

Reflexiones sobre la pertinencia de modelos multimodales en las áreas rurales: análisis de los principales apoyos públicos para el sector palmicultor colombiano (2000-2017)

Reflections on the pertinence of multimodal models in rural areas: analysis of the main public incentives to the Colombian oil palm sector

Omar Fernando Clavijo-Bernal^{a, c}, Carmenza Castiblanco-Rozo^b

RESUMEN

Los diagnósticos en torno a la ruralidad en Colombia y los conflictos que en su interior se han venido configurando han privilegiado los análisis sobre la desigual distribución de la tierra y su incidencia en los escenarios de pobreza estructural allí presentes. Si bien acertados, estos acercamientos abordan tangencialmente el componente institucional, circunscribiéndolo al estudio de los actores y entidades involucradas directa o indirectamente con la distribución de la tierra. En virtud de lo anterior, en el presente documento se analiza el papel que viene jugando la agenda pública diseñada para el sector agropecuario colombiano, la cual pareciera ser funcional a la estructura de la tenencia de la tierra prevaleciente. Para estos fines se toma como referente al subsector palmicultor y la estructura de apoyos públicos que ha impulsado su desempeño, a partir del análisis de datos oficiales que incluyeron informes sectoriales y balances operacionales durante el período 2000-2017, lapso en el que se observa cómo las políticas de apoyo estatal, traducidas en subsidios, créditos y marcos normativos favorables, contribuyeron al crecimiento y competitividad del subsector palmero en Colombia. Los resultados de este análisis ponen en evidencia el papel central del Estado como soporte del sector agroindustrial y –en este caso específico– del subsector palmicultor, así como la importancia de que adecúe sus actuaciones de manera complementaria, apostando por la creación de condiciones que permitan avanzar en la conformación de un esquema multimodal en el agro colombiano, como apuesta para reducir sus desigualdades.

PALABRAS CLAVE: agricultura; palma de aceite; Estado; apoyos públicos; multimodalidad.

ABSTRACT

Diagnoses about rurality and its conflicts in Colombia have privileged the analyses of the unequal land distribution and its incidence on the structural poverty in rural areas. Even when those analyses are indeed pertinent, they approach the institutional component partially and only focus on the study of stakeholders and entities that are directly or indirectly involved with land distribution. By virtue of this scenario, this article analyzes the role played by the public agenda designed for the Colombian agricultural sector, which seems to favor the prevailing land ownership structure. For this purpose, the main referent is the oil palm subsector and the structure of public incentives that has boosted its performance, according to the analysis of official data, which included sectorial reports and operation balances from 2000 to 2017. During this period the policies of state incentives (subsidies, credits and advantageous legal frameworks) contributed to the growth and competitiveness of the oil palm subsector in Colombia. The results of this analysis evidence the main role of the state as supporter of the agroindustrial sector (and in this specific case, the oil palm subsector) and additionally, point out that this state should adjust its actions in a complementary fashion, favoring the creation of conditions that allow the emergence of a multi-modal scheme in the Colombian agricultural sector, as a way of reducing its inequalities.

KEYWORDS: agriculture; oil palm; state; public incentives; multimodality.

^a Observatorio de Conflictos Ambientales (OCA), Instituto de Estudios Ambientales (IDEA), Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. ORCID: 0000-0003-0729-8228

^b Instituto de Estudios Ambientales (IDEA), Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. ORCID: 0000-0002-6290-609X

^c Autor de correspondencia: ofclavijob@unal.edu.co

Introducción

Los diagnósticos en torno a la ruralidad en Colombia y los conflictos que en su interior se han venido configurando han privilegiado los análisis sobre la desigual distribución de la tierra y su incidencia en los escenarios de pobreza estructural allí presentes, los cuales se manifiestan –entre otros síntomas– en la progresiva minifundización, la insuficiencia o carencia en el acceso a los factores productivos, y las dificultades al momento de generar ingresos y oportunidades para amplios sectores de la población. Si bien acertados, estos acercamientos abordan tangencialmente el componente institucional, circunscribiéndolo al estudio de los actores y entidades involucradas directa o indirectamente con la distribución de la tierra, sin conectar esta arista con la agenda pública diseñada para sectores productivos, como el agropecuario.

Ello cobra relevancia en la medida en que dicha agenda refleja orientaciones específicas que los tomadores de decisiones van asignándole a los territorios, las cuales se materializarán vía planes y programas amparados en un marco normativo, así como en las herramientas nacionales de planificación que varían conforme lo hacen las prioridades de los sucesivos gobiernos. De allí la pertinencia de analizar dichas orientaciones, más aún cuando éstas no siempre cuentan con una expresión explícita formal en la que la administración pública fije actividades claramente diferenciables para la concreción de objetivos específicos en ámbitos de su jurisdicción (Roth, 2007).

Si a lo anterior se suma el contexto internacional, se está frente a un campo de estudio complejo que precisa tener en cuenta todas estas variables para entender los condicionantes estructurales que pesan sobre la ruralidad, así como las posibilidades reales para concretar disposiciones normativas y de política alejadas de la orientación predominante. Lo anterior no busca desestimular ajustes en el marco institucional, sino propiciar reflexiones que permitan una mayor asertividad de los mismos, en lógicas que coadyuven a la armonización de visiones diferenciadas sobre la gestión del territorio y la forma de generar bienestar social. Así las cosas, en el presente documento se debate acerca de la incidencia

de la agenda agropecuaria predominante, a partir de un breve análisis en torno a la estructura de apoyos públicos que ha impulsado al sector palmicultor colombiano y cómo la misma refleja asimetrías en el acceso al apoyo estatal, así como el sesgo a favor de las producciones agroindustriales.

En ese orden de ideas, el documento se divide en tres partes: una primera en la que se describen los pilares que estructuran y orientan la agenda agropecuaria nacional para, seguidamente, relacionar tanto el enfoque como la metodología aplicada durante el análisis. En segundo lugar, se exponen los principales resultados, en los que se describen algunos de los ejes que soportan la estructura de apoyos para el sector palmicultor colombiano. Finalmente, se hacen algunas reflexiones recalcando la importancia de analizar las orientaciones de las agendas públicas, como primer paso para comprender los desafíos a los que se enfrentan los ajustes que se propongan en áreas concretas de la institucionalidad estatal, asumida como el marco de referencia a partir del cual los actores se relacionan.

Antecedentes

El surgimiento y la consolidación de las cadenas agroindustriales no puede comprenderse al margen del contexto global, el cual moldea las trayectorias de este tipo de producciones al interior de países con dotaciones naturales y marcos normativos y de política que las hagan posibles. Esto cobra relevancia para el sector agropecuario, considerando el rol que juega en la generación de ingresos, tanto para los sectores productivos de punta como para aquellos que dependen de modos tradicionales de producción.

Ahora bien, durante la fase económica actual se tiene una agenda orientada a promover las grandes escalas dentro del sector, mediante la consolidación de circuitos agroindustriales en los que la agricultura sirve de insumo para posteriores procesos de agregación de valor (Etxezarreta, 2006). A su vez, dicha orientación permite entender el tipo de relaciones sociales presentes en la ruralidad y cómo las mismas reflejan brechas al interior del sector agropecuario que tienden a crecer con el tiempo (Ashley

y Maxwell, 2002)¹; inscribiéndose en lo que investigadores como Gereffi (Stringer y Ge, 2010) han venido discutiendo en torno a los tipos de gobernanza presentes en las cadenas de valor que, para el sector objeto de análisis, muestran patrones relacionales con una dependencia mutua entre proveedores y compradores, relaciones de dependencia a favor de éstos últimos o –incluso– cadenas de coordinación que involucran transacciones a larga distancia. En todo caso, del análisis sobre las cadenas de valor global se pueden inferir tanto los costos de gobernanza en cualesquiera de sus tipos, como los procesos de agregación de valor en los que la agricultura suple los requerimientos de actores no necesariamente ubicados en la región en la que es llevada a cabo, tal y como es el caso de las empresas lecheras de Nueva Zelanda y su creciente inserción en Suramérica.

Con relación al papel del Estado en dicho contexto, éste se caracteriza por ser de tipo subsidiario como soporte de la inversión a través del diseño e implementación de políticas estratégicas, junto al fomento de la participación y de las redes de seguridad social. Para el sector agropecuario, ello favorecería la promoción de plataformas agro-exportadoras, junto a la profundización de esquemas productivos basados en las ventajas comparativas, supeditando extensos territorios a las volatilidades propias del mercado, en escenarios en los que la mayoría de los países terminarían convirtiéndose en importadores netos de alimentos ante la reconversión productiva de sus territorios (McMichael, 1999).

