

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

Mayo, 2011

CUADERNOS
FEDESARROLLO
38

Cuadernos de Fedesarrollo
Número treinta 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 Maiguashca - 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 Tibocho
- 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

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

Mayo, 2011

Primera edición: septiembre 2011

© Fedesarrollo

ISBN: 978-958-57092-0-1

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

PRESENTACIÓN	ix
CAPÍTULO UNO Política comercial y de competitividad del sector agrícola en Colombia <i>Hernando José Gómez</i>	1
CAPÍTULO DOS Política integral de tierras: sector agropecuario locomotora de crecimiento <i>Juan Camilo Restrepo</i>	11
CAPÍTULO TRES Estado actual y tendencias de los mercados agrícolas globales <i>John Nash</i>	23
Perspectivas y oportunidades en los mercados agrícolas globales	23
Consideraciones para moderar el optimismo	36
Ventaja comparativa de América Latina en la producción agrícola	39
Proyecciones de precios a largo plazo	44
CAPÍTULO CUATRO Evolución de la política comercial del sector agrícola de algunos países latinoamericanos: implicaciones en su inserción en el mercado internacional e impacto social <i>Alberto Valdés</i>	49
Introducción	49
Tendencia y niveles: algunos indicadores del cambio estructural desde los años sesenta hasta 2004	50
¿Cómo evolucionó la protección y el apoyo al sector?	55
¿Cómo se puede examinar el "éxito" de las reformas?	68
Una evaluación del impacto distributivo de la expansión de la agricultura	69
Observaciones finales	73

CAPÍTULO CINCO Protección e incentivos agrícolas en Colombia	75
<i>Mauricio Reina - Sandra Zuluaga - Wendy Bermúdez - Sandra Oviedo</i>	
Introducción	75
Mercado mundial en expansión	76
Sector agrícola colombiano	80
Casos exitosos en América Latina	92
Conclusiones	98
CAPÍTULO SEIS Oferta potencial agrícola de Colombia en un nuevo entorno de mercado <i>Juan José Perfetti</i>	103
Introducción	103
Potencial exportable agropecuario y agroindustrial en Colombia	104
Competitividad agropecuaria en Colombia	110
Disponibilidad y uso de recursos para la producción agropecuaria	112
Comercio mundial de los productos con potencial exportador	119
Desempeño exportador en productos no tradicionales con potencial	126
Reflexiones finales	128

PRESENTACIÓN

En días pasados, en el contexto del seminario *“Cómo Evitar la Maldición: Manejando la Riqueza de los Recursos Naturales en América Latina”* organizado por Fedesarrollo y el Banco Mundial, quedó claro que lo que se avecina para Colombia en términos de ingresos por ventas de petróleo y carbón estará en gran parte determinado por la demanda de los países emergentes de Asia. Resulta paradójico que, cuando hablamos de Asia emergente, pensemos en su impacto sobre los precios del petróleo y del carbón, olvidando casi por completo que algo muy similar sucede respecto al sector agrícola y sus perspectivas.

Colombia es el único país de América Latina en el que durante los últimos diez años el sector agrícola ha crecido significativamente menos que la economía en su conjunto. Incluso en países ricos en lo minero energético, como es el caso del Perú, se han observado tasas de crecimiento del sector agrícola más altas que la de la economía en su conjunto. Colombia es la gran excepción, constituyéndose quizás en el único país de la región que pareciera estarse perdiendo la oportunidad que surge de la gran demanda de productos agrícolas por parte de las economías emergentes, particularmente de Asia.

Por supuesto, hay un cúmulo de razones que explican el pobre desempeño del sector agrícola colombiano. Se destacan los problemas de orden público y la alta sensibilidad del sector a la consabida precariedad de la infraestructura de transporte en el país, si bien el primero de estos factores cada vez tiene menos vigencia. De tiempo atrás Fedesarrollo ha señalado que el mal desempeño del sector agrícola tiene que ver, además de los elementos recién mencionados, con la política comercial aplicable al agro, la cual históricamente ha sido altamente proteccionista.

En noviembre del año pasado el nuevo gobierno decidió adelantar una reforma arancelaria, la cual fue recibida con beneplácito por muchísimos analistas. Infortunadamente, el sector agrícola no fue incluido en ese esfuerzo de liberalización comercial. La pregunta obligada que en ese momento

hicimos desde Fedesarrollo fue ¿por qué dejar al sector más protegido de todos fuera del proceso de liberalización comercial? Cuando hicimos explícita nuestra preocupación se nos acercaron algunas firmas del sector privado para manifestarnos que, viendo con buenos ojos nuestra posición crítica, deseaban patrocinar una serie de estudios que analizaran en detalle el tema de la política comercial en lo referente al sector agrícola. De allí surgen dos trabajos preparados desde Fedesarrollo, uno dirigido por Mauricio Reina y Sandra Zuluaga, el otro por Juan José Perfetti. Al finalizar las primeras versiones de esos trabajos, resulta oportuno discutirlos en público, razón por la cual hemos organizado el evento que hoy nos convoca.

Roberto Steiner

Director Ejecutivo - Fedesarrollo

CAPÍTULO UNO

Política comercial y de competitividad del sector agrícola en Colombia

Hernando José Gómez¹

El tema del rezago en competitividad no es algo que sólo aqueje al sector agropecuario. El país aún tiene muchas cosas por mejorar en términos de productividad y competitividad.

Sin embargo, todas las personas que están interesados en el sector agrícola aún pueden ver el futuro de este sector con optimismo. En una conferencia realizada en días pasados, el director mundial de McKinsey & Co, hablaba de las amplias perspectivas de crecimiento del sector agrícola, recomendándolo como uno de cinco sectores que puede atraer alta inversión, donde es posible implementar alto desarrollo tecnológico y con una alta rentabilidad. Esto se debe a que, de acuerdo con las estimaciones de la compañía, la demanda por productos agrícolas va a continuar y, en ese sentido, los precios internacionales de los *commodities* se mantendrán en términos reales, bien sea en los niveles actuales o más elevados.

Las fuentes importantes de crecimiento económico aún están operando en países como China y en general en Asia, y es muy posible que esos países mantengan un ritmo de crecimiento bastante saludable. Por lo tanto la expansión de la demanda por productos agrícolas se mantendrá, ampliando las oportunidades para países como el nuestro en esa materia.

Conviene hacer un breve diagnóstico de lo que ha pasado en la última década con el sector agropecuario. Sistemáticamente desde el año 2003, el sector ha venido creciendo alrededor de dos puntos porcentuales por

¹ Director del Departamento Nacional de Planeación - DNP. Intervención en el Seminario sobre La Política Comercial del Sector Agrícola en Colombia, organizado por Fedesarrollo.

debajo del promedio de crecimiento de la economía nacional. Hay muchas explicaciones para esa tendencia: problemas del clima, el comportamiento del café, los temas de renovación y roya, unidos a que la palma se siembra hoy y hasta después de 3 años se empieza a recoger el producto. No obstante, este es un espacio de tiempo suficientemente grande como para que las excusas se agoten. Hay algo más que no está funcionando bien y que debe examinarse en detalle para que esta tendencia no continúe.

