



¿Qué hacer en

desarrollo de la agricultura?

Juan José Perfetti



FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

1. Problemas

Durante las últimas décadas, el desempeño de la agricultura colombiana se ha caracterizado por un crecimiento bajo, que no está acorde con los potenciales productivos del país en disponibilidad de tierras para el desarrollo agropecuario y forestal. Basta señalar que solo se utiliza el 25% de las tierras con potencial agrícola (que suman 22 millones de hectáreas). Además, la agricultura colombiana ha crecido por debajo tanto del crecimiento promedio mundial como del de las principales agriculturas latinoamericanas.

En muchos productos agropecuarios Colombia exhibe, comparado con los países líderes a nivel mundial, bajos niveles de productividad (toneladas por hectárea). Para el caso del grupo de los importables (como el arroz, el maíz y la leche) las ganancias en la productividad no constituyen la principal fuente de crecimiento de su producción, dadas las bajas tasas de crecimiento de los rendimientos. En este grupo de productos, con muy contadas excepciones, el país ha venido perdiendo participación en la producción mundial, un indicador muy grueso de la pérdida o falta de competitividad.

Aunque las exportaciones agropecuarias y agroindustriales de Colombia han crecido a través del tiempo, su desempeño está muy por debajo del que presentan los principales países agroexportadores de la región. Además, estas exportaciones están altamente concentradas en unos pocos productos tradicionales (café, flores, banano y azúcar). Ello a pesar de que los mercados internacionales representan oportunidades crecientes y diversas para las actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales, pesqueras y de conservación de recursos naturales. A pesar de su potencial y sus probados efectos sobre el desarrollo económico y social de los territorios rurales, las agroexportaciones no constituyen un gran impulsor del crecimiento sectorial como sí ocurre en el caso de nuestros pares regionales.

Por su parte, las importaciones agropecuarias y agroindustriales del país han venido creciendo a un ritmo mayor que el de las exportaciones. En parte, ello se ha debido, más recientemente, a la progresiva entrada preferencial de importaciones a través de los tratados de libre comercio (TLC), especialmente de EE. UU. y la Unión Europea, y al poco aprovechamiento que el país ha hecho de estos tratados comerciales. Esto ha afectado negativamente el nivel del superávit de la balanza comercial agropecuaria y agroindustrial.

2. Causas

Diversos estudios han documentado cómo el marco de incentivos, derivado del deficiente y limitado esquema de políticas e instituciones con el cual ha contado el sector agropecuario, ha dado lugar a la asignación inadecuada de los recursos productivos. Particularmente, en esto han sido determinantes la política comercial (vía la protección), la de tierras (por la

falta de tributación se favorece la valorización por encima del uso productivo de este recurso) y la del gasto público sectorial (donde se privilegian los subsidios y apoyos sobre la creación de bienes públicos). De esta forma se han creado las condiciones para la generación de rentas.

El marco de incentivos, al distorsionar la asignación de los recursos productivos, desincentivar las mejoras en productividad e inhibir el desarrollo de nuevas alternativas productivas (especialmente de aquellas con vocación exportadora), da lugar tanto a la baja productividad y competitividad que exhiben las distintas actividades agropecuarias como al bajo crecimiento agregado del sector. Ello afecta el crecimiento sectorial y la capacidad de enfrentar, de forma competitiva, los mercados externos de exportación y la oferta proveniente del exterior, como es el caso particular de la entrada creciente de las importaciones derivada de los TLC y muy especialmente de los que se tienen con EE. UU. y la Unión Europea. En particular, de cara a la operación en pleno de estos dos tratados (hecho que cada vez está más próximo en la medida que avanza la finalización de los períodos de desgravación gradual y la entrada de mayores volúmenes de importaciones libres de arancel¹), el sector agropecuario colombiano podría experimentar un fuerte choque de oferta que impactaría negativamente al sector, haciendo de ello un problema altamente crítico para el desarrollo rural por sus probables consecuencias económicas y sociales de no adoptarse las acciones de política aquí sugeridas.

3. Propuestas

Dada la diversidad regional que caracteriza a la geografía colombiana y al hecho de que son las condiciones y las capacidades con que cuenta cada territorio las que más directamente determinan las posibilidades competitivas de su producción, se propone que, desde el punto de vista estratégico,

¹ La entrada en vigor del TLC con Estados Unidos tuvo lugar el 15 de mayo de 2012. Los períodos de desgravación acordados para algunos bienes agropecuarios sensibles son: los aceites y grasas entre 5 y 10 años, el azúcar entre 9 y 15 años, la carne bovina y el frijol 10 años, los productos lácteos entre 11 y 15 años, el maíz 12 años, el pollo 18 años y el arroz 19 años. Por su parte, el TLC con la Unión Europea entró en vigor en julio de 2013. En productos lácteos la desgravación va hasta 15 años. La carne de cerdo, la avicultura, el maíz y el arroz fueron excluidos del acuerdo. En los dos acuerdos se estableció la entrada creciente de contingentes de importación hasta el final de los períodos de desgravación, cuando aplicará el libre flujo de mercancías.