Lo anterior ha sido facilitado por disposiciones normativas y de política que dinamizan ciertos subsectores o impulsan medidas de transición económica o de intervención social sobre otros en los que existan dificultades al momento de insertarse en los nichos promisorios del mercado. En tal dirección, el análisis de la estructura institucional del sector agropecuario deviene central al momento de comprender las particularidades en su composición, así como el surgimiento de cadenas de valor², caracte-

rizadas por la pérdida progresiva de la autonomía agropecuaria respecto a su base territorial que pasará a ser regulada por decisiones exógenas, encaminadas a viabilizar mayores niveles de apropiación del capital a través del incremento en las escalas y el traslado del riesgo hacia atrás de la cadena (Machado, 2009).

De manera paradójica y según la misma fuente, la gestión organizacional que se desprende del enfoque predominante tiende a restarle importancia al sector agropecuario, lo cual se acentúa conforme se incrementan los procesos de agregación de valor, significando un mayor control de la producción en manos de agroexportadores corporativos y sus agricultores bajo contrato (McMichael, 1999). Similares dinámicas se replican en subsectores que no están volcados a los mercados internacionales o están en tránsito de serlo y que cuentan con apoyos públicos, no siempre disponibles para aquellos productores desprovistos del capital y las habilidades requeridas al momento de sacar provecho de los segmentos más dinámicos (Kydd y Dorward, 2002).

Lo anterior no solo incide en el alargamiento de las cadenas y en el robustecimiento del sector agroindustrial, sino que también lo hace sobre el esquema de gobernanza del sistema, es decir, sobre el marco regulatorio público y los contratos formales e informales entre sus participantes (Bisang y Gutman, 2005). De acuerdo con Gereffi (2001), ello resulta determinante respecto a la trayectoria política y económica en los países en los que dichas cadenas operan, así como en las decisiones que adopten los actores inmersos en el sistema que –para el sector agropecuario– han estado encaminadas a romper los condicionantes biofísicos, “a través de modificaciones tecnológicas que [influyan] en los procesos biológicos y en la valorización de los productos agrarios [y den lugar] a un amplio conjunto de actividades conectadas con la agricultura hacia atrás y hacia adelante” (Delgado y Gavira, 2006, p. 23).

No obstante, este enfoque ha contribuido a la polarización entre los modos de producción tradicional y de vanguardia, al aglutinar el dinamismo en ciertas regiones de cada país y excluir amplios sectores de la

1 Lo que H. Grammont denomina ‘modelo bimodal’ (Lara, 1998).

2 De acuerdo con Bisang y Gutman (2005), son mecanismos de organización dirigidos a incrementar la eficiencia de “conjuntos articulados y coordinados de empresas con relaciones de largo plazo referidas a objetivos de interés común” (p. 116),

en un contexto de creciente financiarización en el que la producción agrícola “ha ido separándose progresivamente de su vinculación directa (...) con el entorno próximo en el que ésta se desenvolvía” (Delgado, 2010, p. 33).

población rural de los beneficios emanados del modelo (Graziano et al., 2010). Por tal razón se requieren arreglos institucionales tendientes a transformar la estructura agraria bimodal, dando paso a una de carácter multimodal en donde coexista la pequeña, mediana y gran explotación, con base en los principios generales de la cooperación que equilibren la distribución del ingreso, el acceso a los factores productivos y la gestión del territorio (Machado, 2009).

Para el caso colombiano, si bien es importante lo señalado por Rudas y Espitia (2013), según lo cual ha habido una disminución en la participación del sector agropecuario al interior del Producto Interno Bruto (PIB) y en las exportaciones, ello no implica que los sucesivos gobiernos nacionales no hayan impulsado su crecimiento haciendo uso de la funcionalidad ecosistémica presente en los territorios, sobre los cuales se proyectan futuros crecimientos sectoriales (MADS y PNUD, 2014). En tal dirección, destaca la extensión de superficie destinada al sector (43,0 millones de hectáreas) que abarca el 38,6% del total del área rural dispersa censada, estimada en 111,5 millones de ha (DANE, 2016)³.

De esa superficie, el 80% está cubierta de pastos y rastrojos (34,4 millones de ha), mientras el 19,7% correspondiente a 8,5 millones de ha está destinado a usos agrícolas, y el 0,3% a infraestructura agropecuaria. Respecto a las Unidades de Producción presentes en las áreas rurales del país, el DANE (2016) señala que de un total de 2.913.163, el 81,4% corresponde a Unidades de Producción Agropecuaria (UPA)⁴, las cuales ocupan el 97,8% del área rural dispersa censada. De las áreas agrícolas, el 60,9% (5.225.959 ha) corresponde a cultivos permanentes, mientras los transitorios alcanzan un 27,9% y los mixtos un 11,2%. Frente a ello, conviene preguntar-

3 Con relación a los otros usos del área rural dispersa, la fuente citada señala que el 56,7% corresponden a bosques naturales (63,2 millones ha), el 2,2% a usos no agropecuarios (2,5 millones ha), mientras que el 2,5% del total –correspondiente a 2,8 millones ha– se destina a otros usos.

4 La UPA debe “[producir] bienes agrícolas, forestales, pecuarios, acuícolas” o de pesca, así mismo, estar en manos de “un único productor/a natural o jurídico que asume la responsabilidad y los riesgos de la actividad productiva [en la que se utiliza] al menos un medio de producción como construcciones, maquinaria, equipo y/o mano de obra en los predios que la integran” (DANE, 2016, p. 63).

se por el rol de la política gubernamental, en particular mediante el otorgamiento de apoyos públicos.

En efecto, se parte de suponer que la planificación estatal orienta el accionar de los actores económicos⁵. Al respecto, cabe anotar que la Constitución Política de 1991 y normas que la desarrollan⁶, trazan directrices tendientes a adecuar las estructuras estatales a escenarios de creciente interrelación de la economía con los circuitos globales de comercio⁷, posicionando la obtención de ingresos como referente para la formulación de las políticas sectoriales. De allí el porqué de las estrategias tendientes a incrementar la productividad como paso previo al logro de una mayor competitividad⁸, apostando por generar economías de escala que jalonen el crecimiento y fomenten entornos favorables a la competencia (Ramírez, 2012).

En razón de lo anterior, el Estado ha propiciado las condiciones básicas para que los sectores enfren-ten con éxito su inserción a las nuevas condiciones económicas, privilegiando la aplicación de políticas focalizadas que eviten introducir distorsiones en los mercados⁹. Ello explica el predominio de las políticas de promoción centradas en los subsidios a la demanda, caracterizadas por tener una destinación

5 Para el caso colombiano, la planificación cuenta con rango constitucional (Art. 339) y se desarrolla a través de disposiciones normativas como la Ley 152 de 1994.

6 Al respecto, en la Ley 101 de 1993 se propone “adecuar el sector (...) a la internacionalización de la economía [elevando] la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros” (Art. 1, CRC (1993)).

7 Ahumada (1996) destaca los artículos 226 y 227 en los que se “[establece] que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas y la integración económica, social y política con las demás naciones”.

8 Favoreciendo la especialización productiva para la búsqueda de una mejor relación “entre el valor y la cantidad del producto ofrecido [,] los insumos necesarios para obtenerlo [y] la productividad de los otros oferentes del mercado” (Torres, 2011, p. 11).

9 Para el contexto colombiano, tal panorama contrasta con la etapa sustitutiva de importaciones, cuando operaban mecanismos de protección a la producción interna que –según los promotores de la liberalización– “[generaron] distorsiones en los precios relativos, aislando a la producción nacional de la competencia internacional, limitando los avances en términos de crecimiento, acceso a tecnologías modernas, exportaciones, empleo y satisfacción de las necesidades de los consumidores a precios razonables” (CCB, 1993, p. 2).

específica para ciertos actores que pueden acceder a ellos previo cumplimiento de ciertos requisitos, siendo un escenario ampliamente aprovechado por quienes cuentan con interlocución efectiva ante las instituciones encargadas de suministrarlo, ya sea a través de fuertes asociaciones gremiales o de apoyos políticos.

