

DESARROLLO DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA

Roberto Junguito
Juan José Perfetti
Alejandro Becerra

Edición Convocatoria
Germán Botero de los Ríos
Debates Presidenciales 2014

Marzo, 2014

CUADERNOS
FEDESARROLLO
48

Cuadernos de Fedesarrollo
Número cuarenta y ocho

Cuadernos de Fedesarrollo

- 1 Tasa de cambio en Colombia
Mauricio Cárdenas
- 2 Los dólares del narcotráfico
Roberto Steiner
- 3 Perspectivas de la industria aseguradora: 1997-2010
Natalia Salazar - Sandra Zuluaga
- 4 Salud, educación y desempleo. Diagnóstico y recomendaciones
Proyecto Agenda Colombia I
Mauricio Reina - Denisse Yanovich
- 5 Infraestructura, orden público y relaciones internacionales.
Diagnóstico y recomendaciones - Proyecto Agenda Colombia II
Mauricio Reina - Denisse Yanovich
- 6 Tributación en Colombia
Roberto Steiner - Carolina Soto
- 7 Las aseguradoras y el régimen de inversión
María Angélica Arbeláez - Sandra Zuluaga
- 8 Petróleo y región: el caso del Casanare
Alejandro Gaviria - Adriana González - Juan Gonzalo Zapata
- 9 La sostenibilidad de las reformas del sector eléctrico en Colombia
Ulpiano Ayala - Jaime Millán
- 10 Misión del ingreso público
Miembros del Consejo Directivo
- 11 Economías regionales en crisis: el caso del Valle del Cauca
Juan José Echavarría - Israel Fainboim - Luis Alberto Zuleta
- 12 El nuevo comercio minorista en Colombia
Mauricio Reina - Luis Alberto Zuleta

- 13 El leasing en Colombia: diagnóstico e impacto sobre la inversión y el crecimiento
María Angélica Arbeláez - Fabio Villegas - Natalia Salazar
- 14 Los servicios financieros y el TLC con Estados Unidos: oportunidades y retos para Colombia

Roberto Junguito - Cristina Gamboa (Editores)
- 15 Reflexiones sobre el aporte social y económico del sector cooperativo colombiano
Miguel Arango - Mauricio Cárdenas - Beatríz Marulanda - Mariana Paredes
- 16 Evaluación del impacto del TLC entre Colombia y Estados Unidos en la economía del Valle del Cauca
Camila Casas - Nicolás León - Marcela Meléndez
- 17 La infraestructura de transporte en Colombia
Mauricio Cárdenas - Alejandro Gaviria - Marcela Meléndez
- 18 El marco institucional para la regulación, supervisión y el control de los servicios públicos en Colombia: propuesta para su fortalecimiento
Carlos Caballero - Alejandro Jadresic - Manuel Ramírez Gómez
- 19 Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad
Mauricio Cárdenas - Valerie Mercer-Blackman
- 20 El sector de materiales de la construcción en Bogotá - Cundinamarca
Camila Aguilar - Nicolás León - Marcela Meléndez
- 21 Estudio sobre la propiedad intelectual en el sector farmacéutico colombiano
Emilio José Archila - Gabriel Carrasquilla - Marcela Meléndez - Juan Pablo Uribe
- 22 La política social de telecomunicaciones en Colombia
Andrés Gómez-Lobo - Marcela Meléndez
- 23 El modelo de intervención ReSA: en pos de la superación del hambre en las zonas rurales
Juan José Perfetti del C.
- 24 La reforma del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado: impacto sobre el recaudo
Mauricio Santa María - Sandra Viviana Roza

- 25 La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal
Mauricio Cárdenas - Mauricio Reina
- 26 Evaluación económica de la inclusión de la vacuna antineumocócica en el Plan Ampliado de Inmunización
Mauricio Santa María - Fabián García - María José Uribe
- 27 Sobre teoría de juegos, proceso presupuestal y situación fiscal en Colombia
Mauricio Olivera
- 28 Análisis de la competencia en la industria colombiana de cigarrillos
Marcela Meléndez - Tatiana Vásquez
- 29 Evaluación económica del *Plan Colombia*
Daniel Mejía
- 30 El mercado de la energía eléctrica en Colombia: características, evolución e impacto sobre otros sectores
Mauricio Santa María - Nils-Henrik Von Der Fehr - Jaime Millán - Juan Benavides Orlando Gracia - Erika Schutt
- 31 Impacto socioeconómico del sector azucarero colombiano en la economía nacional y regional
María Angélica Arbeláez - Alexander Estacio - Mauricio Olivera
- 32 La Ley de Fronteras y su efecto en el comercio de combustibles líquidos
Orlando Gracia - Manuel Maignushca - Luis Ernesto Mejía - David Yanovich Sandra Cortés - Germán Galindo - Erika Schutt
- 33 Programa ReSA: fortalecimiento de las bases de la seguridad alimentaria en el sector rural
Juan José Perfetti - Juan Carlos Gallego - María Camila Perfetti
- 34 El impacto del transporte aéreo en la economía colombiana y las políticas públicas
Mauricio Olivera - Pilar Cabrera - Wendy Bermúdez - Adriana Hernández
- 35 El impacto del leasing financiero sobre la inversión y el empleo en las firmas colombianas
Natalia Salazar - Pilar Cabrera - Alejandro Becerra

- 36 Impacto del sector de servicios petroleros en la economía colombiana
Mauricio Olivera - Luis Alberto Zuleta - Tatiana L. Aguilar - Andrés F. Osorio
- 37 Caracterización del empleo en el sector palmicultor colombiano
*Mauricio Olivera - Diego Escobar - Norberto Rojas - Julián Moreno
Claudia Quintero - Anamaría Tibocha*
- 38 La política comercial del sector agrícola en Colombia
*Hernando José Gómez - Juan Camilo Restrepo - John Nash - Alberto Valdés
Mauricio Reina - Sandra Zuluaga - Wendy Bermúdez - Sandra Oviedo - Juan José Perfetti*
- 39 Hacia una política integral de medicamentos biotecnológicos en Colombia
Juan Gonzalo Zapata - Sergio Bernal - Jairo Castillo - Katherine Garzón
- 40 Elaboración de una Evaluación Integral de Sostenibilidad (EIS) para Colombia
Helena García Romero - Adriana Hernández Ortiz
- 41 Dinámica regional del sector de bienes y servicios petroleros en Colombia
*Felipe Castro - Luis Alberto Zuleta - Juan Fernando Alandette
Sandra Milena Fonseca - Sebastián Martínez*
- 42 Contrabando de Cigarrillos y Tributación en Colombia
*Juan Gonzalo Zapata - Adriana Sabogal - Ana Cecilia Montes
Germán Rodríguez - Jairo Castillo*
- 43 El Estatuto de Profesionalización Docente: Una primera evaluación
Alejandro Ome
- 44 Análisis económico de la normativa de libre competencia en Colombia
David Bardey - Alejandro Becerra - Pilar Cabrera
- 45 Análisis de la situación energética de Bogotá Cundinamarca
*Astrid Martínez Ortiz - Eduardo Afanador - Juan Gonzalo Zapata - Jairo Núñez
Ricardo Ramírez - Tito Yepes - Juan Carlos Garzón*
- 46 Infraestructura de transporte en Colombia
Tito Yepes - Juan Mauricio Ramírez - Leonardo Villar - Juliana Aguilar
- 47 Estudio sobre los impactos socio-económicos del sector minero en Colombia: encad-
namientos sectoriales
Astrid Martínez Ortiz - Tatiana Aguilar Londoño

48 Desarrollo de la agricultura colombiana

Roberto Junguito - Juan José Perfetti - Alejandro Becerra

Desarrollo de la agricultura colombiana*

*Roberto Junguito***

Juan José Perfetti

*Alejandro Becerra****

Marzo, 2014

* Este estudio fue financiado por Fedesarrollo con los recursos del Premio de investigación German Botero de los Ríos 2013.

** Los autores son, respectivamente, Exdirector de Fedesarrollo e Investigador Asociado de Fedesarrollo. Se agradecen las valiosas opiniones y sugerencias que, a través de encuentros personales, un grupo de expertos compartió con los autores. También fueron muy útiles los comentarios recibidos de parte de las directivas de Fedesarrollo y de los participantes al seminario en donde se presentó el primer borrador del estudio. Sin embargo, el texto final es responsabilidad exclusiva de los autores.

*** Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

Primera edición: marzo 2014

© Fedesarrollo

ISBN: 978-958-57963-9-3

Edición, armada electrónica: Consuelo Lozano | Formas Finales Ltda.

Impresión y encuadernación: La Imprenta Editores S.A.

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

Contenido

INTRODUCCIÓN	1
RESUMEN EJECUTIVO	3
CAPÍTULO UNO Hechos estilizados y retos de la agricultura	9
CAPÍTULO DOS Política comercial	17
CAPÍTULO TRES Investigación agrícola	27
CAPÍTULO CUATRO Gasto público en la agricultura	35
CAPÍTULO CINCO Política social rural	43
CAPÍTULO SEIS La problemática de la tierra	51
CAPÍTULO SIETE El marco institucional agropecuario y rural	59
BIBLIOGRAFÍA	67

INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como objetivo presentar a consideración de los candidatos a la Presidencia de la República un documento técnico sobre el marco general de la política agrícola y rural que debe implementarse en Colombia a partir del próximo cuatrienio. El estudio contiene una descripción sintética de la situación del sector, los retos que enfrentan el crecimiento y el desarrollo de la agricultura colombiana, y las recomendaciones de política que deben adelantarse para dinamizar el sector y cerrar las brechas que se presentan con los sectores urbanos. La implementación de estas recomendaciones permitirá que el sector agropecuario, los productores y los trabajadores del campo cumplan con las funciones que la agricultura debe desplegar en el proceso de desarrollo y las de tipo social que el gobierno debe poner en marcha para coadyuvar en el bienestar de la población rural, en el mejoramiento de los ingresos de los habitantes del campo, en la generación de empleo formal, y en la reducción de la pobreza rural.

Para ello, el estudio se centra en unas áreas específicas de la política sectorial y las cuales los autores consideran que son fundamentales para el desarrollo de la agricultura y de los territorios rurales. Dadas las limitaciones de espacio, adentro de cada una de estas áreas el análisis se concentra en aquellos temas de política pública más prioritarios. En este orden de ideas, el estudio, además de esta introducción y del resumen ejecutivo que contiene el enfoque del trabajo y las principales conclusiones, se organiza en siete capítulos los cuales son, en su orden, hechos estilizados y retos de la agricultura, política comercial, investigación agrícola, gasto público en la agricultura, política social rural, la problemática de la tierra, y el marco institucional agropecuario y rural.

RESUMEN EJECUTIVO

Como se ilustra a lo largo de este estudio, la agricultura colombiana no presenta un desempeño destacable frente a las necesidades de desarrollo, las problemáticas de los habitantes de los territorios rurales, las potencialidades naturales con que se cuenta, y las oportunidades de crecimiento que ofrecen los mercados interno e internacional. El discreto comportamiento de la agricultura ha significado la pérdida progresiva de participación del sector en el PIB total, al tiempo que le ha impedido cumplir cabalmente con las funciones básicas que de esta se espera en el proceso general de desarrollo. Además, sus resultados han estado por debajo del promedio de Latinoamérica.

En un entorno externo que favorece y valora la importancia que la agricultura tiene como fuente de crecimiento económico y desarrollo social de los países y unas condiciones internas que demandan un desarrollo más dinámico del sector agrícola y de los territorios rurales, resulta inevitable establecer un marco de políticas e instituciones que cree las condiciones para la superación de los cuellos de botella que dificultan la marcha del sector y asegure el desarrollo sostenible del mismo. Igualmente, dicho marco debe propiciar la creación de capacidades y la generación de oportunidades, al tiempo que debe asegurar un aprovechamiento adecuado y sostenible de los recursos naturales, y el avance en las transformaciones sociales necesarias para hacer del campo un lugar de progreso y bienestar para las personas que lo habitan, de tal forma que se reduzcan las brechas con las ciudades.

Históricamente, el desarrollo del sector agropecuario y rural ha enfrentado dos grandes problemas. El primero es que las políticas de orden económico y social han discriminado en contra del desarrollo de la agricultura y de los territorios rurales, al tiempo que han favorecido las actividades y la población de las zonas urbanas. En materia de política comercial, los estudios de Schiff y Valdés (1992), mostraban cómo la protección del sector manufacturero era un impuesto para la agricultura. Aunque esta discriminación ha tendido a reducirse con la apertura comercial iniciada a principios de la década del noventa, la discriminación se refleja en otros aspectos, como

la asignación de recursos para la investigación y el desarrollo tecnológico que ha privilegiado abiertamente la actividad manufacturera. Además, la asignación del gasto presupuestal para el desarrollo agrícola y rural ha tenido una participación inferior a la que el sector tiene en el PIB total. Por el lado del desarrollo social, las políticas en educación, salud, pensiones y protección frente a los riesgos laborales también se han concentrado en las zonas urbanas. Aunque la pobreza rural se ha venido reduciendo, la brecha con las ciudades se mantiene alta e incluso se ha ampliado.

El segundo problema tiene que ver con el hecho de que la estructura de incentivos vigentes frente a la propiedad y el acceso a la tierra, la política comercial agrícola, y la asignación del gasto público sectorial afectan adversamente la adecuada asignación de los recursos productivos en la agricultura ha dado lugar a rentas a grupos reducidos de agricultores. Así, en Colombia la tierra con vocación para la agricultura ha sido subutilizada, convirtiéndose estas en fuente de acumulación y valorización. La alta protección comercial a la agricultura, a la vez que eleva los precios internos de los bienes importables por encima de los internacionales, distorsiona la asignación de recursos e inhibe el desarrollo de nuevas alternativas productivas. Finalmente, el gasto público destinado prioritariamente a los apoyos y los subsidios directos desincentiva las mejoras en productividad y competitividad, y no crea las condiciones para asegurar un crecimiento alto y un desarrollo de base amplia.

En lo que sigue de este estudio se propone como una prioridad de las políticas agrícola y rural la adopción de un conjunto de acciones dirigidas a la superación de los problemas antes señalados y el establecimiento de unas instituciones (organizaciones y políticas) más inclusivas que estimulen la educación, el cambio tecnológico y el bienestar, mediante la participación de la población rural (Acemoglu y Robinson, 2012).

Por tanto, asegurado un gasto público que le dé un tratamiento proporcional al aporte que hace la agricultura y el sector rural al PIB total y equivalente a la aguda problemática económica y social que se vive en los territorios rurales, y establecido un nuevo marco de incentivos que facilite

el uso adecuado de la tierra agrícola, la asignación de los recursos productivos en las actividades en las que el país exhibe ventajas comparativas y competitivas, y la creación de bienes públicos que faciliten el desarrollo de la agricultura y los territorios rurales, el trabajo se centra en el análisis y las propuestas de política en factores claves que garanticen las condiciones de competitividad de la agricultura colombiana, como son las actividades de investigación, tecnología e innovación (CT+I) y el gasto público en infraestructura y servicios de apoyo productivos; las condiciones de equidad, como lo es el gasto público social y para el desarrollo rural; y las condiciones de sostenibilidad, con una adecuada política de tierras y de manejo de los recursos naturales. Estas propuestas de política requieren una institucionalidad que permita la ejecución eficaz de las mismas, de tal forma que se garantice, en términos de Acemoglu y Robinson, la transición de unas instituciones extractivas a unas más inclusivas.

En este orden de ideas, a continuación se resumen las principales recomendaciones del estudio. En cuanto a la política comercial, se considera fundamental mantener y fortalecer el proceso de internacionalización de la agricultura. Igualmente, es de gran importancia que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) formule y ponga en marcha, en coordinación con otros Ministerios y entidades, el Programa Nacional Agropecuario de Reconversión, Competitividad y Exportaciones-PNARCE. La fuente de financiamiento de este Programa deben ser los recursos provenientes de la Ley 1133 de 2007 por medio de la cual se creó el Programa "Agro, Ingreso Seguro - AIS". Asimismo, es necesario que el MADR, conjuntamente con otros Ministerios y entidades, formule y ejecute la Agenda Pública para la promoción de los productos exportables no tradicionales.

Entendidas las actividades de CT+I como la fuente principal de la productividad y la competitividad de la agricultura y dado que el gasto en investigación agrícola tiene un inmenso beneficio social, se propone establecer una renta de destinación especial proveniente de los ingresos corrientes del gobierno, como es el caso del Sistema General de Participación, para el financiamiento de la investigación agrícola. Asimismo, debe

fortalecerse a CORPOICA para que esté en capacidad efectiva de actuar como eje central del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria. Se recomienda el establecimiento de un esquema de becas, financiado con una porción de los recursos de transferencias dirigidas a la investigación agrícola, para la especialización de los investigadores en las distintas disciplinas. También debe establecerse que una porción de los recaudos de los actuales fondos parafiscales se dirija al financiamiento de doctorados en dichas disciplinas. Se propone que el MADR formule un Plan de CT+I Agropecuaria de Largo Plazo y que establezca en su organigrama una "Dirección de CT+I" dedicada exclusivamente a estos temas. Además, debe crearse el Consejo Nacional de CT+I Agropecuaria que asesore al MADR (y en general al Gobierno Nacional) en la formulación de la política de CT+I Agropecuaria y en el seguimiento a la misma.