En cuanto al comercio exterior, ha disminuido la participación del sector agropecuario en el valor de las exportaciones totales, mientras que el petróleo y el carbón han sido más dinámicos. En este sentido, las exportaciones minero-energéticas suman más del 50% del total de las exportaciones. De otro lado, si bien el sector agropecuario mantiene una balanza comercial positiva, esta balanza ha tendido a reducirse durante la última década, ya que las importaciones han venido creciendo a un ritmo más acelerado que las exportaciones.

El café sigue siendo el producto que más aporta al valor de las exportaciones totales del sector. Sin embargo, su participación es cada vez menor respecto de la que tenía en el pasado. Se observan algunos crecimientos en palma de aceite y en carne de res, entre otros productos. En un comienzo, gran parte de la diversificación de esas exportaciones se explicaba por el mercado venezolano, el cual se está abriendo nuevamente. No obstante, esta fuente de diversificación resulta bastante inestable, lo cual hace que haya que pensar en una estrategia de diversificación de mercados más agresiva y ambiciosa.

En temas de rendimientos (tonelada/hectárea/año) y comparaciones mundiales, la caña de azúcar muestra un buen desempeño, comparada con países competidores como la India y Brasil. Sin embargo, de acuerdo con Asocaña, buena parte de esta mejora en los rendimientos se pierde, por un lado, por los altos costos de producción debidos a los temas de mecanización y, por otro lado, por los temas de conexión e infraestructura de los puertos y los costos de los fletes. Si eso pasa en un producto que está en el Valle del Cauca, en el corazón de la conectividad del país y de

las conexiones en infraestructura, el escenario es preocupante cuando se piensa en el desarrollo de la Altillanura que está a 120 km del principal puerto del país. Por otra parte, Buenaventura tiene problemas severos de rentabilidad, no por rendimientos sino como consecuencia de los altos costos de producción y movilización. Evidentemente esto influye bastante cuando se piensa en producir en Puerto Gaitán para insertarse al mercado chino. En este sentido, los retos de producción, de acceso, de costos razonables de insumos son bastante grandes.

El café, está muy en línea con la productividad mundial, pero por debajo de Brasil y Vietnam. Esto podría explicarse por el tipo de variedad que se produce, sin embargo aún hay mucho por trabajar. En cuanto a los rendimientos de la carne de res es sorprendente que Colombia está en niveles similares a Brasil y cerca al promedio mundial, pero bastante por debajo de Estados Unidos. En producción de leche con dificultad el país supera a India, pero se ubica por debajo del promedio mundial de rendimientos y muy por debajo del campeón en esta materia que es Estados Unidos. Cuando se observa el precio de leche en puerta de finca en Colombia en comparación con muchos otros países productores exportadores, vemos que estamos 40% por encima.

Entonces, ¿cuál es el tipo de retos que tenemos? Indudablemente el sector agropecuario sigue siendo un sector muy pobre. Si se separan los niveles de ingreso urbano y rural, se observa que con dificultad entre un 7 y un 8% de los municipios tiene un nivel aceptable de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en el país, es decir, más de un 90% de los municipios colombianos tienen en su zona rural unos NBI muy elevados que superan el 35%.

En Colombia, la pobreza se concentra desproporcionadamente en el campo. Colombia tiene 45% de pobreza, pero en el sector rural es de 64% y esto se ha visto agravado por el conflicto armado, el desplazamiento, el despojo de tierra y los cultivos ilícitos, dificultando la capacidad de generar inversión pública y privada en el campo colombiano.

Adicionalmente, hay otros cuellos de botella: i) la baja productividad y los altos costos de producción, los cuales generan limitaciones de competitividad;

ii) la limitada disponibilidad de infraestructura y de logística; y iii) las barreras que enfrenta la población rural para desarrollar su potencial productivo, pues el sector tiene un problema de competencias laborales muy elevado.

En términos de vocación y uso actual del suelo en millones de hectáreas, se tienen posibilidades importantes de incrementar el área destinada al sector agrícola y silvoagrícola. Allí el potencial de vocación es de 21,5 millones de hectáreas, y apenas se utiliza un poco menos de 5 millones de hectáreas. Muchos analistas aseguran que Colombia es uno de los principales países que tiene disponibilidad de suelo agrícola que pudiera explotar en forma más eficiente y pudiera generar una base productiva muchísimo mayor. De otro lado, en la ganadería agro-silvo-pastoril se tiene una dedicación de terrenos mucho más allá de lo que es la vocación de los mismos.

Esta situación se da en un contexto internacional favorable. Entre el comienzo del presente siglo y la actualidad los precios de los alimentos se duplicaron en términos reales. Si en 10 años se duplicaron los precios reales de los alimentos y el crecimiento del sector ha estado cercano a cero en Colombia, esta tendencia sugiere que las señales de precios de los mercados internacionales no se vieron y que hay algo que se está haciendo mal para que esas señales no estén llegando. Esto se debe a la incapacidad de participar en los mercados internacionales, de generar procesos productivos sostenibles y también a la política arancelaria, que por el contrario ha perjudicado al sector y ha afectado las señales de mejora de productividad e inversión del mismo.

En los modelos de desarrollo rural se deben atacar 5 áreas: los temas de competitividad, infraestructura y logística, ampliación de mercados, condiciones de inversión e ingresos y reducción de pobreza.

En cuanto a competitividad, productividad e innovación, un análisis de brechas en los diferentes sectores realizado en el Departamento Nacional de Planeación encontró que en Colombia nadie está encargado de los temas de transferencia de tecnología en el sector agropecuario. Obviamente, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica) hacen investigación, pero no

se encargan de la transferencia de tecnología. El Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) también está haciendo estudios, pero no hay quién esté dedicado en forma sistemática a este tema, poniendo en evidencia un hueco inmenso.

Adicionalmente, se tienen problemas de tierras y aguas. El Ministro de Agricultura ha señalado cómo en los últimos 20 años no se ha construido un solo embalse regulador. La inversión agropecuaria en esa materia desapareció y nadie está encargado del tema, por lo tanto, lo que necesitamos es construir una institucionalidad y unas responsabilidades, así como definir quiénes son los que tiene que participar en esa materia. Claramente, aquí tenemos una necesidad de fortalecimiento institucional muy grande.

En capital humano, menos de un 3% de los graduados universitarios se gradúan de áreas del conocimiento relacionadas de alguna manera con el campo o la biodiversidad.

Los temas de infraestructura han generado sobrecostos. Así mismo, la protección al sector transportador ha sido otra fuente de sobrecostos y estamos comprometidos en la eliminación de la tabla de fletes, tal como lo ha anunciado el gobierno.

Es necesario tener una red vial primaria y adecuadamente conectada con la secundaria y terciaria, lo cual no se da. En Colombia en los últimos 20 años no hemos tenido un programa de mantenimiento rutinario de la red vial terciaria, todo depende de quién es el que tiene más acceso al Invias para que le arregle la carretera que va de una vereda a la cabecera municipal. No se cuenta con un programa de mantenimiento de la red vial terciaria que afortunadamente vamos a iniciar a partir del próximo año. Vamos a destinar más o menos unos 500 millones de pesos por municipios para que se logre hacer un mantenimiento permanente a esa red vial.