Ciertamente, este enfoque de intervención pública ha favorecido a determinados actores que han logrado canalizar el apoyo estatal “[orientando] el grueso de las transferencias en precios o subsidios, hacia actividades de uso extensivo de la tierra e intensivas en capital”, para lo cual han contado con el “grueso del esfuerzo investigativo y la casi totalidad del crédito” (Puyana y Thorp, 2000, p. 53). Si a ello se suma la limitada autonomía para el diseño de la política sectorial, en razón de “los restrictivos criterios aplicados por las entidades financieras, como FINAGRO”, se tienen barreras que dificultan –aún más– la difusión generalizada de apoyos estatales al sector en su conjunto (p. 55).

Respecto a la forma en que los pequeños productores se insertan en los eslabones más dinámicos del sector agropecuario, llama la atención la continuidad dada a la promoción de la asociatividad “entre grandes, medianos y pequeños productores, inversionistas nacionales y extranjeros”, como alternativa para redistribuir el ingreso y superar la pobreza” (DNP, 1999, p. 40)¹⁰. También destaca la orientación a favor de la asignación selectiva de tierras, condicionando su entrega a la existencia de proyectos que puedan articularse con cadenas productivas y faciliten “la asignación de recursos técnicos y financieros, maximizando su aplicación a lo largo de la cadena agroindustrial” (Art. 52. Ley 588 de CRC (1999))¹¹.

10 Destaca la continuidad en el uso del concepto al momento de impulsar procesos de empresarización en los pequeños productores, articulándolos con inversionistas privados que coadyuven al mejoramiento de su productividad y capacidad de negociación (DNP, 2010).

11 Así las cosas, la generación de ingresos y la eficiencia en la ejecución de los recursos públicos se antepone a los debates sobre redistribución de la tierra, como ejemplifican las bases del PND 2002-2006 en las que se expone la conveniencia de los esquemas asociativos, recalcando que “[lo] importante no es la tenencia de la tierra sino su incorporación a una actividad productiva estable y equitativa” (DNP, 2003, p. 230).

En ese orden de ideas, puede considerarse que la búsqueda de mayores niveles de competitividad, a partir de “una producción de calidad a costos que garanticen la rentabilidad de las actividades productivas, [ha venido constituyendo] el eje de la política agropecuaria” (DNP, 2010, p. 175). Sin embargo, dicho enfoque termina profundizando el esquema bimodal al ofrecer solo dos alternativas para enfrentar los problemas rurales, ya sea fomentando la conformación y consolidación de grandes emprendimientos productivos que inserten –de modo subordinado– a la población a través de la asociatividad, o a través de las transiciones productivas cuya sostenibilidad en el tiempo dependerá del acompañamiento estatal, con las dificultades antes anotadas en relación a las barreras para su acceso generalizado.

Datos y metodología

En el presente artículo se recoge y actualiza la contribución hecha en la tesis *Estructura de incentivos en el sector palmicultor colombiano: potencialidades y limitantes del cambio técnico*, la cual se desarrolló en el marco del Programa de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, entre 2013 y 2015. En su momento, la investigación buscó –entre otros puntos– recopilar y organizar los datos sobre el desempeño del sector palmicultor y los apoyos públicos por éste percibidos, con miras a establecer nexos que permitieran poner en discusión el rol del Estado en su dinamización y en las transformaciones territoriales asociadas, bajo el entendido que las mismas son multicausales y que el énfasis puesto en el Estado buscaba aproximarse al marco de reglas de juego que influye sobre dichas transformaciones, ya fuera de manera directa o indirecta.

Con el fin de dimensionar el papel del Estado como dinamizador del subsector palmicultor, se analiza en primera instancia la evolución de los montos y el destino de los recursos parafiscales, luego se estudian las implicaciones favorables que tuvo la puesta en marcha de la Política Nacional de Biocombustibles a partir del año 2004. Adicionalmente, se analizan los criterios de selección para la asignación de créditos y apoyos a través de incentivos,

como el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), que contribuyeron de manera importante al fortalecimiento del subsector analizado.

La información utilizada corresponde a datos oficiales proporcionados por entidades como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y del Fondo para el Financiamiento del sector Agropecuario (FINAGRO), además de información gremial (FEDEPALMA y CENIPALMA) que comprende tanto informes de desempeño como balances operacionales.

Con relación al período de análisis considerado, este comprende desde el año 2000 hasta el 2017, tiempo en el que se llevaron a cabo importantes reformas normativas y de política en la agenda pública agropecuaria, con importantes implicaciones en el subsector palmicultor y en general en las áreas rurales.

Resultados

El sector palmicultor como ejemplo de la incidencia de la agenda pública sobre la promoción del modelo de gran plantación

Con el objeto de concretar las apuestas arriba consignadas, i.e. plantear discusiones sobre el rol del Estado en la dinamización de sectores productivos a partir de apoyos específicos como la parafiscalidad y de políticas como –por ejemplo– la de biocombustibles, se tendrán en cuenta las convocatorias públicas por demanda para la promoción de la competitividad y la productividad que incluye instrumentos vía crédito¹². De igual forma, se analizan los incentivos de tipo tributario asignados por disposiciones normativas, los cuales no se adecúan a la definición contenida en el CONPES 3558 de 2008 pero influyen sobre el dinamismo de los sectores productivos (CONPES, 2008a).

Para estos fines se proponen tres momentos: en primer lugar, el análisis de las implicaciones que

12 A pesar de que “no cuentan con un tiempo definido y [que los] parámetros de evaluación de las propuestas son establecidos por los intermediarios financieros”. Sin embargo, al “ser asignados vía demanda, guardan consistencia en sus aspectos fundamentales con las convocatorias” (CONPES 3558 de 2008a. p. 7).

tienen las contribuciones parafiscales tanto en la investigación dentro del sector estudiado, como en la delegación de funciones públicas a organizaciones gremiales. En segundo lugar, se describen algunas disposiciones normativas que surgen con ocasión de la política de apoyo a los biocombustibles y, por último, se discute sobre el papel de la política de competitividad para el sector agropecuario, en la dinamización de la palma de aceite.

Las contribuciones parafiscales al Fondo de Fomento Palmero

Bajo el actual contexto, los apoyos públicos al sector palmicultor pueden rastrearse desde la Ley 138 del CRC (1994) que establece una “contribución de carácter parafiscal, cuya percepción se asignará [al] Fondo de Fomento Palmero” (Art. 2º y 3º)¹³. Su existencia cuenta con sustento constitucional que le confiere el numeral 12 del Art. 150 de la Carta Política¹⁴, desarrollado –a su vez– en la Ley 101 del CRC (1993), la cual señala que las “contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras [son aquellas] que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo” (Art. 29)¹⁵.

Según Téllez y Piñeros (2009), lo anterior “allana el camino para emprender (...) una nueva política pública de descentralización fiscal para el sector agropecuario, ahora bajo responsabilidad privada [, siendo una] explícita transferencia de autoridad

13 La contribución recae sobre toda persona natural o jurídica que beneficie fruto de palma que deberá consignar el 1% del precio de cada kg de palmiste y de CPO extraído, de acuerdo con los precios de referencia que fije el MADR (Art. 4º y 5º). El porcentaje aumentó a 1,5% con la Ley 1151 de 2007.

14 Señala la potestad del Congreso de la República para “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.

15 Respecto a la destinación de estos recursos, el Art. 31 señala que deberán invertirse en “[investigación] y transferencia de tecnología, asesoría y asistencia técnicas, [adecuación] de la producción y control sanitario, [organización] y desarrollo de la comercialización, [fomento] de las exportaciones y promoción del consumo, [apoyo] a la regulación de la oferta y la demanda para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo, [así como a programas] económicos, sociales y de infraestructura para beneficio del subsector respectivo”.

(poder) y responsabilidad de funciones públicas [, toda vez que el] recaudo de impuestos como institucionalidad, históricamente ha sido [competencia de las] instancias gubernamentales” (pp. 68-69). Ahora bien, para el sector palmicultor, estas contribuciones son administradas por FEDEPALMA¹⁶, gremio que percibe mensualmente el 10% del total recaudado como contraprestación, estando habilitado para inspeccionar y vigilar los libros de contabilidad de los sujetos a la cuota (Art. 9 y 17 Ley 138, CRC, 1994), además para adelantar procesos de cobro coactivo ante la jurisdicción ordinaria (Art. 6°, Decreto 1730, PRC (1994)).

Respecto a los ingresos operacionales de la Corporación Centro de Investigación en Palma de Aceite (CENIPALMA), se entrevistó el peso significativo de los recursos percibidos por concepto del Fondo de Fomento: en efecto, promediando los valores porcentuales de la composición de sus ingresos operacionales entre 2006 y 2017, se tiene que el 78%

de los mismos provenían de recursos del Fondo, conforme se observa a continuación en la Figura 1.