En materia gasto público, el gobierno debe establecer, como meta explícita en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, incrementar de manera gradual la participación del gasto agrícola en el gasto total al menos hasta el 3%. Resulta igualmente necesario prever el desmonte de los subsidios directos y los apoyos de precios y limitarlos mediante criterios explícitos, como son que deben ser de bajo monto, focalizados en los más pobres, transitorios, con un objetivo definido y desconectados de rubros específicos. Esto implica que la prioridad del gasto público sectorial debe centrarse en la generación de bienes públicos, como el riego, la asistencia técnica, las carreteras, la información, etc.

Para asegurar las condiciones de equidad en los territorios rurales y en las actividades agropecuarias se propone que a través de la Política Social y de Desarrollo Rural se extienda la protección social a la población rural y se busque cerrar la brecha frente al sector urbano. En este sentido urge dotar al Viceministerio de Desarrollo Rural con el mandato amplio de coordinar al nivel nacional la política social y de desarrollo rural en Colombia. El Viceministerio debe orientar los recursos del MARD relacionados con el desarrollo agropecuario y rural, a establecer y poner en marcha las políticas de estímulo a la producción del pequeño productor agropecuario. Para

ello se deben fortalecer y privilegiar los apoyos directos hacia al pequeño campesino mediante los instrumentos de la política sectorial tales como el crédito, la asistencia técnica, y el riego.

En materia de tierras se considera necesario introducir modificaciones al impuesto predial, fijando tarifas progresivas según tamaño de los predios y más elevadas en caso de subutilización de la tierra. También se requiere desarrollar disposiciones que faciliten los contratos de arriendo de tierra a largo plazo, al tiempo que se debe aprobar y reglamentar el esquema previsto en el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural en el artículo 279 sobre superficiarios a quienes se delega el uso de la tierra.

Para avanzar en el establecimiento de un marco institucional para el sector es necesario que el MADR tenga como su función principal la formulación de las políticas para el desarrollo de la agricultura y de los territorios rurales. Por tanto, el MADR debe contar con dos Viceministerios. Se propone que el Ministerio se encargue de la coordinación de la formulación de un Plan de Acción para el Desarrollo Rural que anualmente sea puesto a consideración del CONPES y el cual cuente con el aval del CONFIS. Para asegurar la formulación y la coordinación efectiva de la ejecución del Plan se sugiere la creación de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo Rural. Igualmente, se propone la creación de un Fondo de Cofinanciamiento del Desarrollo Agropecuario y Rural a través del cual se canalice la ejecución de una parte de los recursos de inversión asignados al MADR para el desarrollo agropecuario y rural. También se aconseja crear las Agencias Regionales de Desarrollo Rural como gestoras del desarrollo rural en el ámbito departamental. El mecanismo de encuentro y diálogo entre el Gobierno Nacional y las Agencias Regionales de Desarrollo Rural deberá ser el Consejo para el Desarrollo Rural. En dicho Consejo se definirían los planes y programas anuales, su financiamiento, los compromisos de las partes, y se haría el seguimiento a la ejecución de los mismos.

Hechos estilizados y retos de la agricultura

Luego de que durante buena parte del siglo pasado la agricultura fuese la fuente principal del crecimiento y el desarrollo del país, en los últimos 20 años el sector ha venido perdiendo importancia de manera acelerada. Según cifras del WDI del Banco Mundial, la agricultura colombiana pasó de una contribución del 25% del PIB en 1965 a un 6% en 2012. De otra parte, durante el período 1990-2011 el crecimiento del PIB agropecuario, además de volátil, presentó tendencia a la baja. La tasa promedio anual real de crecimiento de la agricultura durante dicho período fue de 2,2%, tasa que se ubica por debajo de la correspondiente al promedio de América Latina y el Caribe (ALC) que fue de 2,7% (Gráfico 1).

La pérdida de importancia de la agricultura es el resultado del desarrollo de la economía del país y la baja productividad del sector (Banco Mundial, 2008). Cuando se analiza la participación de los diferentes sectores económicos en el PIB total se observa que durante las últimas décadas el desarrollo del país se ha visto impulsado por el gran avance de otros sectores diferentes a la agricultura¹. Por otro lado, en los últimos años se ha presentado una caída en la productividad del sector. Según datos de Ludena (2011), entre los años 2001 y 2007 la tasa de crecimiento de la Productividad Total del Factores (PTF) del sector agrícola cayó significativamente².

PIADAL (2013), partiendo de la tesis de que el sector agrícola en su condición de actividad productiva multidimensional es capaz de hacer

¹ Esto es especialmente cierto en los casos de los servicios financieros, minería, y servicios públicos (generación de energía eléctrica y las tecnologías de la información y las comunicaciones).

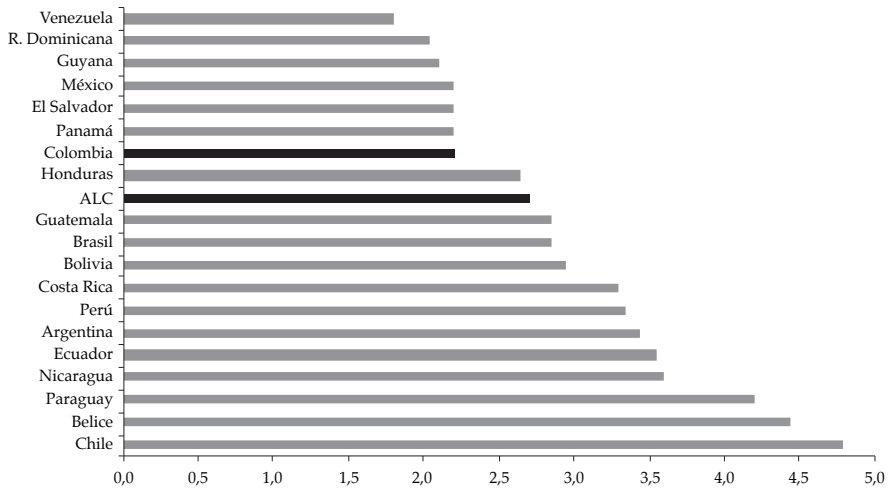
² Según Kalmanovitz y López (2006), en la década de los noventa la PTF fue, contrario a lo que aconteció en la pasada década, la fuente principal de crecimiento agrícola. Por su parte, en el cultivo de café la productividad nacional se estancó en los últimos 15 años en comparación con otros países productores, como Brasil, cuya productividad se duplicó (Cano *et al.*, 2012).

Gráfico 1. Participación de la agricultura en el PIB y la tasa de crecimiento

Colombia: crecimiento de la agricultura
(1990-2012)



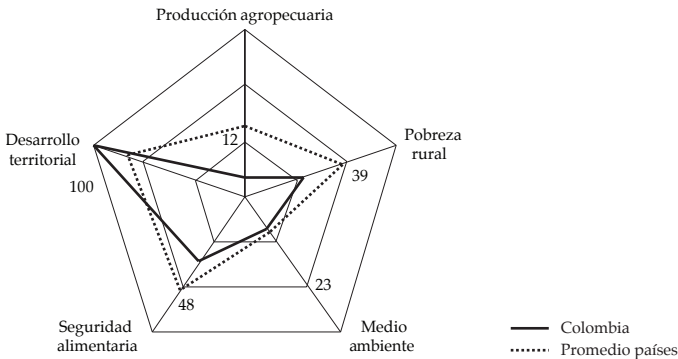
Crecimiento anual promedio del PIB agropecuario en Latinoamérica
(1990-2011)



Fuente: World Bank. WDI y CEPAL.

múltiples y significativos aportes al desarrollo de las naciones, realiza, para un conjunto de países latinoamericanos, un análisis en el que se revisan las cinco dimensiones en las cuales se concreta dicho aporte. Los resultados del estudio, además de ratificar que el crecimiento de la producción agropecuaria de Colombia ha sido inferior a la del promedio regional, muestra cómo la capacidad de garantizar el acceso universal a alimentos suficientes y de calidad fue inferior a la del conjunto de la región (Gráfico 2)³. Otros resultados desalentadores se refieren al hecho que el avance en la reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente fueron inferiores a los del promedio de América Latina. Solo en términos de desarrollo territorial Colombia supera el promedio regional.

Gráfico 2. Diamante PIADAL para el caso de Colombia



Fuente: PIADAL (2013).

³ PIADAL (2013) define las variable para la construcción del diamante de la siguiente manera: el indicador para el objetivo de Crecimiento Agrícola es un índice compuesto de la tasa de crecimiento porcentual del Producto Interno Bruto Agropecuario (período 1990-2010), y el crecimiento de la Productividad Total de Factores (PTF); el Indicador para el objetivo de Reducción de la Pobreza Rural es un índice que calcula la tasa de pobreza rural para el año 2007 de la CEPAL como porcentaje de la población rural que no es pobre (ingreso per cápita superior a US\$2 por día); el Indicador para el objetivo de Protección Ambiental es el porcentaje de cambio en la Superficie Forestal para el período 1990-2010; el Indicador para el objetivo de Seguridad Alimentaria se calcula a través del porcentaje de Desnutrición Infantil a nivel país (para años determinados según la información disponible para cada caso según FAO) entre el año 2000 y el 2011, multiplicado por el porcentaje de población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria; y el Indicador para el objetivo de Desarrollo Territorial se estima como el porcentaje de municipios que se desarrollan respecto del total de municipios del país multiplicado por la brecha del PIB entre la región más rica y la más pobre.

Aunque algunos estudios, como el de Valdés *et al.* (2010), muestran que el moderado crecimiento de la agricultura en el país ha contribuido a la reducción de la pobreza, al compararse esta con otros países latinoamericanos (Gráfico 3) se tiene que dichos avances son insuficientes pues todavía hay una gran parte de la población rural colombiana que vive en situación de pobreza.

Según cifras del DANE, en el año 2012 en las áreas rurales del país vivían 12 millones de personas (26% de la población nacional). De estas, el 46,1% era pobre y el 22,8% vivían en la pobreza extrema (indigencia). Según Perry (2010), estos datos muestran que la pobreza en Colombia tiene un marcado carácter rural. Además, una de las singularidades del país es que las principales problemáticas económicas, sociales, políticas y de seguridad, se presentan, con mayor virulencia, en las áreas rurales⁴ (Gráfico 3).

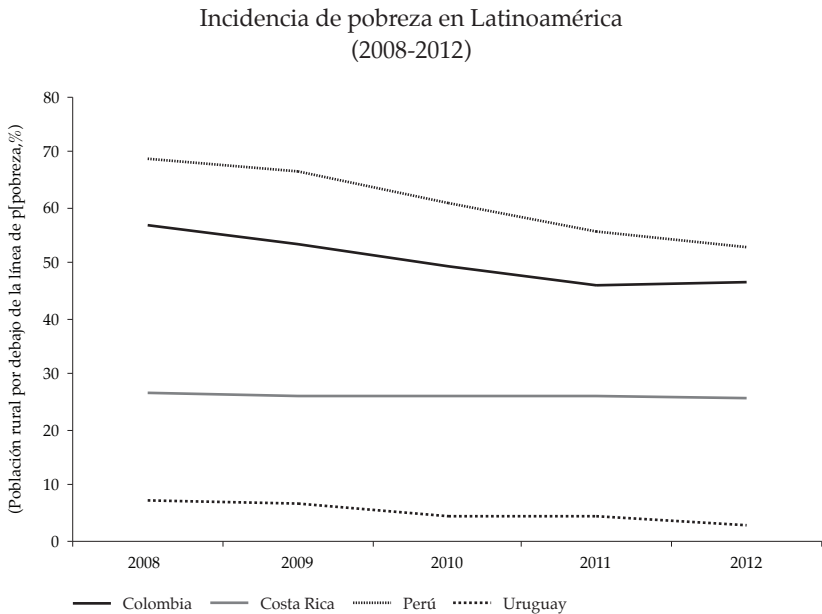
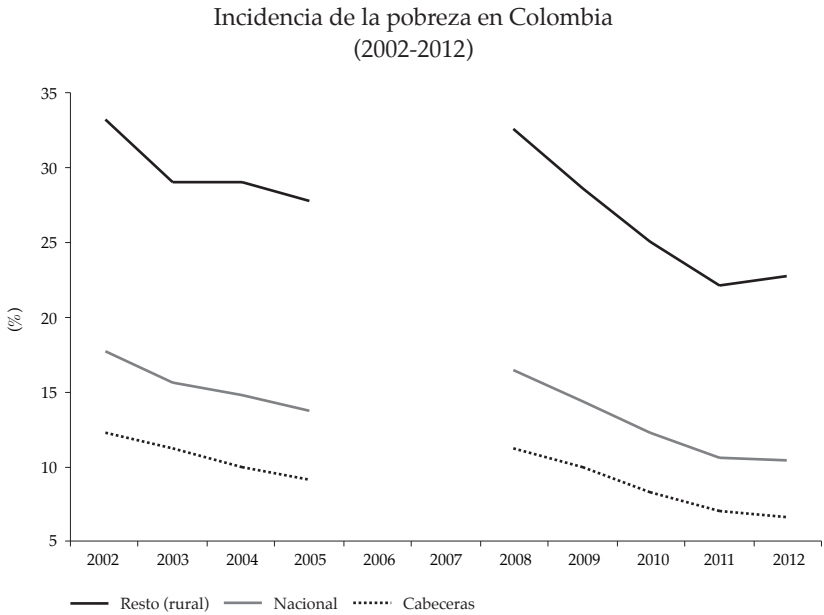
Es importante anotar que para conseguir disminuir la brecha entre los sectores rural y urbano no sólo se necesita poner en marcha programas de desarrollo rural que involucren a la población que vive en dichos territorios, sino que es fundamental asegurar la atención a los hogares de los pequeños productores agropecuarios los cuales, según Leibovich *et al.* (2013), representan el 72% de los 2,9 millones de trabajadores vinculados a la agricultura.

Bajo este contexto y según datos del BID (2013), si el crecimiento agregado de Colombia, o de cualquier país latinoamericano, estuviera basado en la agricultura, este crecimiento sería 2,7 veces más efectivo en la reducción de la pobreza que un crecimiento del PIB no agropecuario, y la contribución de la agricultura al aumento de los ingresos de los más pobres sería al menos 2,5 veces mayor a la del sector no agrícola⁵.

⁴ En 2012 la pobreza extrema en los territorios rurales era casi cinco veces la registrada en los centros urbanos.

⁵ De Janvry y Sadoulet (2010) encuentran que, al descomponer la reducción total de la pobreza en su componente rural, el urbano y el crecimiento de la población, los territorios rurales, gracias al crecimiento de la agricultura y los eslabonamientos a los que esta da lugar en dichos territorios, contribuyen con más de la mitad de la caída en la pobreza total.

Gráfico 3. Indicadores de pobreza Colombia y América Latina



Fuente: World Bank. WDI y CEPAL.

Esto pone de relieve lo estratégico que resulta para el país promover e impulsar el desarrollo de su sector agrícola el cual dispone de una amplia base de recursos naturales que, infortunadamente, se encuentra no sólo subutilizada sino también mal utilizada. Particularmente, de las 22,1 millones de hectáreas con vocación para uso agrícola Colombia sólo utiliza 5,3 millones de hectáreas, en otras palabras, únicamente se emplea el 24,1% del potencial. Adicionalmente, el potencial agropecuario se aproxima al 36,2% del territorio nacional, en donde a la agricultura le corresponde el 19,3% y a la ganadería el 13,3%. En el Cuadro 1 se muestra cómo, según la vocación del suelo y la cobertura y utilización actual del mismo, se presentan usos inadecuados del suelo en la agricultura, incluida la ganadería, las coberturas forestales y la conservación, los cuales generan conflictos ambientales en la asignación y el uso de la misma.

