

## El agro colombiano: perspectivas para su desarrollo

Esta Nota reporta los principales resultados de cuatro investigaciones del CEDE sobre políticas públicas colombianas para el desarrollo rural. Los estudios se concentran principalmente en analizar los instrumentos existentes para desarrollar el sector agropecuario, en evaluar el impacto de un eventual TLC sobre éste y, por último, en revisar la adecuación de los servicios financieros y no financieros para los hogares rurales. Estos resultados permiten proponer recomendaciones de política para el sector rural en general.

### Situación actual

El sector agropecuario ha tenido un pobre desempeño en los últimos dieciséis años. Por un lado, el área cosechada ha tenido una caída del 25% y, por otro, se ha estancado su productividad. La evolución del área cosechada en Colombia entre 1961 y 2006 se caracterizó por dos claros crecimientos en sus cultivos: el primero, explicado por el boom cafetero durante los años sesenta; y el segundo, por el cultivo de cereales durante los años ochenta (ver Gráfica 1). La fuerte caída en el área cosechada comenzó con la apertura en los noventa y se detuvo ocho años después. Desde la fecha, el sector se estabilizó alrededor de una media de 3,7 millones de hectáreas, volviendo con ello a los niveles de hace más de cuatro décadas.

La productividad en el cultivo ha tenido también un desempeño insatisfactorio, en especial la del cultivo de banano, soya, algodón y cebada. Aunque la palma, el café,

### Principales resultados

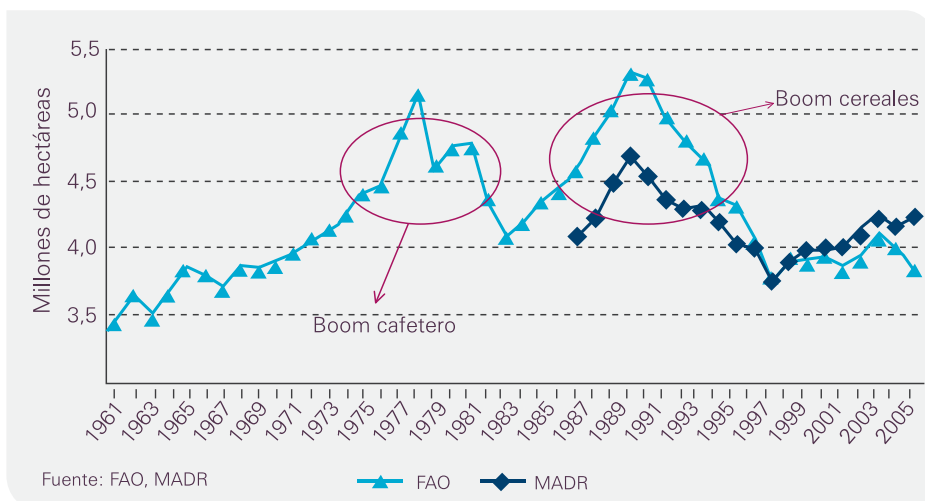
- El sector agrícola del país, desde la apertura comercial, ha reflejado una caída significativa en su producción estabilizándose en un crecimiento de largo plazo cercano al 3%. En contraste, la industria crece a tasas de hasta el 10%. Esta disminución se explica, en parte, por el alto proteccionismo ofrecido por el gobierno que ha blindado al sector de los procesos de competencia.

- La firma de un TLC con Estados Unidos se presenta como una buena oportunidad para obligar al sector a asumir los niveles de productividad y de calidad internacionales, restableciendo su dinámica y aumentando hasta en un 9% el valor de su producción.

- Si bien se esperan resultados positivos del TLC, unos acertados cronogramas de desgravación se hacen fundamentales para suavizar los efectos negativos del tratado.

- Los hogares rurales, a pesar de no verse muy afectados por la apertura, requieren de políticas que logren mejorar su calidad de vida; 586 mil hogares generan un ingreso monetario menor a 1.5 salarios mínimos.

