

**BASES PARA UN MODELO AGROEXPORTADOR
PARA COLOMBIA**

MAURICIO REINA

SANDRA ZULUAGA¹

FEDESARROLLO

Junio 2003

¹ Investigadores Asociados de Fedesarrollo. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Luz Amparo Fonseca y Juan José Perfetti.

1. INTRODUCCIÓN

La crisis política, económica y social que enfrenta el país está íntimamente ligada a la suerte del sector rural colombiano. Este vínculo entre la crisis y el campo es de doble vía. Por un lado, las condiciones que ha enfrentado el sector rural por décadas explican en parte el surgimiento de algunos de los problemas más graves que afronta el país, como la subversión y el narcotráfico. De otra parte, el agro ha sido el sector más afectado por las condiciones de violencia, pobreza y ruptura del tejido social que ha generado la crisis.

En la medida en que la precaria situación del campo colombiano es a la vez causa y consecuencia de la crisis, es necesario diseñar una nueva estrategia para el sector rural que contribuya a avanzar de manera definitiva hacia la solución de los problemas nacionales. Esa nueva perspectiva rural requiere a su vez de una nueva visión de la agricultura nacional.² Sólo la consolidación de un esquema de desarrollo dinámico y sostenible para el campo puede brindar bases sólidas para el logro de objetivos fundamentales como la relegitimación del Estado, la erradicación de las actividades ilegales y el cierre de la creciente brecha entre el sector rural y el urbano, en lo referente a empleo, ingreso y condiciones de vida.

Este trabajo intenta ofrecer los elementos esenciales para el diseño de una nueva estrategia para desarrollar un sector agroexportador sólido y sostenible en el país. El trabajo se ha dividido en cinco secciones, la primera de las cuales es esta introducción. La segunda sección examina las nuevas oportunidades de exportación que surgen de la transformación que está sufriendo el mercado mundial de productos agrícolas. En la tercera sección se analizan las bases necesarias para la consolidación de una oferta agrícola exportable. En la cuarta sección se esbozan los lineamientos básicos para diseñar una estrategia agroexportadora para Colombia. Finalmente, en la quinta sección se ofrecen las conclusiones y recomendaciones del trabajo.

2. NUEVAS OPORTUNIDADES DE EXPORTACIÓN EN UN MERCADO AGRÍCOLA MUNDIAL EN TRANSFORMACIÓN

La evidencia internacional demuestra que existe un estrecho vínculo entre el sector agrícola y el dinamismo económico. El agro contribuye de manera significativa al crecimiento de los países en desarrollo, en particular en aquellos con bajos niveles de ingreso, en los cuales aporta tres cuartas partes del empleo, casi la mitad del ingreso y más del cincuenta por ciento de las exportaciones. A través de su efecto multiplicador en la producción, el

² Uno de los esfuerzos más importantes para lograr esa visión a futuro del sector agrícola lo constituye la Agrovisión Colombia 2025, parte de cuyos planteamientos se recogen en este documento.

consumo y el empleo, el desarrollo agrícola es un dinamizador del crecimiento de los demás sectores de la economía.³

Un esquema de desarrollo rural no puede basarse tan sólo en el fomento de la producción para el mercado interno, limitado e inestable por naturaleza. La manera más eficaz de conseguir un desarrollo dinámico y sostenible para el campo es a través del fomento de actividades agrícolas orientadas a la exportación. La experiencia internacional muestra que las actividades agrícolas orientadas a los mercados externos generan crecimiento genuino y sostenible, pues están basadas en la explotación de las ventajas comparativas y no en medidas proteccionistas, consolidan polos de desarrollo tipo *cluster* y generan una estructura productiva y comercial permanente, en tanto pueden estar vinculadas a las nichos más dinámicos del mercado internacional.⁴

En contraste con lo anterior, un sector agrícola orientado esencialmente hacia el mercado doméstico enfrenta serias restricciones de sostenibilidad y eficiencia, especialmente en las economías en desarrollo.⁵ Este tipo de economías se caracteriza por tener un bajo poder adquisitivo de la población y un desempeño económico fluctuante, circunstancias que atentan contra la estabilidad y el potencial de expansión de una actividad productiva que dependa exclusivamente del mercado doméstico. De otro lado, la producción orientada al mercado nacional suele presentar notables ineficiencias, en tanto no puede explotar economías de escala y usualmente no corresponde a la verdadera ventaja comparativa del país.

Los elementos mencionados en los párrafos anteriores permiten afirmar que un sector agrícola como el colombiano, caracterizado por una gran diversidad de cultivos y un amplio potencial productivo, sólo puede abordar una nueva fase de crecimiento dinámico y sostenible si se orienta hacia los mercados externos.⁶ Pero, ¿es factible la penetración de esos mercados?

Las posibilidades que ofrece el comercio internacional de productos agrícolas para un país en desarrollo como Colombia han sido objeto de muchos debates. Es un hecho que la producción agrícola se ha caracterizado por el proteccionismo y las ayudas internas a la producción en los países avanzados, lo que se ha traducido en un mercado mundial altamente distorsionado y con pocas posibilidades para nuevos oferentes en los productos que tradicionalmente han dominado el comercio internacional. Pero mientras este tipo de

³ International Food Policy Research Institute (IFPRI), 1995.

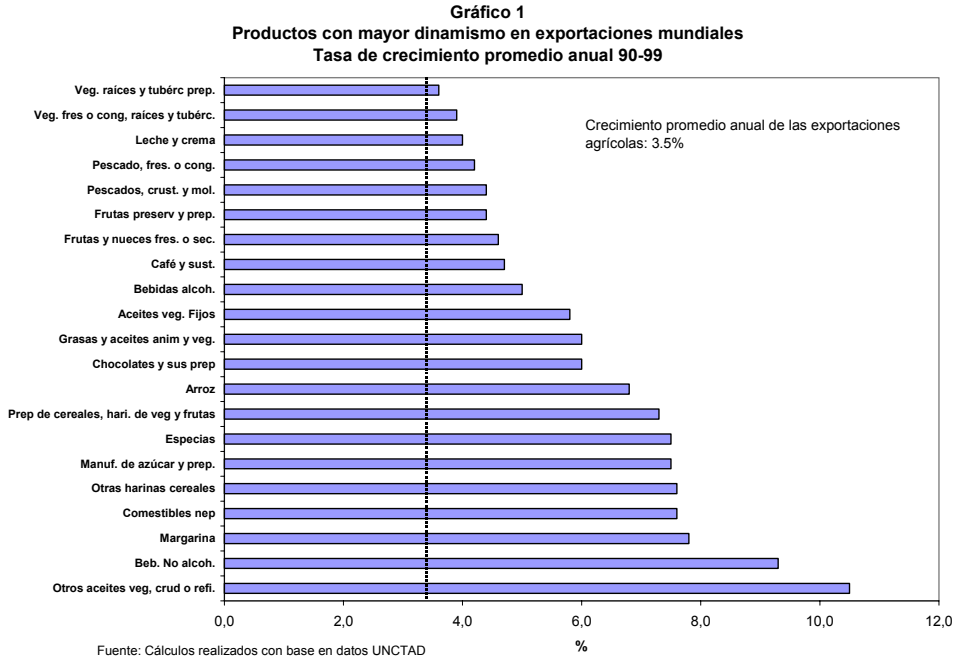
⁴ Ruttan, Vernon, W. and Hayami, Yujiro (1998), pp. 163 – 178.

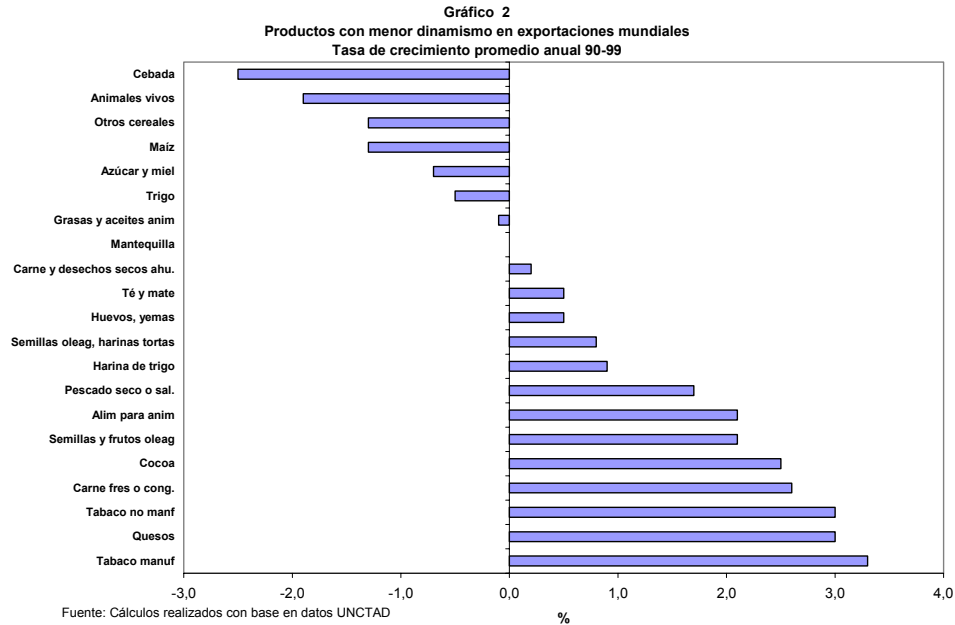
⁵ Las limitaciones del mercado doméstico como motor del desarrollo agrícola son menores en el caso de economías de gran tamaño, como es el caso de Brasil o India.

⁶ Esta afirmación no implica que una parte de la producción agrícola no se dedique a abastecer el mercado doméstico.

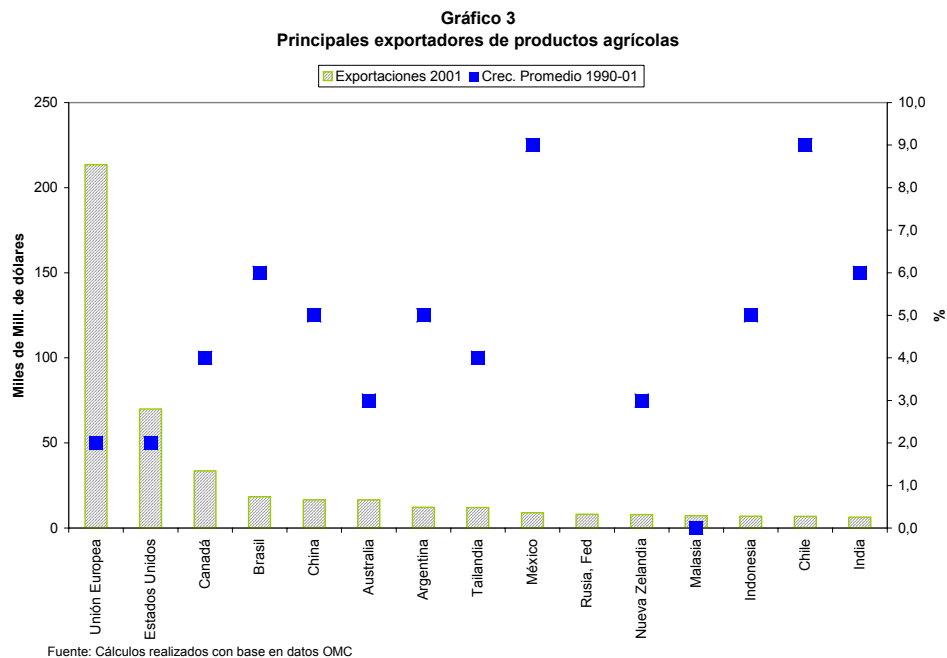
productos ofrece oportunidades limitadas para nuevas exportaciones colombianas, existen otros segmentos de reciente desarrollo que sí resultan de interés.