Con respecto a la expansión de las exportaciones agropecuarias, Reina *et al.* (2011) sostienen que las exportaciones de bienes agropecuarios y agroindustriales se pueden convertir en la principal fuente de crecimiento sectorial. Sin embargo, aunque a nivel de los planes de desarrollo se ha enfatizado en la importancia estratégica de las exportaciones agropecuarias no tradicionales, los resultados de las escasas acciones de política para promoverlas han sido muy pobres. Basta con señalar que en el año 2010

Cuadro 1. Vocación de uso, cobertura y uso actual del suelo

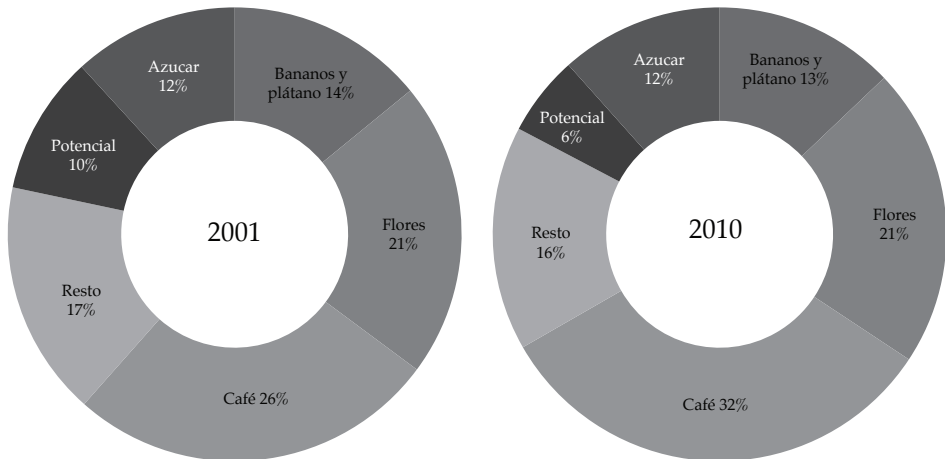
Tipos	Vocación de uso		Cobertura y uso	
	Área (has)	(%)	Área (has)	(%)
Agrícola	22.077.625	19,3	5.315.705	4,7
Ganadería	15.192.738	13,3	34.898.456	30,6
Agrosilvopastoril	4.057.776	3,6	5.064.191	4,4
Forestal	64.204.294	56,2	60.703.476	53,2
Conservación	6.303.503	5,5	4.332.133	3,8
Otras	2.338.864	2,0	3.860.840	3,4
	114.174.800		114.174.801	

Fuente: IGAC (2012).

la participación de los productos clasificados como de potencial exportador⁶ fue sólo el 5,7% del total de las exportaciones agropecuarias del país (Gráfico 4) cuando en 2011 era del 10%.

En cuanto a los principales retos que enfrentan la agricultura y el sector rural colombiano, Leibovich y Perfetti (2013) establecen que estos son: lograr un crecimiento alto y sostenible de la producción y la productividad agropecuaria como medio para asegurar la seguridad alimentaria del país así como la inserción creciente en los mercados externos; garantizar la protección, el manejo y la utilización adecuada y sostenible de los recursos naturales y tener la capacidad de ajustarse a los impactos del cambio climático; asegurar que los pequeños productores agropecuarios se vinculen plenamente al crecimiento y el desarrollo de la agricultura nacional; y crear las condiciones de progreso, equidad y vida digna de los habitantes rurales, de tal forma que se elimine la pobreza y se reduzca la inequidad en el campo.

Gráfico 4. Composición de las exportaciones agrícolas colombiana



Fuente: Reina *et al.* (2011).

⁶ Ver Perfetti (2011) en Gómez H. J, Restrepo J.C., Nash, J., ValdésValdés, A., Reina, M., Zuluaga, S., Bermudez W., Oviedo S, y Perfetti, JJ (2011). La política comercial del sector agrícola en Colombia. Cuadernos de Fedesarrollo.

CAPÍTULO DOS

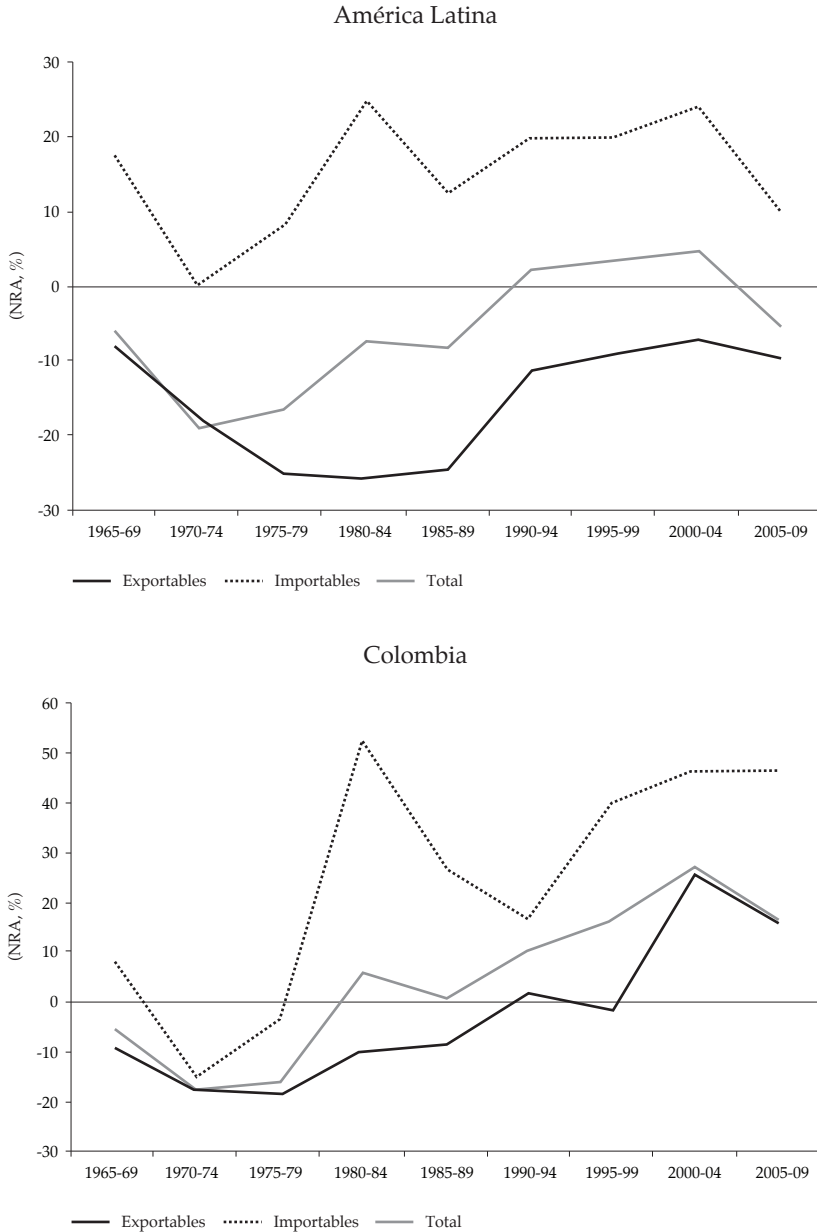
Política comercial

A pesar que desde principios de los años noventa del siglo pasado la agricultura colombiana ha sido sometida a un proceso creciente de apertura comercial e internacionalización y que en los TLC acordados se establecen cronogramas de desgravación perentorios, el sector agrícola mantiene altos niveles de protección y apoyos, los cuales han impedido que el país saque mayor provecho de las crecientes oportunidades comerciales que ofrecen los mercados internacionales agrícolas. Por tanto, la política comercial agrícola, de la mano de una política sectorial activa (PIADAL, 2013; Banco Mundial, 2008) como la que se propone en este trabajo, debe propiciar la consolidación definitiva de la internacionalización de la agricultura colombiana.

Según Valdés (2012), el país ha enfocado sus políticas comerciales hacia estrategias que pueden ser distorsivas y que afectan el crecimiento de su agricultura. En particular, dicho autor establece que entre el conjunto de naciones latinoamericanas Colombia presenta, para el grupo de importables, la tasa nominal de protección⁷ (Nominal Rate of Assistance, NRA) más alta (Gráfico 5). Esto ha significado que los consumidores colombianos tengan que pagar precios mayores que los de sus pares latinoamericanos con consecuencias indeseables sobre los niveles de pobreza. Según el estudio realizado por Gomez *et al.* (2013), el diferencial de precios internos del arroz frente al internacional resultado de la aplicación de medidas arancelarias y no arancelarias impuestas por el gobierno colombiano para proteger la producción de este cereal ha llevado a que "más de 1,2 millones de personas permanezcan en la pobreza y cerca de 450 mil en la pobreza extrema"⁸.

⁷ Desde el punto de vista conceptual, esta tasa es un indicador similar a un "arancel equivalente" en el caso de los importables y de un "impuesto de exportación equivalente" para los exportables.

Gráfico 5. Tasa Nominal de Protección (NRA) para Colombia y América Latina



Fuente: Valdés (2012).

De otra parte, la política comercial agrícola y la revaluación del peso han afectado el desempeño de las exportaciones del sector. Según cálculos hechos con base en la cifras de UN-Comtrade, aunque durante buena parte de la segunda mitad del siglo veinte el índice de las exportaciones agrícolas del país estuvo por encima de las del resto de naciones latinoamericanas, a partir del año 2000 el crecimiento de dicho índice para todos los países latinoamericanos sobrepasa al de Colombia. Este comportamiento de las exportaciones coincide con una mayor tasa de crecimiento anual del PIB agropecuario para Latinoamérica y una menor tasa para Colombia. No en vano durante los últimos años muchos países de América Latina se han enfocado a mejorar los incentivos a la inversión privada en el campo y a promocionar la expansión de las exportaciones agropecuarias (BID, 2013), mientras que Colombia, como se ilustra en el capítulo IV de este estudio, ha privilegiado la utilización de políticas distorsivas, especialmente a través de medidas de apoyos vía precios, que han afectado negativamente el desempeño de su agricultura⁹.

La evolución reciente de la balanza comercial agropecuaria del país¹⁰ muestra una pérdida de dinamismo desde el año 2007. Por el lado de las exportaciones, se mantiene una tendencia a que el grueso de las mismas esté constituida por productos tradicionales, algunos de los cuales, como es el caso del café, reciben apoyos y subsidios. La importancia que aún tienen las exportaciones cafeteras llega al punto de que el superávit de la balanza sectorial depende de las mismas (ver Gómez, 2011). Por otro lado, y no obstante los altos niveles de protección vigentes, las importaciones

⁸ A manera de ilustración, cuando hay un aumento de un 20% del precio del arroz, este tiene impactos importantes sobre la pobreza en el país debido a que la tasa de pobreza aumentaría de 32,7% a 33,6%, mientras que la tasa de indigencia se incrementaría de 10,4% a 10,8%.

⁹ El pobre desempeño de las exportaciones agrícolas colombianas durante los últimos diez años puede explicar el bajo crecimiento del PIB agrícola en comparación con el del promedio latinoamericano.

¹⁰ La balanza comercial de Colombia fue calculada por los autores para el período 1991-2012 con base en las cifras de UN-Comtrade.

agropecuarias han venido creciendo progresivamente. Este comportamiento es similar al de otros países latinoamericanos. El aumento de la población, el mejoramiento del ingreso y la diversificación de la dieta alimentaria han favorecido dicho aumento¹¹. De contera, estos factores también han impulsado el desarrollo del mercado interno de alimentos, lo cual se ha expresado en el dinamismo que presenta la producción de los bienes no transables y la de la agroindustria.

Al tiempo que se protege a la agricultura, el país se mueve en un escenario de promoción y negociación de los TLC llegando incluso a comprometerse con el cumplimiento de cronogramas de desgravación de aranceles y la eliminación de las franjas de precios para productos agrícolas¹². En el documento final del TLC entre los EE.UU. y Colombia quedó establecido el listado de desgravación de aranceles para los productos agrícolas el cual se aplicará, dependiendo del tipo de bien, durante largos períodos de tiempo¹³. En el entretanto se tiene prevista la aplicación de contingentes arancelarios. Esto hace que, aunque con lentitud y vacilaciones, el sector agrícola colombiano se mueva hacia unas condiciones de desarrollo con menos distorsiones comerciales.

Las recientes experiencias latinoamericanas de desarrollo de la agricultura tienen en común, por lo menos, dos características (PIADAL, 2013; Perfetti, JJ y Cortes S., 2013). Por una parte, el modelo de desarrollo agrícola es abierto, lo que hace que el comercio exterior se convierta en la principal

¹¹ Adicionalmente, hay algunos bienes, como el trigo, la cebada, el maíz o la soya, que Colombia produce de manera limitada, lo que obliga a su importación.

¹² Las franjas de precios agrícolas deberían ser objeto de una evaluación pues con el tiempo se han convertido en un medio de distorsión del comercio y, por ende, han perdido su capacidad de estabilización de precios e ingresos (Kalmanovitz y López, 2006; Reina, *et al.*, 2011).

¹³ La desgravación acordada en el TLC con Estados Unidos establece una reducción de aranceles de, por ejemplo, 19 años para el arroz, 18 para los cuartos traseros, 15 para los productos lácteos, y 12 para otros cereales como maíz y sorgo. La desgravación para la carne bovina y el aceite de soya está para 10 años.

fuelle de crecimiento sectorial (BID, 2013). Por otra, la política comercial generalmente va acompañada de un gran esfuerzo por abrir nuevas oportunidades para impulsar la producción nacional¹⁴. En Colombia, como se señaló, poco se ha avanzado en la diversificación y el aumento de la oferta exportadora¹⁵.

La internacionalización de la agricultura y la falta de una política explícita para enfrentar y aprovechar los TLC hacen necesario crear las condiciones para que el sector esté en capacidad efectiva de enfrentar de manera exitosa estas nuevas realidades. Ello implica promover la productividad y la competitividad de las diferentes actividades a través de la reconversión productiva del grupo de importables y de la promoción y el fortalecimiento de las exportaciones y, muy especialmente, de las no tradicionales. Igualmente, se debe evitar la adopción de medidas comerciales motivadas por situaciones ajenas al comercio exterior, como es el caso de las salvaguardias¹⁶ aplicadas recientemente por el gobierno y motivadas por los paros agrarios. Estas motivaciones deberían llevar a que el país asegure el uso adecuado¹⁷, altamente productivo y sostenible de sus tierras con vocación agrícola, ganadera y forestal.

¹⁴ En este punto hay interesantes experiencias a nivel regional, como el de Argentina con la soja. Según IICA (2012), dicho país incentivó el modelo de reducción de costos internos y la promoción en el exterior de su producción logrando, durante en los últimos 10 años, aumentar su productividad y las exportaciones de soja.

¹⁵ Como resultado de ello el desempeño de las exportaciones de productos con potencial en los mercados mundiales ha sido muy pobre. Durante los últimos años el valor de las exportaciones de un grupo de 49 productos no tradicionales con potencial exportador no sólo continúa siendo bajo sino que no logra despegar.

¹⁶ Esto implica que las salvaguardias se utilicen en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.

¹⁷ Ello debe llevar a que el uso de las tierras esté basado en la vocación del suelo y que, por tanto, se exploten las ventajas comparativas derivadas de la dotación de recursos naturales. Las propuestas de política del capítulo VI de este estudio precisamente van en la dirección de promover el uso adecuado del suelo según su vocación.

Por tanto, resulta de gran importancia que el MADR formule y ponga en marcha, en coordinación con otros Ministerios, como el de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), y entidades, como Proexport, el Programa Nacional Agropecuario de Reconversión, Competitividad y Exportaciones-PNARCE. La ejecución del Programa debería ser liderada por una institución como la Agencia para la Modernización y la Transformación Agropecuaria que proponen Leibovich y Perfetti (2013). Ello es de vital importancia pues la institucionalidad actual no asegura la eficiencia en la realización de este tipo de programas.

Idealmente, el PNARCE debería incorporar las propuestas y las acciones que en materia de reconversión y exportaciones adelantan las diferentes regiones del país a través de los gremios del sector o las Secretarías de Agricultura Departamentales¹⁸. Asimismo, el PNARCE deberá trabajar en coordinación con el Programa de Transformación Productiva del MinCIT en aquellos productos que hacen parte del mismo. Para la ejecución del Programa PNARCE, el Gobierno Nacional deberá apoyar a través del mecanismo de cofinanciación¹⁹ las distintas iniciativas que presenten y financien de forma conjunta los gremios o las asociaciones de productores, los agricultores beneficiados y los entes territoriales. Para ello el Gobierno deberá asegurarse que dichas iniciativas cuentan con los respectivos análisis técnicos y económicos que garantizan su viabilidad. Igualmente, es necesario establecer condiciones precisas para la utilización de los recursos

¹⁸ Fedearroz, por ejemplo, ejecuta el Programa AMTEC por medio del cual se busca conciliar mayores productividades del cultivo del arroz con un adecuado manejo del medio ambiente. Este Programa es la respuesta del gremio arrocero a los retos derivados de los TLC y, en particular, del que se tiene con Estados Unidos. De igual manera, la Secretaría de Agricultura de Antioquia adelanta programas de productividad en la leche y en las frutas para exportación.

¹⁹ En la determinación de los niveles de cofinanciación del PNARCE deberán tenerse en cuenta asuntos como el tipo de producto del que se trata, el potencial productivo del mismo, su grado de consolidación, la disponibilidad de tecnologías aplicables, etc. Además, la estructura de cofinanciación que se establezca debe garantizar que, al tiempo que se avanza en la reconversión productiva de los importables, se abran posibilidades reales de expansión de las exportaciones no tradicionales.

del Programa, las cuales deben ir en la dirección de lo que se establece en el capítulo IV de este estudio sobre gasto público. En particular, a los productores beneficiados con el Programa se les debe exigir, además de las contraprestaciones monetarias, otras asociadas, por ejemplo, a logros en productividad. De otra parte, para el diseño del Programa se debe hacer acopio de las experiencias y las lecciones de otros programas agrícolas o instrumentos²⁰ aplicados en Colombia, así como de las experiencias exitosas de exportaciones agrícolas del país y de Latinoamérica²¹.