Gráfica 1: Evolución del área cosechada en Colombia 1961 - 2006



Fuente: FAO, MADR

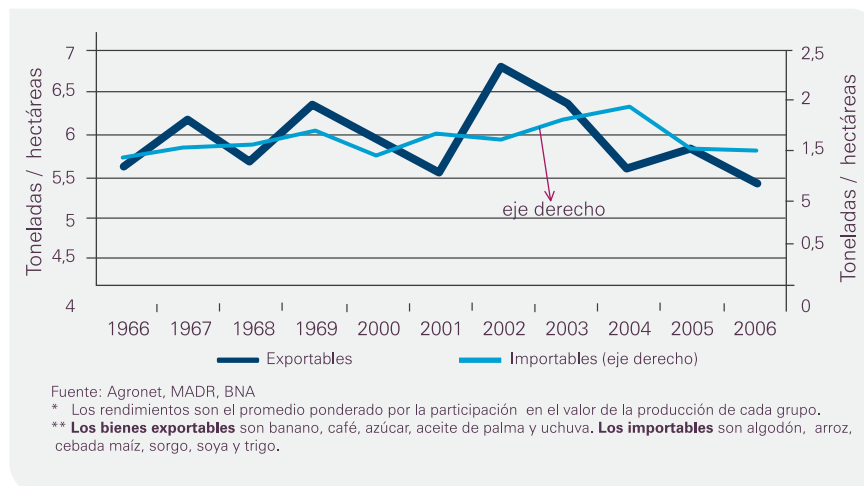
—▲— FAO —◆— MADR

Tomada de: Tovar, J. Uribe, E. (2008).

el maíz y el sorgo han reportado mejoras, éstas han sido modestas. Así, como se muestra en la Gráfica 2, aunque a finales de los sesenta y principios de los setenta la incorporación en los procesos de variedades mejoradas, fertilizantes y pesticidas generó importantes aumentos en la productividad, desde hace una década ésta permanece estancada.

De esta manera, a diferencia del sector industrial que ha reflejado tasas de crecimiento de hasta el 10%, el sector agropecuario se ha mantenido estancado después del proceso de apertura con una tasa de crecimiento de largo plazo del 3% (ver Gráfica 3). El desempeño del sector agropecuario no ha cambiado su dinámica, incluso a pesar del aumento, tanto en el número de mecanismos de soporte como en el valor de las transferencias, desde 1991. Dentro del conjunto de apoyos económicos destinados a los productores se encuentran: la introducción del Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP), un mecanismo de estabilización que obliga a un precio nacional de los productos agrícolas superior al internacional; las ayudas directas, las cuales son mayores —como proporción del PIB— a las otorgadas al sector agrícola en Estados Unidos y similares a aquellas ofrecidas en los países de la OECD y Japón; el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), que busca fomentar la inversión en maquinaria y equipo; y el Programa de Agro Ingreso Seguro (AIS), que consiste en una ayuda a los produc-

**Gráfica 2: Productividad de bienes importables y exportables 1996 - 2006**



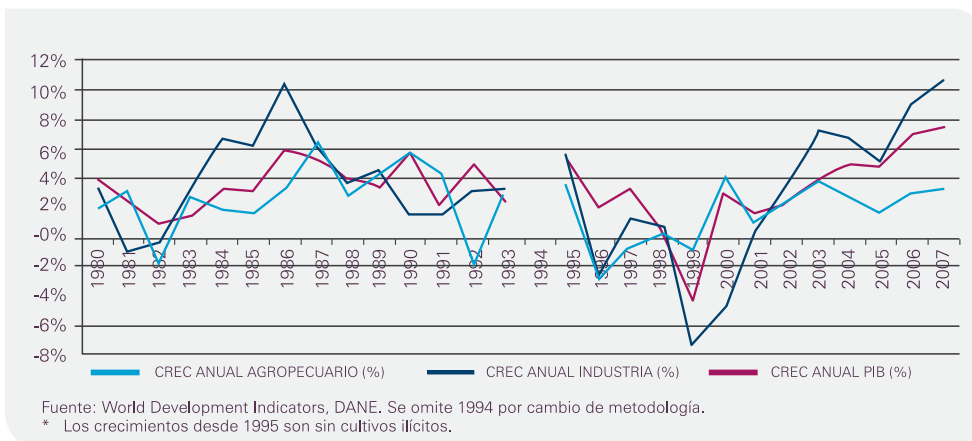
Tomada de: Tovar, J. Uribe, E. (2008).

tores para mejorar la competitividad de su producción y proteger sus ingresos en la medida en que resulten afectados por la internacionalización del mercado agropecuario.