Estas nuevas oportunidades son el resultado de importantes transformaciones que ha sufrido el mercado internacional de productos agrícolas en las últimas décadas. Como se ve en los Gráficos 1 y 2, si bien el comercio mundial de productos agrícolas sólo creció a una tasa promedio anual de 3,5% en los años 1990, el comercio de algunos productos creció mucho más que ese promedio. Como se ve en los gráficos, en años recientes se ha incrementado la demanda mundial por ciertos alimentos frescos y procesados, tales como frutas, verduras, carne, pescado, lácteos y aceites vegetales. Este incremento de la demanda ha sido el resultado del aumento en el ingreso *per cápita* de muchos países, el proceso de urbanización y la mayor conciencia de amplios sectores de la población sobre la importancia de contar con una alimentación sana y balanceada. Este tipo de productos se caracteriza por tener una alta elasticidad ingreso de la demanda, y la expansión de su comercio constituye una oportunidad para las economías en desarrollo que poseen una ventaja comparativa en su producción.





En las últimas décadas se han registrado experiencias exitosas de países en desarrollo que han aprovechado las nuevas oportunidades del mercado agrícola mundial, y que han afianzado estructuras productivas sólidas alrededor de bienes orientados hacia la exportación. De hecho, como se observa en el Gráfico 3, varios países en desarrollo han logrado entrar en la lista de los mayores exportadores de productos agrícolas del mundo. Lo más interesante es que son justamente esos países en desarrollo los que presentan mayores tasas de crecimiento promedio en los últimos años.



El sorprendente éxito de México en la exportación de diversos productos agrícolas constituye un buen ejemplo de las experiencias exitosas recientes de países en desarrollo en los mercados mundiales. Mientras en 1970 este país exportaba tomates por sólo 108 millones de dólares, ese monto se multiplicó por cinco en sólo tres décadas. Entre tanto, las exportaciones de mango fresco mexicano aumentaron de 300 mil dólares en 1970 a más de 120 millones en promedio anual entre 1995 y 2000. De igual manera, ese país pasó de no exportar aguacate a vender en el mercado mundial 51 millones de dólares del producto en menos de treinta años (Cuadro 1).

Cuadro 1
EXPORTACIONES
Millones de dólares

México	1970	1990	1995-2000
Tomates	107,7	428,9	547,3
Mango fresco	0,3	27,4	124,6
Aguacate	0	14,9	51
Perú	1980	1990	1995-2000
Mango fresco	0,3	2,2	14,6
Espárragos	0,6	5,1	37,9
Argentina	1970	1990	1995-2000
Limonos y limas	0	11,5	83,1
Frijol seco*	3,9	75	103,8
Chile	1970	1990	1995-2000
Manzanas	3,5	107,5	209,1
Uvas	4	352,8	420,4
Costa Rica	1983	1990	1995-2000
Piña	1,2	38,4	99,2
Brasil	1970	1990	1995-2000
Jugo de naranja	14,7	1.468,40	1.169,80

*El segundo dato corresponde a 1980

Fuente: FAO

Las frutas de Chile constituyen otra experiencia notable de aprovechamiento de las nuevas oportunidades que ofrece el mercado mundial. En 1970 Chile apenas exportaba uvas y manzanas por un valor menor a 8 millones de dólares, cifra que se multiplicó más de 75 veces en sólo tres décadas, hasta llegar a un nivel de 630 millones de dólares en promedio anual para el final del siglo.

Otra experiencia exitosa de Chile permite observar las oportunidades que ofrecen transformaciones recientes de la demanda mundial, generadas por cambios en los hábitos alimenticios de la población. Como se explica más adelante en este trabajo, una de las tendencias que ha registrado la demanda mundial de alimentos en los últimos años tiene que ver con la búsqueda de una dieta más sana por parte de segmentos crecientes de la población. Esta tendencia se ha traducido en una sustitución parcial y creciente del consumo de carnes rojas por pollo o pescado, lo que ha abierto nuevas posibilidades para los productores de este tipo de bienes. Ese es el caso de Chile, cuyas exportaciones de productos de la pesca pasaron de 27 millones de dólares en 1970 a un promedio anual de 1.682 millones de dólares en el período 1995-1999, de acuerdo con datos de la FAO.

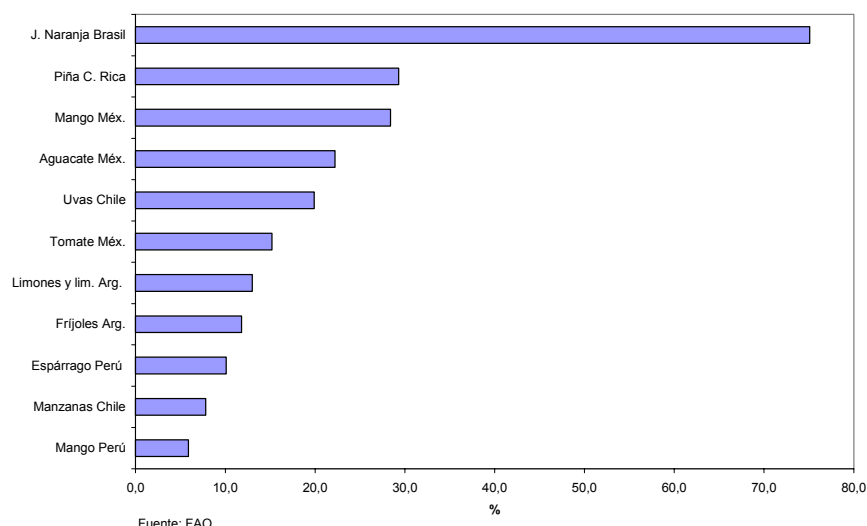
Otros países en desarrollo también han aprovechado la oportunidad que ofrece la creciente demanda de carnes blancas. Tailandia, por ejemplo, pasó de tener exportaciones nulas de pollo y atún en 1970, a vender 236 y 537 millones de dólares respectivamente en 1989. De otro lado, las exportaciones tailandesas de camarón pasaron de 11 millones de dólares en 1970 a 630 millones de dólares veinte años más tarde, y a un promedio anual de 1.571 millones de dólares entre 1995 y 1999.

La agroindustria también ofrece novedosas oportunidades de exportación para los países en desarrollo. En este caso vale la pena mencionar las exportaciones de jugo de naranja congelado de Brasil, que entre 1970 y 2000 crecieron casi ochenta veces, al pasar de 15 millones a 1.170 millones de dólares en ese periodo (Cuadro 1).

Otros países latinoamericanos también han tenido experiencias exitosas en una menor escala, que vale la pena mencionar. Perú pasó de exportar cifras insignificantes de mango y espárragos en 1980, a vender en los mercados mundiales montos cercanos a 15 y 38 millones de dólares respectivamente dos décadas más tarde. Argentina, por su parte, ha incrementado casi ocho veces sus exportaciones de limones y limas en la última década. De igual manera, las exportaciones de piña de Costa Rica pasaron de 1 millón de dólares en 1970 a casi 100 millones tres décadas más tarde. (Cuadro 1)

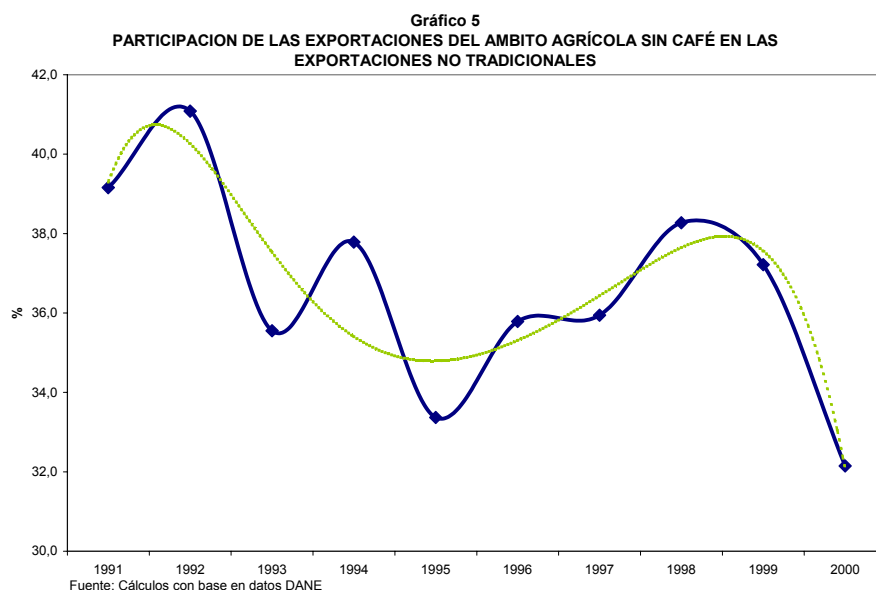
Lo más interesante de las experiencias de los países latinoamericanos mencionadas anteriormente es que su desempeño agroexportador les ha permitido convertirse en jugadores de peso en el mercado mundial. Como se observa en el Gráfico 4, en la actualidad Brasil domina las tres cuartas partes de las ventas internacionales de jugo de naranja procesado. Costa Rica, entre tanto, posee el 30% del mercado mundial de piña, mientras México tiene 28% del de mango y 22% del de aguacate. De igual manera, las uvas de Chile abarcan la quinta parte del mercado mundial, mientras el tomate de México representa el 15%, y las limas y los limones de Argentina el 13%.