Con relación a la destinación de estos recursos, destaca un marcado acento en la obtención y adaptación de paquetes tecnológicos y de variedades mejoradas con miras a incrementar la productividad. De acuerdo con los informes de gestión consultados, CENIPALMA destina los recursos a proyectos relacionados con el estudio de la fisiología de la palma, la producción de variedades y el mejoramiento genético, así como a proyectos relacionados con fases de la producción (como la siembra y el beneficio del fruto de palma), entre otros asociados con bionergía, sostenibilidad y transferencia tecnológica.

De lo anterior es posible observar cómo, a través de la parafiscalidad, los recursos destinados a la investigación que deberían estar a disposición del sector agropecuario, fueron quedando en manos de centros privados gremiales de investigación, como es el caso de CENIPALMA.

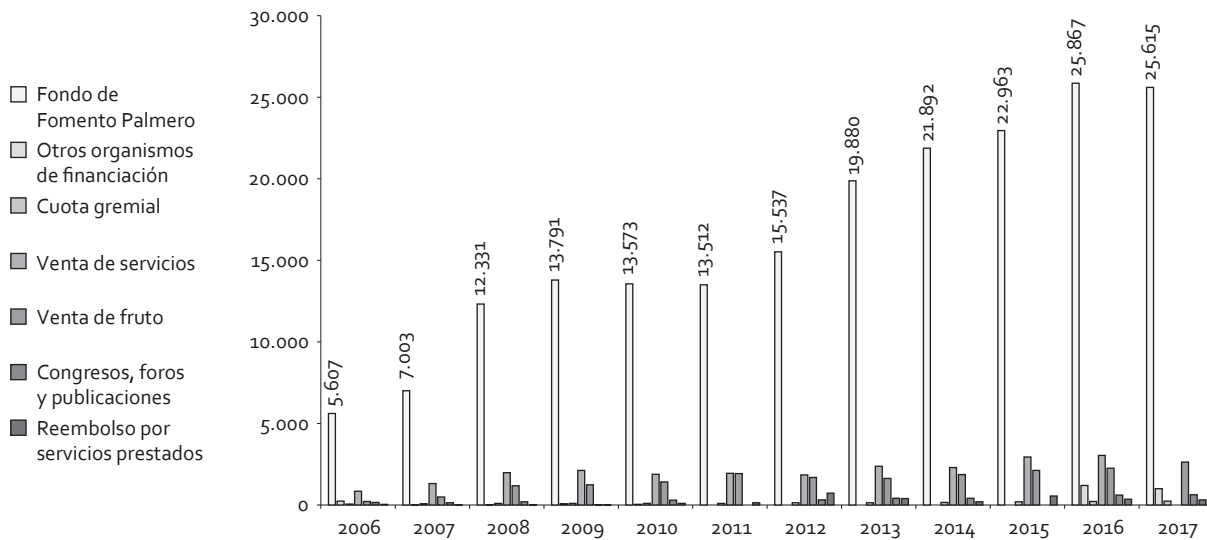


Figura 1. Ingresos operacionales y ejecución presupuestal acumulada de CENIPALMA 2006-2017 (en millones COP). Fuente: elaboración propia a partir de CENIPALMA (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018).

16 Para lo cual suscribió el contrato No. 050 del 5 de agosto de 1994 con el Ministerio de Agricultura, “que tuvo una vigencia inicial de 10 años. Luego ha sido prorrogado mediante el contrato adicional No. 2 y por la tercera modificación y tercera prórroga, hasta el 4 de noviembre de 2024” (FEDEPALMA, 2017b).

Apoyos derivados de la política de apoyo a los biocombustibles

Frente a otras disposiciones que han impulsado al subsector, destaca la Ley 939 de 2004 que insta al MADR a fomentar “la producción de oleaginosas que se requieran como materia prima para la

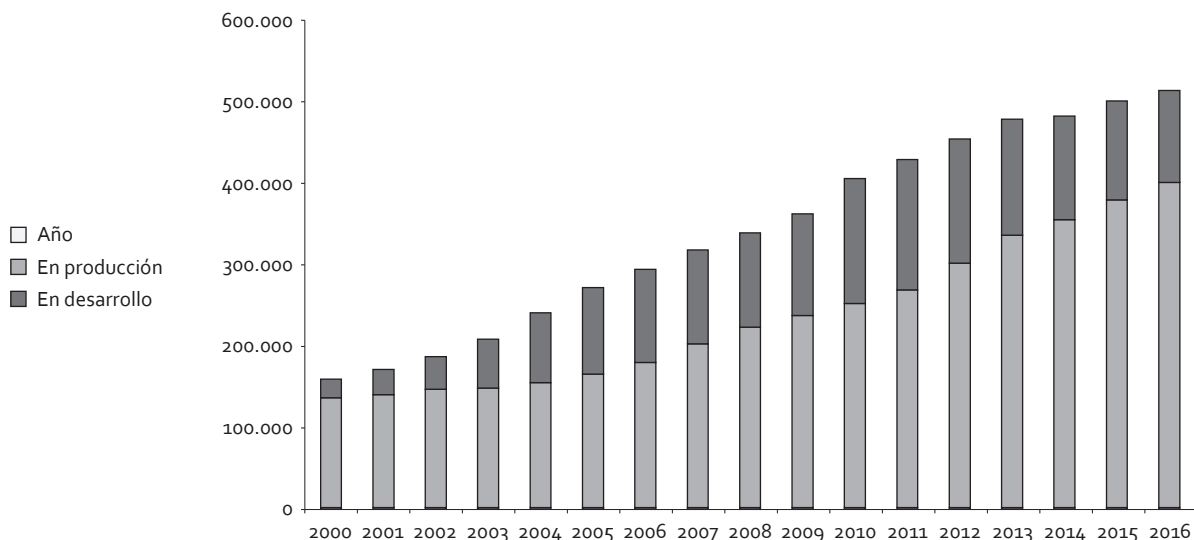


Figura 2. Área sembrada de palma de aceite a nivel nacional (en hectáreas).
Fuente: elaboración propia a partir de FEDEPALMA (2005, 2008, 2010, 2014 y 2017a)

obtención de biocombustibles de uso vegetal (...) para uso en motores diesel” (Parágrafo del Art. 7º), para lo cual establece exenciones en tributos como –por ejemplo– el impuesto a las ventas y el impuesto global al ACPM a los biocombustibles de origen vegetal o animal que tuvieran esta destinación (ver Art. 477. Estatuto Tributario, PRC (1989)).

Estas medidas fueron determinantes para la producción industrial de biodiesel que inicia en enero de 2008, viéndose reflejada hacia el año 2010 con el cambio de tendencia en las ventas de CPO en el mercado interno, la cual muestra un mayor dinamismo de la demanda de aceite crudo con destino a la fabricación de biodiesel frente a los usos industriales (CONPES, 2008b, No. 3510). A ello habría que añadir los beneficios que se otorgaron en el régimen franco para los nuevos emprendimientos agroindustriales a través de normas como el Decreto 383 de 2007 y la Ley 1111 de 2006, todo lo cual influiría en el comportamiento ascendente del área sembrada (Figura 2).

La política de competitividad para el sector agropecuario como soporte del modelo de gran plantación en Colombia

Ahora bien, cabe mencionar que actualmente los recursos para la financiación del sector agropecuario

están centralizados en FINAGRO¹⁷, entidad mediante la cual se canalizan los recursos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. Frente a la distribución de los mismos durante el lapso analizado, éstos mostraron un comportamiento ascendente en períodos como el comprendido entre 2007 y 2014¹⁸, cuando el total de créditos otorgados creció un 14,9% promedio anual al pasar de \$3.703.120 a \$8.113.151 millones de pesos (COP). Llama la atención el peso del crédito empresarial que concentra la mayor cantidad de recursos asignados en comparación con las demás líneas, en especial desde el año 2012 (Figura 3).

Para el subsector palmicultor, el comportamiento en la provisión de crédito entre 1995 y 2012 fue positivo, con un leve descenso del -1,5% entre 2009 y 2010. Al respecto, se tiene un promedio anual de

¹⁷ Creado por la Ley 16 de 1990, FINAGRO es una “sociedad de economía mixta del orden nacional, organizado como establecimiento de crédito vinculado al [MADR], con patrimonio propio y autonomía administrativa” (Art. 7, CRC (1990)).