## Un proteccionismo agropecuario

La lenta recuperación de la producción, a pesar del paquete de ayuda dirigido a dinamizar el sector, se explica en gran parte por la magnitud y focalización de estos mismos esfuerzos. C. Jaramillo (2008) examina los instrumentos existentes para la promoción de la actividad agropecuaria y muestra que el apoyo al agro ha aumentado de manera importante especialmente en los últimos 7 años. El estudio calcula el valor de los subsidios y apoyos económicos implícitos en tasas de crédito y otros instrumentos enfocados al sector —administrados principalmente por FINAGRO— y los estima en más de 2 billones de pesos. También identifica que estos apoyos se encuentran altamente concentrados por beneficiario y producto: el 60.6% se dirigió sólo al 10% de los beneficiarios en 2007, al tiempo que el ganado, la pesca, el café, el arroz, la palma africana, las flores, las frutas, el banano y los productos forestales recibieron 80% del total de las ayudas entre 2000 y 2007.

**Gráfica 3: Colombia evolución del PIB total, industrial y agropecuario 1980 - 2007**



Tomada de: Tovar, J. Uribe, E. (2008).

Por último, el estudio muestra que existe una redundancia en los instrumentos de inversión y financiamiento con un promedio de dos a tres instrumentos por producto en cada año.

De acuerdo con el estudio realizado por J. Tovar y E. Uribe (2008) sobre el crecimiento en el largo plazo del sector agrícola, el proceso de apertura no reflejó incrementos importantes en términos de productividad, precisamente por la implementación de los fuertes apoyos estatales. Éstos, en lugar de dirigirse temporalmente hacia los productores que en el corto plazo se perjudicarían con la política comercial nacional, se dirigieron a proteger cada vez más al antiguo sector agropecuario impidiendo la entrada de nuevos competidores. Los autores concluyen que, en tanto el proceso de competencia capaz de aumentar la competitividad en el sector agropecuario no ha tenido lugar, la reestructuración necesaria para su inserción en mercados internacionales se ha retrasado. De esta manera, aunque los autores consideran que la intervención estatal es necesaria, sostienen que los esfuerzos por blindar el sector han neutralizado los incentivos para mejorar la productividad que originalmente se pretendía alcanzar con la apertura comercial.

## La implementación de un TLC

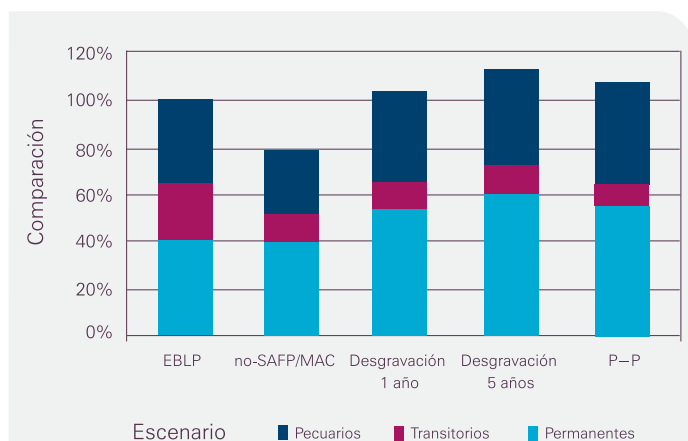
Ahora bien, dado el estancamiento del sector agropecuario, un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos se presenta como una oportunidad para redinamizarlo. En especial, porque los procesos de competencia generan mayor productividad y ésta es, precisamente, una debilidad del sector agropecuario actual. Con la firma de un TLC se espera entonces poder ubicar a la producción agropecuaria de nuevo en una senda creciente de producción. En efecto —según simulaciones generadas por C. Jaramillo, J. Maldonado y J. Tovar (2007)—, de lograrse la firma de un TLC con Estados Unidos, el valor de la producción del sector agropecuario aumentaría en un 9% como consecuencia de su reacomodación.