Gráfico 4
Participación en el total mundial exportado



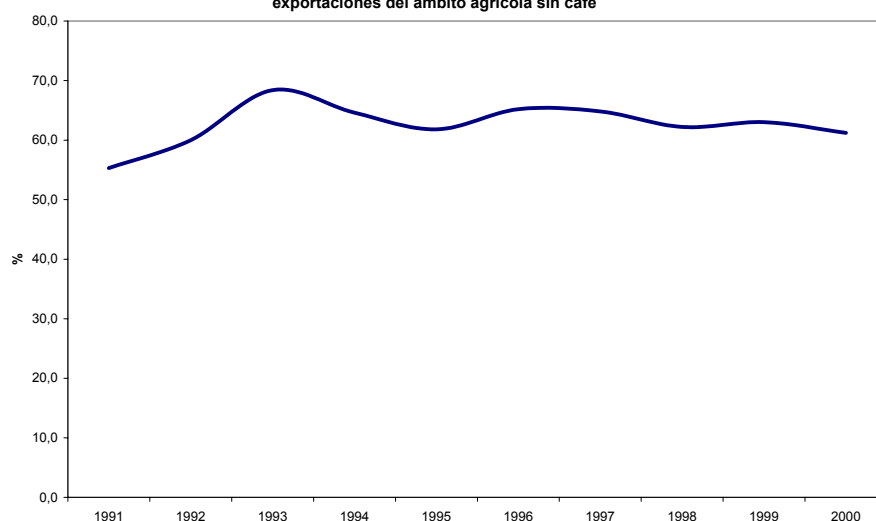
Los países mencionados han diversificado su oferta exportable agrícola en los últimos años, gracias al notable dinamismo de los productos presentados en el Cuadro 1 y el Gráfico 4. Entre tanto, Colombia ha desaprovechado las nuevas oportunidades del mercado mundial y ha mantenido una oferta agrícola exportable poco diversificada. Desde la expansión de las ventas de aceite de palma y camarón en los mercados externos en los años ochenta, el país no ha logrado consolidar exportaciones significativas de ningún nuevo producto agrícola.

Como se ve en el Gráfico 5, la participación de las exportaciones de productos agropecuarios, excluyendo café, en las ventas externas de productos no tradicionales tuvo una tendencia descendente a lo largo de los años noventa, con particular énfasis en la segunda mitad de la década, hasta llegar a un nivel de 32%. Si se analizan las ventas externas de banano, flores, camarones y azúcar, se observa que la participación en las exportaciones del ámbito agrícola sin café no tradicionales se ha mantenido en promedio alrededor de 60% entre 1991 y 2000, sin que haya indicios de diversificación alguna (Gráfico 6).



Las experiencias analizadas en esta sección demuestran que los países en desarrollo pueden aprovechar las nuevas oportunidades que ofrece la transformación del mercado mundial de productos agrícolas, aprovechamiento que se puede traducir en la consolidación de una oferta exportable sólida. En la siguiente sección se analizará el papel que juega el dinamismo de la demanda mundial de productos agrícolas en la construcción de una ventaja competitiva de las exportaciones colombianas, así como otros factores que son esenciales para consolidar un modelo agroexportador en el país.

Gráfico 6
Colombia: Participación de las exportaciones de banano, flores, camarones y azúcar en las exportaciones del ámbito agrícola sin café



Fuente: Cálculos realizados con base en datos DANE

3. BASES PARA LA CONSOLIDACIÓN DE UNA OFERTA AGRÍCOLA EXPORTABLE

Como se mencionó en la sección anterior, los países en desarrollo que han logrado consolidar exportaciones agrícolas significativas en las últimas décadas han aprovechado los espacios que abre un mercado internacional en transformación. Sin embargo, la demanda externa es un factor necesario pero no suficiente para consolidar una oferta exportable sostenible. Cualquier país con un excedente coyuntural de cierto producto puede contar con suerte y llenar un vacío de mercado en un momento dado. Pero el sostenimiento de ese producto en el mercado mundial en el mediano plazo exige que el país productor cuente con otros factores necesarios para desarrollar con carácter permanente una verdadera ventaja competitiva en el escenario internacional.

Para penetrar los mercados mundiales de manera sostenible, una actividad productiva agrícola debe ser competitiva al menos en dos sentidos. Por un lado, debe ser competitiva frente a otras actividades económicas domésticas, de manera que a través de las fuerzas del mercado logre atraer los recursos productivos necesarios, en particular la tierra, el trabajo y el capital. De otra parte, los productos resultantes de esa actividad productiva deben ser competitivos frente a otros similares que se produzcan en el mundo, de manera que logren mantener una presencia permanente en el mercado internacional.⁷

¿Cómo identificar los productos que cumplan con esas condiciones? Hasta hace unos años se afirmaba que un país sólo podía competir en el mercado mundial con los productos en

⁷ Jaffe (1992), p. 9.

cuya producción tiene una *ventaja comparativa*, es decir aquellos en cuyo proceso productivo se usa intensivamente el factor abundante en dicho país. Sin embargo, esa visión ignora la capacidad que tiene una economía de moldear su competitividad más allá de la simple dotación de recursos naturales. En efecto, muchas de las experiencias exitosas mencionadas más arriba fueron el resultado de la creación de una *ventaja comparativa*, y su transformación en una *ventaja competitiva*, en un proceso en el que los agentes económicos involucrados actuaron sobre los factores críticos que determinan la competitividad de un sector productivo. La presente sección desarrolla los factores que determinan la viabilidad de un modelo agroexportador.

3.1. Factores que determinan la viabilidad de un modelo agroexportador

Las ventajas competitivas necesarias para que una oferta agrícola se mantenga presente en los mercados internacionales se generan a través del diseño y puesta en marcha de un modelo agroexportador. La viabilidad de ese tipo de modelo está relacionada con factores tan variados como la demanda externa, la política económica, la tecnología, el capital humano, la infraestructura y la capacidad gerencial.⁸

Como se muestra en el Cuadro 2, estos factores se pueden clasificar según se trate de *incentivos* para la actividad agroexportadora, o elementos que le proporcionen *posibilidad de desarrollo* o *potencial de competitividad*. De igual manera, cada uno de esos factores juega un papel crítico al determinar el *fundamento*, *factibilidad* y *mantenimiento* del modelo agroexportador.

Cuadro 2 FACTORES QUE DETERMINAN LA VIABILIDAD DE UN MODELO AGROEXPORTADOR		
FASE	FACTOR	FUNCIÓN ECONÓMICA
Fundamento	Demanda externa	Incentivo
	Base de recursos naturales y capital humano	Posibilidad de desarrollo
Factibilidad	Políticas internas (macroeconómicas y sectoriales)	Incentivo
	Infraestructura técnica y social	Posibilidad de desarrollo
Mantenimiento	Actividades de comercialización, logísticas y de coordinación	Potencial de competitividad

⁸ Jaffe (1992), p. 10.

1. Fundamento

El *fundamento* para el desarrollo de un modelo agroexportador está asociado con la existencia de unas condiciones mínimas de mercado y producción de los productos agrícolas. En el caso de una actividad productiva orientada a la exportación las condiciones de mercado están asociadas con la demanda externa, mientras que las de producción dependen de la base de recursos con que cuenta el país en cuestión.

a) Demanda externa

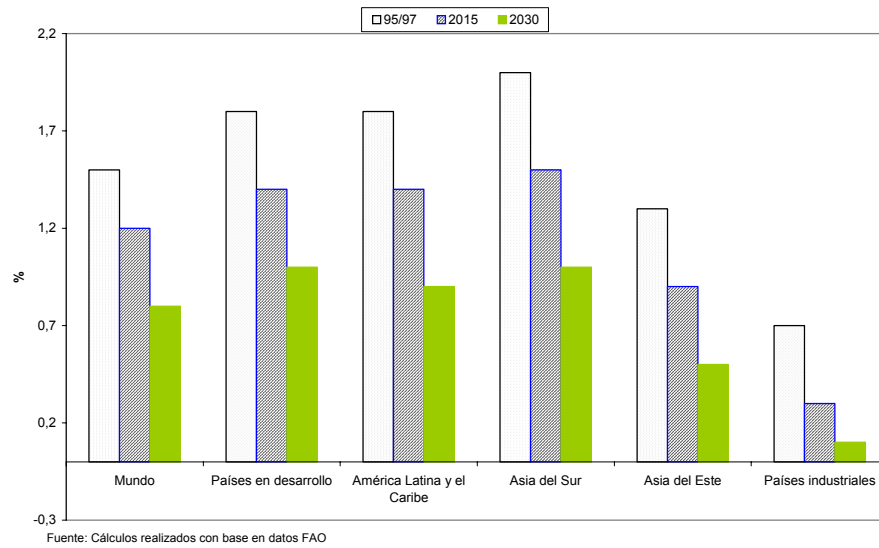
Como ya se mencionó, el mercado internacional de productos agrícolas ha sufrido una importante transformación en las últimas décadas. Factores como el aumento en el ingreso *per cápita* de muchos países, el proceso de urbanización y la mayor conciencia de amplios sectores de la población sobre la importancia de contar con una alimentación sana y balanceada, han modificado los patrones de la demanda mundial, lo que constituye a la vez retos y oportunidades para los países que pretendan consolidar una oferta exportable agrícola. La existencia de segmentos de mercado dinámicos constituye un *incentivo* esencial para el desarrollo y consolidación de una actividad agrícola exportadora.⁹

El crecimiento de la población mundial, el proceso de urbanización y el aumento sostenido del nivel de ingreso de los países en desarrollo han sido, y serán en el futuro próximo, los principales determinantes de la evolución del mercado mundial de productos agrícolas. Mientras en el presente la población mundial asciende a cerca de seis mil millones de personas, las proyecciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estiman que dentro de cincuenta años esa cifra habrá ascendido a casi nueve mil millones.¹⁰ Como se ve en el Gráfico 7, los mayores niveles de crecimiento poblacional se darán en los países en desarrollo, los cuales también registrarán mayores índices de urbanización y mayores niveles de ingreso *per cápita*.

⁹ Jaffe (1992), p. 11.

¹⁰ Ayer (1999), p. 1.

Gráfico 7
Tasa de crecimiento promedio anual de la población



A pesar de la magnitud de esas cifras, la tasa de crecimiento de la población mundial está descendiendo lentamente, lo cual sienta las bases para un mayor dinamismo del ingreso *per cápita* en el mundo. Según el Banco Mundial, el ingreso crecerá a una tasa promedio anual de 3,1% en el mundo hasta el año 2.008, lo cual, aunado al menor dinamismo de la población, llevaría a incrementos del ingreso per capita de alrededor de 1,9% anual.¹¹

Estas tendencias determinarán a su vez grandes cambios en la demanda mundial por productos agrícolas. La menor tasa de crecimiento de la población llevará a una saturación del consumo de los países desarrollados, demandantes del 50% de los alimentos en el mundo, y poseedores del 78% de la capacidad adquisitiva mundial. Esa saturación no se alcanzará a ver compensada por el dinamismo de la demanda de los países en desarrollo, de manera que en los próximos años se registrará una desaceleración de la demanda global por alimentos.¹²

Pero en medio de esa desaceleración global de la demanda por alimentos, habrá segmentos del mercado que registrarán gran dinamismo. A pesar de la saturación relativa de su demanda global, la población de los países más avanzados aumentará su consumo de productos cárnicos, como resultado de sus mayores niveles de ingreso. De igual manera, en estos países se incrementará el consumo de frutas y hortalizas a causa de la búsqueda de una dieta más sana, mientras que debe disminuir el de oleaginosas y cereales, aunque la caída en la demanda por éstos últimos se verá moderada por las necesidades de la producción de cárnicos. De otro lado, los crecientes grupos de inmigrantes de países en vías

¹¹ Corporación Colombia Internacional (2000), p. 14.