En ampliación de mercados, yo soy quien más apoyo las negociaciones comerciales con Asia, pues considero que es un objetivo absolutamente crítico. Colombia no se puede quedar atrás cuando en 20 años el 50% del PIB mundial lo va a estar generando Asia. Sería absurdo abandonar Asia cuando esto va implicar cambios en la estructura productiva nacional.

Es necesario asumirlo si queremos estar conectados con las regiones del mundo que van a generar las demandas más dinámicas y, en ese sentido, los gremios agropecuarios están apoyando las negociaciones comerciales con los países asiáticos.

En términos de condiciones de inversión, de ingreso, de uso productivo de la tierra y gestión de riesgo, todo lo estamos aprendiendo sobre la marcha. En términos de acceso a tierra en el Plan de Desarrollo se incorporaron una serie de cosas que permiten consolidar en forma automática hasta 10 unidades agrícolas familiares (UAF). No se puede continuar con el maniqueísmo de pensar que cada vez que se trata este tema en el sector agropecuario, el problema tiene que ver con que el gran capital quiere sacar a los pequeños campesinos. Por el contrario, debe haber un espacio tanto para la economía campesina como para la economía agro-empresarial, la cual genera las economías de escala y permite que se avance en los temas logísticos. Un buen desarrollo empresarial del sector agropecuario es crítico para que la economía campesina también sea viable al lado de ella, para que los precios de los insumos sean menores, para que haya economías de escala en esa materia, accesos y vías mejoradas. Por lo tanto, la reducción de pobreza tiene que ir de la mano con este propósito.

El tema de cultivos ilícitos todavía infortunadamente nos va a seguir afectando por un buen tiempo, pero también buena parte de estos cultivos están en áreas donde hay dificultades de acceso a mano de obra. De ahí que, en la medida en que despegue la economía agrícola lícita, y dadas las restricciones de mano de obra en el sector rural, específicamente en los sectores donde se producen los cultivos ilícitos, en Estados Unidos tendrán que pagar precios más elevados por las drogas ilícitas, desincentivando su producción.

Hagamos una recapitulación de los retos del sector:

- ❑ *El reto 1:* incrementar productividad agropecuaria y la transferencia tecnológica, y la consistencia entre el uso de suelo y la vocación. Estoy

de acuerdo con el Ministro sobre la necesidad de mandar señales adecuadas. Queremos que haya economías de escala sobre ciertos tipos de productos, que haya procesos asociativos y en ese sentido el costo del crédito debería corresponder a enviar ese tipo de señales. Quedamos comprometidos con las políticas de largo plazo de riego y de drenaje, y en empezar a dilucidar el tema de desarrollo de competencias laborales para el sector.

- ❑ *El reto 2:* promoción de encadenamientos y agregación de valor, es decir, el tema de los centros de acopio, cuartos de frío, procesamiento, entre otros, así como el desmonte de la tabla de fletes.
- ❑ *El reto 3:* ampliar y diversificar el mercado interno y externo. Se espera que en menos de un año estemos implementando el TLC con la Comunidad Europea y con Estados Unidos.

En el tema de la promoción de esquemas de gestión de riesgos e inversión en el campo, hay algo de flexibilización de restricción de la UAF, y el tema del impuesto predial, sobre el cual grandes congresistas vinculados a las grandes extensiones de tierra no estuvieron de acuerdo. No obstante, fue una decisión importante la de aumentar el impuesto predial del 1 al 5 por mil para todas las extensiones rurales que tengan un costo superior a los 75 millones de pesos. En todas partes del mundo la generación de un mercado de tierras, la decisión de reducir los incentivos para especular con la tierra y la decisión de invertir en la tierra pasa por un adecuado impuesto predial. La votación fue dramática pero pasó, y por lo tanto hay vientos de cambio en el Congreso de la República y es una señal importante en términos de que la tierra no debe ser un mecanismo de acumulación de valor, sino un mecanismo de generación de riqueza.

El cuanto a los servicios financieros, la banca rural y las microfinanzas, se debe lograr que el sector rural empiece a utilizar servicios financieros modernos. Adicionalmente, la política de gestión integral de restitución de

tierras debe tener un impacto importante sobre la producción agropecuaria en los próximos años.

Dentro de las encuestas a hogares que se hacen en el sector rural, se ha preguntado a las personas de mayor nivel de pobreza en el sector rural qué es lo que quisieran y qué necesitan. La respuesta que se espera es tierra o crédito, pero lo que manifestaron fue mejoramiento de vivienda. Abrumadoramente hay una señal de necesidad de mejoramiento de vivienda, que va muy ligado al tema de acceso a agua potable, y por tanto es necesario hacer un esfuerzo grande en materia de mejoramiento de vivienda en el sector rural. El Banco Agrario tiene un plan de llegar a alrededor de 35.000 unidades de vivienda, pero todavía se necesita buscar recursos para otras 20.000 unidades de mejoramiento.

Finalmente, dadas las metas que se ha planteado el Plan de Desarrollo, si simplemente pusiéramos en automático la economía y no hiciéramos mayor cosa, la economía crecería al 4,5% y continuaríamos con tasas de desempleo de dos dígitos. De otro lado, si logramos que las cinco locomotoras, minería, sector agropecuario, vivienda, infraestructura e innovación, funcionen adecuadamente, la tasa de crecimiento sería de 5,6% en promedio con una tasa de desempleo de 9,4%. Sin embargo, si realmente logramos despegar innovación en términos de financiamiento del emprendimiento, financiamiento de investigación, ciencia y tecnología, así como el surgimiento de sectores con mayor valor agregado, superaríamos esa barrera de 6% en el PIB potencial y además se garantizaría una tasa de desempleo de un dígito, del orden del 9%.

Estas metas son en general bastante ambiciosas en tierra, innovación, vivienda de interés social rural y en generación de ingresos, y se debe hacer un esfuerzo muy grande en la parte comercial internacional. Si no hacemos todo lo que tenemos que hacer en materia de política arancelaria, en política de transferencia de tecnología, restitución de tierras, facilitación de inversión de la infraestructura y en logística para poder descubrir nuevas áreas como la Altillanura, dentro de unos 4 años vamos a seguir observando un sector agropecuario creciendo entre 2% y 4%, mientras la economía colom-

biana estará creciendo entre 5% y 6%. Aquí es donde tenemos que hacer un muy importante esfuerzo de política sectorial y estamos convencidos de su beneficio para el país y la necesidad de hacerlo en estos próximos años.

CAPÍTULO DOS

Política integral de tierras: sector agropecuario locomotora de crecimiento

Juan Camilo Restrepo¹

Celebro el interés que ha venido manteniendo Fedesarrollo desde hace algún tiempo sobre la importancia de la política comercial y arancelaria como instrumento de desarrollo o disparador de crecimiento del sector agropecuario y que se reafirma con este seminario. Sin embargo, tanto para Fedesarrollo como para los conferencistas no es desconocido el hecho de que infortunadamente las cosas no son tan sencillas y simplemente cambiando el *switch* en la política arancelaria todo estaría arreglado.