Sin embargo, no todos los productores saldrían beneficiados. De aquí la importancia de los cronogramas de desgravación, esto es, del ritmo de desmonte de las preferencias arancelarias. Como se muestra en la Gráfica 4, el crecimiento del valor de la producción agropecuaria reaccionaría de forma diferente

según cada escenario de desgravación. Una retirada inmediata de todas las preferencias contraería el valor de la producción en un 20%, mientras una desgravación a 5 años —como la estipulada en las negociaciones del TLC— podría generar un crecimiento del 9%. Estos escenarios de proyección y simulación, como también lo evidencia la gráfica, sugieren un cambio en la participación de los productos pecuarios, transitorios y permanentes en el total de la producción.

En particular, la participación de los cultivos transitorios (algodón, arroz, cebada, flores, frijol, maíz amarillo, maíz blanco, sorgo, soya, trigo) en el PIB agropecuario se vería afectada al disminuir en 16 puntos porcentuales. Los términos logrados hasta ahora en la negociación del tratado contemplan esta dificultad. Por este motivo, la producción de los bienes transitorios contaría con un cronograma de desgravación que duraría, en algunos productos, hasta 19 años. El caso no es el mismo para los cultivos permanentes y la producción pecuaria cuya participación se espera que aumente al favorecerse de una pronta liberación. El azúcar, el cacao, el café y la palma africana pasarían de un 41% a un 50% y la carne de res, cerdo y pollo, de 35% a 40%, en su participación en el PIB agropecuario. En particular, se destaca el desempeño de la palma africana y del ganado vacuno y porcino. Cabe aclarar que, si bien sectores como el

**Gráfica 4: Comparación del valor de la producción en los diferentes escenarios**



Fuente: Datos Minagricultura, cálculos CEDE. Nota: La sigla MAC corresponde a los Mecanismos de Administración de Contingentes Agropecuarios introducidos por el decreto no. 430 de 2004 y la sigla SAFP al Sistema Andino de Franja de Precios introducido por la decisión 371 en la Comisión del Acuerdo de Cartagena en 1995.

Tomada de: Jaramillo, C., Maldonado, J. y Tovar, J. (2007).

avícola se verían perjudicados, el efecto de estos dos últimos compensaría más que proporcionalmente la caída en la producción de pollo.

En consecuencia, concluyen los autores, los cronogramas de desgravación propuestos a la fecha —alrededor de los quince años para los productos más afectados y desgravaciones más rápidas para los productos que saldrían favorecidos— son adecuados para mitigar los efectos negativos de la apertura y permitir los aumentos necesarios en productividad. Entre los beneficios, sin embargo, no sólo figura el aumento esperado de ésta sino también el desarrollo de una agenda interna que ayude a superar el deficiente manejo sanitario y fitosanitario que ha caracterizado al país. Para competir en los mercados mundiales —en especial con Chile y México en productos como frutas y hortalizas— el país debe implementar con rigurosidad las medidas estipuladas por la Organización Mundial de Comercio (OMC), por el Servicio de Inspección de Salud Vegetal y Animal (APHIS) del Departamento de Agricultura de los EEUU (USDA) y por el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria (SASA) de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Con su aplicación, se espera que aumente la gama y volumen de productos colombianos comercializados con Estados Unidos y que se disminuyan los riesgos potenciales a la sanidad animal, vegetal y ambiental de los territorios, al igual que los riesgos potenciales a la salud de los ciudadanos.

## Pequeños agricultores<sup>1</sup>

El tránsito a un sector rural competitivo requiere, no obstante, del mantenimiento de apoyo al sector que debe determinarse según las características de los productores, a saber: pequeños productores, agroindustriales y medianos y grandes no agroindustriales (MGnA). Las políticas de ayuda deben estar especificadas para cada uno de estos grupos. En particular, éstas deben concentrarse, por un lado, en la adopción de tecnologías por parte de la agroindustria y los MGnA y, por el otro, en la reorganización de los pequeños agricultores. Lo primero porque los productos que tendrán mejores posibilidades después de la apertura —los permanentes y

pecuarios— requieren de mayor inversión en capital. Y lo segundo porque los pequeños agricultores, que corresponden a 742 mil hogares, mantienen todavía estándares muy bajos de calidad de vida.

El estudio preparado por J. Maldonado, R. Moreno y J. Varas (2007) para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concluye que los efectos agregados de un eventual TLC con Estados Unidos sobre el hogar como consumidor, productor y oferente de mano de obra, en un escenario de corto plazo (5 años), generan una ligera mejora de 0,5% para la agricultura familiar (AF). Esta mejoría se explica con el aumento en el ingreso real de los hogares rurales por razón de una disminución en los precios de los bienes de consumo. En un escenario de desgravación a mediano plazo (12 años), sin embargo, el impacto sería ligeramente negativo (-1.35%), explicado, principalmente, por la caída en la participación en el PIB agropecuario de los bienes transitorios.