las políticas y las acciones en materia de crecimiento y desarrollo de la agricultura para el próximo período presidencial (2022-2026) se centren, prioritariamente, en tres pilares: la tierra, el capital básico y la institucionalidad. Con ello se establecería un marco de incentivos que facilitaría un uso más adecuado del suelo agropecuario, la asignación de los recursos productivos en actividades más productivas y competitivas, y la creación de bienes públicos que posibilitarían un mayor crecimiento y desarrollo (sostenible) de la agricultura. Ello, además, debería impulsar las agroexportaciones, que se convertirían en un eficaz factor de transformación del campo dados sus muy favorables impactos económicos y sociales sobre los territorios rurales.

El pilar de la tierra. Su objetivo es que, al tiempo que se mejore la seguridad jurídica del acceso a la tierra, se consiga que el uso de la tierra agropecuaria se ajuste a sus usos potenciales. Esto se logra acelerando y finalizando la adopción plena a nivel nacional del catastro multipropósito; alcanzando en, por lo menos, un 60% la formalización de los títulos de propiedad rural; y presentando al Congreso de la República un proyecto de ley sobre el “derecho real de superficie” adentro de la frontera agrícola.

El pilar del capital básico². Su objetivo es asegurar el desarrollo y la disponibilidad del capital básico asociado con las principales fuentes de la productividad y la competitividad de las actividades agropecuarias. Esto implica el fortalecimiento de las capacidades para el desarrollo científico y tecnológico agropecuario y del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA); la expansión de la cobertura del riego y drenaje y la modernización de los esquemas de gestión, incluida la capacidad de estructuración y formulación de proyectos de inversión; el desarrollo de sistemas de información de apoyo a la toma de decisiones en el sector agropecuario y rural; el fortalecimiento y actualización de las políticas sanitarias y del Sistema

² Cuando se habla de capital básico se hace referencia, siguiendo a Hernández y Becerra (2013), al “capital que provee servicios de apoyo para la operación de la inversión privada”. El capital básico, aunque en algunos casos puede asumir la forma de bien público, no necesariamente lo es teniendo en cuenta la definición que de este se tiene según la teoría económica. Además, su provisión no tiene por qué estar administrativamente a cargo del Estado. Sin embargo, su desarrollo y fortalecimiento debe ser prioridad del Estado en la formulación y ejecución de las políticas públicas para el desarrollo económico y social.

Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Sistema MSF); y la modernización y profundización del sistema de crédito y seguro agropecuario.

El pilar de la institucionalidad sectorial. En consideración al carácter claramente territorial que tiene el desarrollo del sector agropecuario, se propone establecer como el mecanismo ordenador de la institucionalidad territorial agropecuaria, la creación y puesta en marcha, a nivel departamental³ y para sus correspondientes productos agropecuarios y agroindustriales más importantes, el arreglo institucional de la triple hélice⁴ (Universidad-Estado-Empresa, UEE). Como resultado del arreglo UEE se deberán constituir y formalizar las agendas y acuerdos específicos para el desarrollo productivo sectorial en los distintos departamentos, las cuales deberán convertirse en programas y proyectos para su cofinanciación por parte del gobierno nacional y de los otros actores territoriales involucrados.

Referencias

Delgado, Martha (2019). “Uso potencial y efectivo de la tierra agrícola en Colombia: resultados del Censo Nacional Agropecuario”. Fedesarrollo.

Hernández, Antonio & Alejandro Becerra (2013). “Capital básico para la agricultura colombiana”. En **Perfetti et al. (2013)**, Fedesarrollo & SAC.

Junguito, Roberto, Juan José Perfetti & Alejandro Becerra (2014). “Desarrollo de la Agricultura Colombiana”. Cuadernos de Fedesarrollo No. 48. Fedesarrollo.

Misión para la Transformación del Campo (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Departamento Nacional de Planeación.

Perfetti, Juan José & Jesús Botero (eds.) (2018). *Política comercial agrícola: nivel, costos y efectos de la protección en Colombia*. Fedesarrollo.

³ Con el tiempo, estos arreglos deberán migrar hacia su conformación a niveles subregionales (o funcionales) y a la conformación de alianzas públicos-privadas. Con esto se le daría a su trabajo mayor especificidad, pertinencia y eficacia territorial.

⁴ Este es el nombre genérico como se le conoce a este arreglo institucional que ya opera en algunas regiones del país. En este caso se implementaría específicamente para las actividades agropecuarias y agroindustriales e incluiría, según las circunstancias, dentro de los tres ejes principales (Universidad-Estado-Empresa) a los centros de investigación, los gremios y las asociaciones de productores, y a los otros servicios de apoyo al desarrollo del sector como son el crédito, la extensión y la asistencia técnica, etc.

Perfetti, Juan José, Antonio Hernández, José Leibovich & Álvaro Balcázar (2013).
Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia. Fedesarrollo & SAC.