En razón a que, precisamente, el Programa "Agro, Ingreso Seguro - AIS" fue creado para "mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía", la fuente de financiamiento del Programa PNARCE deben ser los recursos provenientes de la Ley 1133 de 2007 por medio de la cual se creó el programa AIS²², ahora conocido como el Programa DRE. La Ley 1133 dotó al AIS con recursos del Presupuesto Nacional por una cuantía mínima de quinientos mil millones de pesos anuales²³.

La reconversión de los importables demanda, en algunos casos, encontrar alternativas productivas regionales que los sustituyan. En estos casos es de gran importancia establecer los usos alternativos de dichos

²⁰ Como es el caso del Programa AIS que dispone de la evaluación de impacto (Econometría-SEI, 2011) y como ocurre con el ICR.

²¹ Un caso de gran importancia es el de las flores (Arbeláez *et al.*, 2012).

²² El artículo 3° de la Ley de creación del AIS establece que el Programa tendrá dos componentes. Uno es el de apoyos económicos directos con el cual se busca proteger los ingresos de los productores durante un periodo de transición, en el cual se espera mejorar en competitividad y adelantar procesos de reconversión. Por su parte, el componente de apoyos a la competitividad busca preparar el sector agropecuario ante la internalización de la economía, mejorar la productividad y adelantar procesos de reconversión, en todo el sector.

²³ Según el artículo 6° de la Ley 1133, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá "asignar dichos recursos ajustados como mínimo por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para cada vigencia, con arreglo a las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto".

suelos al tiempo que desarrollar las soluciones tecnológicas que aseguren su viabilidad técnica y económica. Esto, junto a la necesidad que existe de que las actividades con potencial exportador tengan el suficiente soporte investigativo y tecnológico que garantice su desarrollo en las diversas regiones del país, pone de presente lo importante que es que en la agenda investigativa y tecnológica se prioricen las problemáticas de dichos bienes. En este sentido es necesario tener en cuenta que la condición de país tropical hace que la tecnología que se desarrolle debe ser específica a las condiciones agroambientales de las diferentes zonas.

El Banco Mundial (2008) destaca el hecho que la liberalización comercial genera desajustes en las estructuras productivas agrícolas. Para minimizar los costos asociados a los reajustes productivos y facilitar la transición en los procesos de reconversión se requiere de acciones complementarias. Entre las opciones que plantea el Banco están la investigación y el desarrollo tecnológico; las ayudas por hectárea para los cambios en el tipo de bien producido; las transferencias en efectivo destinadas a los perdedores, especialmente los pequeños productores; la dotación y el mejoramiento de la infraestructura física, como el riego y las vías terciarias, y de mercados; y la prestación de servicios de extensión o asistencia técnica, y los de capacitación y formación para el trabajo.

Por tanto, dado el importante potencial productivo que el país tiene para estructurar una oferta exportable amplia y diversificada de bienes agropecuarios y agroindustriales que satisfaga las crecientes demandas mundiales de este tipo de bienes (PIADAL, 2013; Banco Mundial, 2008; Reina *et al.*, 2011; y Gómez, 2011), es necesario que el MADR, conjuntamente con otros Ministerios y entidades, formule una Agenda pública para la promoción de los productos exportables no tradicionales. Como se ha señalado, las actividades de CT+I son un componente prioritario de dicha Agenda. Otro asunto de importancia para la misma es el relativo al Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias - MSF. En este sentido es importante tener en cuenta las recomendaciones contenidas en la evaluación de resultados del MSF²⁴ en las que se urge por un mayor involucramiento del MADR

en las actividades del Sistema²⁵. Otros temas de la Agenda deben ser los relacionados con la poscosecha, la logística, la asociatividad, la asistencia técnica, la capacitación y la formación para el trabajo.

²⁴ En Perfetti *et al.* (2012) se presenta el estudio realizado por Fedesarrollo para el DNP.

²⁵ Con la propuesta de reordenamiento del MADR que aquí se hace se busca subsanar esta serie de deficiencias y se involucra de lleno al Ministerio en el Sistema MSF.

Investigación agrícola

En el estudio de la OECD (2011) sobre la productividad en la agricultura se identifica que la fuente principal de crecimiento de esta es la investigación agrícola. El gasto en investigación se utiliza como el indicador principal de la importancia que se le otorga a dicha actividad. La medida utilizada usualmente es la intensidad del gasto en investigación y transferencia de tecnología con relación al Producto Interno Bruto del país en referencia. Este indicador tiende a ascender a cerca del 4% del PIB en los países más avanzados, frente al 1% en los países emergentes. En Colombia dicho indicador es aún más bajo, durante el período 2002-2012, fue de 0,6% en promedio, como se puede observar en el Gráfico 6. Tan solo en el 2012 se denota un esfuerzo por otorgar un mayor énfasis relativo a la canalización de recursos a la investigación agrícola²⁶ (Gráfico 6).

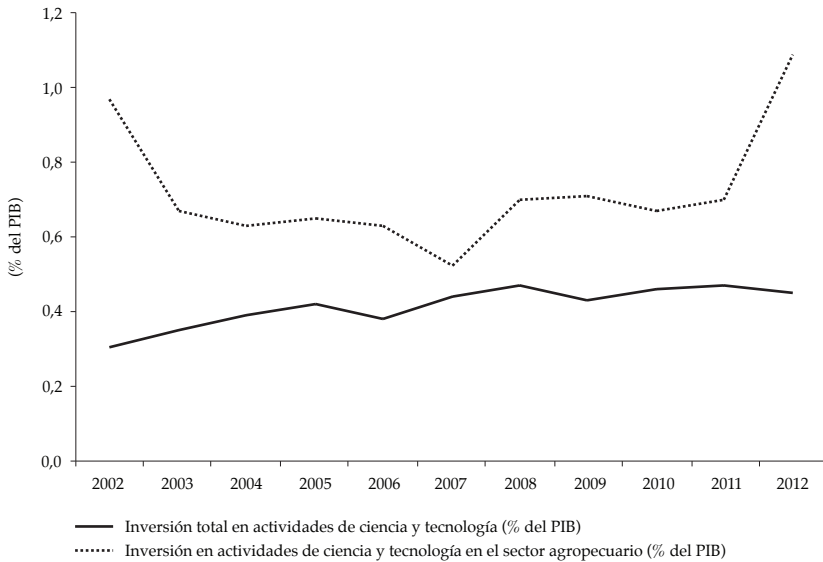
La cuantificación precisa del impacto del gasto en investigación sobre la productividad es difícil de precisar, entre otras razones, por los largos retrasos que se dan entre la investigación y su impacto en la actividad agrícola, por los efectos de las externalidades (*spillovers*) que muchas veces tienen los resultados de la investigación y por los otros factores y variables que inciden en la productividad.

Al hablar de la productividad en la agricultura frecuentemente se hace referencia a diversos conceptos. El más utilizado entre los agricultores es el que relaciona a la producción por unidad de área, comúnmente, la hectárea. Este es el concepto de rendimientos agrícolas utilizados en las estadísticas

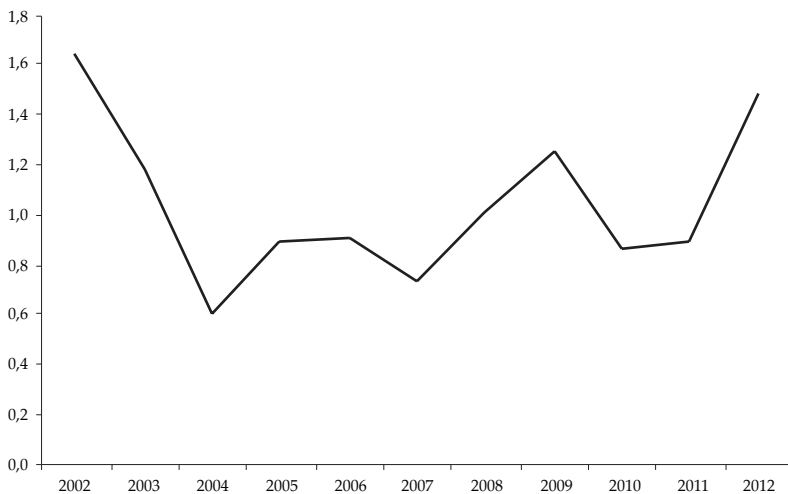
²⁶ El índice de orientación de las actividades en ciencia y tecnología se calcula dividiendo la participación del gasto público en ciencia y tecnología agrícola en el gasto público en ciencia y tecnología en el sector de manufacturas por la participación del PIB agrícola en el PIB de manufacturas. Un valor igual a 1 sugiere que el país le está dando al gasto agrícola en actividades de ciencia y tecnología la misma importancia que tiene este sector con respecto al PIB de manufacturas.

Gráfico 6. Inversión en actividades de ciencia y tecnología en el sector agrícola y manufacturas

Inversión en actividades de ciencia y tecnología en el sector agropecuario y manufacturas en Colombia



Índice de orientación de las actividades en ciencia y tecnología



Fuente: Observatorio de Corpoica y Observatorio de Ciencia y Tecnología.

agrícolas. Cuando se analizan temas laborales también se acude al concepto de productividad laboral o sea a la relación entre la producción total por trabajador en un período de tiempo. Pero, de acuerdo con la literatura económica, el concepto más comprensivo es el de la Productividad Total de Factores (TFP). Según el estudio de la OECD (2011), "la productividad total de factores TFP se puede definir como un índice del total de productos con relación al total de los insumos. De esta manera, la TFP es una medida única diseñada para capturar qué tan eficientemente resulta ser el uso de los insumos para lograr un volumen total de productos finales".

En un ejercicio realizado por Evenson y Avila (2004) sobre la TFP para diversos países y zonas del mundo durante la segunda mitad del siglo XX, se encontró que para Colombia este indicador, si bien registró un incremento entre 1960-1980 y 1980-2001 al pasar del 1,37 a 1,73, para este último período fue inferior al del conjunto de América Latina que fue 2,31. La situación en años posteriores parece haberse estancado y aun disminuido. Los cálculos del estudio de Ludena (2011) indican que, entre el 2001-2007, en Colombia se presentó una caída significativa en la tasa de crecimiento de la productividad agrícola. Estos resultados son consistentes con las reducidas tasas de crecimiento del PIB del sector agropecuario para esos años.

Esta caída de los indicadores de la TFP en Colombia durante los primeros siete años del presente siglo parece estar estrechamente vinculada con el estancamiento y posterior descenso de los indicadores de intensidad de asignación de recursos para la investigación agrícola registrada en esos años. En efecto, en el Informe del ASTI (2009) sobre la investigación agrícola en América Latina se muestra que la tasa real de aumento del gasto en investigación agrícola en Colombia ha sido del 0,44%, la mitad de la registrada en el conjunto de la región. Sin embargo, en términos de los mecanismos de financiamiento de la investigación agrícola el Informe destaca a Colombia por el uso de impuestos a los bienes o cargas parafiscales como forma de recaudar y canalizar recursos para esta actividad.

De acuerdo con el trabajo de Olivera (2011), el cual presenta datos para el periodo 1990-2010 y que para los fines de este trabajo se actualizaron para los años 2011 y 2012, la participación del gasto en Ciencia Tecnología

e Innovación dentro del total del gasto público agropecuario presentó un aumento importante durante la última década del siglo veinte, incremento que desaparece durante el primer decenio de este siglo (Gráfico 7). La actualización de cifras para los años 2010-2012 indica que el gobierno ha buscado revertir la tendencia al aumentar en términos reales los recursos presupuestales a CORPOICA.

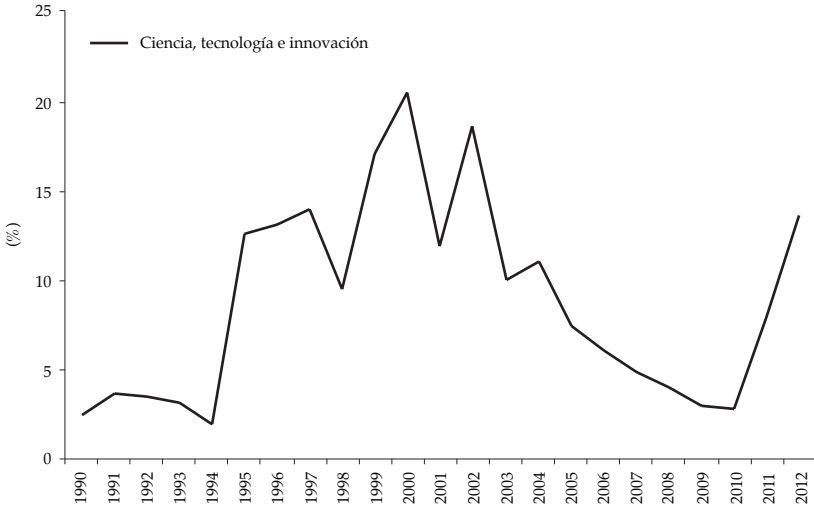
Con base en el análisis desarrollado atrás, cabe reflexionar y hacer sugerencias sobre los mecanismos más adecuados de financiamiento de la investigación agrícola en Colombia. Dado que la investigación agrícola es un típico bien público con beneficios para toda la sociedad, es necesario que una porción muy alta de la financiación sea provista por el Estado. De dejarse a los agentes y a los fondos privados el financiamiento de la investigación de la ciencia y la tecnología se presentaría una falla de mercado en cuanto que el volumen y el tipo de investigación estaría por debajo de lo requerido socialmente, inclusive cuando estos se financian mediante contribuciones parafiscales como ha sido el caso en Colombia. Por lo tanto, el establecimiento por ley de una renta de destinación especial proveniente de los ingresos corrientes del gobierno, aparece la mejor opción de financiamiento y más cuando se considera que el gasto en investigación agrícola tiene un inmenso beneficio social.

Se recomienda, igualmente, continuar financiado la investigación privada mediante el mecanismo de fondos parafiscales, los cuales tienen un peso importante dentro de la participación del total de fuentes para el financiamiento de las actividades de ciencia y tecnología (Gráfico 8), pero debe asegurarse que una alta proporción de estos recursos efectivamente se dirijan a la investigación²⁷. Igualmente, esta apreciación aplicaría para los recursos que provienen de las regalías.

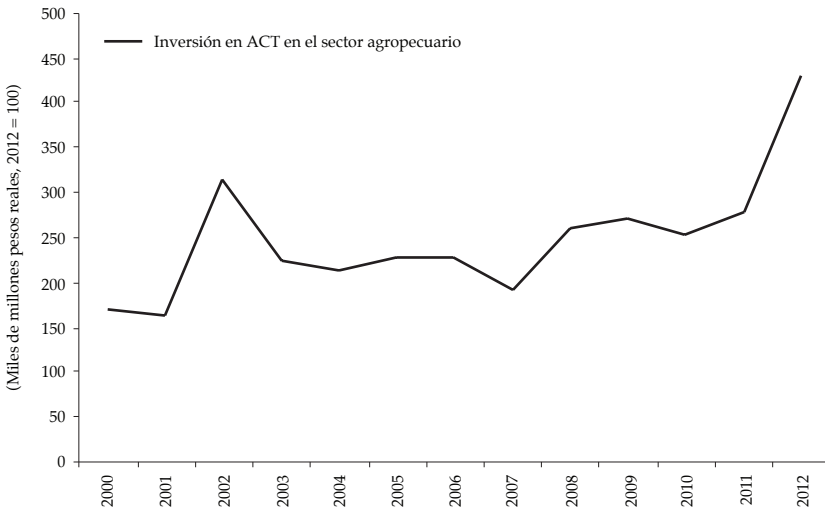
²⁷ La alternativa de establecer un impuesto general a la agricultura aplicado a la venta de todos los productos como se hace en el Uruguay, y que en Colombia se aplica mediante las tasas parafiscales de productos agropecuarios, como el café, la azúcar, la palma africana y los pecuarios, pero que tendría como destinatario al gobierno nacional para CORPOICA o a un fondo para el financiamiento de la investigación agrícola, no parece recomendable por la dificultad de recaudar los recursos, pues no es factible hacer obligatorio el pago del tributo.