En este sentido, la tesis que quiero desarrollar es que las restricciones al crecimiento de la agricultura colombiana en el panorama actual son mucho más complejas y delicadas que la discusión de los aranceles de los productos agropecuarios. Estas restricciones son, por un lado, de carácter institucional y rigen todo el manejo y aparataje de las políticas públicas del sector y, por otro lado, se asocian con la estructura de tenencia de la tierra en Colombia, así como con ciertos insumos básicos, como el riego y el drenaje en el país.

La política arancelaria y la política de comercio exterior, desde luego son importantes. No obstante, hay que mirarlas con mucho cuidado para no caer en simplificaciones. Prácticamente el país ya está encaminado en la ruta de los tratados de libre comercio, por lo tanto volver atrás no constituye un problema importante. Sin embargo, la gran pregunta está en cómo administrar los contingentes negociados en esos tratados. No se trata sólo de los calendarios de desgravación, sino de los montos que fueron

² Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Intervención en el Seminario sobre La Política Comercial del Sector Agrícola en Colombia, organizado por Fedesarrollo.

negociados en la última hora del último día en todas las negociaciones, y que le dejaron a la agricultura contingentes monumentales en productos altamente sensibles, como en el caso del maíz amarillo y los lácteos.

Además, para no caer en simplificaciones, hay que mirar también con mucho cuidado la situación práctica de los aranceles para algunos productos, ya que en razón al funcionamiento de las Franjas Andinas de Precios y de la entrada en aplicación de los acuerdos con el Mercosur, actualmente Colombia tiene unos aranceles supremamente bajos para ciertos productos agrícolas y, de hecho, en este momento el trigo, el sorgo, el azúcar blanco refinado, la cebada y el maíz amarillo tienen un arancel efectivo de cero, y las oleaginosas entre el cero y diez.

Básicamente, Colombia mantiene una estructura de Franjas en el esquema andino como defensa a la volatilidad, que como se ha mostrado en intervenciones previas es muy alta. Pero lo cierto es que el grueso de nuestros productos agrícolas sensibles están funcionando con aranceles de cero y, por lo tanto, mal puede decirse que la agricultura y sus potenciales de crecimiento están sofocados debido a la política arancelaria.

Hay que reflexionar también en cuál es el momento para mirar estos acuerdos de integración comercial como oportunidades para la agricultura. Hago mención al Director del Departamento Nacional de Planeación, cuando se refiere a que no deja de ser paradójico que cuando finalmente se abre la ventana de un acuerdo de libre comercio como el coreano, en el cual por primera vez se abren posibilidades al sector agrícola como ganador y protagonista, inmediatamente surgen las voces de otros sectores que en el momento en que se estaban negociando tratados de libre comercio y donde el gran ganador no era la agricultura permanecieron callados. Ahora se rasgan las vestiduras porque de pronto podríamos tener un acuerdo en donde por primera vez la agricultura lleva las de ganar, acuerdo que abriría la puerta para entrar a otros mercados asiáticos en donde la agricultura y los alimentos son demandados.

De manera que llegó el momento de ser congruentes con las prioridades y también de reflexionar sobre algunos debates como la reciente discusión

de la continuidad en el manejo de las cuotas de absorción en los biocombustibles, que compromete la posibilidad de importar al país 1500 Audis nuevos o 300 Mercedes Benz, cuando es el único sector que está teniendo un gran crecimiento importante tanto en áreas como en productividades.

El gobierno es consciente de que no le podemos cambiar las reglas de juego a la industria de los biocombustibles, y que a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos, que produce etanoles a base del maíz, en Colombia los biocombustibles no están compitiendo con la producción de alimentos, y por el contrario, tanto la palma como la caña de azúcar se están trabajando en tierras que pasan de muy bajas productividades ganaderas a importantes productividades agropecuarias. Nos parece que por los temores que hayan expresado algunos productores de automotores europeos o japoneses, de ninguna manera podríamos ni deberíamos cambiarle las reglas de juego a una industria que está creciendo y que está haciendo desarrollos importantes. Por lo tanto y así lo ha anunciado el gobierno, cualquier cambio, si lo hubiere, en las mezclas de absorción de biocombustibles serán estrictamente consensuadas y concertadas entre el sector productor primario y los usuarios finales.

Menciono todo esto para celebrar el interés en mirar los temas arancelarios y de comercio exterior, pero abriendo una voz de cautela en el sentido de que el problema es mucho más profundo y las restricciones son mucho más grandes que simplemente el tema arancelario. Como lo mostró Hernando José Gómez, llevamos prácticamente 3 años con una agricultura creciendo negativamente o alrededor de cero. Sin embargo, por primera vez en 3 o 4 años en el último trimestre de 2010 la agricultura tuvo un interesante despertar y creció 4,2%. Tenemos que ver cómo seguirá en los trimestres venideros y cuál será el horizonte para el resto del año. No obstante, para conservar esta tendencia hay áreas de sol y aéreas de sombra. Una primera área de sombra, consiste en los efectos de la ola invernal sobre la agricultura, los cuales han sido supremamente grandes y no podemos soslayar. Para citar algunas cifras, según un estudio adelantado recientemente con la colaboración de la CEPAL, la ola invernal ha destruido total o parcial-

mente 13 millones de metros cuadrados de infraestructura asociada a la agricultura y la ganadería, tales como casas, establos cobertizos, facilidades de riego etc., excluyendo carreteras destruidas o gravemente averiadas.

En este momento tenemos un poco más de 1 millón de hectáreas, incluyendo 670 mil que están bajo espejos de agua y entre 350 mil y 400 mil hectáreas de la ladera andina, que están gravemente afectadas por saturación de agua y excesos de humedad, que han generando problemas fitosanitarios en cultivos de café, cacao, banano y frutas. Adicionalmente, hemos tenido daños muy graves en la población animal, con cerca de 170 mil cabezas de ganado ahogadas, para lo cual se ha tenido que movilizar hacia tierras secas más de 1 millón de cabezas de ganado, constituyendo un éxodo forzado animal sin precedentes en la historia del país.

En la industria avícola se han ahogado cerca de 400 mil animales y en general se estima que cerca del 7% del área dedicada a la agricultura en Colombia se ha visto afectado total o parcialmente por este fenómeno. No obstante, nuestros estimativos sugieren que, a pesar de la ola invernal, en el primer trimestre de 2011 la agricultura estará creciendo en el orden de 1,5% y al final del año su crecimiento estará entre un 2% y un 4%, que si bien es un rango grande, coincide en el punto medio entre lo que creció en el último trimestre de 2010 y el estimativo para el primer trimestre de este año.

La política agrícola que se está poniendo en marcha tiene como telón de fondo un propósito que gradualmente se está implementando, consistente en reorientar los instrumentos fiscales de la reducción de los subsidios directos de algunos sectores hacia el aumento de la provisión de bienes públicos. El proveedor de la ciencia y tecnología que son los bienes públicos por excelencia del sector agropecuario es la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), la cual contaba con un presupuesto total para este año inferior a lo que valía el subsidio que se llevaba un solo producto. Este caso ilustra las distorsiones que hay en la asignación de los recursos públicos. Entonces si hay cierta aquiescencia académica de que las políticas agropecuarias deben propugnar por la provisión de bienes

públicos colectivos, más que a la asignación de subsidios por capacidad de lobby a algunos sectores.