¹² Ibid, p. 15.

de desarrollo con cada vez mayores niveles de ingreso generarán unos nuevos segmentos de mercado de gran dinamismo.

En los países en desarrollo, las proyecciones señalan un incremento de la demanda por alimentos, debido no sólo al aumento del número de habitantes, sino al crecimiento del ingreso de algunos segmentos de la población. En este contexto, se espera que los segmentos de menores ingresos aumenten su consumo de productos básicos como raíces, tubérculos, cereales y oleaginosas. De otro lado, los grupos con mayores niveles de ingreso incrementarán su demanda por cárnicos, lácteos, huevos, frutas y hortalizas. Estas tendencias se traducirán en una creciente participación de los países en desarrollo en la demanda global de alimentos.¹³

3.2. Demanda por grupos de productos

Algunos productos de interés para Colombia presentan perspectivas variadas. Las proyecciones señalan que la demanda por *productos cárnicos* seguirá creciendo, aunque hacia el futuro su dinamismo será menor como resultado de una desaceleración de la demanda de los países ricos, y de un fenómeno similar, aunque más moderado, en países de creciente ingreso *per cápita* como China y Brasil. Es importante destacar que algunos grupos dentro del sector de cárnicos registrarán un dinamismo más marcado. La demanda por pescado y por frutos de mar tendrá un crecimiento importante, debido principalmente a que tienen una elasticidad ingreso alta, y a la búsqueda de una dieta más sana por parte de amplios segmentos de la población. Así mismo, se espera un incremento marcado de la demanda por productos del sector avícola, como resultado de la búsqueda de hábitos alimenticios más saludables y de los mayores niveles de ingreso per capita.

El aumento del nivel de ingreso de sectores importantes de los países en desarrollo se traducirá en un aumento en la demanda por *oleaginosas*, que constituyen una fuente importante de contenidos calóricos, aunque con un dinamismo menor que el registrado en años anteriores. Igualmente deberá aumentar el consumo de tortas para alimentación animal y para usos no industriales.¹⁴

Finalmente, el mercado de las *frutas frescas y procesadas* es uno de los más dinámicos del sector agroalimentario en el mundo. Este dinamismo se debe en buena parte a la tendencia generalizada de la población hacia dietas más sanas y naturales. Los mayores mercados para este tipo de productos se encuentran en los países desarrollados, aunque los más dinámicos en los últimos años han sido los de los países en desarrollo. Si bien las frutas de clima templado han sido las que tradicionalmente han registrado mayores niveles de demanda, la diversificación del consumo ha llevado a que las especies tropicales y exóticas enfrenten hoy en día los mercados con mayor dinamismo en los países desarrollados.

¹³ Ibid, p. 17.

¹⁴ Ibid. p. 19.

b) Base de recursos productivos

Como ya se mencionó, la dotación de factores productivos juega un papel fundamental en la definición de la ventaja comparativa de un país, y por ende en el potencial éxito o fracaso de una actividad exportadora específica. La existencia de una dotación de factores favorable para la producción agrícola garantiza la ***posibilidad de desarrollo*** de actividades exportadoras en este sector.¹⁵

Colombia cuenta con una amplia base de recursos naturales y de capital humano que deberían reflejarse en una actividad agrícola mucho más desarrollada que la que se registra en la actualidad. El potencial de recursos con que cuenta el país para el desarrollo de actividades agrícolas se evidencia en su gran riqueza en términos de biodiversidad. Según el *Global Biodiversity Outlook*, Colombia tiene el segundo mayor índice de biodiversidad en el mundo por unidad de área, después de Indonesia.¹⁶ Además de esa biodiversidad el país cuenta con condiciones físicas muy favorables, como por ejemplo el tener presencia sobre dos océanos, el contar con una gran riqueza hídrica y el disfrutar de diversas regiones agroecológicas.

De otro lado, en Colombia sólo se utiliza una parte reducida de las tierras aptas para la producción agrícola y pecuaria. En efecto, de 15 millones de hectáreas de tierra con potencial agrícola, sólo 4 millones están siendo explotadas para tal fin. Entre tanto, una notable porción de tierras se está dedicando a actividades que no son consistentes con su verdadera vocación. Este es el caso de las tierras dedicadas al ganado: mientras el país cuenta con 19 millones de hectáreas con vocación para la ganadería, en la actualidad se dedican 40 millones de hectáreas a dicha actividad, en detrimento de labores agrícolas y forestales.

La inadecuada utilización relativa de los recursos naturales no ha permitido que el país haya logrado niveles de productividad satisfactorios en las actividades agrícolas. Salvo casos aislados como el de la palma aceitera y el azúcar, Colombia no se encuentra entre los países más productivos del mundo en lo que a cultivos agrícolas se refiere (Cuadro 3).

¹⁵ Corporación Colombia Internacional (2002), p. 15.

¹⁶ Ver Anexo 1 del *Global Biodiversity Outlook*, Convención de las Naciones Unidas para la Diversidad Biológica, Noviembre de 2001.

Cuadro 3

PRINCIPALES PRODUCTOS PRODUCIDOS POR COLOMBIA Y SU SITUACION RELATIVA EN EL CONTEXTO MUNDIAL

CARNE DE VACA Y TERNERA				FRUTAS EXCEPTO MELONES			
	Producción Ton.	Rendimiento Hg/An	Puesto obtenido por rendimiento		Producción Ton.	Rendimiento Ton/Ha	Puesto obtenido por rendimiento
1 Estados Unidos	12.298.000	3.262	4	1 China	64.613.673	7,1	108
2 Brasil	6.540.200	2.100	48	2 India	48.570.920	13,7	32
3 China	4.990.644	1.381	136	3 Brasil	33.118.468	13,7	31
4 Argentina	2.683.168	2.181	43	4 Estados Unidos	32.600.320	24,7	6
5 Australia	1.987.902	2.300	33	5 Italia	17.880.727	13,0	37
6 Federación de Rusia	1.897.000	1.550	117	6 España	16.166.525	8,1	95
7 Francia	1.514.000	2.794	16	7 México	13.290.029	12,4	39
8 India	1.442.000	1.030	187	8 Francia	11.155.103	10,6	60
9 México	1.408.618	2.145	44	9 Irán, Rep Islámica de	10.867.904	9,9	69
10 Alemania	1.303.000	3.182	6	10 Filipinas	10.597.326	11,1	53
14 Colombia	745.000	1.960	62	18 Colombia	6.725.318	11,4	50
197 Mundo	56.517.458	2.034		199 Mundo	466.414.227	9,7	

LECHE				PALMA ACEITERA			
	Producción Ton.	Rendimiento Hg/An	Puesto obtenido por rendimiento		Producción Ton.	Rendimiento Ton/Ha	Puesto obtenido por rendimiento
1 India	81.790.000	9.088	90	1 Malasia	56.600.000	19,4	4
2 Estados Unidos	76.067.000	82.592	1	2 Indonesia	34.750.000	17,3	8
3 Federación de Rusia	31.895.450	21.999	42	3 Nigeria	8.000.000	2,7	41
4 Alemania	28.354.412	60.842	11	4 Tailandia	3.256.000	15,6	9
5 Pakistán	26.284.000	11.314	77	5 Colombia	2.470.000	18,3	6
6 Francia	25.628.100	38.629	25	6 Costa de Marfil	1.771.000	12,7	19
7 Brasil	20.520.988	9.086	91	7 Ecuador	1.400.000	14,3	14
8 Reino Unido	14.489.000	62.025	9	8 Camerún	1.050.000	20,2	3
9 Italia	12.891.000	12.757	68	9 Ghana	1.050.000	9,1	33
10 Ucrania	12.657.000	21.555	43	10 Papua Nueva Guinea	1.029.500	14,7	13
22 Colombia	5.963.190	10.000	84	42 Mundo	118.518.998	12,2	
193 Mundo	578.079.619	9.339					

HORTALIZAS Y MELONES				CAÑA DE AZUCAR			
	Producción Ton.	Rendimiento Ton/Ha	Puesto obtenido por rendimiento		Producción Ton.	Rendimiento Ton/Ha	Puesto obtenido por rendimiento
1 China	292.799.323	19,2	40	1 Brasil	345.942.016	69,6	36
2 India	68.059.000	11,3	101	2 India	299.209.984	69,6	35
3 Estados Unidos	37.261.410	27,2	19	3 China	77.965.989	75,4	26
4 Turquía	21.999.012	23,8	30	4 Tailandia	60.041.512	70,6	31
5 Italia	16.167.043	26,9	20	5 México	47.275.000	75,8	25
6 Egipto	14.618.085	24,8	28	6 Pakistan	43.606.300	45,4	66
7 Federación de Rusia	13.374.750	13,2	84	7 Cuba	35.000.000	31,8	82
8 Japón	12.685.490	28,3	16	8 Colombia	33.400.000	82,9	18
9 Corea, República de	12.112.297	29,2	15	9 Estados Unidos	31.376.800	75,4	27
10 España	11.794.600	30,7	10	10 Australia	31.228.000	76,0	24
44 Colombia	1.894.463	17,6	53	102 Mundo	1.273.370.750	65,3	
198 Mundo	691.894.461	16,3					

Fuente: Cálculos realizados con base en datos FAO

2. Factibilidad

Para que una actividad agrícola sea sostenible y pueda tener éxito en los mercados internacionales no basta con que tenga fundamento en una adecuada dotación de recursos doméstica y en una demanda internacional dinámica. La *factibilidad* de una actividad productiva depende de las políticas que adopte el país en cuestión, tanto macroeconómicas como sectoriales. El adecuado manejo de estas políticas por parte de las autoridades constituye un *incentivo* para la actividad productiva que ya cuenta con un fundamento. La factibilidad de una actividad productiva también depende de las condiciones generales de infraestructura física, técnica y social que tenga el país, las cuales determinan la *capacidad de desarrollo* de dicha actividad.

a) Políticas macroeconómicas y sectoriales

Las políticas macroeconómicas y sectoriales constituyen un incentivo (o desincentivo) clave para el desarrollo de un sector económico en un país. Las medidas adoptadas por las autoridades pueden incidir en aspectos fundamentales del proceso productivo de un bien, como su estructura de costos, su rentabilidad, y los precios relativos y la estructura de mercado que enfrenta.

Un entorno macroeconómico estable y propicio es esencial para garantizar la consolidación de un sector orientado a la exportación. En contraste, un modelo agroexportador jamás podrá prosperar en un entorno afectado por la inflación, los altos costos del capital y el trabajo, la sobrevaluación de la moneda o la existencia de un sesgo antiexportador en la política comercial.