Gráfico 7. Comportamiento de las inversiones en CT+I

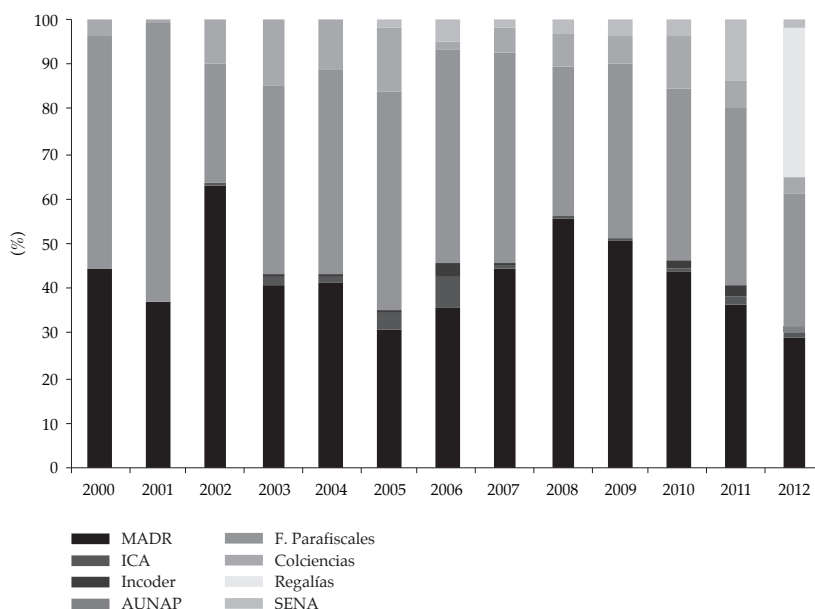
Participación del gasto en CT+I en el total del gasto público agropecuario



Comportamiento de las inversiones en Actividades de Ciencia y Tecnología (ACT) en el sector agropecuario en términos reales



Fuente: Olivera (2010) y actualizado para el periodo 2010-2012 por los autores, utilizando como fuente de datos el Observatorio de Corpoica.

Gráfico 8. Participación (%) de la inversión en CT+I por fuente

Fuente: Observatorio de Corpoica.

En el Informe de ASTI (2009) se destaca que en términos de recursos humanos para la investigación, Colombia es uno de los países con menor porcentaje de doctorados (10%), frente al 60% en Brasil y más del 20% en el promedio de América Latina. Esta situación lleva a recomendar el establecimiento de un esquema de becas, financiado con una porción de los recursos de transferencias dirigidas a la investigación agrícola para la especialización de los investigadores en las distintas disciplinas. Asimismo, debe establecerse que una porción de los recaudos de los actuales fondos parafiscales debe estar dirigido al financiamiento de doctorados en dichas disciplinas.

De lo descrito atrás respecto al esquema institucional para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, se concluye que debe fortalecerse a CORPOICA en los diversos aspectos, incluidos el organizativo y el administrativo, para que esté en capacidad efectiva de actuar como eje central del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria. Para

desempeñar adecuadamente su papel, continúa vigente la necesidad de revisar el modelo CORPOICA, tal como lo establecía el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, con "miras a convertirlo en el motor de la política de innovación y transferencia de tecnología del sector, en coordinación con Colciencias y articulando redes de conocimiento con agentes públicos y privados, CENIS, universidades, etc. Para tal efecto, se fortalecerán sus capacidades en investigación y desarrollo, y se convertirá en operador de las agendas de innovación del MADR, al tiempo que coordinará los recursos para financiar investigación estratégica haciendo uso del Fondo Francisco José de Caldas". Además, la acción de CORPOICA se debe complementar con la de los Centros de Investigación Agrícola Privados, conocidos como los CENI, y con los otros centros de investigación principalmente de las universidades. En todo caso es de gran importancia que se promueva el fortalecimiento de los CENI y la posible creación de otros que lo ameriten y disponer de mecanismos e incentivos que promuevan la sinergia y la cooperación efectiva entre los actores del Sistema de CT+I y en especial entre los generadores de conocimiento. El país debe establecer, asimismo, una agenda de trabajo con el CIAT. Hasta ahora esas valiosas capacidades no han sido adecuada y plenamente utilizadas y este Centro de Investigación Internacional puede ser un actor clave del Sistema.

Una manera de impulsar el desarrollo de la agricultura en los territorios y en particular el de las capacidades de la CT+I ajustadas a las realidades y las necesidades de los mismos es poner en marcha los Sistemas Regionales de Innovación Agropecuaria. Estos Sistemas, al involucrar una gran diversidad de actores, ayudan a mejorar la eficiencia y la efectividad de la CT+I (Banco Mundial, 2008) y son un mecanismo ideal para fortalecer y hacer más pertinente la investigación y el desarrollo tecnológico que adelantan las universidades regionales, las cuales deben jugar un papel central en el desarrollo de las capacidades regionales de CT+I²⁸.

²⁸ Las universidades, además de participar en la investigación y el desarrollo tecnológico y de innovación, son el medio natural de formación del recurso humano especializado.

Con el propósito de ordenar el accionar de los actores del Sistema y precisar la política de CT+I Agropecuaria se propone que el MADR, en colaboración con dichos actores, formule un Plan de CT+I Agropecuaria de Largo Plazo en el cual, entre otras cosas, se definan los lineamientos básicos, los programas, los recursos de financiamiento, las capacidades, los mecanismos de intervención del Estado, la integración y participación del sector privado- incluido los productores agropecuarios- y los arreglos institucionales. Un objetivo central de dicho Plan debe ser la "construcción de capacidades" a nivel nacional y, especialmente, regional. Dada la importancia estratégica que para el desarrollo de la agricultura tiene la CT+I, el MADR debería tener una Dirección dedicada exclusivamente a estas actividades²⁹. De igual manera, debe crearse el Consejo Nacional de CT+I Agropecuaria que asesore al MADR (y en general al Gobierno Nacional) en la formulación y el seguimiento de la política de CT+I Agropecuaria. Este Consejo deberá servir como órgano único del Sistema Nacional de CT+I Agropecuaria evitando así la duplicidad que se presenta con el MADR y Colciencias³⁰.

²⁹ El Decreto 1985 de 2013 creó una Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria.

³⁰ Entre los miembros que harían parte del Consejo estarían representantes de: DNP, Min Hacienda, Universidades, Comunidad científica, COLCIENCIAS, CENIS y tendría dos asesores de alto nivel de dedicación exclusiva. El Director del CIAT asistiría al Consejo como invitado. Entre las tareas del Consejo estarían las de definir las líneas de investigación estratégicas para el sector agropecuario, los mecanismos de asignación de recursos y los que promuevan el relacionamiento entre los centros de investigación (Universidades, CORPOICA, etc.) con el sector productivo.

CAPÍTULO CUATRO

Gasto público en la agricultura

La asignación de recursos presupuestales para la agricultura tiene dos componentes principales. El primero se refiere a la asignación relativa de recursos presupuestales para la agricultura, frente a la importancia que la agricultura tiene en el Producto Interno Bruto del país. A este respecto, la literatura sobre la agricultura y el crecimiento económico considera que el sesgo en contra de la agricultura en América Latina ha llevado a concentrar la inversión pública en las zonas urbanas, Lederman y Bravo-Ortega (2004). En consecuencia, debe asegurarse que la agricultura reciba una asignación de recursos congruente con la participación del sector en el PIB. Según el Banco Mundial (2005), desde los inicios del siglo, Colombia era uno de los países con menor asignación relativa de recursos presupuestales para el agro frente al presupuesto total, en comparación con otros países de América Latina.

El segundo tiene que ver con el énfasis relativo que se le debe dar a la provisión de bienes públicos (como la investigación agrícola, la educación, la salud y la infraestructura, entre otros) frente a los apoyos directos a los productores en la forma de subsidios y apoyos de precios. El Informe del Banco Mundial (2008) encuentra que el gasto público en la agricultura ha sido cuatro veces mayor en subsidios y apoyos que en bienes públicos y sugiere democratizar y descentralizar los procesos de decisión en la asignación de los recursos públicos. Allí se analiza en detalle el tema de por qué se ha tendido a sub-invertir en investigación y desarrollo, que es, según la literatura, de muy alto rendimiento social. Esencialmente, considera que sus características de bien público como la no apropiabilidad de los beneficios de nuevas variedades desestimula la inversión privada en investigación.

Para la CEPAL (2011), la manera de invertir los recursos públicos constituye un dilema esencial de toda política sectorial. El informe comenta que la tendencia a incrementar el gasto en bienes públicos frente al dirigido a los bienes privados se ha incrementado en la América Latina, procurando

corregir las distorsiones vigentes. Anota que entre los períodos 1985-1990 y 1996-2001, el porcentaje del gasto en infraestructura rural subió del 5,9% al 13,6%, y el correspondiente al gasto en servicios sociales pasó del 11% al 17%.

Según lo analiza y lo cuantifica López (2004) para el caso de la América Latina, la asignación de recursos en favor de los bienes públicos frente a los subsidios tiene varias ventajas adicionales. De una parte, los subsidios ordinariamente favorecen más a los agricultores de mayores ingresos y a actividades de la agricultura comercial que ha conseguido esos apoyos del Estado gracias a que disponen de agremiaciones fuertes. Esta situación contrasta con el gasto en bienes públicos que produce beneficios que se dispersan ampliamente entre todos los grupos de la sociedad. De otro lado, argumenta que la provisión de bienes públicos tiene un mayor impacto en el crecimiento de la producción por su incidencia en la productividad total de factores.

El tema del gasto público al sector agropecuario en Colombia y su asignación ha sido analizado en detalle por Olivera (2010). Allí se identifica, como se ilustra en la Gráfico 9, que en términos de participación del presupuesto nacional del Gobierno Nacional, los recursos para el sector agropecuario

Gráfico 9. Apropriaciones definitivas como % del presupuesto total



Fuente: Olivera (2010) y actualizado para el periodo 2010-2012 por los autores.

registraron una caída desde mediados de los noventa y hasta el 2003. La recuperación posterior, según datos actualizados, no alcanzó a llevar la participación a lo registrado durante los primeros años de los noventa. La participación del gasto público agropecuario en el presupuesto del gobierno nacional permanece muy por debajo de la participación del PIB agropecuario en el PIB total que es cercano al 6%. De lo anterior se puede concluir que el gasto público en el sector durante las últimas dos décadas disminuyó cuando se mide como porcentaje del gasto público total, y el análisis sugiere que el sector ha perdido importancia relativa en la política pública.

Igualmente, en Olivera (2010) se realiza un cálculo más preciso de la importancia otorgada al sector agrícola es el Índice de Orientación Agrícola (IOA)³¹. Como lo muestra el Gráfico 10, el índice alcanzó un máximo en 1996 y, desde entonces y hasta el 2005, se redujo mostrando un acentuado

Gráfico 10. Índice de orientación agrícola (IOA), 1990-2013



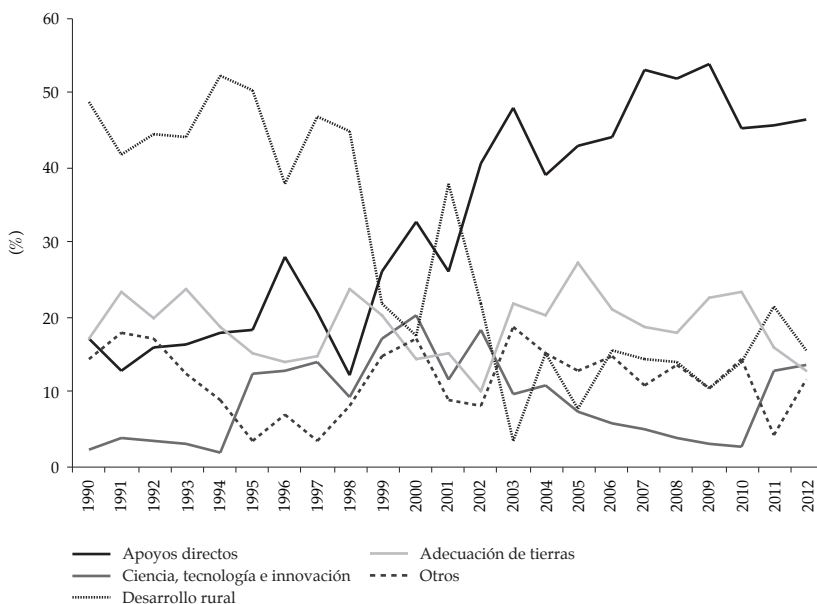
Fuente: Olivera (2010) y actualizado para el periodo 2010-2012 por los autores.

³¹ Este índice se calcula dividiendo la participación del gasto público en el sector agrícola en el gasto público total por la participación del PIB agrícola en el PIB total. Un IOA igual a 1 sugiere que el país le está dando al gasto agrícola la misma importancia que tiene este sector en la economía nacional.

sesgo urbano en la asignación presupuestal. A partir de 2005 se registra cierta recuperación en la asignación presupuestal para el agro sin alcanzar los indicadores de mediados de la década del noventa.

Respecto a la asignación del gasto entre bienes públicos y apoyos directos, el Gráfico 11 muestra que en el caso colombiano la importancia de los apoyos directos ha registrado un incremento sostenido en su participación dentro del gasto de inversión en la agricultura, en tanto que el bien público más clásico, que es la investigación agrícola, viene reduciéndose. Otro componente que muestra una pérdida de participación sostenida han sido los gastos de inversión en desarrollo rural. El análisis del gasto del sector por programas permite observar cuatro tendencias en la orientación del gasto público destinado al sector. Primero, la participación de los apoyos directos a los productores más que se duplicó entre 1990 y 2012. Segundo, la participación de los programas de desarrollo rural ha disminuido. Tercero,

Gráfico 11. Participación de la inversión, en % de apropiaciones



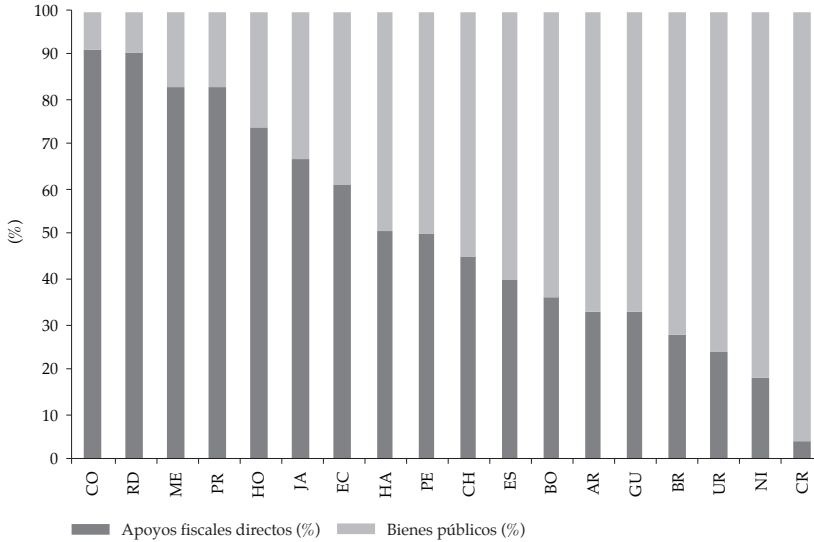
Fuente: Olivera (2010) y actualizado para el periodo 2010-2012 por los autores.

ro, la participación del gasto en Ciencia, Tecnología e Innovación presentó un aumento importante durante la década de los noventa para luego caer rápidamente hasta el 2010, en donde alcanza sólo el 3% de participación, aunque en los dos últimos años se registra un aumento.

En resumen, en el caso colombiano, entre 1990-2012, no se logró que la agricultura recibiese una asignación de recursos congruente con la participación del sector en el PIB. Los indicadores de importancia de la asignación relativa de recursos presupuestales a la agricultura frente a la importancia relativa del sector en el PIB ha sido una de las más bajas en América Latina. De otro lado, la composición del gasto hacia el sector agropecuario en el caso colombiano muestra los mismos sesgos que en el resto de la región y es que el gasto en apoyos y subsidios directos ha sido mayor que el correspondiente a bienes públicos particularmente en investigación tecnológica. Más grave aún, mientras que para el conjunto de América Latina se observa una corrección en el sentido de acentuar el énfasis en el gasto en bienes públicos ello no ocurrió en Colombia al menos hasta el 2012 (Gráfico 12).

Durante la Administración Santos, y particularmente a raíz de las protestas rurales y del denominado Pacto por el Agro y el Desarrollo Rural así como el acuerdo de apoyo de precios al cafetero conocido como el PIC, se han afectado los dos componentes de la asignación presupuestal para la agricultura. De un lado, el costo de los programas de apoyo estatal de estas iniciativas está programado cubrirse principalmente con el producido de la prórroga por un año de un punto del impuesto a las transacciones financieras. Esto lleva a otorgar un mayor énfasis relativo a la asignación del presupuesto de la agricultura en el presupuesto nacional. Para el 2014, según el Departamento Nacional de Planeación, al sector agropecuario se le asignarán 5 billones de pesos que representa una participación del 2,5%. En términos de recomendaciones de política, el gobierno debe establecer como meta explícita en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 incrementar de manera gradual, año a año, la participación del gasto en la agricultura en el total al menos hasta el 3%.

Gráfico 12. Composición del gasto público agropecuario por países de ALC (2010-2011)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2013.

De otro lado, los acuerdos del Pacto por la Agricultura significan una mayor asignación de subsidios directos frente al gasto en bienes públicos distorsionando aún más la composición del gasto público en la agricultura. Esto lo ha entendido el gobierno. "El gasto en bienes públicos rurales tiene mayores retornos económicos y mayor cobertura que aquel dirigido a bienes privados. Por esta razón el MADR se enfocará en innovación tecnológica, sanidad agropecuaria, información de mercados e infraestructura agropecuaria, como distritos de riego y centros de acopio" (MADR e INCODER, 2013). No obstante, se requiere establecer no solo decisiones presupuestales para el 2014 conducentes a ello, sino una serie de reglas que eviten la discrecionalidad de la administración, independientemente de las opiniones, preferencias y poder del Ministro de turno.