Siendo modestamente realistas, también estamos trabajando en ir poniendo las bases de lo que debe ser el desarrollo de la Orinoquia colombiana. El desarrollo del cerrado ha tomado 60 años en Brasil y nace cuando el presidente Juscelino Kubitschek anuncia para sorpresa de todos sus compatriotas que la capital quedaría en la mitad de la nada, donde hoy está Brasilia.

Ahora estamos comenzando en Colombia, no para llevarnos nuestra capital a la Orinoquia, pero si para sentar las bases de las políticas de provisión de bienes públicos que habrán de apoyar un desarrollo ordenado de la última frontera agrícola. Si se excluye la agricultura que tiene lugar en las laderas andinas, en los valles interandinos y en los litorales de la costa atlántica y la reserva forestal colombiana, la última frontera que queda es la Orinoquia. Son 7 millones de hectáreas, de los cuales, para no repetir allá los errores ambientales que hemos cometido en el interior del país y por los cuales la naturaleza ha pasado tan dura cuenta en este invierno, habrá que sustraerle mediante una demarcación rigurosa no menos de 2,5 -3 millones de ha de humedales que van hacia la vertiente el Orinoco y zonas de reserva, para un total de 4 millones a 4,5 millones de hectáreas disponibles, que equivalen al área actual sembrada en agricultura en Colombia que asciende a 5 millones de hectáreas.

En la provisión de bienes públicos está prevista la construcción de Puerto Gaitan-Carreño, una carretera crucial que debe ser la espina dorsal que abra realmente la incorporación de esta gran reserva del país. Su costo es de 1,5 billones de pesos a precios actuales, pero es necesario hacerla porque si no será imposible desarrollar esta última frontera agrícola.

Siguiendo con el desarrollo de la ciencia y tecnología aplicada al llano, recientemente Corpoica ha celebrado un acuerdo importante con el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), considerado el quinto centro de investigaciones agropecuarias del mundo y que por alguna razón a pesar de estar ubicado en Cali no tenía diálogo con Colombia hace varios años. Sin embargo, hemos restablecido ese diálogo y además lo hemos

complementado con un interesante acuerdo con la Embajada de Brasil, ya que debido a que los suelos son muy parecidos, su experiencia es muy valiosa sin que signifique que se quiere copiar el modelo del Cerrado. En Carimagua queremos hacer un centro de alta excelencia y calidad en investigación aplicada a las semillas, variedades de pastos y estudios de suelos de la Orinoquia.

Las políticas del sector agropecuario también están trabajando en la superación de algunas restricciones institucionales del sector agrícola colombiano. Por ejemplo, el sector tiene una de las más bajas coberturas de América latina en términos de hectáreas cubiertas con seguros contra riesgo climático, lo cual no tiene ninguna razón de ser dado el tamaño de la economía nacional.

Para esto, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) hemos creado un pequeño marco institucional que hace un llamado a las compañías de seguros establecidas en Colombia, para que ofrezcan a los agricultores seguros contra riesgo climático a precios razonables. La experiencia de este invierno muestra que no es razonable salir a ver cómo se arbitran a la carrera unos recursos fiscales para atender, paliar o compensar el golpe recibido por los agricultores o ganaderos por las inundaciones. Lo racional es manejar este tipo de coberturas. De ahí que en el marco institucional que estamos creando vamos a dar un apoyo, es decir, el Estado asumirá parte de la prima mientras se expande la práctica de los seguros contra riesgos climáticos. De esta manera, las compañías aseguradoras nacionales tienen una oportunidad valiosa para dotar a los agricultores colombianos de una de sus mayores falencias. Sin embargo, en el marco institucional queda dicho que si los aseguradores colombianos no se mueven con celeridad, se abre la posibilidad para que los agricultores puedan pedir cotizaciones y tomar seguros directamente con compañías aseguradoras extranjeras, así no estén domiciliadas en el país, a fin de que haya una competencia a favor de este tema.

Un segundo factor, también mencionado por Hernando José Gómez, es la inexistencia de un marco institucional para manejar el tema del riego y el drenaje, que son insumos tan importantes para el desarrollo de la agricul-

tura como la misma tierra. La situación es realmente patética pues desde hace 25 años no se construye en el país una empresa reguladora de aguas. Anteriormente esto lo manejaba el antiguo Instituto Nacional de Aguas, que posteriormente se le entregó al Incoder y luego a unas asociaciones de usuarios altamente politizados que no invierten.

De esta manera, no hay un instituto que esté haciendo la planeación, ni vemos figuras nuevas como por ejemplo, una que está dando éxito en el Perú que es la provisión de agua a través de la figura de la concesión. Gran parte del sorprendente y admirable despegue de la agricultura peruana que ha pasado a los primeros lugares en muchos rubros de exportación, no se debe sólo a cuestión de aranceles sino a que han logrado superar restricciones institucionales. Por ejemplo están comercializando el Proyecto Olmos, el cual baja aguas de la sierra para que luego rieguen grandes extensiones de la costa peruana. Este proyecto peruano esta concesionado en todas las bolsas de América latina, y por qué no podemos hacer algo parecido en Colombia, ir aclimatando la figura de la concesión como instrumento de financiación en este atraso en materia de aguas. Vamos a presentar este marco institucional ya que el país no puede seguir en esta deplorable situación en la que apenas el 4% de las tierras esta bajo riego, mientras que un país como México tiene 40%, Brasil el 17% y Chile el 12%. Aquí no sólo hay una carencia financiera, sino un desorden institucional que comenzó con el desmonte del Instituto de Aguas y hoy no tiene doliente.

Para citar un ejemplo, hace 4 o 5 años los valles de Ubate y Chiquinquirá tuvieron una inundación parecida a la que hubo ahora, y para esto salió un Documento Conpes que hizo un balance técnico impecable que concluía diciendo que para prevenir nuevas inundaciones en estos valles era indispensable construir dos pequeñas represas Tibita y San José. Sin embargo no se hicieron y ahora vuelven las inundaciones.

Otro ejemplo, de este desorden institucional sobre un insumo tan crucial como el mantenimiento y dragado se presentó recientemente en el Valle del Cauca, donde por ausencia de estos procesos se inundaron cerca de 35 mil hectáreas. Esto sucedió como consecuencia de la Ley que en 1999

reorganizó el sistema nacional ambiental, y le quito a la Corporación Autónoma Regional - CVC, responsabilidad en esta materia, al definirla de una entidad de desarrollo a una entidad ambientales, cuando esta corporación fue ejemplo y pionera de las buenas corporaciones y sirvió como esquema de nuevas en materia de riego y el drenaje, pero que como autoridades ambientales no pueden invertir. Por el contrario se ha dejado que se construyan viviendas entre diques y que se hagan siembras de arboles, algo que no es recomendable.

Por lo tanto, se debe hacer un replanteamiento a fondo del manejo, la programación, la ejecución y estudios técnicos para que el país vuelva a tomar la dinámica que perdió hace 25 años en materia de manejo ambiental y adecuación del área agrícola en materia de aguas. Como lo muestra la experiencia peruana, si no arrancamos con esto no va a haber un emprendimiento importante en la agricultura.