¹⁸ La escogencia de los lapsos obedece a la información a la que se tuvo acceso, ya sea través de solicitudes directas o a través de las páginas oficiales de las entidades relacionadas con el sector agropecuario y palmicultor. Para el caso de las plataformas del Ministerio y la información estadística de FINAGRO, se registraron cambios en la metodología y variables de medición usadas, lo cual imposibilitó actualizar los datos recabados en agosto de 2015.

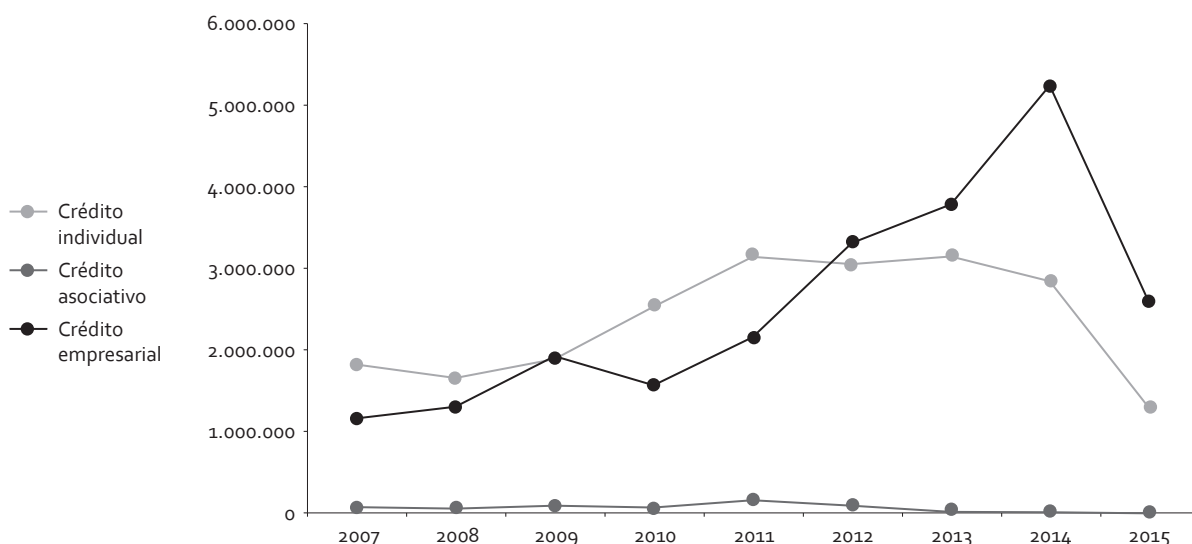


Figura 3. Valor créditos FINAGRO otorgados por tipo de beneficiario (cifras expresadas en millones COP)*. Fuente: elaboración propia a partir de la página oficial de FINAGRO. * Las cifras correspondientes al año 2015 consideran el período comprendido entre los meses de enero a junio.

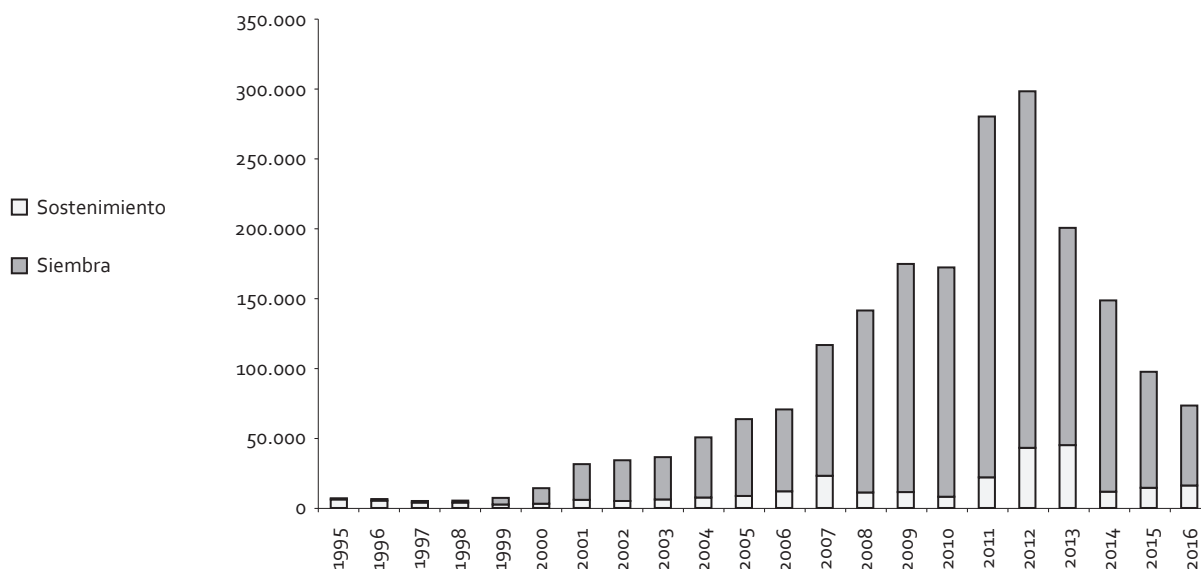


Figura 4. Destinación de créditos FINAGRO para el sector palmicultor (en millones COP). Fuente: elaboración propia a partir de FEDEPALMA (2000, 2001, 2005, 2010, 2014 y 2017a)

crecimiento del 153,3% entre 2000 y 2012, acentuado desde 2004. Cabe resaltar el cambio de tendencia entre dos períodos (1995-1998 y 1999-2016) frente a la destinación de los créditos recibidos, ya sea para siembra o para sostenimiento de las plantaciones: mientras en el primero la mayor proporción del crédito se destinó al sostenimiento, en el segundo la proporción se invierte a favor de los créditos para la siembra, lo cual refleja el interés de los productores por ampliar el área cultivada, dados los múltiples apoyos públicos otorgados al subsector (Figura 4).

Con relación a la distribución de los créditos, llama la atención su concentración en el renglón de los medianos y grandes palmicultores, alineándose con la tendencia que arroja la asignación del crédito para el sector agropecuario en general (Figura 5).

Habiendo identificado algunas de las tendencias en el otorgamiento de crédito, a continuación se analiza el Programa Desarrollo Rural con Equidad (DRE)¹⁹ con el que se ha buscado mejorar la

¹⁹ Anteriormente, Programa Agro Ingreso Seguro (AIS).

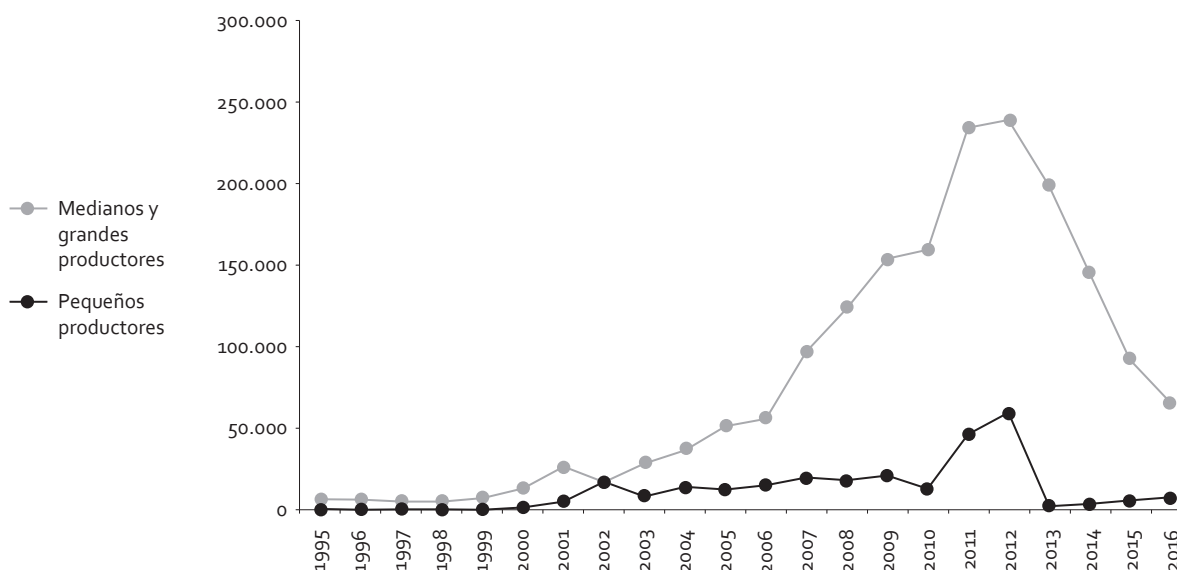


Figura 5. Créditos FINAGRO para el sector palmicultor por tipo de beneficiario (en millones COP).
Fuente: elaboración propia a partir de FEDEPALMA (2000, 2001, 2005, 2010, 2014 y 2017a)

competitividad del sector y reducir las brechas socioeconómicas presentes en las áreas rurales. El programa surge mediante la Ley 1133 de 2007, con el objeto de proteger “los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos, [mejorando] la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía” (Art. 1º), para lo cual “[propende] por el ordenamiento productivo del territorio y la empresarialización del campo, en concordancia con la agenda interna de productividad y competitividad, la apuesta exportadora del [MADR] y en coordinación con las instituciones del orden territorial” (Art. 2º).