En Colombia la producción agrícola enfrenta, para su desarrollo como una actividad exportadora, diversos obstáculos asociados con la política económica. Por un lado, a pesar de los logros recientes en el saneamiento de las finanzas públicas, las autoridades aún deben profundizar más el ajuste fiscal. Esta circunstancia genera un entorno macroeconómico inestable e incierto, que ha incidido negativamente en las decisiones de inversión de los empresarios. Si bien el manejo macroeconómico de las autoridades colombianas se caracterizó durante muchos años por su prudencia y su estabilidad, desde mediados de los años noventa se ha registrado un notable desequilibrio fiscal que ha afectado variables claves para la actividad productiva como las tasas de interés domésticas, la tasa de cambio y las posibilidades de financiamiento externo para el sector privado. En la actualidad está claro que es necesario profundizar el ajuste fiscal para garantizar la estabilidad de las principales variables económicas, y para sentar bases firmes para el crecimiento estable de cualquier actividad productiva.

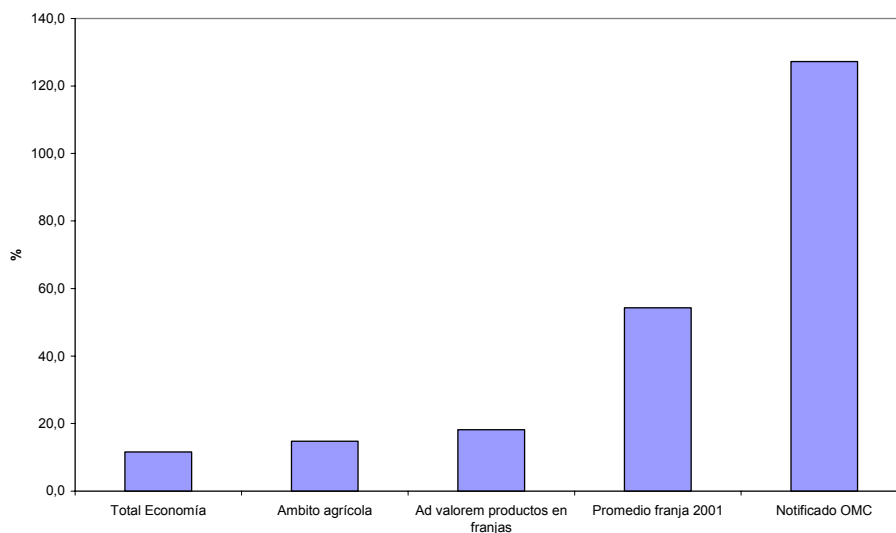
Pero la estabilidad fiscal y macroeconómica no constituye un incentivo suficiente para el desarrollo de un sector agrícola orientado a los mercados mundiales: también se requiere de una política comercial que no introduzca sesgos en contra de las exportaciones. Un sistema de medidas arancelarias y no arancelarias que proteja el sector agrícola constituye un incentivo para que la inversión y la mano de obra se dediquen a actividades orientadas a atender el mercado doméstico.

Esta situación resulta altamente inconveniente en dos sentidos. Por un lado, y como ya se mencionó, las actividades dependientes del mercado doméstico no pueden generar las condiciones de sostenibilidad y eficiencia necesarias para garantizar un crecimiento dinámico y estable. Por otro lado, este tipo de política comercial introduce un sesgo antiexportador, en tanto aumenta la rentabilidad relativa de la producción orientada al mercado doméstico y disminuye la de aquella orientada al mercado mundial. En otras palabras, la intención de desarrollar un modelo agroexportador es incompatible con una política comercial que proteja el sector agrícola.

En la actualidad la política comercial colombiana tiene un marcado sesgo proteccionista para el sector agrícola, lo cual atenta contra la posibilidad de desarrollar un modelo agroexportador, al tiempo que no proporciona las condiciones necesarias para un crecimiento sostenido del sector. El país, como casi todos los de Latinoamérica, introdujo una profunda reforma comercial a comienzos de los años 1990s, que significó la reducción del arancel promedio de la economía de 40% a 11%, así como la virtual eliminación de las barreras no arancelarias. Sin embargo, en la actualidad el sector agrícola registra aranceles ad valorem promedio de 14.8% que en el caso de los productos pertenecientes al Sistema Andino de Franjas de Precios se incrementan a un nivel promedio de 54% (Gráfico 8).

En efecto, la aplicación de las llamadas Franjas de Precios ha significado una protección adicional para el sector que lo ha alejado de las tendencias liberacionistas del resto de la economía. Las Franjas de Precios se diseñaron con el propósito de atenuar los efectos de las oscilaciones de los precios agrícolas internacionales sobre el mercado doméstico, a través de un sistema de arancel variable que busca compensar dichas variaciones. Sin embargo, en la actualidad pocos dudan que el instrumento ha servido más para proteger el sector que para aislarlo de las fluctuaciones del mercado mundial.

Gráfico 8
Arancel nominal promedio



Fuente: Calculado con base en datos Secretaría de la Comunidad Andina y Ministerio de Comercio Exterior

Pero las deficiencias de las Franjas de Precios no se limitan a la introducción de un sesgo proteccionista para el sector agrícola, con los consecuentes perjuicios para las actividades exportadoras, los procesadores de insumos y el mismo consumidor. Este tipo de instrumentos ha sido persistentemente cuestionado en el ámbito comercial internacional, como lo demuestra el fallo de un panel en contra del sistema de Franjas de precios de Chile, a raíz de una disputa instaurada por Argentina. A partir de este fallo, Colombia deberá analizar el sistema de Franjas de Precios que está aplicando, con el fin de evitar los vicios de falta de predictibilidad y transparencia que fueron atacados en el caso del sistema de bandas chileno.

Muchos justifican la existencia de instrumentos proteccionistas para la agricultura, argumentado que se trata de un sector altamente subsidiado y protegido en los países desarrollados. Si bien es cierto que el mercado mundial de varios productos agrícolas está muy distorsionado (como se ve en los Cuadros 4 y 5, y se explica en detalle más adelante), el uso de medidas proteccionistas indiscriminadas no parece ser la mejor política para hacer frente a esa situación. Por un lado, existen medidas más eficientes para apoyar a un sector productivo que la utilización de la política comercial, como es el caso de la aplicación de ayudas directas a la producción. Este tipo de ayudas evitarían los costos que implica la

aplicación de medidas arancelarias y no arancelarias para los consumidores y usuarios de los productos en cuestión.

De otra parte, las distorsiones del mercado mundial no se presentan en todos los productos agrícolas, sino en particular en aquellos que tradicionalmente se han transado en el mercado internacional. Como ya se dijo, existe un nuevo conjunto de productos que están registrando un marcado dinamismo en el comercio mundial, en los cuales no se registran los niveles de ayudas internas y proteccionismo que han sido tradicionales en el sector. En la medida en que esos nuevos segmentos dinámicos constituyen el incentivo fundamental para el desarrollo de un modelo agroexportador, no tiene sentido mantener una política comercial proteccionista que castigue estas actividades, sustrayendo de ellas recursos productivos para asignarlos a producción sustitutiva de importaciones artificialmente rentable.

Pero los sesgos en contra de la asignación de recursos hacia el sector agrícola no sólo son el resultado de la política comercial. En Colombia existe un evidente estímulo para los terratenientes a mantener sus tierras ociosas como activo de acumulación de riqueza, en lugar de dedicarlas a actividades productivas. Este uso de la tierra como depósito de valor surge de su alta inelasticidad de producción y de sustitución, así como de un régimen de avalúo y tributario que promueve su no utilización en labores productivas. No en vano las bonanzas externas de la economía colombiana suelen reflejarse en compras masivas de tierras.¹⁷

b) Infraestructura física, técnica y social

La factibilidad de un proyecto agrícola orientado hacia las exportaciones no sólo depende de las políticas macroeconómicas y sectoriales instrumentadas por las autoridades. Para responder a los incentivos que ofrecen las oportunidades de mercado, una actividad productiva también requiere de una adecuada infraestructura física y social. La competitividad internacional de un producto depende en gran medida de las condiciones que rodean su proceso de producción y mercadeo, como las carreteras, los puertos, las telecomunicaciones, los ferrocarriles, las bodegas y la oferta de energía. De igual manera, elementos asociados con las capacidades del factor humano, como la aptitud de desarrollar y adaptar tecnologías, de asimilar procesos de entrenamiento y de construir sistemas de información, determinan la competitividad externa de una actividad productiva.

En Colombia existen experiencias que demuestran que es posible desarrollar las condiciones de infraestructura física y social necesarias para impulsar una actividad agroexportadora. Casos como los del cultivo del café o el banano permiten concluir que cuando un bien cuenta con fundamentos para convertirse en un producto de exportación, a partir de la existencia de demanda externa y la adecuada dotación de factores productivos,

¹⁷ Echavarría (1996), pp. 42 y 44.

es posible generar un entorno de infraestructura propicio para desarrollar ese potencial exportador con la combinación de esfuerzos privados y públicos.

Por ejemplo, la caficultura colombiana se desarrolló al amparo de un novedoso modelo institucional en el que recursos de origen público son administrados por agentes privados, para beneficio directo de los cultivadores. Esa institucionalidad permitió el desarrollo de una gran infraestructura en las zonas caficultoras, que incluye desde vías, pasando por centros de recolección, hasta servicios de impacto social y productivo como escuelas. Así mismo, la institucionalidad cafetera permitió el desarrollo de los puertos y de los sistemas de transporte marítimo, a través de la participación del gremio en la otrora Flota Mercante Grancolombiana.

Algo similar ha sucedido con los cultivadores de banano, que con el tiempo han desarrollado sistemas de transporte para sacar la fruta desde las zonas de producción hasta mar abierto. Igualmente, los grandes cultivos de banano han traído consigo sistemas de apoyo en tecnología, así como fundaciones orientadas a la atención de las necesidades sociales de la población de las zonas productoras. Todos estos esfuerzos se han traducido de una manera u otra en aumentos de productividad para el sector.

La necesidad de contar con una infraestructura física y social adecuada para garantizar la factibilidad de un modelo agroexportador no sólo se refiere a la disponibilidad de recursos en el ámbito doméstico. La evaluación de la experiencia del banano y las flores en Colombia, así como de los casos exitosos de exportaciones agrícolas de otros países ya mencionados en este trabajo, demuestran que una actividad productiva que aspire a consolidarse en el mercado externo debe contar con recursos de capital foráneos. La inversión extranjera no sólo constituye una fuente de recursos que complementa el ahorro doméstico, sino que además provee elementos claves para la competitividad, como la tecnología y el acceso a los canales de comercialización internacionales.¹⁸

3. Mantenimiento

Una vez existen las condiciones de **fundamento** y **factibilidad** para el desarrollo de actividades productivas orientadas a la exportación, es necesario generar las condiciones necesarias para su **mantenimiento** en los mercados mundiales. Estas condiciones dependen esencialmente de la gestión empresarial privada.