El gobierno viene adelantando una política de tierras perfectamente compatible y no antagónica con el desarrollo de la agricultura empresarial, es decir, la agricultura con vocación de exportación. Es indispensable que al mismo tiempo el país pueda avanzar en una política integral de tierras que cubra básicamente tres aspectos: i) las políticas de restitución, cuya discusión cursa en el Senado de la República con la de la Ley de Víctimas, y aspiramos a que antes de que termine esta legislatura se apruebe para poder cumplir en parte la deuda gigantesca que tienen el país con más de 350 mil familias que les han arrebatado las tierras en una porción no menor a 2 millones de hectáreas.

El segundo eje de la política integral de tierras es avanzar hacia la formalización de la estructura de la propiedad agraria en Colombia. Cerca del 40% de los predios que se trabajan en el país no cuenta con títulos de propiedad formales, y por lo tanto está excluido de las vías de movilidad social que el siglo XXI abre para los campesinos, como el acceso al crédito, hipotecas y subsidios. El campo es 40% más pobre que el promedio nacional, y de ahí la importancia de modernizar la agricultura favoreciendo la asociatividad del pequeño y mediano agricultor en Colombia.

Otro tema importante es el avance de los programas de desarrollo rural. Así como se destruyó la institucionalidad del riego y el drenaje, se destruyó la institucionalidad encargada de manejar el desarrollo rural en Colombia. Si queremos tener una agricultura no solo más productiva sino más equitativa, hay que volver a pensar en los temas de desarrollo rural, en la mujer rural que es la más pobre entre los pobres. Un estudio reciente muestra que los índices de desempleo en las zonas rurales colombianas son el doble cuando el agricultor es la mujer jefe de hogar. Qué decir de la seguridad social en el campo, que no alcanza a ser la mitad o un tercio de lo que es en la zona urbana. Si queremos un desarrollo equilibrado tenemos que pensar en desarrollo rural.

Con respecto al tema de la estructura de la propiedad agraria en Colombia, un estudio reciente analizó su distribución utilizando como unidad de medida la UAF, entendida como aquella extensión que permite que una familia trabajando allí obtenga un ingreso equivalente a dos salarios mínimos y que varía departamento a departamento, según las características de la calidad de la tierra. Este estudio distinguió como microfundio aquellos que poseen menos de media UAF, pequeña propiedad aquellos que solo poseen media UAF, y mediana propiedad de 2 a 10 y 10 en adelante. Se encontró que el 80% de los predios totales que se trabajan en Colombia están ubicados en la categoría de microfundio, es decir que están por debajo de media UAF, 13,66% en pequeña, 4,99% en grande, y gran propiedad el 0,86%. Esto además se combina con algunas otras distorsiones, ya que las hectáreas de pequeños microfundistas están mucho más gravadas catastralmente que las de grandes propietarios. Entonces, estamos llegando a la paradoja de que desde el punto de vista fiscal es supremamente más gravado el pequeño predio que el grande. De hecho, este estudio llega a la conclusión de que una hectárea en microfundio o en pequeña propiedad es casi tres veces más severamente gravada que la gran propiedad. Hay una distorsión grande en el tema del predial que es necesario revisar.

Los altos precios internacionales que han sido analizados por los conferencistas no representan una tendencia de corto plazo, y dado que

Colombia es uno de los países que tiene tierra y posibilidad de aportar no solo mayor extensión agrícola incorporada a la producción de alimentos, sino campos importantes en mejora de las productividades, constituye un factor bueno para los agricultores que están recobrando niveles de rentabilidad que no observaban desde hace 4, 5 o 6 años, en la medida en que los precios externos por los mecanismos existentes se filtran y se traducen en todas las estructuras de precios de la producción interna, la cual llevaba décadas con rentabilidades deficientes. Sin embargo, este fenómeno tiene un factor inquietante para el sector avícola, porcícola y la ganadería que utiliza alimentos concentrados, en donde naturalmente por el peso que tiene el maíz amarillo se está viendo un encarecimiento grande de sus alimentos.

Hay que registrar también que el sector agropecuario resulta perdedor cuando se cierra el comercio con Venezuela, pero por el contrario es el gran ganador cuando se abre. Por esto celebramos que, aunque tímidamente, en estas últimas semanas hemos alcanzado a restablecer flujos comerciales legales con el vecino país en compra de carne en pie y canal, pollos, lácteos, productos veterinarios y además se estudia la posibilidad de exportar papa, todo esto acompañado de un sistema de pagos más confiable como cartas de créditos.

Los problemas institucionales de la agricultura de nuevo van más allá del tema arancelario. Tenemos que revisar qué está pasando con los precios de los agroquímicos en Colombia, los cuales son 20% y 25% más caros que en Ecuador, Perú y Brasil. Cómo se explica que en un entorno de revaluación y con una inflación de menos del 5%, los productores de semillas transgénicas en la temporada pasada cobraron a los algodoneros un incremento del 25% en estos insumos.

Se deben revisar todos estos temas, porque si no mejoran esas estructuras de costos que está padeciendo la agricultura colombiana, a pesar de algún ajuste de los aranceles, no vamos a atacar los problemas de fondo de la agricultura.

En síntesis, es plausible la vieja preocupación que ha manejado Fedesarrollo de cómo llegar a una política comercial que sea proagricultura y

no antiagricultura. Pero el elemento que queremos dejar sobre la mesa es que no todo es cuestión de mover los aranceles. De hecho ya por el funcionamiento de las Franjas de Precios andinos, los altos precios externos y la entrada del funcionamiento del tratado de libre comercio con el Mercosur, gran parte de los aranceles que en la práctica está manejando la agricultura en Colombia son de cero.

Por el contrario, aún quedan por superar muchos problemas estructurales. Si no atacamos la microfundización del país, si no restablecemos una institucionalidad que pueda responder por los requerimientos de riego que han quedado olvidados desde hace 25 años, si no seguimos avanzando en una reformulación de la asignación de los recursos públicos, menos subsidios otorgados a dedo, más provisión de bienes públicos, si no seguimos avanzando hacia una conciencia que se traduzca en mayor institucionalidad y mayor asignación de recursos hacia los programas de desarrollo rural, las medidas de carácter arancelario y comercio exterior podrán ser útiles pero nunca podrán ser el factor que ponga en marcha un mejor comportamiento de la agricultura en el país, como todos lo deseamos.

CAPÍTULO TRES

Estado actual y tendencias de los mercados agrícolas globales

John Nash¹

El comportamiento de los mercados agropecuarios y sus perspectivas futuras han motivado numerosas investigaciones y publicaciones en los últimos meses. Este documento trata de recoger y resumir los mensajes claves de algunos de esos estudios, los cuales serán ilustrados con cifras y gráficos de diversas fuentes, no únicamente del Banco Mundial.

El documento contiene cuatro secciones. La primera sección ilustra las buenas perspectivas y oportunidades que en el contexto reciente se han dado para los mercados agrícolas globales. En la segunda sección se presentan algunas consideraciones que moderan el optimismo sobre esta situación. En la tercera sección se analiza la fuerte ventaja comparativa que América Latina tiene en la producción agrícola. Finalmente, en la cuarta sección se presentan proyecciones de precios a largo plazo.