Así las cosas, resulta necesario prever el desmonte de los subsidios directos y los apoyos de precios, y limitarlos a aquellos que cumplan con los criterios sugeridos por el Banco Interamericano de Desarrollo, (BID, 2013)

y que ha acogido el Gobierno, los cuáles deben obedecer a los siguientes principios: ser pocos y de bajo monto; focalizarlos en los más pobres; deben ser transitorios; y estar asociados a un objetivo definido y desconectados de rubros específicos. Se sugiere que este tema lo estudie la Misión de Lineamientos de Política para el Desarrollo Rural y Agropecuario y que con base en sus recomendaciones, el Ministerio de Agricultura, junto con el Ministerio de Hacienda y el de Comercio Exterior, Industria y Turismo constituyan un Comité que haga un inventario de los apoyos vigentes y sugiera reestructurarlos o eliminarlos de acuerdo a los principios anotados. La modificación del esquema de apoyos directos también debe ser parte integral del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

CAPÍTULO CINCO

Política social rural

No existen mediciones recientes sobre la importancia relativa que tienen las actividades rurales distintas a la agricultura, pero la información recogida hace algunos años por el Banco Mundial (2004) en su estudio *Beyond The City* mostraban que la actividad agrícola se veía sustancialmente aumentada al tomar en cuenta los sectores rurales relacionados. En ese entonces se encontró que mientras el Producto Interno Bruto Agropecuario de Colombia representaba el 14% del PIB nacional, las actividades rurales adicionales alcanzaban un 4%.

En términos de la situación de la pobreza rural y de las disparidades entre la ciudad y el campo se dispone de información detallada de la primera década del siglo, así como de algunos indicadores recientes. En un estudio adelantado por el CRECE (2006) se encontró que mientras el ingreso mensual de un hogar urbano era de un millón, el rural alcanzaba 360 mil. Indicaba, asimismo, que el 74% de los hogares rurales estaban vinculados con la agricultura y que del total de hogares rurales solo el 47% poseían tierra. Con relación a la pobreza rural, definida como el porcentaje por debajo de la línea de pobreza del DNP, anotaba que era cercana al 70% hacia el 2004. El coeficiente de Gini resultaba ser más alto en las zonas rurales que en las urbanas. A este respecto, el trabajo de Leibovich (2013) destaca que, aunque la pobreza ha venido descendiendo en la última década, sigue siendo muy alta.

Cuando se analiza la situación de la seguridad social en las zonas rurales se encuentra que los indicadores disponibles también reflejan una gran disparidad frente a las zonas urbanas. Según el estudio del CRECE (2006), en el período 1950-2000 la tasa de escolaridad en las zonas urbanas fue el doble de la correspondiente a las zonas rurales. Hacia finales del siglo XX, la mitad de la población en zonas rurales no estaba afiliada al régimen de salud contributiva o subsidiada. Hacia el año 2003, solo el 53% de las viviendas en el sector rural tenían acceso a acueducto y alcantarilla-

do frente al 97,6% en el urbano. Por su parte, la vinculación formal de los trabajadores del campo al régimen pensional y la protección frente a los riesgos laborales era muy baja y prácticamente nula.

Estas condiciones de disparidad entre lo urbano y lo rural, los altos niveles de pobreza en las zonas rurales, así como los bajos ingresos de los trabajadores y de los pequeños productores que se dedican a las actividades agropecuarias han llevado a las autoridades a desarrollar programas de aliento a la actividad del pequeño campesino y apoyo general a la población rural. Para esta se cuenta con la red de protección social que incluye los Programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción, y Empleo en Acción. Desde el ámbito de la seguridad social se ha buscado proteger a la población rural mediante instrumentos como el Fondo de Solidaridad Pensional, ICBF, Red de Seguridad Alimentaria, Atención integral a adultos mayores, y Nuevas competencias laborales. Como resultado de la acción estatal y de actividad privada, el Índice de Calidad de Vida ha mejorado. Entre 1985 y 2000 se incrementó más en otras localidades que en cabeceras municipales, pues según el estudio del CRECE (2006) pasó del 30 al 55%, en tanto que en las zonas urbanas el indicador ascendió del 73 al 83%.

Al clasificar la fuerza de trabajo rural entre trabajadores formales e informales, según datos tomados de las Encuestas de Hogares por el Departamento Nacional de Planeación, DNP (2014) se encuentra que esta es creciente. A inicios del año 2013 el número de trabajadores informales en las zonas rurales ascendía a 3,3 millones, en tanto que los clasificados como formales ascendían tan solo a 729 mil. Cuando se cuantifican los trabajadores informales y formales para la agricultura, las cifras correspondientes son 2,3 millones y 383 mil, respectivamente. Esto significa que en las zonas rurales en su conjunto la informalidad laboral alcanza el 82%, y que esta se acentúa cuando se mide la informalidad entre los trabajadores agrícolas que asciende al 86%. Esto, frente a los estimativos de informalidad laboral para el conjunto del país los cuales se estiman en un 60%, lleva a plantear la necesidad de establecer esquemas de seguridad social para la población rural y, particularmente, para los trabajadores informales en las zonas rurales.

El diagnóstico anterior relacionado con los indicadores de desarrollo social en las zonas rurales y la distribución de la fuerza de trabajo rural entre actividades agrícolas y no agrícolas, conduce a analizar las acciones del Estado en torno al gasto público en programas de desarrollo rural. Si bien en el capítulo anterior se examinó el gasto público en la agricultura colombiana que se canaliza por medio de los recursos asignados por el presupuesto nacional al Ministerio de Agricultura, en dichos análisis no se detalló el componente de los denominados gastos en desarrollo rural. Según Olivera (2010), el gasto en el componente de desarrollo rural en la década de 1996-2006 de las entidades públicas del sector agropecuario se concentró en unos pocos programas principales: apoyo a alianzas productivas, que tiene como objetivo estructurar alianzas entre pequeños productores, apoyo al desarrollo de la microempresa rural, recursos destinados a adjudicación de tierras y vivienda rural, y proyectos de acción social de desarrollo alternativo frente a cultivos ilícitos, y el programa de seguridad alimentaria. Con todo, según se ilustra en el Gráfico 11, la participación relativa de los gastos en desarrollo rural en sus diversas modalidades de programas mostró una caída sostenida a todo lo largo de los noventa y hasta el año 2005, y un estancamiento a niveles bajos durante el último quinquenio de la década anterior.

Un segundo componente de recursos presupuestales y que también tienen el carácter de gasto social rural son aquellos que se dirigen a los pequeños productores del agro. Según Leibovich (2013), los pequeños productores agrícolas en Colombia, definidos como aquellos que desarrollan su actividad productiva en predios inferiores a dos Unidades Agrícolas Familiares UAF y emplean principalmente mano de obra familiar, son del orden de 2,2 millones de personas, un 20% de la población rural. Los pequeños productores comprenden los de microfundios, con menos de media UAF, y los de pequeña propiedad, entre media y dos UAF. Los pequeños productores que tienen título de sus predios, o son arrendatarios o aparceros, obtienen un ingreso muy superior al alcanzado por productores sin título de propiedad. Asimismo, el acceso a crédito, la capacitación, la

asistencia técnica, la asociatividad, contar con facilidades de transporte y tener contrato de venta generan ingresos muy superiores a los pequeños productores comparados con aquellos que carecen de ellos. Se estima que los pequeños productores comprenden tres millones de parcelas y ocupan cerca de 20 millones de hectáreas.

Los principales programas, acciones y planes de cobertura nacional dirigidos a estos abarcan, entre otros: la restitución, la titulación y la formalización de tierras; el acceso al financiamiento con tasas de interés subsidiadas y la entrega de subsidios a la capitalización rural; la asistencia técnica; el riego y el drenaje; las alianzas productivas entre pequeños productores y comercializadores; la vivienda de interés social rural; la atención a la mujer rural; el programa de seguridad alimentaria; el programa de lucha contra la pobreza; y el programa de capacitación para jóvenes rurales.

A juicio de dicho autor, las estrategias focalizadas en los pequeños productores deben comprender el fortalecimiento de los programas de lucha contra la pobreza y la pobreza extrema en el campo, promover mayores oportunidades de desarrollo y emprendimiento para los jóvenes rurales, fortalecimiento de la asociatividad entre los pequeños productores, y entre éstos con medianos, mejoramiento de las capacidades productivas de los pequeños productores, conexión con los mercados y la diversificación de la economía no-agrícola y la de lograr el empoderamiento de la ciudadanía para la gestión del desarrollo en los territorios rurales.

En tercer lugar, cabe hacer referencia a los recursos presupuestales diferentes a los canalizados al Ministerio de Agricultura para desarrollo rural y aquellos dirigidos directamente a estimular la actividad productiva del pequeño campesino y que tienen el objetivo de mejorar el bienestar social de todos los habitantes en las zonas rurales. Esto es, que están dirigidos a mejorar el bienestar social de los trabajadores rurales y de la población en zonas rurales, en general. Estos son recursos presupuestales canalizados por medio de Ministerios diferentes al Ministerio de Agricultura y cubren aspectos de seguridad social tales como salud, pensiones, riesgos profesionales, bienes públicos como la educación y las carreteras en zonas rurales

e inclusive el apoyo de actividades diferentes de la agricultura como son los de la pequeña minería. Sobre el conjunto de estos recursos no existe un buen análisis sobre su magnitud e importancia relativa y esta tarea debería ser una de las primeras tareas encomendadas al Viceministerio de Desarrollo Rural que se discute más adelante.

A este respecto deben resaltarse los temas de la salud, pensiones, protección frente a los riesgos del trabajo y educación, además de los programas del gobierno específicamente dirigidos a reducir la pobreza. En el tema de la salud, aunque las afiliaciones en las zonas rurales, sin duda, se han incrementado, pues en el 2012 la cobertura en salud de la población colombiana alcanzaba el 94%, con todo, la cobertura rural es inferior, pues según lo establece un estudio del Ministro de Salud relacionado con la Reforma que cursa en el Congreso, MINSALUD (2013) ha sido difícil que las aseguradoras de salud afilien a la población rural. Los cambios introducidos en la nueva ley están orientados a facilitar a las entidades locales como las alcaldías desarrollar esta función, con lo cual el reto de estas es avanzar en la cobertura de aseguramiento y en la atención efectiva de los pobladores rurales.

El tema de la protección de los trabajadores rurales que se dedican a las labores agropecuarias frente a los riesgos laborales o del trabajo requiere también una atención focalizada del Estado. Las estadísticas disponibles provistas por FASECOLDA (2014) indican que solo cerca de 350 mil trabajadores rurales se encuentran cubiertos con el seguro de riesgos laborales, lo que corresponde casi que estrictamente a aquellos clasificados como formales en Otra Localidades, según las Encuestas de Hogares. Esto significa que cerca del 7% de los trabajadores vinculados a estas labores en zonas rurales gozan de dicha protección. El reciente decreto 2616 del 2013 que establece la afiliación por días al sistema de riesgos laborales es un mecanismo necesario, pero quizás no suficiente para lograr este propósito. Se deben buscar mecanismos así sean sancionatorios para garantizar que los patronos que contratan trabajadores por día efectivamente coticen a riesgos.

Este mismo problema de baja cobertura ocurre con la cotización a pensiones en las zonas rurales. En el caso de pensiones la dificultad de

conseguir que los trabajadores coticen es aún mayor dado que ni siquiera se dispone de un esquema de cotización por día. Para resolver estos obstáculos el gobierno nacional ha decidido poner en marcha el esquema de Beneficios Económicos Periódicos BEPS, por medio del cual se establece un mecanismo de apoyo a quienes no están vinculados a un empleo formal y, por lo tanto, no cotizan de manera regular a las pensiones. Según Hinz *et al.* (2013), este esquema es muy interesante pues busca satisfacer las necesidades de los trabajadores informales que suelen tener ingresos insuficientes y pocos incentivos para ahorrar para la vejez. Este esquema permite que el trabajador pueda ir ahorrando en unas cuentas especiales para su retiro y con el curso del tiempo el gobierno le otorga unos aportes a su cuenta de ahorro equivalentes al 20% de su esfuerzo propio. A la edad de retiro, los ahorros acumulados se convierten en una renta vitalicia mensual que le sirve como una especie de pensión para su sustento durante el resto de su vida. Una encuesta reciente de la Universidad Nacional (2013) ratifica el interés de los trabajadores rurales por este esquema de protección. Otra alternativa que también estudia el gobierno dentro de la reforma al régimen pensional sería el establecimiento de un pilar solidario a las pensiones en Colombia, de tal suerte que todo colombiano que llegue a la edad de retiro, independientemente que haya cotizado o no para pensiones durante su vida laboral tendría una pensión mínima, BID (2013). Un trabajo reciente del DNP (2014) considera la posibilidad de universalizar la cobertura en salud y el acceso a una pensión por parte de la población rural. Dado que el costo anual de esta medida estaría alrededor de los 6.8 billones de pesos, el financiamiento de la misma sería a través de impuestos generales. Esta opción de política pública es una interesante forma de mejorar las condiciones de los habitantes rurales a través de corregir las fallas de mercado que se presentan en dichos territorios.

De lo descrito en este capítulo y sin entrar en el detalle de los apoyos que el Estado debe otorgar en la provisión de bienes públicos como la educación rural, la pequeña minería y las vías de comunicación en zonas rurales se colige la importancia de fortalecer el Ministerio de Agricultura y

Desarrollo Rural MADR y el de dotar al Viceministerio de Desarrollo Rural con el mandato amplio de coordinar al nivel nacional la política social y de desarrollo rural en Colombia, orientar los recursos del MARD relacionados con el desarrollo rural, establecer y poner en marcha las políticas de estímulo a la producción del pequeño campesino y coordinar con los Ministerios de Educación, Trabajo y Protección Social y de Salud todo lo relacionado con la educación, protección social y salud de la población rural colombiana y sobretodo del trabajador agrícola y el pequeño campesino. En este sentido coincidimos con las recomendaciones del estudio de Leibovich (2013) en el sentido de acentuar el liderazgo del MADR y recomendar que, por medio del Viceministerio de Desarrollo Rural, el Ministerio ejerza una mayor coordinación entre las diversas entidades del Estado que llevan a cabo programas de desarrollo en dichos territorios.

CAPÍTULO SEIS

La problemática de la tierra

Según Balcázar (2013), en Colombia los índices de concentración de la tierra figuran entre los más altos del mundo. Como lo reporta el Atlas de Distribución de la Propiedad Rural en Colombia de 2011, el 70 % de los predios (los de menos de 5 hectáreas) poseían apenas el 6 % de la tierra, mientras que, en el otro extremo, los predios con más de 200 hectáreas eran sólo el 1 % del total de predios pero concentraban el 43 % de la tierra. Para el año 2012, el coeficiente de GINI, que mide la concentración, era de 0,86 cuando se mide por propietarios.

Para el autor y para la generalidad de los expertos del sector agropecuario, uno de los conflictos de uso más notable aparece en la agricultura y la ganadería. Se observa, en el Cuadro 1 preparada con información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que la agricultura solo aprovecha el 24 % de las 22 millones de hectáreas con vocación de uso agrícola. En contraste, de las 34,9 millones de hectárea bajo uso en ganadería solo el 44 % tiene una vocación ganadera, el resto, es decir, 19,7 millones de hectáreas presenta conflictos de uso, por subutilización de áreas agrícolas. En 2011, los cultivos ilícitos ocupaban un área de 64 mil hectáreas en cultivos de coca y cerca de 338 hectáreas de amapola. En el cultivo de coca participan cerca de 62 mil familias y la producción nacional de cocaína se estimó en un valor del 3 % del PIB agrícola.

Con el anterior contexto sobre la concentración y el uso de la tierra en Colombia, cabe resaltar los temas centrales de política sobre la problemática de la tierra que están en discusión en la agenda pública y sobre los cuales se hace referencia en este capítulo. Estos son los siguientes: (1) Las implicaciones sobre la tierra que se derivan del acuerdo de paz, y las propuestas sobre política de tierras; (2) la ley de restitución de tierras y su desarrollo; (3) el tema de la asignación de baldíos y las restricciones de la ley 160 sobre las Unidades Agrícolas Familiares UAF, regularización y formalización de

la propiedad rural; (4) el uso del impuesto predial como instrumento para el mejor uso de la tierra; y (5) los artículos del proyecto de Ley sobre tierras y desarrollo rural que abordan el tema de la tierra.