En tal dirección, apoya la competitividad y la articulación de las producciones a las cadenas, fomentando la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, la asociatividad entre productores y la provisión de crédito con miras a impulsar procesos de reconversión y mejoramiento de la productividad. En aras de concretar el análisis propuesto, se toman dos componentes centrales del DRE: los apoyos a través de crédito (ICR) y los incentivos a la productividad (Incentivo Económico a la Asistencia Técnica Directa Rural - IEATDR e Incentivo Económico a la Asistencia Técnica Gremial - IATG). De igual modo y con el objeto de establecer comparaciones, se toman seis actividades del sector agropecuario, las cuales se dan en similares condiciones biofísicas,

buscando ver el comportamiento en la asignación de estos apoyos²⁰.

Con relación al ICR, orientado a crear las condiciones para elevar la inversión en el campo, estimulando su capitalización mediante la adecuación de tierras y de sistemas de riego, la adquisición de maquinaria y equipos para la producción, entre otros apoyos, se registra un comportamiento variable que tiende al alza hasta 2013, tras lo cual desciende y se recupera levemente sin alcanzar los niveles del año anotado (Figura 6).

Comparando las actividades productivas seleccionadas, se tiene que el mayor peso en el valor asignado por concepto de ICR se concentra en la palma de aceite, con un total de \$223.491 millones COP entre 2000 y 2017, seguido del arroz (\$77.386 millones COP), la caña de azúcar (\$20.443 millones COP), el maíz, el banano de exportación y los bosques (\$20.010, \$9.302 y \$6.463 millones COP, respectivamente). La tendencia cambia si se mira el número de incentivos otorgados a cada una de las actividades: el sector arrocerero recibió el mayor número de ICR (2.518 incentivos), seguido –muy por detrás– de la palma (1.276), el maíz (1.142), la

²⁰ Tres correspondientes a cultivos transitorios (arroz, maíz y caña de azúcar), dos a cultivos de tardío rendimiento (palma de aceite y banano de exportación) y, por último, la categoría bosques.

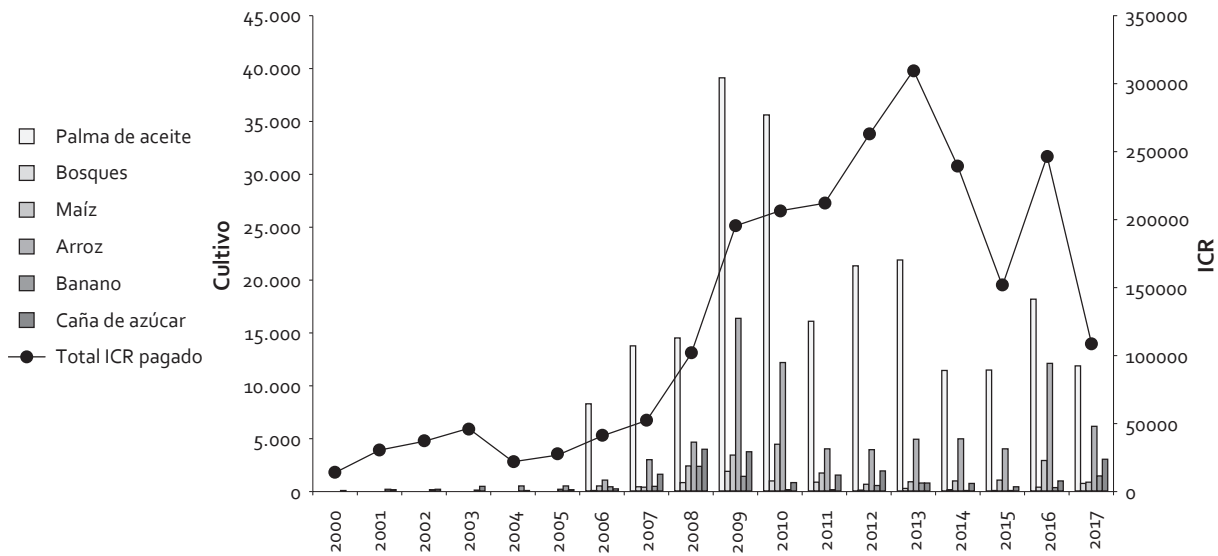


Figura 6. Valor del ICR pagado a seis sectores productivos (en millones COP). Fuente: elaboración propia a partir de FINAGRO (Radicados: R 2015005138, R 2015005139 del 10 de marzo de 2015 y R 2018003444 del 30 de abril de 2018).

caña (439), el banano (222) y los bosques (158). Ello puede ser indicativo de una mayor concentración de recursos entre los beneficiarios del ICR en el sector palmicultor; en otras palabras, cada beneficiario habría recibido más por ICR si se le compara con sus pares.

Por otra parte, llama la atención la coincidencia de los picos de ICR pagados al sector palmicultor con el gobierno del ex Presidente Uribe Vélez y su posterior descenso, una vez hubo cambio de administración en 2010, lo cual demuestra la incidencia de los gobiernos y sus respectivas agendas sobre las producciones priorizadas²¹. En efecto, del año 2009 cuando el ICR destinado a palma concentró el 50,2% del total de ICR asignado a los cultivos de tardío rendimiento, se asiste a una caída sostenida en la participación del subsector hasta ubicarse en \$11.844 millones COP en 2017 (Figura 7).

Con relación al IEATG, cabe mencionar que a efectos de la Ley 1876 de CRC (2017) se derogan las disposiciones generales de la Asistencia Técnica Directa Rural y lo atinente a los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial. Por tal razón, solo se considera el lapso comprendido entre 2000 y

²¹ En tal dirección destaca el ritmo de crecimiento del ICR para el período 2006-2010, lapso en el que el ICR pagado al sector palma crece a ritmos superiores a los registrados por el ICR pagado a nivel general.

2014, sobre el cual se obtuvo respuesta por parte de FINAGRO²², que pese a no estar desagregada por años, permite sacar conclusiones interesantes.

Ciertamente, para las actividades consideradas se observa que el maíz lidera la asignación de recursos del IEATDR, seguido del sector caña, arroz, banano y palma (Figura 8). No obstante, si se tienen en cuenta las fechas en las que son expedidas las normas (para el caso del IEATG²³), se observa que la cantidad de recursos para asistencia técnica que recibió el sector palmicultor es superior al percibido por las demás actividades productivas²⁴. Adicionalmente, llama la atención que la mayor parte de estos recursos hayan sido asignados a través del IEATG, lo cual es indicativo del peso del gremio en la captación de los recursos públicos.

Entonces, de la revisión del comportamiento en la asignación del crédito, de la destinación de los recursos recaudados por concepto de parafiscales y de algunos de los componentes del programa DRE,

²² Radicados: R 2015005138 y R 2015005139 del 10 de marzo de 2015.

²³ El cual había sido creado por medio de la Resolución 419 del 23 de noviembre de 2012.

²⁴ Mientras la información correspondiente al IEATG abarca el período comprendido entre el año 2012 y 2014 (en razón de la fecha de creación del apoyo), el IEATDR incluyó la totalidad del período en que FINAGRO suministró información (2000-2014).