1. Perspectivas y oportunidades en los mercados agrícolas globales

Los precios actuales de la mayoría de los productos agrícolas son más elevados que los niveles promedio registrados en años recientes. Los precios de muchos de los productos agrícolas llegaron a un punto máximo en 2008, disminuyeron y luego se recuperaron con fuerza.

¹ Departamento de Desarrollo Sostenible, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial. Presentación realizada en el Seminario sobre la Política Comercial del Sector Agrícola en Colombia, organizado por Fedesarrollo.

Este es el caso de frutas tropicales, y de bebidas como el cacao y el café, de gran interés para Colombia (Gráficos 1 y 2). Lo mismo sucede con insumos industriales como goma y algodón (Gráfico 3), alimentos como soya, azúcar, trigo y maíz (Gráficos 4 y 5). El arroz y la urea muestran un patrón diferente, en el sentido en que hasta ahora no han mostrado fuertes incrementos como en 2008 (Gráfico 6).

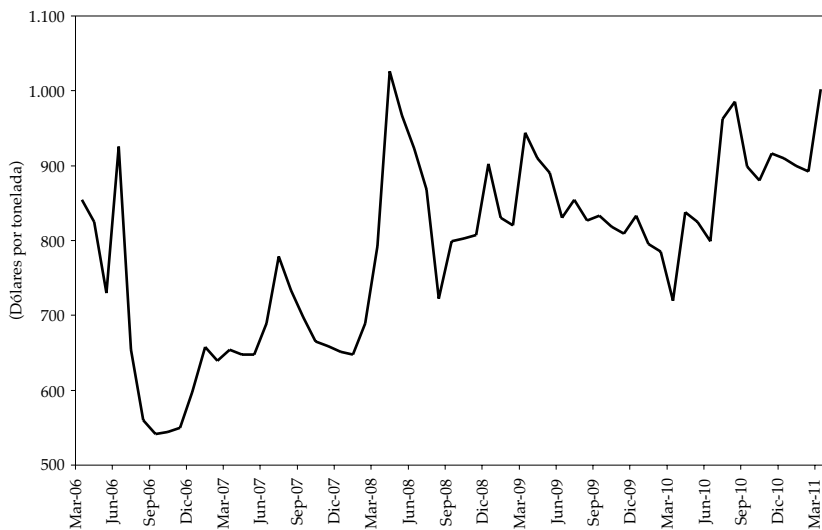
Para hacer previsiones sobre el desempeño futuro de los precios agrícolas es necesario detenerse en las causas de este comportamiento del mercado. Primero, los altos precios de la energía han desempeñado un papel importante, tanto por el desvío de cultivos y tierras agrícolas a la producción de biocombustibles, como por el aumento en los costos de transporte, de los combustibles y los fertilizantes. Durante el período 2007-2009, los biocombustibles representaron una parte significativa del consumo mundial de varios cultivos - 20 por ciento de la caña de azúcar, 9 por ciento para el aceite vegetal y los cereales secundarios y 4 por ciento de la remolacha azucarera.

Si los gobiernos siguen fijando metas de uso de biocombustibles, su producción agravará la falta de elasticidad de precio de la demanda que contribuye a la volatilidad de los precios agrícolas. Estimaciones económicas sugieren que por cada aumento de 10 por ciento en precios de la energía, los precios de los alimentos aumentarán entre 2 y un 3 por ciento. Esto es casi exactamente lo que observa si se compara el promedio del período 1986 - 2002 con el periodo 2003-2010. Se registró un aumento de 223 por ciento de en los precios del petróleo, y un aumento del 50 por ciento en los precios de los alimentos.

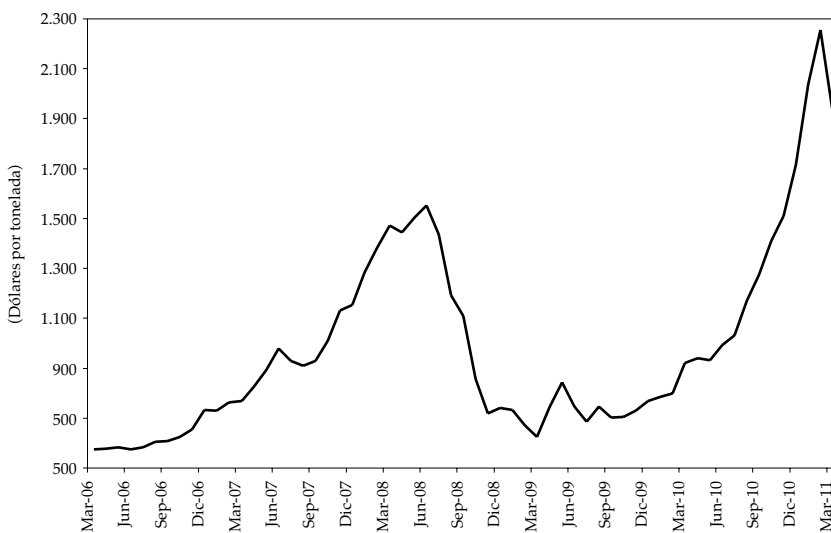
Una segunda causa del desempeño de los precios son los bajos niveles de inventarios en el mundo actualmente. El Gráfico 7, tomado de una presentación de Brian Wright, experto en la teoría de almacenamiento, muestra claramente la caída en los inventarios de cereales a finales de los 90, debido principalmente a cambios en políticas de Estados Unidos. China sostuvo los inventarios mundiales en niveles bastante altos hasta principios del milenio, pero posteriormente empezó a reducir sus inventarios.