¹⁸ Entre 1994 y 1999 México recibió 7.789 Millones de dólares de inversión extranjera directa en el sector agroalimentario, de los cuales 168 millones de dólares se dirigieron exclusivamente al sector agropecuario. En el sector agropecuario 90.3% de los flujos de IED tuvieron como origen el TLCAN, principalmente Estados Unidos. Los recursos dirigidos a este sector se concentraron especialmente en el cultivo de hortalizas y flores (60.6%), la cría de porcinos (18.0%), el cultivo de frutales (8.1%) y la avicultura (3.7%). Véase Casco y Rosenzweig (2000).

3.2.1.1.1. Actividades de comercialización, logísticas y de coordinación

Las condiciones necesarias para garantizar el mantenimiento de una actividad productiva agroexportadora están asociadas al adecuado manejo administrativo y empresarial de las industrias involucradas, en áreas como la coordinación misma de las labores productivas o los procesos de comercialización. Si bien el manejo de los recursos físicos y organizacionales de las empresas no suele abordarse en detalle en los análisis globales de competitividad, no cabe duda de que son determinantes fundamentales de la misma, en tanto inciden en la productividad, la calidad y los costos de transacción.

Aunque esas condiciones varían de una compañía a otra, en Colombia se pueden identificar casos exitosos que demuestran que existe el potencial gerencial y administrativo necesario para garantizar el mantenimiento de un modelo agroexportador. Por ejemplo, el sector bananero superó las dificultades que enfrentaba para llevar sus productos al mercado internacional mediante la creación de empresas comercializadoras colombianas. Otro caso interesante lo constituyen las incitativas desarrolladas por las empresas cultivadoras de flores, que dividieron de manera estratégica las etapas de producción en Colombia y comercialización en Estados Unidos, de modo que se alcanzara una mayor eficiencia en toda la cadena.

4. HACIA UNA ESTRATEGIA AGROEXPORTADORA PARA COLOMBIA

La idea de promover un modelo agroexportador para Colombia suele ser cuestionada por quienes propenden por un esquema proteccionista para el sector (que, como ya se mencionó, genera un sesgo antiexportador) y por quienes argumentan que es imposible conquistar los mercados mundiales. En ambos casos se suele señalar la existencia de un mercado agrícola internacional distorsionado por las ayudas que los gobiernos de los países desarrollados otorgan a sus agricultores.

Ese argumento, que suele tener una gran acogida en diversos sectores de la opinión pública nacional, tiene serias debilidades. Y es que si bien la ayuda de los gobiernos de los países de la OECD a sus agricultores alcanzó en el año 2.000 la notable suma de 245.487 millones de dólares), un análisis más detallado de las cifras muestra que esos montos no afectan por igual a todos los productos, lo cual resta sustento a la idea de mantener una política marcadamente proteccionista para todo el sector.

La ayuda oficial al sector agrícola se puede dividir en dos componentes principales: por un lado, los gobiernos entregan recursos directos a los productores como apoyo a sus labores productivas; por otro lado, la imposición de restricciones arancelarias y no arancelarias a las importaciones de productos agrícolas se traduce en una elevación artificial del precio doméstico, que es captada también por los productores. En los Cuadros 4 y 5 se presentan los montos correspondientes a ambas modalidades de apoyo en los países miembros de la

OECD. Allí se observa que las ayudas alcanzan un monto preocupante para el arroz, el azúcar, la leche, el trigo, la carne y el maíz, pero no para el resto de los productos agrícolas. Algo parecido sucede con las políticas comerciales de los países desarrollados, que concentran la protección en un conjunto reducido de productos. Como se ve en los Cuadros 4 y 5, las medidas proteccionistas de los países desarrollados afectan de manera especial al arroz, el azúcar, la leche y las carnes, mientras que para el resto de los productos el precio interno al productor no está muy lejos del precio internacional en frontera.

Cuadro 4
Ayudas internas en países de la OECD
(Promedio 1998-2000)

Producto	Equivalente del subsidio al productor como porcentaje del VBP 1/
Arroz	79,0
Azúcar	54,0
Leche	52,0
Otros granos	48,0
Trigo	42,0
Carne de res	35,0
Maíz	32,0
Carne de cerdo	23,0
Oleaginosas	22,0
Carne de aves	13,0

1/ Relación entre el valor monetario anual de las transferencias brutas a lo productores agrícolas y el valor bruto de la producción.

Fuente: OECD, Agricultural Policies in OECD Countries

Cuadro 5
Protección en países de la OECD
(Promedio 1998-2000)

Producto	Coefficiente de Protección Nominal 1/
Arroz	4,5
Azúcar	2,3
Leche	2,0
Carne de res	1,4
Otros granos	1,3
Carne de cerdo	1,3
Trigo	1,2
Maíz	1,2
Oleaginosas	1,1
Carne de aves	1,1

1/ Relación entre el precio promedio recibido por los productores domésticos y el precio en frontera

Fuente: OECD, Agricultural Policies in OECD Countries

Pero además de que las ayudas de los países desarrollados se concentran en unos pocos productos agrícolas, su impacto efectivo sobre el mercado internacional es mucho más reducido de lo que se suele argumentar. En efecto, estudios recientes muestran que sólo una fracción de los apoyos y subsidios a los productos agrícolas de los países desarrollados se transfieren a sus precios en los mercados mundiales.¹⁹ En este contexto, teniendo en cuenta que las ayudas de los países desarrollados a sus sectores agrícolas afectan sólo a unos pocos productos y en un menor monto que el que suelen argumentar los defensores de estas medidas, la protección que recibe actualmente el sector agrícola colombiano luce excesiva.

En contraste, la estrategia proteccionista colombiana perjudica de manera grave a la economía, en tanto va en detrimento de las actividades exportadoras en momentos en los que el aparato productivo está llamado a competir internacionalmente en medio de la globalización de la economía mundial y ante la inminencia del ALCA. Ese perjuicio se manifiesta al menos en dos sentidos. Por un lado, la protección al agro se traduce en un mayor costo de los insumos para las industrias procesadoras de productos agrícolas, las cuales juegan un papel muy importante en el sector manufacturero colombiano. Por ejemplo, la industria productora de alimentos es responsable de casi un tercio de la producción manufacturera nacional, así como del 20 por ciento de las exportaciones del

¹⁹ Valdez y Zietz (1995)

sector.²⁰ De otro lado, la protección al agro incentiva la producción de sectores cuya rentabilidad es artificialmente alta por efecto de los aranceles, lo cual sustrae factores productivos de otras actividades agrícolas que pueden ser competitivas internacionalmente.

Mercados y productos potenciales

Como ya se mencionó, la concepción según la cual los productos agrícolas enfrentan mercados internacionales distorsionados y poco dinámicos no se puede generalizar. Los cambios en los hábitos de los consumidores reseñados en la segunda sección de este trabajo han abierto nuevos mercados mundiales, que constituyen una gran oportunidad para un país como Colombia.

El Cuadro 6 muestra un conjunto de productos en cuyos mercados internacionales ha competido o puede competir la oferta agrícola nacional. Estos productos se han dividido en tres grupos, según el volumen transado y su nivel de dinamismo relativo. El primer grupo corresponde a productos que enfrentan ***mercados maduros*** y poco dinámicos, en los que se transan grandes volúmenes en el mundo (mayores a los tres millones de toneladas anuales en promedio en los últimos años), pero con tasas de crecimiento muy reducidas o incluso negativas. Al segundo grupo pertenecen bienes que se transan en ***mercados en expansión***, y en ellos se comercian volúmenes menores que en los mercados masivos (entre 500.000 y 3 millones de toneladas anuales en los años recientes), pero con tasas de crecimiento muy superiores que las que se observan en éstos últimos. Finalmente, el tercer grupo está constituido por productos que se comercian en el mundo en ***mercados en formación***, cuyos volúmenes de transacción internacional aún son reducidos (menos de 500 mil toneladas en promedio anual para los últimos años) pero que ofrecen unas perspectivas de crecimiento muy interesantes.

El diseño de una estrategia agroexportadora para Colombia debe tener en cuenta esta clasificación de los mercados internacionales. Como se explica en detalle más adelante, deben promoverse con especial énfasis los proyectos de exportación que estén orientados hacia los ***mercados en expansión o en formación***, en tanto son los que mayor crecimiento presentan en la actualidad y seguirán presentando en el futuro próximo. En ese sentido, es mucho más difícil colonizar con productos novedosos los mercados masivos y poco dinámicos que ya están cerca de la saturación. Existen, sin embargo, algunas exportaciones colombianas que ya están posicionadas en estos mercados, como por ejemplo el banano, el café, el azúcar y las flores. En esos casos los esfuerzos deben estar orientados a mantener sus índices de crecimiento o a expandirlos dentro de las limitaciones inherentes a este tipo de mercados.

²⁰ El mayor crecimiento de las exportaciones agroindustriales colombianas en los últimos años se ha dado aprovechando los mercados hemisféricos, en particular los de la región andina y Centroamérica.

CUADRO 6 IMPORTACIONES MUNDIALES

AÑO 2000

Crecimiento anual (95/00), %

MERCADOS MADUROS	Miles de Tons	Millones US\$	Volumen	Valor	Precio imp.
Aceite de Palma	13.014,4	4.944,7	6,6	-2,8	-9,4
Patatas	7.974,2	1.459,8	1,5	-7,2	-8,7
Carne de bovinos	7.084,3	15.336,6	2,4	-1,5	-3,9
Fibra de Algodón	5.858,7	7.500,5	-1,6	-10,3	-8,8
Yuca Seca	4.773,5	399,5	6,2	-7,3	-13,5
Tomates	3.574,3	3.076,6	2,4	1,5	-0,9
Leche en Polvo	3.214,2	6.406,1	-0,3	-5,4	-5,2
Patatas Congeladas	3.168,8	2.088,0	12,1	6,3	-5,8
Queso y Cuajada	3.063,5	9.467,2	3,6	-1,7	-5,3
Cebollas Secas	2.969,8	773,9	0,5	-5,4	-5,9
Total estos productos	54.695,7	51.452,8	2,9	-3,5	-6,4