Respecto al tema de la tierra en las conversaciones de paz, Informe Conjunto (2013), en el Punto 1 de la Agenda de la Habana, la discusión central es el establecimiento de un Fondo de Tierras y su carácter jurídico. Lo siguiente se refiere a las fuentes de tierras que nutrirán ese Fondo. Estas provendrían de recuperación de tierras baldías ilegalmente ocupadas o adquiridas, de las tierras que se sustraigan de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 y de las reservas forestales que han sido ocupadas (PARAS, y FARC en zonas como El Caguán y La Macarena), y de la titulación de baldíos de la Nación. Otro mecanismo son las obtenidas por extinción de dominio por adquisición con recursos del narcotráfico y extinción por violar ley ambiental. El temor principal que surge sobre el tema del Fondo de Tierras radica en que la disponibilidad de tierra de las fuentes citadas no sea suficiente para satisfacer las necesidades de quienes no tienen tierra para laborar o quienes tienen tierra insuficiente, lo que desembocaría en la expropiación.

La propuesta de política que se adelanta en este informe, es la de hacer un inventario de los baldíos potenciales de la Nación que podrían nutrir ese Fondo de Tierras. Como lo explica Balcázar (2013), el obtener tales baldíos a disposición del Fondo de Tierras es un trabajo complejo. Exige, en primer lugar, regularizar y formalizar los derechos de propiedad de la tierra buscando, de una parte, superar el rezago institucional en la asignación y la clarificación de los derechos legítimos y legales de propiedad de la tierra y, de otra, corregir las consecuencias del conflicto y el narcotráfico en términos de la apropiación ilegal de tierras y despojo a sus legítimos propietarios.

Sobre el tema de la tierra en las negociaciones de La Habana también existe preocupación por las exigencias fiscales que se desprenden de las implicaciones de lo que denominan allí como la Reforma Rural Integral y es el hecho que, además de la entrega de tierras a quienes no la poseen o las poseen en cantidad insuficiente, se requerirán apoyos del Estado para dotar a las zonas rurales de bienes públicos, como educación, salud,

seguridad social y vías, y de todos los elementos relacionados con la disponibilidad de insumos y recursos del crédito para poner en producción las tierras asignadas.

El segundo gran tema sobre la política de tierras es el relacionado con la restitución de tierras. Ello implica restituir las tierras que fueron despojadas a propietarios y ocupantes de buena fe por el accionar de organizaciones armadas ilegales (guerrillas y paramilitares, sobre todo) en las disputas por el control ilegal del territorio. La ley de restitución de tierras que se aprobó mediante la denominada Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (por la cual se dictan medidas de asistencia, atención y reparación de las víctimas del conflicto armado interno, Ministerio del Interior y de Justicia (2011)), ha comenzado a tomar alguna dinámica. No obstante tiene el problema que viene haciendo restitución a quien primero reclama. En zonas lejanas no se dispone de la información sobre la posibilidad de reclamar, lo cual puede llevar a restituciones que podrían resultar espurias o que no corresponden al "mejor derecho" de la propiedad. Esta situación exige establecer un esquema de información y comunicación en todo el país de tal suerte que quienes se hayan visto afectados por la pérdida de sus tierras a raíz del conflicto armado efectivamente sepan de las opciones que tienen para restituirlas. Según lo explica Balcázar (2013), ello implica corregir las consecuencias del conflicto y el narcotráfico en términos de la apropiación ilegal de tierras y despojo a sus legítimos propietarios y exige regularizar, formalizar y clarificar los derechos legítimos y legales de propiedad de la tierra. Está previsto en las normas que rigen la restitución de tierras, que las víctimas puedan optar por la compensación en dinero, lo que también tendría implicaciones fiscales o por la reubicación en otras tierras, cuando ellas no están dispuestas a retornar a las tierras despojadas.

El tercer gran tema sobre la problemática de la tierra se refiere a la asignación de baldíos y las restricciones de la ley 160 sobre las Unidades Agrícolas Familiares UAF. Para abordar este tema, se sometió al Congreso un proyecto de ley por parte del Ministro de Agricultura en el mes de noviembre, Lizarralde (2013), y que luego fue retirado a petición del Pre-

sidente por cuanto parecía entrar en conflicto con lo previsto y acordado en La Habana. Esto, aparentemente, porque en la propuesta se establecía la participación de pequeños hasta un 20% en las explotaciones comerciales que recibieran tierras baldías bajo contratos de arrendamiento u otras modalidades. Aquí el conflicto tiene que ver con la concentración de las tierras baldías que podría derivarse de un arreglo de ese tipo. Además que entra en contradicción con el principio constitucional de acceso progresivo a la tierra y la disposición que consagra que los baldíos son para los campesinos sin tierra. Una solución, que se plantea más adelante, sería limitar la propuesta del Ministro Lizarralde a la asignación de baldíos en la altillanura donde la presión de campesinos sobre la tierra es muy baja.

El cuarto gran tema sobre la tierra tiene que ver con las políticas dirigidas a estimular un mejor uso de la tierra de acuerdo con su potencial y las relacionadas con los estímulos que se deben otorgar al pequeño productor. En la literatura se ha discutido la importancia del uso del impuesto predial como mecanismo para incentivar la desconcentración de la tierra y promover una mejor utilización de esta (Balcázar, 2013 y Banco Mundial, 2004). El punto aquí es si el gravamen debe ser más alto para castigar la tenencia improductiva de la tierra y si debe ser progresivo para promover la desconcentración de la propiedad. En Colombia, la estructura del impuesto predial se establece a partir de dos elementos, la información catastral y la tarifa del impuesto. Una limitada información sobre la propiedad de la tierra, dada la desactualización del catastro rural, facilita la persistencia de la concentración de la tenencia de la tierra en Colombia. Por Ley, la tarifa de este impuesto puede ser hasta de 16 por mil, pero el promedio efectivo oscila alrededor del 3 por mil. El Gobierno nacional en su Plan de Desarrollo 2010-2014 estableció, para los predios urbanos y rurales a partir del estrato 4, una tarifa mínima del impuesto predial de 3 por mil en 2012, 4 por mil en 2013 y 5 por mil en 2014. Esta tarifa mínima podría elevarse. Asimismo, por ley en una próxima reforma tributaria se deberían introducir los elementos de progresividad y de tarifas más altas para castigar la tenencia improductiva de la tierra.

Según Balcázar (2013), la concentración improductiva de la tierra resulta, entre otras razones, de la actividad especulativa en el mercado de este factor. La tierra tiende a registrar un precio superior a su valor económico debido a la ausencia de impuestos sobre la tierra que sean suficientes para impedir que los dueños se apropien la valorización de la tierra causada por el desarrollo económico, y sin ningún esfuerzo de inversión productiva y de toma de riesgos económicos. Con el fin de facilitar la mayor movilidad de los factores productivos en la agricultura y, por lo tanto, de la eficiencia en la asignación de la tierra- y mejorar la capacidad del sector para ajustarse a cambios estructurales en los mercados-, es importante ampliar las opciones de acceso a la tierra por mecanismos diferentes a los de la propiedad. Conviene desarrollar disposiciones que faciliten los contratos de arriendo de tierra a largo plazo. Otro esquema previsto en el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural es el artículo 279, por el cual *"... el titular del dominio otorga a otra persona, denominada superficiario, el uso, goce y disposición jurídica de la superficie del inmueble, para emplearla por un tiempo determinado en actividades agrícolas, ganaderas, plantaciones forestales comerciales, piscícolas, agroindustriales, turísticos o prestación de servicios eco-sistémicos certificados por la autoridad ambiental competente. El superficiario hace propio lo plantado, construido o ubicado en el inmueble ajeno, sea preexistente al acto que lo origina o consecuencia del ejercicio de su derecho, y puede constituir sobre ellos cualquier tipo de gravamen"*.

El mejor aprovechamiento de la tierra también tiene que ver con los apoyos para el pequeño campesino. La literatura económica está llena de ejemplos que ratifican que el pequeño productor campesino es muy eficiente y logra una alta productividad marginal cuando tiene acceso a determinados factores productivos. En el estudio de Leibovich (2013) se encuentra que, en el caso de Colombia, los pequeños propietarios que tienen propiedad con título, arriendo y aparcerías obtienen más de dos veces el ingreso promedio per cápita de las unidades productivas sin título de propiedad. Según la línea de base de AIS, el ingreso promedio per cápita de las unidades productivas que reciben crédito es 1,80 veces superior al

ingreso promedio per cápita de las unidades de producción que no reciben crédito. Según los resultados de la línea de base de AIS, sólo el 32% de la muestra respondió si dentro de su infraestructura contaba con sistema de riego. El ingreso promedio per cápita de las unidades que cuentan con un sistema de riego es 1,87 veces superior al ingreso promedio per cápita de las que no cuentan con un sistema de riego. El ingreso promedio per cápita de las unidades de los pequeños productores que reciben asistencia técnica es 2,2 veces superior al ingreso promedio per cápita de las que no reciben asistencia técnica. El ingreso promedio per cápita de las unidades de los pequeños productores que reciben capacitación es 1,5 veces superior al ingreso promedio per cápita de las de los que no reciben capacitación. El ingreso promedio per cápita de las unidades de los pequeños productores que tienen información especializada es 1.6 veces superior al ingreso promedio per cápita de las que no tienen información especializada sobre el mercado de sus productos. Asimismo, el ingreso promedio per cápita de las unidades de los pequeños productores que tienen transporte para sus productos es tres veces superior al ingreso promedio per cápita de las que no tienen transporte para sus productos. Las unidades productivas de los pequeños productores cuyo dueño pertenece a una asociación generan un ingreso promedio per cápita 1,05 veces superior a aquellas cuyo dueño no pertenece a una asociación. El ingreso promedio per cápita de las unidades de los pequeños productores que tienen contrato de venta para sus productos es 1.81 veces superior al ingreso promedio per cápita de las unidades que no tienen contrato de venta para sus productos.

En lo que hace al Proyecto de Ley de Desarrollo Rural en el tema de la tierra lo que se debe tener en cuenta es que este recoge y compila en una sola ley toda la legislación vigente. Esto hace que refleje los conceptos sobre la tierra de legislaturas pasadas como los conceptos de tierras adecuada e inadecuadamente explotadas. Aquí lo que se debe proceder a hacer es incorporar los ajustes originados en el acuerdo de La Habana en el proceso de discusión de la ley en el Congreso por la vía de las proposiciones modificatorias del proyecto de ponencia que ya tiene el aval de las

consultas con las comunidades. Asimismo, se deben incorporar artículos que permitan adelantar la propuesta del Ministro Lizarralde circunscrita a la Altillanura, así como los cambios que se deban adelantar para mejorar la ley de restitución de tierras. Esto significa que la propuesta central de política de tierras que se deriva de este capítulo es la de aprovechar el Proyecto de ley para incorporar los cambios sugeridos mediante un acuerdo entre el gobierno y el Congreso de la República mediante el esquema de proposiciones sustitutivas al proyecto vigente, el cual ya ha recibido el beneplácito de las comunidades. Las propuestas señaladas arriba sobre el impuesto predial, por su carácter fiscal, deben ser incorporadas en el proyecto de reforma tributaria que se espera lleve el Gobierno al Congreso en la próxima legislatura.

Cuadro 2. Numero de predios y áreas en hectáreas. Colombia 2009

Tipos	Predios	Área en hectáreas	Participación en el total de predios	Participación en la superficie total
Microfundio	2.596.247	7.613.146	80	10
Pequeña propiedad	440.532	13.896.048	14	19
Mediana propiedad	161.015	13.209.105	5	18
Gran propiedad	27.691	37.925.233	1	52
Total	3.225.485	72.643.532	100	100

Fuente: Proyecto de Protección de Tierras (2010).

El marco institucional agropecuario y rural

Durante las dos últimas décadas la institucionalidad agropecuaria y rural del país pasó de una estructura diversificada en número de instituciones, especializada en campos de acción y en la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) cumplía la función de coordinación y formulación de la política sectorial, a una nueva estructura agrupada en unas pocas instituciones y en la que el MADR concentra y ejecuta el grueso de los recursos presupuestales asignados al sector (Perfetti, 2010). Como resultado de estos ajustes, la institucionalidad dejó de atender campos de acción que antes eran de su responsabilidad y no incorporó nuevas áreas de gran importancia para un desarrollo agropecuario y rural más contemporáneo y ajustado a las realidades de la agricultura mundial³². De otra parte, recientemente el MADR adoptó una nueva estructura organizativa³³ en la que, además de ajustar las dependencias a cargo del Despacho del Ministro, se establecieron nuevas Direcciones del Viceministerio de Asuntos Agropecuarios. Sin embargo, el principal propósito de la reforma fue la promoción del desarrollo rural a través de un Viceministerio especializado en la materia.

El nuevo contexto que rige a nivel internacional y regional genera condiciones favorables para que el sector agropecuario y rural de los países latinoamericanos, incluida Colombia, aumente su contribución al desarrollo. Para ello es imprescindible construir la institucionalidad y las políticas de largo plazo necesarias para alcanzar dicho fin (PIADAL, 2013). Esto implica contar con políticas sectoriales más eficaces al tiempo que disponer de un marco de gobernanza que articule los diferentes intereses de la sociedad.

³² Entre estas áreas están el manejo sostenible de los suelos, el agua y los bosques, la información y la innovación.

³³ Decreto No. 1985 de 2013 de 12 septiembre de 2013.

En este orden de ideas, es necesario disponer de una institucionalidad que esté en capacidad de impulsar un desarrollo dinámico, sostenible y altamente productivo de la agricultura, al tiempo que promover el desarrollo rural con enfoque territorial³⁴, el cual asegure el mejoramiento del bienestar de sus pobladores a través de la ampliación de las oportunidades, la generación de las capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. Por tanto, la función central del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe ser la formulación de políticas para el desarrollo de la agricultura y de los territorios rurales. Esto obliga a que el MADR deba, como lo establece la nueva reestructuración, contar con dos Viceministerios³⁵.

En la Figura 1 se presenta la propuesta de reordenamiento y creación de nuevas Direcciones a cargo de los Viceministerios y se detallan las áreas de trabajo de cada una de las Direcciones. En este orden de ideas, el Viceministerio de Desarrollo Agropecuario debe encargarse del desarrollo de la agricultura como sector productivo³⁶. Su enfoque de trabajo debe ser el de cadena de valor de tal forma que además de atender la producción agropecuaria se aseguren las condiciones de calidad y sanidad de los alimentos que llegan a la mesa de los consumidores, nacionales y extranjeros³⁷.

³⁴ En el artículo 2 del proyecto de Ley sobre tierras y desarrollo rural se establece "En el contexto de esta ley se entiende por desarrollo rural con enfoque territorial, el proceso de transformación productiva, institucional y social de los territorios rurales, en el cual los actores sociales locales tienen un papel preponderante y cuentan con el apoyo de las agencias públicas, privadas o de la sociedad civil, o unas u otras, con el objetivo de mejorar el bienestar de sus pobladores, con base en el uso sostenible de los recursos naturales".

³⁵ La propuesta de institucionalidad que aquí se hace, aunque recoge algunas de las ideas formuladas por Leibovich y Perfetti (2013) para AECOM-USAID, avanza en nuevas direcciones. Vale señalar que la presente propuesta se fundamenta en los retos de la agricultura colombiana presentados en el primer capítulo de este estudio, retos que, a su vez, recogen lo expuesto en el trabajo antes señalado. En este sentido la propuesta plantea un "deber ser" de la institucionalidad. Esto hace que en este estudio no se entre a calificar la institucionalidad agropecuaria y rural actualmente vigente en el país.

³⁶ Por agricultura se entienden las actividades agrícolas, pecuarias, forestales y pesqueras.

³⁷ Enfoque conocido como "de la finca a la mesa".

Las seis Direcciones a cargo de este Viceministerio cubren los diferentes campos de acción necesarios para asegurar un desarrollo competitivo (y contemporáneo) de la agricultura de tal forma que se atiendan las necesidades del mercado interno al tiempo que se aprovechen las oportunidades de los mercados externos. Las acciones del MADR en materia de desarrollo agropecuario deberán ser complementadas con una red institucional que asegure la eficacia de la política. Como lo sugieren Leibovich y Perfetti (2013) esta institucionalidad debe ser objeto de un amplio ajuste.

Por su parte, el Viceministerio de Desarrollo Rural tiene su campo de acción en los territorios rurales, lo que implica atender a la población que los habita y velar por el desarrollo integral de dichos territorios. De ahí que las tres direcciones a cargo de este Viceministerio tengan que ver con la planeación, la coordinación nacional y el desarrollo rural regional (ver Figura 1).

Las acciones institucionales del orden nacional y regional (departamentos y municipios) en materia de desarrollo rural son, como se señaló anteriormente, múltiples pues se interviene en diversos campos, como el social, el productivo, la infraestructura, etc. Además, en los territorios actúan otras organizaciones, como las ONG, la Cooperación Internacional y las organizaciones privadas. En la mayoría de los casos estas intervenciones, públicas y privadas, no son ordenadas, ni coordinadas. Por tanto, antes que pretender que el MADR actúe como formulador y, a su vez, ejecutor de políticas en todas las áreas del desarrollo rural³⁸ (tarea que a todas luces desborda sus capacidades) y en razón a que el desarrollo rural con enfoque territorial pone el foco del mismo en los territorios, se propone que, en esta materia en particular, el Ministerio tenga como función básica servir de coordinador de la formulación y la ejecución de la política nacional de desarrollo rural, así como de facilitador de la relación del Gobierno Nacional con los territorios rurales. De esta forma se consigue que la acción del

³⁸ Diversos trabajos, como los de Ministerio de Agricultura-DNP (1990) y Machado *et al.* (2004), muestran cómo, desde décadas atrás, la acción institucional del MADR en lo que concierne al desarrollo rural deja mucho que desear.