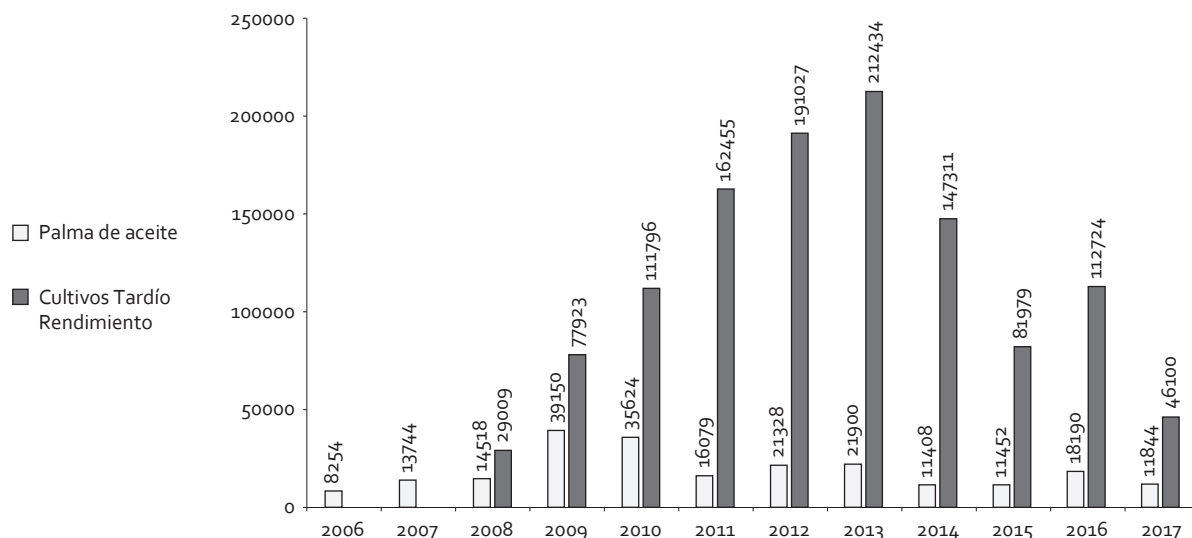


Figura 7. Valor del ICR pagado a cultivos de tardío rendimiento y al sector palmicultor (en millones COP).

Fuente: elaboración propia a partir de información de FINAGRO (2015). (Los datos correspondientes a la palma de aceite se extraen de la respuesta a un requerimiento directo de información, mientras que los de ICR pagados a los cultivos de tardío rendimiento y a nivel general fueron extraídos de la página oficial de FINAGRO (fecha de consulta: agosto 8 de 2018).

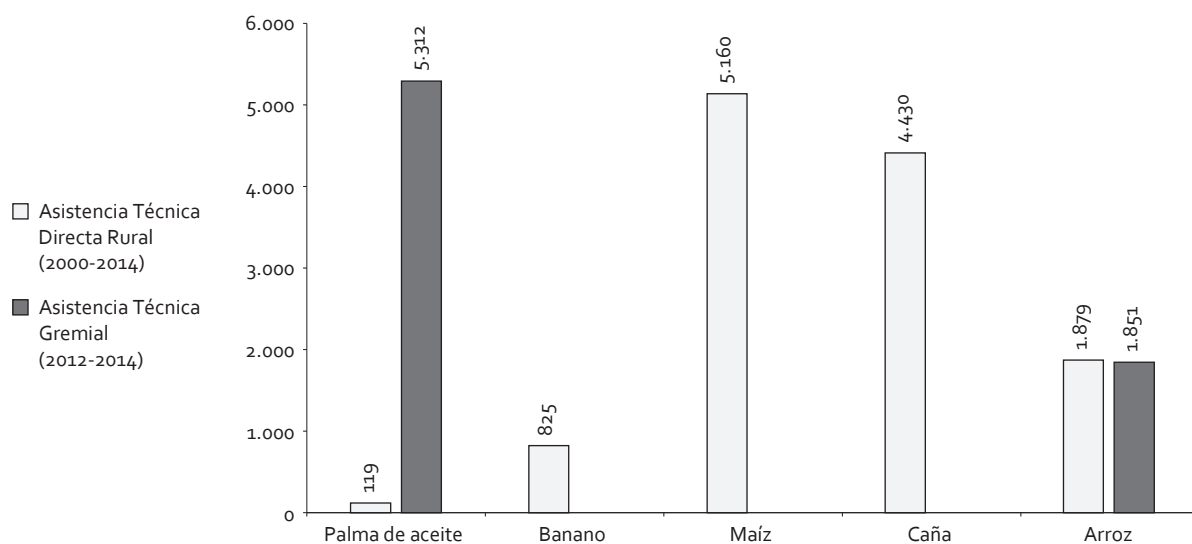


Figura 8. Valor de dos componentes de la Asistencia Técnica entre 2000-2014 (en millones COP). Fuente: elaboración propia a partir de FINAGRO (2015). (Radicados: R 2015005138 y R 2015005139 del 10 de marzo de 2015).

es posible aproximarse a la orientación de la agenda pública sectorial y las implicaciones que tienen al momento de fomentar determinadas producciones por encima de otras, cuyas dinámicas no concuerdan con los principios de competitividad perseguidos.

Reflexiones a partir de los resultados

Si bien el cultivo de la palma de aceite existe en el país desde hace más de 50 años, el crecimiento de la producción y de las áreas sembradas ha venido en

ascenso de la mano de condiciones institucionales favorables, orientadas a incrementar la competitividad de las áreas rurales. No obstante, en un país como Colombia con una rígida estructura de la tenencia de la tierra caracterizada por la concentración de su propiedad y de los ingresos, este acento se muestra insuficiente al momento de enfrentar la pobreza estructural presente en dichas áreas.

Por otra parte, el retroceso de la participación estatal en la investigación agropecuaria al delegar varias de sus funciones a los gremios y otros actores

privados mediante la constitución de Fondos Parafiscales, orienta la agenda investigativa a favor del incremento de la productividad, sin tener en cuenta las particularidades de los territorios en donde se aplican los resultados obtenidos. Ello estaría en la raíz de la persistencia de varias enfermedades que aquejan a las grandes plantaciones, lo cual demanda erogaciones considerables y refleja las vulnerabilidades propias de un agroecosistema homogéneo, sujeto a “[grados] sin precedentes de susceptibilidad a la enfermedad, a la depredación, a la explosión demográfica de las plagas [al alterar] los procesos tróficos en la naturaleza” (Worster, 2008, p. 79).

De igual forma, cabe destacar que el mercado del aceite crudo de palma es volátil en cuanto a precios, dado su carácter de bien sustituto²⁵, por lo cual el apoyo estatal ha sido clave para darle estabilidad. De allí que las discusiones en torno a la agenda público-sectorial sean importantes para analizar sus implicaciones y eventuales ajustes, expedir otras normas o formular políticas y programas cuyo éxito dependerá de la asignación efectiva de recursos y la voluntad política para concretar visiones no coincidentes con el modelo priorizado.

En ese orden de ideas, el análisis propuesto permite acercarse al énfasis puesto en la agenda del sector en general y las dificultades que enfrenta la puesta en marcha de proyectos alternativos –no por ello antagónicos– con los cuales se buscan nuevas fórmulas para enfrentar los problemas estructurales de las áreas rurales en Colombia. Ello reviste importancia de cara a la implementación de las disposiciones contenidas en la Ley 1776 de 2016 o Ley de las ZIDRES, entre otras normas o políticas cuyo objetivo se encamina a fortalecer el modelo agroindustrial.

Ahora bien, lo anterior no implica asignarle un carácter negativo a los grandes emprendimientos productivos del sector agropecuario, sino que constituye un llamado para atender aquellos frentes que afianzan la estructura de la tenencia de la tierra y los fenómenos de acaparamiento asociados. Al respecto,

25 Al respecto, el CONPES 3477 de 2007 señala que “[los] precios internacionales del aceite de palma dependen en gran medida del mercado de los 17 principales aceites [colza, soya, etc., lo cuales] se caracterizan por ser muy volátiles, entre otras cosas, debido a sus características de bienes sustitutos” (CONPES, 2007, p. 3).

resulta ilustrativo el Informe de Actuación Especial sobre Acumulación irregular de predios baldíos en la Altillanura Colombiana, según el cual los baldíos nacionales han estado sujetos a acentuados procesos de acaparamiento, debido a la expansión de grandes proyectos de tierras, que “[involucran] a importantes capitales internacionales y domésticos, [cuyas] inversiones pueden generar graves implicaciones en materia social” (CGR, 2014, p. 156).

Por último, conviene destacar la pertinencia de mantener los modos tradicionales de producción agropecuaria, cuyos costos han sido menores y más deseables en comparación con las inversiones necesarias de precarizarse sus condiciones (Kydd y Dorward, 2002). Razón por la cual el Estado debería intervenir de modos complementarios sobre el sector, propugnando por el fortalecimiento de la agricultura y de modelos multimodales que reviertan la polarización de ingresos, recursos y oportunidades entre los habitantes rurales (Machado, 2009). Todo ello, no sobra decirlo, en el marco de una planificación del territorio que tenga en cuenta las particularidades y valores ecológicos, para garantizar la sostenibilidad en los modos de apropiación de la oferta natural.