MERCADOS EN EXPANSION

Uvas	2.532,0	2.790,2	5,3	3,8	-1,5
Cacao en Grano	2.451,2	2.444,8	4,5	-1,8	-6,3
Tang.Mand.Clement.Satsma	2.304,8	1.467,3	3,4	-1,2	-4,6
Tabaco en Bruto	2.191,5	7.455,5	3,6	2,8	-0,8
Cantalupos&otros Melones	1.651,2	820,1	6,5	1,5	-5,0
Limonos y Limas	1.441,1	806,3	3,9	-0,8	-4,7
Sandías	1.312,5	373,9	2,4	-0,7	-3,1
Pimientos Frescos	1.262,7	1.684,3	6,7	5,9	-0,8
Mantequilla	1.258,3	2.860,1	-1,4	-6,1	-4,7
Piñas	1.044,3	623,0	8,2	6,3	-1,9
Harina de Maíz	1.002,5	270,5	3,9	0,8	-3,0
Piñas en Lata	983,0	668,3	1,1	0,6	-0,5
Huevos de Gallina	892,5	937,1	2,2	-3,1	-5,3
Mangos	566,5	491,3	9,8	4,6	-5,2
Hongos Enlatados	488,9	635,6	1,5	-5,8	-7,3
Fresas	481,8	736,6	5,0	0,5	-4,4
Total estos productos	21.864,7	25.065,0	4,1	0,4	-3,6

MERCADOS EN FORMACION

Platanos	354,5	157,0	8,3	9,9	1,6
Cebollas+Chalotes Fresc	327,5	79,3	3,9	-4,4	-8,4
Setas y Hongos	298,8	815,3	10,5	1,4	-9,1
Tabaco Manufacturado nep	292,0	1447,2	9,3	4,9	-4,5
Jugo de Piña	281,0	203,2	1,0	-1,3	-2,3
Jugo de Piña Concentrado	265,5	69,1	-4,1	-3,5	0,6
Cocos Deshidratados	221,5	218,7	2,4	3,1	0,7
Guisantes Verdes	196,7	163,1	11,1	6,7	-4,4
Espárragos	192,6	515,5	7,2	1,6	-5,6
Cocos	178,0	57,9	5,5	1,0	-4,5
Berenjenas	172,8	134,6	6,6	1,0	-5,6
Papayas	159,8	139,2	9,8	8,6	-1,3
Fruta Tropic Fresca nep	149,1	111,0	3,3	1,9	-1,4
Queso Elaborado	146,1	451,9	24,1	22,2	-1,9
Higos Secos	65,8	109,9	2,9	0,6	-2,3
Alcachofas	54,0	45,2	0,1	-1,4	-1,5
Hongos Secos	44,5	333,6	1,1	-4,1	-5,2
Frutas Tropicales Secas	39,9	30,8	-20,5	-21,3	-0,8
Name	35,0	32,4	6,2	8,6	2,4
Higos	29,6	36,6	9,5	3,5	-6,0
Puros	26,2	902,9	8,6	8,7	0,0
Yogur	19,9	18,3	9,6	4,6	-5,0
Jugo y pulpa de Mango	2,5	1,8	-13,5	-21,1	-4,2
Total estos productos	3.553	6.075	5,2	4,3	-0,8

En el sector agrícola colombiano se producen muchos de los productos que se transan en los mercados caracterizados anteriormente. Sin embargo, como ya se dijo, el fundamento de un proyecto agroexportador no sólo depende de la existencia de una demanda mundial por ciertos productos, sino además de sus condiciones de producción y competitividad. En ese sentido, hay que señalar que uno de los indicadores fundamentales de que una actividad productiva tiene potencial de competir internacionalmente radica en que ya haya logrado penetrar los mercados internacionales. Por eso conviene delimitar el universo de productos que serían objeto de una estrategia agroexportadora, teniendo en cuenta aquellos que ya han tenido algún éxito en los mercados externos.

El Cuadro 7 presenta más de medio centenar de productos agrícolas no tradicionales (es decir, distintos del café, las flores, el banano y el azúcar) en los que Colombia ha registrado exportaciones de alguna consideración en años recientes. Estos productos se clasifican según sus *condiciones de producción*. En un primer grupo se presentan aquellos bienes que cuentan con una *capacidad de respuesta productiva amplia*, es decir aquellos en los que el país cuenta con una producción amplia en la actualidad o con un potencial de ampliarla en un plazo reducido. El segundo grupo corresponde a los bienes que tienen una *capacidad de respuesta productiva limitada*, o sea aquellos para los cuales tanto la producción actual como potencial tiene limitaciones. En ambos grupos se presentan en azul los productos que tienen una tecnología de producción adecuada, mientras que los presentados en negro tienen limitaciones tecnológicas de alguna índole.

CUADRO 7
OFERTA AGRÍCOLA EXPORTABLE NO TRADICIONAL
CLASIFICACIÓN SEGÚN NIVEL DE RESPUESTA PRODUCTIVA

Capacidad de respuesta productiva amplia	Palma africana, plátano, camarón, carne bovina, papa, tomate, cebolla, derivados lácteos, yuca fresca, papa congelada, limón, harina de maíz, almidón de maíz, mandarina
Capacidad de respuesta productiva limitada	Uchuva, tomate de árbol, pitahaya, granadilla, bananito, champiñón, espárrago, palmito, ají, pulpas de frutas tropicales, ñame, alcachofa, cardamomo, fibra de algodón, tabaco negro, cacao, melón, sandía, piña, mango, uva, fresa, pimentón, panela, curuba, maracuyá, mora, papa criolla, yuca congelada, puros, plantas medicinales, plantas aromáticas, feijoa, guayaba, finas hierbas, higo, tangelo, guanábana, guisantes verdes, fique, berenjena, coco, papaya, frutas exóticas segunda generación

Nota: Los productos presentados en negrilla tienen limitaciones tecnológicas de alguna índole, mientras el resto tiene una tecnología de producción adecuada.

Como ya se mencionó, uno de los principales indicadores de que una actividad productiva tiene potencial de competir internacionalmente radica en que ya haya logrado penetrar los mercados internacionales. El Cuadro 8 presenta la clasificación de ese mismo conjunto de productos según las características de su *penetración de los mercados internacionales*. El

primer grupo abarca aquellos productos para los que Colombia ha registrado *exportaciones permanentes* en los últimos años, mientras el segundo incluye los bienes que han registrado *exportaciones esporádicas* recientemente.

CUADRO 8
OFERTA AGRÍCOLA EXPORTABLE NO TRADICIONAL
CLASIFICACIÓN SEGÚN PENETRACIÓN DE LOS MERCADOS MUNDIALES

Exportaciones permanentes	Palma africana, plátano, camarón, uchuva, tomate de árbol, pitahaya, granadilla, bananito, champiñón, espárrago, palmito, ají, pulpas de frutas tropicales, ñame, alcachofa, cardamomo
Exportaciones esporádicas	Carne bovina, papa, tomate, cebolla, derivados lácteos, yuca fresca, papa congelada, limón, harina de maíz, almidón de maíz, mandarina, fibra de algodón, tabaco negro, cacao, melón, sandía, piña, mango, uva, fresa, pimentón, panela, curuba, maracuyá, mora, papa criolla, yuca congelada, puros, plantas medicinales, plantas aromáticas, feijoa, guayaba, finas hierbas, higo, tangelo, guanabana, guisantes verdes, fique, berenjena, coco, papaya, frutas exóticas segunda generación

Con el fin de establecer prioridades de acción y estrategias focalizadas en un plan agroexportador, conviene clasificar la oferta agrícola exportable no tradicional según su capacidad de respuesta productiva y las características de su acceso al mercado mundial simultáneamente. El Cuadro 9 presenta esa clasificación: las filas corresponden a los grupos de productos con capacidad de respuesta productiva amplia y limitada. Entre tanto, las columnas muestran las características de los mercados de destino (*Maduros, en expansión y en formación*), y de las ventas externas orientadas a esos mercados (*Exportaciones permanentes y exportaciones esporádicas*).

CUADRO 9
OFERTA AGRÍCOLA EXPORTABLE NO TRADICIONAL - CLASIFICACIÓN SEGÚN CRITERIOS COMBINADOS

	Mercados Maduros		Mercados en Expansión		Mercados en Formación	
	Exportaciones Permanentes	Exportaciones Esporádicas	Exportaciones Permanentes	Exportaciones Esporádicas	Exportaciones Permanentes	Exportaciones Esporádicas
Capacidad de respuesta productiva amplia	Palma africana, camarón	Carne bovina, papa, tomate, cebolla, leche en polvo, derivados lácteos, papa congelada		Huevos, limón, harina de maíz, almidón de maíz, mandarina	Plátano	Yuca fresca, panela
Capacidad de respuesta productiva limitada		Fibra de algodón, tabaco negro, cacao		Melón, sandía, fresa, pimientos, piña, mango, uva	Espárrago, palmito, alcachofa, uchuva, tomate de árbol, pitahaya, granadilla, cardamomo, pulpas de frutas tropicales, bananito, ají, ñame, champiñones	Fique, berenjena, curuba, plantas medicinales, aromáticas, guayaba, coco, papaya, maracuyá, mora, papa criolla, yuca congelada, tangelo, higo, puros, guanábana, feijoa, finas hierbas, guisantes verdes, frutas exóticas de segunda generación

Nota: Los productos presentados en negrilla tienen limitaciones tecnológicas de alguna índole, mientras el resto tiene una tecnología de producción adecuada.

En el Cuadro se observa que las exportaciones agrícolas no tradicionales que Colombia ha logrado consolidar, como la palma africana, se encuentran en los segmentos menos dinámicos del mercado mundial. A ello se suma el que productos tradicionales como el café y el banano enfrentan mercados internacionales saturados.²¹ Entre tanto, el país cuenta con un gran potencial en varios productos que están en los segmentos más dinámicos, pero cuyas ventas externas aún no han sido adecuadamente desarrolladas.

La anterior clasificación permite identificar los objetivos prioritarios que debe tener una estrategia agropexportadora para los distintos grupos de productos. En primer término, es necesario buscar la **ampliación de las exportaciones** para aquellos productos en los que el país registra exportaciones permanentes en la actualidad, y cuya capacidad productiva permite aumentar su oferta en el corto plazo. Este grupo incluye palma africana, plátano, camarón, uchuva, tomate de árbol, pitahaya, granadilla, bananito, champiñón, espárrago, palmito, ají, pulpas de frutas tropicales, ñame, alcachofa y cardamomo.

De otro lado, hay que buscar profundizar la **penetración de mercados** para los productos que presentan exportaciones esporádicas a mercados en expansión. En este caso hay que diferenciar entre aquellos que pueden tener una rápida capacidad de respuesta productiva y los que requieren un plazo más amplio para aumentar su nivel de producción. El primer grupo incluye huevos, limón, harina de maíz, almidón de maíz y mandarinas. Entre tanto, el segundo grupo abarca melón, sandía, fresa, pimientos, mango, piña y uva. Las prioridades en la búsqueda de la consolidación de penetración de mercados deben concentrarse en los productos del primer grupo en el corto plazo, y en los del segundo en el mediano plazo.

Finalmente, conviene trabajar en el **desarrollo de mercados** de los productos que enfrentan mercados en formación. Este último grupo incluye panela, yuca fresca, fique, berenjena, curuba, plantas medicinales, aromáticas, guayaba, coco, papaya, maracuyá, mora, papa criolla, yuca congelada, tangelo, higo, puros, guanábana, feijoa, finas hierbas, guisantes verdes y frutas exóticas de segunda generación.