Los modestos resultados de la simulación sugieren que la agricultura familiar no se encuentra fuertemente vinculada con el comercio internacional. En efecto, al consistir su producción principalmente en bienes no transables —esto es, bienes que ni se importan ni se exportan como la yuca y la papa— la agricultura familiar se encuentra, por sus propias características, protegida de las fluctuaciones del mercado internacional.

Sin embargo, aunque la eventual firma del TLC no tenga repercusiones muy profundas en la agricultura familiar, los autores insisten en que su implementación debe aprovecharse para generar políticas estatales que mejoren la calidad de vida de los hogares rurales. Éstas, contrario a lo que se traía, no deben consistir en apoyos y compensaciones para ciertos destinatarios, sino que deben estar orientadas a la provisión de bienes públicos. La infraestructura vial, las comunicaciones, la salud y la educación, entre otros, no sólo evitan las pérdidas de eficiencia asociadas a las ayudas directas, sino que además generan externalidades positivas que se ven reflejadas en rendimientos crecientes a escala de las inversiones realizadas.

<sup>1</sup> A lo largo de la Nota se agrupan los actores productivos del sector agropecuario en cinco categorías: familiares, pequeños, medianos, grandes no agroindustriales, y agroindustria. Las distinciones entre agricultor familiar y pequeño agricultor de un lado y agroindustria y agricultor grande no agroindustrial del otro no son estándar pero tienen sentido económico a la luz de los estudios; se originan en las diferencias en el mercado de destino del producto, la tecnología de producción y el acceso efectivo al crédito. Son distinciones que permiten caracterizar mejor las necesidades del campo y el impacto diferencial de las políticas públicas que le atañen.

## Servicios financieros y no-financieros

El estudio de Maldonado, Moreno y Vargas (2007) señala que el acceso a los servicios financieros para los productores agropecuarios y, en particular, para los pequeños productores, ha venido desarrollándose en los últimos años. Sin embargo, en el caso de FINAGRO, sus créditos no alcanzan a satisfacer las necesidades de la agricultura familiar. Debido a los objetivos propios del fondo, éstos están orientados a las actividades del sector y a los productores que cuenten ya con una cierta capacidad productiva y tecnológica. Sin embargo, muchos de los pobladores rurales tienen requerimientos de financiamiento que no están asociados a actividades agropecuarias o carecen de la capacidad de endeudamiento exigida (que suele estar asociada con los requerimientos de capacidad instalada). Como resultado, los créditos ofrecidos son insuficientes.

Las restricciones de FINAGRO, que en últimas coinciden con las restricciones de los créditos tradicionales, hacen que

programas como PADEMÉR, con sus servicios financieros y no financieros se presenten como alternativas importantes para suplir las falencias en el financiamiento de microempresarios rurales. PADEMÉR, en particular, se orienta hacia productores con requerimientos específicos para ayudarles a superar etapas de desarrollo intermedias. Otro de los programas que ha traído beneficios al sector rural es Familias en Acción, en especial a los hogares cuyos ingresos son inferiores a 1.5 salarios mínimos, esto es, al 79% de los hogares asociados a la agricultura familiar.

Además de la reestructuración de los servicios financieros y no financieros, según C. Jaramillo (2008), un elemento ausente que parece indispensable en una política comprensiva de desarrollo rural es la promoción de actividades económicas alternativas. El bienestar de los hogares rurales podría verse mejor servido si se brindan alternativas de ingreso fuera de la actividad agropecuaria, alternativas que a su vez hagan más atractivas las poblaciones rurales como focos de actividad económica en general.