Financiación. En el presente artículo se recoge y actualiza la contribución hecha en la tesis titulada ‘Estructura de incentivos en el sector palmicultor colombiano: potencialidades y limitantes del cambio técnico’, la cual se desarrolló en el marco del Programa de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto de Estudios Ambientales de Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia, entre 2013 y 2015.

Conflicto de intereses. El manuscrito fue preparado y revisado con la participación de los autores, quienes declaran no tener algún conflicto de interés que ponga en riesgo la validez de los resultados aquí presentados.

Referencias

- Ahumada, C., 1996. El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana. El Áncora Ediciones, Bogotá.
- Ashley, C., Maxwell, S., 2002. Rethinking rural development. For. Trees Livelihoods 12, 155-161. DOI: 10.1080/14728028.2002.9752420

- Bisang, R., Gutman, G., 2005. Acumulación y tramas agroalimentarias en América Latina. Rev. CEPAL 87, 115-129.
- Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), 1993. La apertura en Colombia. Agenda de un proceso. Bogotá.
- CENIPALMA, 2007. Informe de labores CENIPALMA 2007. Bogotá.
- CENIPALMA, 2008. Informe de labores CENIPALMA 2008. Bogotá.
- CENIPALMA, 2009. Informe de labores CENIPALMA 2009. Bogotá.
- CENIPALMA, 2010. Informe de labores CENIPALMA 2010. Bogotá.
- CENIPALMA, 2011. Informe de labores CENIPALMA 2011. Bogotá.
- CENIPALMA, 2012. Informe de labores CENIPALMA 2012. Bogotá.
- CENIPALMA, 2013. Informe de labores CENIPALMA 2013. Bogotá.
- CENIPALMA, 2014. Informe de labores CENIPALMA 2014. Bogotá.
- CENIPALMA, 2015. Informe de labores CENIPALMA 2015. Bogotá.
- CENIPALMA, 2016. Informe de labores CENIPALMA 2016. Bogotá.
- CENIPALMA, 2017. Informe de labores CENIPALMA 2017. Bogotá.
- CENIPALMA, 2018. Informe de labores CENIPALMA 2018. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia (CRC), 1990. Ley 16, por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 39.153. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia (CRC), 1993. Ley 101, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Diario Oficial 41.149. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia (CRC), 1994. Ley 138, por la cual se establece la cuota para el fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite y se crea el Fondo del Fomento Palmero. Diario Oficial 41.389. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia (CRC), 1999. Ley 588, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 'Cambio para Construir la Paz'. Diario Oficial 44.071. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia (CRC), 2017. Ley 1876, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 50.461. Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), 2007. CONPES 3477, estrategia para el desarrollo competitivo del sector palmero colombiano. Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), 2008a. CONPES 3558, estrategias para fortalecer las convocatorias para el desarrollo rural. Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), 2008b. CONPES 3510, lineamientos de política para promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia. Bogotá.
- Contraloría General de la República de Colombia (CGR), 2014. Informe de Actuación Especial (ACES). Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER 'Actuación Especial sobre la acumulación irregular de predios baldíos en la Altillanura Colombiana' año 2012. CGR – CDSA, N°00686. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2016. Resultados 3° Censo Nacional Agropecuario. Tomo II. Bogotá.
- Delgado Cabeza, M., 2010. El sistema agroalimentario globalizado: imperios alimentarios y degradación social y ecológica. Rev. Econ. Crít. 10, 32-61.
- Delgado Cabeza, M., Gavira, L., 2006. Agricultura y trabajo rural en la globalización. Rev. Esp. Estud. Agrosoc. Pesq. 211, 21-61.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1999. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002: Cambio para construir la paz. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2003. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2007. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2010. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para Todos. Bogotá.
- Etxezarreta, M., 2006. Los elementos que conforman la evolución de la agricultura. En: Etxezarreta, M. (Coord.), La agricultura española en la era de la globalización. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Serie Estudios, Madrid. pp. 27-96.
- FEDEPALMA, 2000. Anuario estadístico 2000. El cultivo de la palma de aceite en Colombia y el mundo 1995-1999. Bogotá.
- FEDEPALMA, 2001. Anuario estadístico 2001. La agroindustria de la palma de aceite en Colombia y el mundo 1996-2000. Bogotá.
- FEDEPALMA, 2005. Anuario estadístico 2005. La agroindustria de la palma de aceite en Colombia y el mundo 2000-2004. Bogotá.
- FEDEPALMA, 2008. Anuario estadístico 2008. La agroindustria de la palma de aceite en Colombia y en el mundo 2003-2007. Bogotá.

- FEDEPALMA, 2010. Anuario estadístico 2010. La agroindustria de la palma de aceite en Colombia y en el mundo 2005-2009. Bogotá.
- FEDEPALMA, 2014. Anuario estadístico 2014. La agroindustria de la palma de aceite en Colombia y en el mundo 2009-2013. Bogotá.
- FEDEPALMA, 2017a. Anuario estadístico 2017. Principales cifras de la agroindustria de la palma de aceite en Colombia 2012-2016. Bogotá.
- FEDEPALMA, 2017b. Informe de labores Fondos Parafiscales Palmeros 2017. Bogotá.
- Gereffi, G., 2001. Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. *Rev. Problem. Desarro.* 32, 9-37. DOI: 10.22201/iiec.20078951e.2001.125.7389
- Graziano Da Silva, J., Gómez, S., Castañeda, R., 2010. Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina. Algunas reflexiones. *Rev. Austral Cienc. Soc.* 18, 5-20. DOI: 10.4206/rev.austral.cienc.soc.2010.n18-01
- Kydd, J., Dorward, A., 2001. The Washington Consensus on poor country agriculture: analysis, prescription and institutional Gaps. *Devel. Policy Rev.* 19, 467-478. 10.1111/1467-7679.00145
- Lara, S., 1998. Globalización económica y flexibilización productiva en la agricultura. En: Pablos, J. (Ed.), *Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organización flexible del trabajo en la agricultura mexicana*. Procuraduría Agraria, México DF. pp. 60-92.
- Machado, A., 2009. La Reforma Rural: una deuda social y política. Centro de Investigación para el Desarrollo (CID), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- MADS; PNUD, 2014. Quinto Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá.
- McMichael, P., 1999. Política alimentaria global. *Cuad. Agrar.* (17-18), 9-28.
- Presidencia de la República de Colombia (PRC), 1989. Decreto 624, por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. *Diario Oficial* 38.756. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia (PRC), 1994. Decreto 1730 por el cual se reglamenta la Ley 138 del 9 de junio de 1994. *Diario Oficial* 41.476. Bogotá.
- Puyana, A., Thorp, R., 2000. Colombia: economía política de las expectativas petroleras. Globalización, políticas sectoriales y empleo. 2a ed. Tercer Mundo Editores; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México; Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI); Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Ramírez, V., J., 2012. Clúster, una visión alternativa para el desarrollo alternativo. En: Rodríguez D., M. (Ed.), *Gestión de clúster en Colombia: una herramienta para la competitividad*. Facultad de Administración, Universidad de los Andes; Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-FOMIN, Bogotá. pp. 1-16.
- Roth, A., 2007. Introducción a la evaluación de políticas públicas. En: Roth Deubel, A., López Rodríguez, J., Vargas, A., Quiñonez, J., Lozano, A. (Eds.), *Fundamentos de Políticas Públicas*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. pp. 126-142.
- Rudas, G., Espitia, J., 2013. La paradoja de la minería y el desarrollo. Análisis departamental y municipal para el caso de Colombia. En: Viana Saldarriaga, J. (Ed.), *Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Vol. 2. Contraloría General de la República (CGR), Bogotá.
- Stringer, C., Ge, G. 2010. New Zealand agri-business investment in South America: a global value chain perspective. *J. Glob. Compet. Gov.* 4, 84-101.
- Téllez, G., Piñeros, G. 2009. Descentralización y parafiscalidad: el Fondo Nacional del Ganado. En: Téllez, G., Cubillos, A. (Ed), *Políticas públicas y sector agropecuario. Relaciones, implicaciones económicas y ambientales*. Grupo de Investigación en gestión de empresas pecuarias, GIGEP, Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. pp. 67-77.
- Torres Parada, J., 2011. Ideas para la formulación de Políticas Públicas de desarrollo regional. Universidad Libre, Seccional Cúcuta. San José de Cúcuta, Colombia.
- Worster, D., 2008. Transformaciones de la Tierra. Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES); Coscoroba Ediciones, Montevideo.