Este análisis demuestra que la mayor fortaleza de Colombia para conquistar los mercados agrícolas mundiales radica en la gran diversidad de su oferta exportable. Este resultado es plenamente consistente con nuestra dotación de recursos naturales, pues como ya se mencionó el país ocupa el segundo lugar en el mundo en diversidad de especies vivas por unidad de área.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El desarrollo del sector agrícola colombiano no puede basarse exclusivamente en el fomento de la producción para el mercado interno, limitado e inestable por naturaleza. Un

²¹ Las flores constituyen una excepción digna de mención: si bien ya se pueden considerar como un producto de exportación tradicional en Colombia, enfrentan mercados internacionales dinámicos.

sector agrícola orientado hacia el mercado doméstico enfrenta restricciones de sostenibilidad y eficiencia, especialmente en economías en desarrollo caracterizadas por un bajo poder adquisitivo de la población y un desempeño económico fluctuante. Así mismo, la producción orientada al mercado nacional suele ser ineficiente en tanto no puede explotar economías de escala y usualmente no corresponde a la verdadera ventaja comparativa del país.

En países como Colombia, que cuentan con una amplia base de recursos naturales y una gran diversidad de cultivos, la mejor manera de conseguir un desarrollo dinámico y sostenible para el campo es a través del fomento de actividades agrícolas orientadas a la exportación. La experiencia internacional muestra que las actividades agrícolas orientadas a los mercados externos generan crecimiento genuino y sostenible, pues están basadas en la explotación de las ventajas comparativas, y generan una estructura productiva y comercial permanente, en tanto pueden estar vinculadas a los segmentos más dinámicos del mercado internacional.

Con frecuencia se afirma que las distorsiones de los mercados agrícolas mundiales impiden que un país como Colombia pueda desarrollar un modelo agroexportador. Esas distorsiones existen en algunos segmentos de los mercados internacionales, pero no en la totalidad del comercio mundial. Es un hecho que la producción agrícola se ha caracterizado por el proteccionismo y las ayudas internas a la producción en los países avanzados, lo que se ha traducido en un mercado mundial distorsionado y con pocas posibilidades para nuevos oferentes.

Sin embargo, existen segmentos de mercado de reciente desarrollo, resultantes de importantes transformaciones que ha sufrido el mercado internacional de productos agrícolas en las últimas décadas. En años recientes se ha incrementado la demanda mundial por ciertos alimentos frescos y procesados, tales como frutas, verduras, carne, pescado, lácteos y aceites vegetales. Este incremento de la demanda ha sido el resultado del aumento en el ingreso *per cápita* de muchos países, el proceso de urbanización y la mayor conciencia de amplios sectores de la población sobre la importancia de contar con una alimentación sana y balanceada.

Varios países en desarrollo han aprovechado las nuevas oportunidades del mercado agrícola mundial, y han afianzado estructuras productivas sólidas alrededor de bienes orientados hacia la exportación. Por ejemplo, en los últimos treinta años las exportaciones de tomates de México se multiplicaron por cinco, y las de mango fresco por cuatrocientos. Entre tanto, en ese mismo período las exportaciones de frutas de Chile se multiplicaron por más de 75, mientras las de productos de la pesca aumentaron más de 60 veces. De otro lado, las exportaciones de jugo de naranja congelado de Brasil crecieron casi ochenta veces entre 1970 y 2000, en tanto Argentina ha incrementado casi ocho veces sus exportaciones de limones y limas en la última década, y Costa Rica ha multiplicado por cien sus ventas externas de piña en los últimos treinta años.

Este notable desempeño agroexportador les ha permitido a estos países convertirse en jugadores de peso en el mercado mundial. En la actualidad Brasil domina 75% de las ventas internacionales de jugo de naranja procesado, Costa Rica posee el 30% del mercado mundial de piña, México tiene 28% del de mango y 22% del de aguacate, y Chile responde por la quinta parte del mercado mundial de uvas.

Entre tanto, Colombia ha desaprovechado las nuevas oportunidades del mercado mundial y ha mantenido una oferta agrícola exportable poco diversificada. Para superar esta situación el país debe desarrollar un sólido modelo agroexportador que tenga en cuenta el potencial productivo determinado por nuestra dotación de factores, así como las tendencias recientes de la demanda internacional.

Colombia posee una gran riqueza de recursos naturales, que se refleja en el hecho de que tiene el segundo mayor índice de biodiversidad en el mundo por unidad de área, después de Indonesia. Sin embargo, en el país no se ha hecho un uso productivo racional de esa riqueza de recursos. De 15 millones de hectáreas de tierra con potencial agrícola, sólo 4 millones están siendo explotadas para tal fin. Entre tanto, una notable porción de tierras se está dedicando a actividades que no son consistentes con su verdadera vocación. Este es el caso de las tierras dedicadas al ganado: mientras el país cuenta con 19 millones de hectáreas con vocación para la ganadería, en la actualidad se dedican 40 millones de hectáreas a dicha actividad, en detrimento de labores agrícolas y forestales.

Desde el punto de vista de la demanda mundial, el país también ha desaprovechado importantes oportunidades. La consolidación de una verdadera oferta agrícola exportable en Colombia está asociada con el fomento de cultivos que reflejan la diversidad de nuestra producción agrícola, y no con el apoyo de los cultivos tradicionales que están mostrando síntomas de agotamiento. El análisis de los mercados internacionales adelantado en este trabajo muestra que las exportaciones agrícolas más importantes del país corresponden a mercados saturados a nivel internacional, que no ofrecen buenas oportunidades de crecimiento a futuro. Entre tanto, las exportaciones colombianas están prácticamente ausentes de los segmentos más dinámicos y prometedores de los mercados mundiales. La evaluación desarrollada en este trabajo identifica más de cincuenta productos en los que Colombia podría aprovechar el dinamismo de segmentos concretos de mercados internacionales en expansión y en formación.

Sin embargo, como se ha mostrado en este trabajo, para que una actividad agrícola sea sostenible y tenga éxito en los mercados internacionales no basta con que tenga fundamento en una adecuada dotación de recursos y en una demanda internacional dinámica. La factibilidad de una actividad productiva depende de las políticas que adopte el país en cuestión, tanto macroeconómicas como sectoriales. Así mismo, dicha factibilidad también depende de las condiciones generales de infraestructura física, técnica y social que tenga el país, las cuales determinan la capacidad de desarrollo de dicha actividad.

En Colombia la producción agrícola enfrenta diversos obstáculos asociados a la política económica, para su desarrollo como una actividad exportadora. Por un lado, el manejo de

las finanzas públicas ha generado un entorno macroeconómico inestable e incierto, que ha incidido negativamente en las decisiones de inversión de los empresarios. En la actualidad está claro que es necesario profundizar el ajuste fiscal para garantizar la estabilidad de las principales variables económicas, y para sentar bases firmes para el crecimiento estable de cualquier actividad productiva.

De otro lado, se requiere de una política comercial que no introduzca sesgos en contra de las exportaciones. En la actualidad la política comercial colombiana tiene un marcado sesgo proteccionista para el sector agrícola, lo cual atenta contra la posibilidad de desarrollar un modelo agroexportador, al tiempo que no proporciona las condiciones necesarias para un crecimiento sostenido del sector. La aplicación de las llamadas Franjas de Precios ha significado una protección adicional para el sector que lo ha alejado de las tendencias liberacionistas del resto de la economía.

Muchos justifican la existencia de instrumentos proteccionistas para la agricultura, argumentado que se trata de un sector altamente subsidiado y protegido en los países desarrollados. Si bien es cierto que el mercado mundial de varios productos agrícolas está muy distorsionado, el uso de medidas proteccionistas indiscriminadas no parece ser la mejor política para hacer frente a esa situación. Existen medidas más eficientes para apoyar a un sector productivo que la utilización de la política comercial, como es el caso de la aplicación de ayudas directas a la producción. Este tipo de ayudas evitarían los costos que implica la aplicación de medidas arancelarias y no arancelarias para los consumidores y usuarios de los productos en cuestión.

Es imperativo adelantar inversiones tendientes a mejorar la conectividad física y de servicios en las zonas agrícolas. Para responder a los incentivos que ofrecen las oportunidades de mercado, una actividad productiva también requiere de una adecuada infraestructura física y social. La competitividad de un producto depende de las condiciones físicas que rodean su proceso de producción y mercadeo, como carreteras, puertos, telecomunicaciones, ferrocarriles, bodegas y oferta de energía.

En el ámbito institucional los esfuerzos del gobierno deben estar orientados a la definición y/o clarificación de las reglas del juego, para fomentar así unos mercados eficientes, dinámicos y completos. Así mismo, se deben adoptar las medidas necesarias para garantizar una mayor movilidad de factores, y a crear más y mejor capital humano. Elementos asociados al factor humano, como la capacidad de desarrollar y adaptar tecnologías, asimilar procesos de entrenamiento y construir sistemas de información, determinan la competitividad externa de una actividad productiva. Una actividad productiva no puede orientarse de manera permanente y estable hacia los mercados externos si no cuenta con un factor humano capacitado y con una adecuada gestión empresarial privada.

Finalmente, en el campo de la investigación es fundamental promover una acelerada dinámica innovadora que sea capaz de sustentar el aprovechamiento competitivo y sostenible de nuestra amplia base de recursos naturales.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Ayer H, *Celebrating agriculture and resources at the Millenium*, en revista Choices, cuatro trimestre, 1999.
- Casco, A. y Rosenzweig, A. La política sectorial agropecuaria en México: Balance de una década. IICA AC/México, 2000.
- Corporación Colombia Internacional, *La agricultura mundial en el siglo XXI: tendencias y proyecciones*, Documento de trabajo, 2000.
- Corporación Colombia Internacional, Informe del Director Ejecutivo a las Asamblea Ordinaria de Miembros, 2002.
- Echavarría H., La tenencia de la tierra y el desarrollo económico y social, Editora Guadalupe, enero de 1996.
- International Food Policy Research Institute, *A 2020 vision for food, agriculture and the environment*, draft, junio 1995.
- Jaffe S., *Exporting high-value food commodities*, World Bank Discussion Papers No. 198, 1992.
- OECD, *Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation*, 2001.
- Presidencia de la República y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *Agrovisión Colombia 2025*, Octubre de 2001.
- Ruttan, Vernon, W. and Hayami, Yujiro, "Induced Innovation Model of Agricultural Development" in *International Agricultural Development*, edited by Eicher, Carl K. and Staatz, John M., Third Edition. Baltimore. London. 1998.
- Valdés A. y Zietz J., *Distortions in world food markets in the wake of GATT: evidence and policy implications*, en World Development, Vol. 23, No. 6, 1995.

* * *