Figura 1. Direcciones y áreas de trabajo de los Viceministerios de Desarrollo Agropecuario y de Desarrollo Rural

Viceministerio de Desarrollo Agropecuario	
CT+I	<input type="checkbox"/> Investigación <input type="checkbox"/> Tecnología <input type="checkbox"/> Innovación <input type="checkbox"/> Asistencia Técnica Agropecuaria (ATA)
Comercio Exterior Agropecuario	<input type="checkbox"/> Sostenibilidad / Cambio climático <input type="checkbox"/> Negociaciones internacionales <input type="checkbox"/> Acuerdos comerciales <input type="checkbox"/> Promoción de exportaciones <input type="checkbox"/> Nuevos productos y mercados
Inversión, Tierra y Trabajo	<input type="checkbox"/> Promoción de la inversión <input type="checkbox"/> Financiamiento <input type="checkbox"/> Gestión de Riesgos y Seguros <input type="checkbox"/> Tierra para uso productivo <input type="checkbox"/> Empleo agropecuario y formalización del trabajo
Cadenas de Valor Agropecuarias Agrícolas Pecuarias Forestal Pesquera	<input type="checkbox"/> Biocombustibles <input type="checkbox"/> Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) <input type="checkbox"/> Seguridad Alimentaria <input type="checkbox"/> Agronegocios <input type="checkbox"/> Pequeños productores
Bienes Públicos Agropecuarios	<input type="checkbox"/> Información <input type="checkbox"/> Riego/Adecuación <input type="checkbox"/> Infraestructura vial <input type="checkbox"/> TIC's
Competitividad y Desarrollo regional	<input type="checkbox"/> Formación para el trabajo <input type="checkbox"/> Reconversión productiva regional <input type="checkbox"/> Programas regionales de desarrollo productivo <input type="checkbox"/> Desarrollo de clusters <input type="checkbox"/> Sistemas regionales de competitividad agropecuaria
Viceministerio de Desarrollo Rural	
Planeación del Desarrollo Rural Territorial	<input type="checkbox"/> Seguimiento de la Política de Desarrollo Rural <input type="checkbox"/> Programas sociales en el sector rural (educación, salud, formación, seguridad social, etc.)
Coordinación a Nivel Nacional para el Desarrollo Rural	<input type="checkbox"/> Infraestructura (vías secundarias / terciarias) <input type="checkbox"/> TIC y electrificación rural <input type="checkbox"/> Vivienda, acueducto y saneamiento básico <input type="checkbox"/> Programas productivos y de servicios rurales <input type="checkbox"/> Apoyo a entes y actores territoriales <input type="checkbox"/> Mecanismos de diálogo y fortalecimiento institucional
Desarrollo Rural Regional	<input type="checkbox"/> Inclusión social (grupos étnicos y poblaciones especiales) <input type="checkbox"/> Eliminación de la pobreza rural

Fuente: Elaboración de los autores.

gobierno central sea más ordenada y coordinada, lo que facilita el diálogo con los territorios rurales.

Para que el MADR cumpla con la función propuesta se sugiere que este se encargue de coordinar la formulación de un Plan de Acción para el Desarrollo Rural que anualmente sea puesto a consideración del CONPES y el cual cuente con el aval del CONFIS. En dicho Plan se deben establecer los diferentes recursos que el Gobierno Nacional dedicará, entre los distintos ministerios y entidades, al desarrollo rural. Para la formulación del Plan se deben considerar, a través de un proceso de diálogo Nación-Territorios, las propuestas de Desarrollo Rural que hagan los territorios y las ofertas del Gobierno Nacional. Para asegurar la formulación y la coordinación efectiva de la ejecución del Plan Anual se propone la creación de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo Rural³⁹. En dicha Comisión deberán participar el DNP y los Ministerios de Hacienda, Educación, Salud, Transporte, Comercio Industria y Turismo, Trabajo, Minas y Energía, Ambiente, Vivienda y TICs. La Secretaría Técnica de la Comisión estará a cargo del MADR⁴⁰.

Para canalizar la ejecución de una parte de los recursos de inversión asignados al MADR para el desarrollo agropecuario y rural se propone la creación de un Fondo de Cofinanciamiento del Desarrollo Agropecuario y Rural. El Fondo deberá disponer de dos ventanillas: una agropecuaria y otra de desarrollo rural. Los recursos del Fondo dirigidos al desarrollo rural irán a complementar los que otros Ministerios y entidades dedican a tal propósito pero los mismos se deberán centrar en la generación y el

³⁹ Este Comisión se enmarca en lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998 el cual autoriza al Gobierno Nacional a crear comisiones intersectoriales con el objeto de coordinar y orientar la ejecución de ciertas funciones cuando por mandato legal o en razón de sus características estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias propias de cada entidad. El mismo artículo prevé que "el Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden".

⁴⁰ La Comisión, en cabeza del MADR, será responsable de preparar el Plan Anual y el Informe de seguimiento del mismo para el CONPES.

fortalecimiento de las capacidades de las instituciones, los actores y las comunidades, y de los mecanismos institucionales para el desarrollo rural en los territorios. Parte de los recursos del Fondo se podrán utilizar para hacer los cierres financieros de los Planes de Desarrollo Rural de las regiones con mayores limitaciones económicas. Por su parte, los recursos de la ventanilla agropecuaria del Fondo se utilizarán para la financiación de los programas de riego, asistencia técnica, información, inteligencia de mercados, etc.

Para asegurar la programación y la coordinación de la formulación y la ejecución de los planes, programas y acciones de desarrollo rural en los territorios se propone crear las Agencias Regionales de Desarrollo Rural, las cuales operarían como gestoras en el ámbito departamental. En ellas deben participar el sector público, el privado y la sociedad civil, y deben contar, como mínimo, con un órgano de Gobierno (Consejo Directivo) que represente a los actores regionales y con un director a quien elige dicho órgano. Las Agencias deberán asegurar la participación de los diferentes actores del desarrollo rural de sus respectivos territorios en la formulación y el seguimiento de los planes, programas y proyectos. Por su parte, el mecanismo de encuentro y diálogo entre el Gobierno Nacional y las Agencias Regionales de Desarrollo Rural será el Consejo para el Desarrollo Rural. En dicho Consejo se definirán los planes y programas anuales, su financiamiento, los compromisos de las partes, y el seguimiento a la ejecución de los mismos. En el Consejo deberán participar: el MADR, como Secretario Técnico del mismo, los Ministerios que hacen parte de la Comisión Intersectorial, las Agencias Regionales de Desarrollo Rural y los representantes de la institucionalidad regional y de las comunidades. Eventualmente, otras instituciones del orden nacional que hagan presencia en los territorios rurales podrán asistir en calidad de invitadas.

Finalmente, es importante resaltar que la propuesta institucional para el sector agropecuario y rural que se hace en este estudio se centra en darle al MADR mayor capacidad de planeación y ejecución de las políticas, de manejo de sus entidades, y de interrelación técnica con otras instancias

gubernamentales. Igualmente, le define que el papel que debe cumplir en la implementación del desarrollo rural con enfoque territorial está en la coordinación de las acciones a nivel nacional y en la interrelación con las regiones y sus actores. Todo esto implica que el Ministerio se organice por procesos, se oriente hacia el logro de resultados e impactos, ejerza la función de rector del sector y disponga de los mecanismos necesarios para adelantar un diálogo permanente con los diferentes actores sociales presentes en las actividades agrícolas y los territorios rurales (PIADAL, 2013).

En el Figura 2 se presenta un resumen de la propuesta de estructura institucional del Ministerio de Agricultura y Desarrollo que se hace en este estudio.

Figura 2. Estructura institucional del MADR

Propuesta - Institucionalidad agropecuaria y rural	
Órganos asesores	<input type="checkbox"/> Comisión Intersectorial para el Desarrollo Rural <input type="checkbox"/> Consejo Nacional de CT+I Agropecuaria
Mecanismos institucionales	<input type="checkbox"/> Fondo de Cofinanciamiento del Desarrollo Agropecuario y Rural <input type="checkbox"/> Consejo para el Desarrollo Rural
Institucionalidad para el desarrollo rural y agropecuario	<input type="checkbox"/> Agencias Regionales de Desarrollo Rural

Fuente: Elaboración de los autores.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. y Robinson J. (2012). Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Madrid: Deusto Ediciones.
- Arbeláez, M.A., Meléndez, M, and Nicolás León (2012). "The Emergence of Fresh Cut-Flower Exports in Colombia", en: Export Pioneers in Latin America, Sabel, C, Frenández-Arias, E, Hausmann, R, Rodríguez-Clare, A, and Roberto Stein, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- ASTI Report of Public Agricultural Research in Latin America and the Caribbean (2009). IFPRI-IDB.
- ASTI Stads Ged-Jan and Romano, Luis, Colombia, ASTI Country Briefs (2009).
- Balcázar, Álvaro y Rodríguez, Carolina (2013), Tierra para Uso Agropecuaria, Políticas Para el Desarrollo de la Agricultura en Colombia, FEDESARROLLO.
- Banco Mundial (2004). Colombia: Land Policy in Transition, Rural Development Unit, Latin American Region, Enero 29.
- Banco Mundial (2004). Beyond the City: The Rural Contribution to Development.
- Banco Mundial (2008). Agriculture for Development, World Development Report.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2013). Documento de Marco Sectorial de Agricultura y Gestión de Recursos Naturales, Mayo del 2013.
- Bosch M, Melgizo A y Pagés C, Mejores Pensiones (2013). Mejores Trabajos: Hacia la Cobertura Universal en América Latina y El Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (2011). Competitividad, Sostenibilidad e Inclusión Social en la Agricultura: Nuevas Direcciones en las Orientaciones de la Política Social en América Latina y el Caribe, 2011.
- CRECE (2006). Estudio de la Pobreza Rural, 2006.
- De Janvry, A. & Sadoulet, E. (2010). "Agricultural Growth and Poverty Reduccion: Additional Evidence". The World Bank Research Observer, vol.25, no.1
- Departamento Nacional de Planeación (2014). Cifras sobre Desempleo, Formalización Laboral e Ingresos en Otras Localidades. Archivos EXCEL suministrados por Armando Piraquive, Director Macroeconómico, DNP.
- Econometría, SEI (Unión Temporal) (2011). Levantamiento de información y evaluación de los resultados de la ejecución del Programa Agro Ingreso seguro – AIS. Informe Final, Bogotá, D.C., Marzo.
- Evenson, R.E. y Avila (2004). Total Factor Productivity Growth in Agriculture: The Role of Technological Capital, IDB, 2004.

- FASECOLDA (2014). Cifras sobre Afiliaciones a Riesgos Profesionales por Rama de Actividad Económica. Archivos EXCEL suministrados por Ana María Zambrano, Asesora Económica de las Cámaras de Riesgos Laborales y Seguridad Social de FASECOLDA.
- Gómez D. Ramírez, JM., y Becerra A. (2013). Política Comercial para el Arroz. ANDI
- Gómez H. J, Restrepo J.C., Nash, J., Valdés, A., Reina, M., Zuluaga, S., Bermudez W., Oviedo S., Perfetti, J.J. (2011). La política comercial del sector agrícola en Colombia. Cuadernos de Fedesarrollo.
- Heshsius, K. (2005). Medición del Impacto de una Programa de Reforma Agraria para Colombia, CEDE, Universidad de los Andes.
- Hinz R., Holzmann R., Tuesta D, and Takayama N. (2013). Matching Contributions for Pensions. The World Bank.
- Informe Conjunto, Primer Informe Conjunto de la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno de la República de Colombia y Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo FARC-EP, La Habana, Junio del 2013.
- Instituto de Estudios Peruanos (2012). Las Políticas Públicas que Inciden Sobre La Agricultura Y La Vida Rural.
- Kalmanovitz, S. y López, E. (2006). "La agricultura colombiana en el siglo XX". Fondo de Cultura Económica. Banco de la República. Colombia.
- Lederman, D Bravo-Ortega, C. (2004). Is there an Urban Bias in Public Expenditure? : A Welfare Approach. The World Bank, Washington D.C.
- Leibovich, J, Botello, S. Estrada, L y Vásquez H. (2013). Vinculación de los Pequeños productores al Desarrollo de la Agricultura, Fedesarrollo.
- Leibovich, J, Perfetti, JJ, (2013). "Propuesta de Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural", Informe para AECOM-USAID, Enero.
- Lizarralde, R.D. (2013). Exposición de Motivos y Proyecto de Ley por Medio del cual se crean Nuevas Modalidades de Acceso a la Propiedad de la Tierra y se modifica el Régimen de Baldíos, Ministerio de Agricultura, Noviembre.
- López, R. (2004). The Structure of Public Expenditures, Agricultural Income and Rural Poverty: Evidence for Ten Latin American Countries. University of Maryland.
- Ludena, C (2010). "Agricultural Productivity Growth, efficiency change and technical change in Latin America and the Caribbean. IDB Research Department.
- Machado, A, Vásquez, R y Salgado, C. (2004). Análisis Institucional y de las Instituciones del Sector Agropecuario 1986-2003 en: Machado, A., Salgado, C. y Vásquez, R., "La Academia y el Sector Rural 1", Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo.

- Merchán C.A. (2014). Sector rural colombiano: Dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social. Archivos de Economía DNP.
- Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación, DNP. El Desarrollo Agropecuario en Colombia, Tomo II. Informe final, Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Mayo de 1990.
- Ministerio del Interior y de Justicia, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención y reparación de las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, 2011.
- Ministerio de Agricultura e INCODER, El Pacto Está en Marcha, Edición 1, diciembre del 2013.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural, 2013.
- OECD (2011). Fostering Productivity and Competitiveness in Agriculture
- Perfetti, J.J. (2010). "Análisis de las Políticas y la Institucionalidad del Sector Agropecuario", Informe para el PNUD-Colombia, Informe Nacional de Desarrollo Humano.
- Perfetti, J.J., Castro F., Escobar D., Lesmes A., Mosquera G., Molina J.P. y Rincón N.E. (2012). Evaluación institucional y de resultados de la política nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos. Fedesarrollo-DNP. En http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Evaluaci%C3%B3n-institucional-y-de-resultados-Informe_final_sanidad_def.pdf
- Perfetti, J.J y Cortés, S. (2013). "La Agricultura y el Desarrollo de los Territorios Rurales", en: Perfetti, J.J, Balcázar, A, Hernández, A y Leibovich, J, "Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia", Fedesarrollo-SAC.
- Perry, S. (2010). La pobreza Rural en Colombia. RIMISP.
- PIADAL, (2013). Agricultura para el Desarrollo de América Latina. Buenos Aires.
- PNUD. (2011). Colombia Rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: INDH PNUD, septiembre
- Olivera, M. (2010). El Gasto Público en el Sector Agropecuario. PNUD.
- Reina, M., Perfetti, J.J Gómez H. J, Restrepo J.C., Nash, J., Valdés, A., Zuluaga, S., Bermudez W., Oviedo S (2011). La política comercial del sector agrícola en Colombia. Cuadernos de Fedesarrollo.
- Restrepo Salazar, Juan Camilo (2010). Una Política Integral de Tierras para Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Schiff, M. y Valdés A. (1992). The Political Economy of Agricultural Pricing Policy Volume 4. A Synthesis of the Economics in Developing Countries. A World Bank Comparative Study. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press for the World Bank.

Universidad Nacional de Colombia (2013). Estudio Sobre el Mercado Objetivo de los Beneficios económicos Periódicos, Bogotá, Octubre del 2013.

Valdés A. (2012). Panel Independiente sobre la Agricultura para el Desarrollo de América Latina. Informe sobre el componente: Políticas Sectoriales Económicas con Énfasis en Comercio Exterior en América Latina y Caribe (ALC)

El presente estudio, financiado con recursos del premio German Botero de los Rios de Fedesarrollo, tiene como objetivo presentar a consideración de los candidatos a la Presidencia de la República un documento técnico sobre el marco general de la política agrícola y rural que debe implementarse en Colombia a partir del próximo cuatrienio. Este estudio contiene una descripción sintética de la situación del sector, los retos que enfrentan el crecimiento y el desarrollo de la agricultura colombiana, y las recomendaciones de política que deben adelantarse para dinamizar el sector y cerrar las brechas que se presentan con los sectores urbanos. Para ello, el estudio se centra en aquellos temas de política pública más prioritarios: política comercial, investigación agrícola, gasto público en la agricultura, política social rural, la problemática de la tierra, y el marco institucional agropecuario y rural.



ISBN: 978-958-57963-9-3