### Recomendaciones de política

- Concentrar los esfuerzos estatales en la incorporación de tecnologías a la agroindustria y medianos y grandes no agroindustriales y, en la reorganización de los pequeños agricultores.
- Orientar las políticas que buscan ayudar a los hogares rurales hacia la provisión de bienes públicos en lugar de continuar con los apoyos y compensaciones dirigidos a destinatarios específicos.
- Reestructurar los servicios financieros y no financieros de las áreas rurales con miras a ofrecer a las familias agrícolas los recursos que necesitan, para suplir sus necesidades, y para mejorar y diversificar su capacidad productiva.
- Aunque la eventual firma del TLC no tenga repercusiones muy profundas en la agricultura familiar, se recomienda aprovechar su implementación para generar políticas estatales que mejoren la calidad de vida de los hogares rurales.

## Comité editorial

Carlos Caballero	Director Escuela de Gobierno
Sandra García	Directora Académica Escuela de Gobierno
Alejandro Gaviria	Decano Facultad de Economía
Ana María Ibáñez	Directora CEDE
Christian Jaramillo	Profesor Asistente Facultad de Economía
Adriana Márquez	Coordinadora de Proyectos Especiales
Deiryn Edith Reyes	Secretaria General Escuela de Gobierno

### En esta edición:

Christian Jaramillo	Editor
Johanna Mick	Redacción
Melissa Vergara	Coordinadora Publicación

### Acerca de los investigadores

Christian Jaramillo, Ph.D. en Economía, University of Michigan, es Profesor Asistente de la Facultad de Economía.

Jorge Tovar, Ph.D en Economía, Universidad de California, Berkeley, es Profesor Asistente de la Facultad de Economía.

Jorge Higinio Maldonado, Ph.D en Economía Agrícola, Ambiental y del Desarrollo, Ohio State University, es Profesor Asociado de la Facultad de Economía.

Rocío del Pilar Moreno Sánchez, Magíster en Economía Agrícola, Ambiental y del Desarrollo, Ohio State University, actualmente es investigadora del CEDE y de CIFOR.

Eduardo Uribe, Ph.D. Fertilidad y Manejo de Suelos Tropicales, North Carolina State University, es Socio Optim Consult. Ltda.

Juan Xavier Vargas, Magíster en Economía Ambiental y de Recursos Naturales, Universidad de los Andes, actualmente reside en Guayaquil, donde es profesor universitario y consultor.

### Referencias

Maldonado, J., Jaramillo, C., Tovar, J. (2007). *El impacto del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Colombia en el sector agropecuario*. Facultad de Economía, Cede.

Maldonado, J., Moreno, R., Varas, J. (2007). *Impactos del TLC sobre Agricultura Familiar y políticas compensatorias*. Facultad de Economía, Cede.

Jaramillo, C. (2008). *Examen de los instrumentos existentes para la promoción de la actividad agropecuaria en Colombia*. Facultad de Economía, Cega.

Tovar, J., Uribe, E. (2008). *Reflexiones sobre el crecimiento de largo plazo del sector agrícola en Colombia*. Series Documentos Cede, 2008-10.

## Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

La Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes inició actividades en el segundo semestre de 2006, guiada por el interés de proponer soluciones interdisciplinarias y técnicas a los problemas de índole social, económica y política. La Escuela orienta sus actividades a mejorar la calidad de las políticas públicas y la administración del Estado. Para ello, busca formar líderes en la gestión de las diferentes instituciones del Estado y de la sociedad civil, en la investigación académica y en el análisis y formación de opinión y así convertirse en un punto de encuentro entre la sociedad civil, el gobierno y la opinión pública, en el que se discutan, enseñen e investiguen los temas más relevantes para la consolidación de la democracia, la creación de una sociedad más justa y la modernización y el desarrollo del país.

Para mayor información sobre los programas y eventos de la Escuela visite <http://gobierno.uniandes.edu.co>

## Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico - Facultad de Economía

El Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, fue fundado el 1 de septiembre de 1958 como parte de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes y fue el primer centro privado de investigación económica en el país. Su objetivo es realizar investigaciones teóricas y empíricas en el campo del desarrollo económico, social y ambiental de Colombia y América Latina. Los trabajos investigativos del CEDE son un referente para el diseño de la política económica, social y ambiental del país. El CEDE ha contribuido a lo largo de su historia al desarrollo de una comunidad académica activa, comprometida con el pensamiento científico y de cara a los problemas socio-económicos y ambientales del país y de América Latina.

Para mayor información visite [http://economia.uniandes.edu.co/es/investigaciones\\_y\\_publicaciones/cede](http://economia.uniandes.edu.co/es/investigaciones_y_publicaciones/cede)