Gráfico 1. Productos tropicales

A. Banano



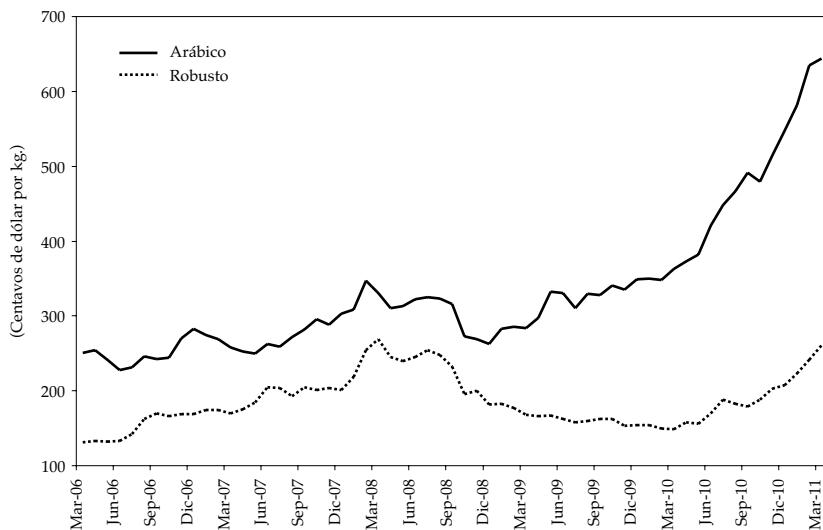
B. Aceite de coco



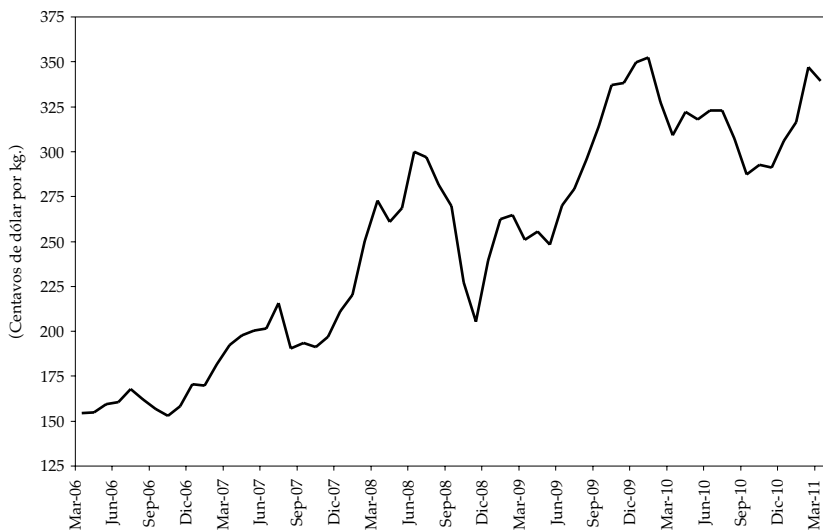
Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 2. Bebidas

A. Café



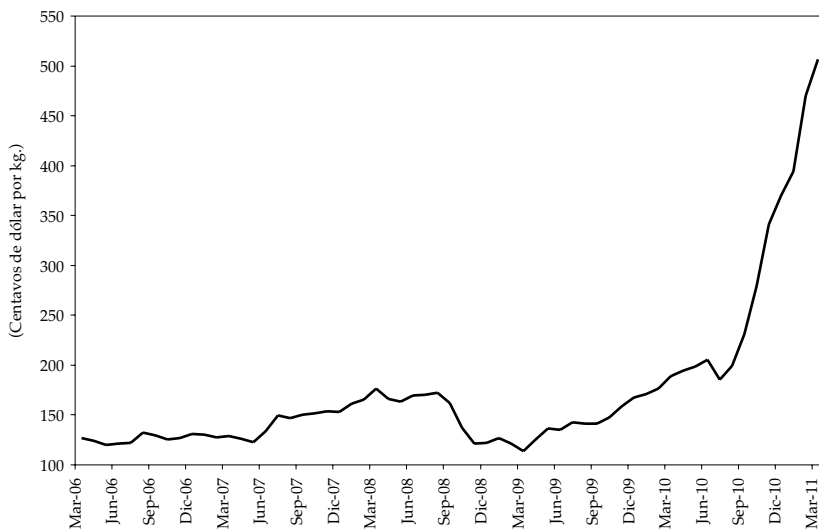
B. Cacao



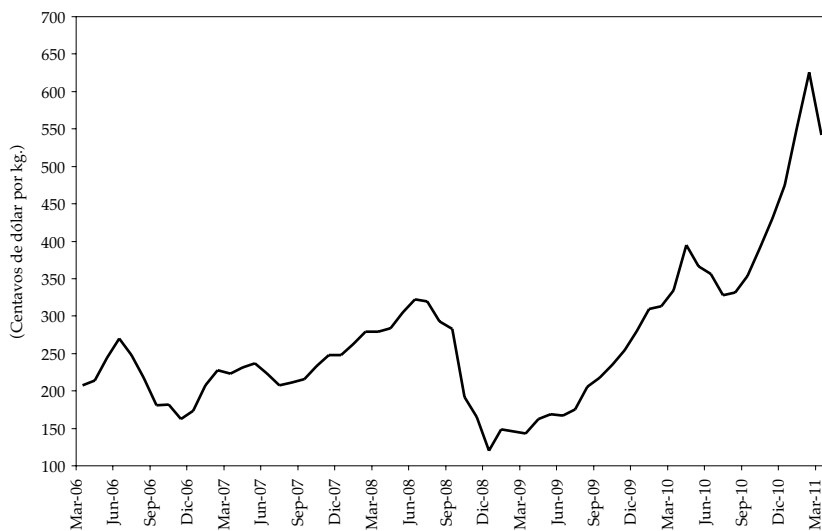
Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 3. Insumos industriales

A. Algodón



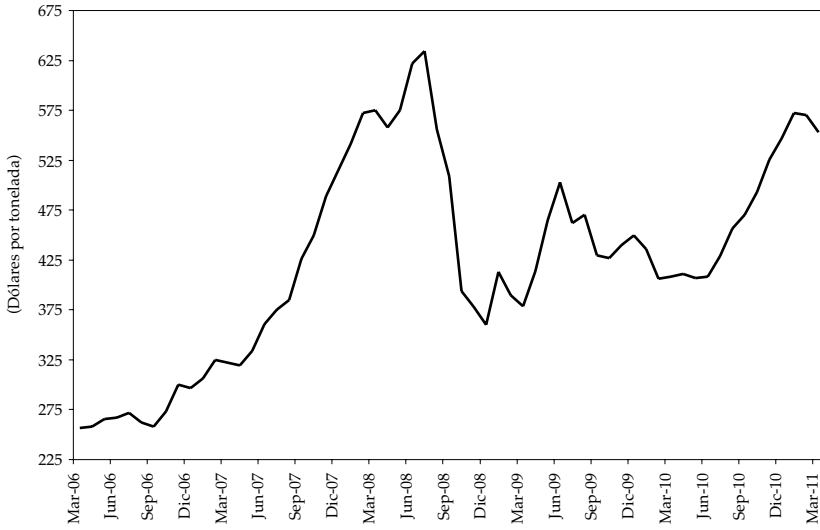
B. Caucho



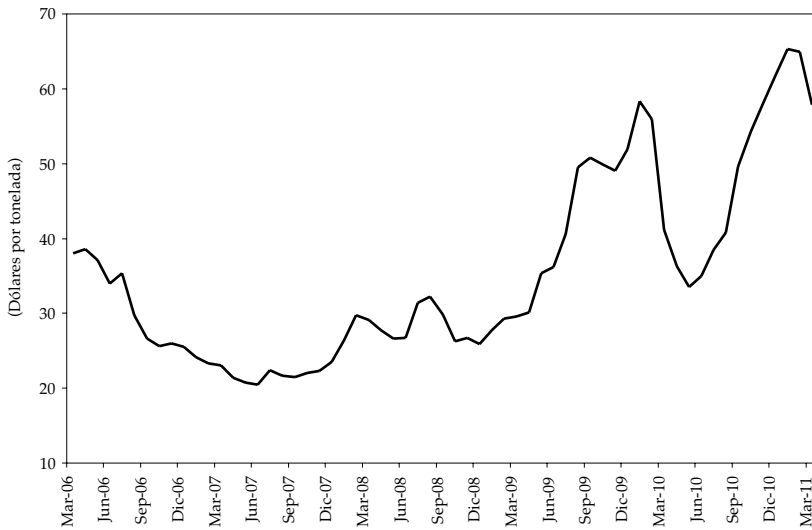
Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 4. Alimentos

A. Soya



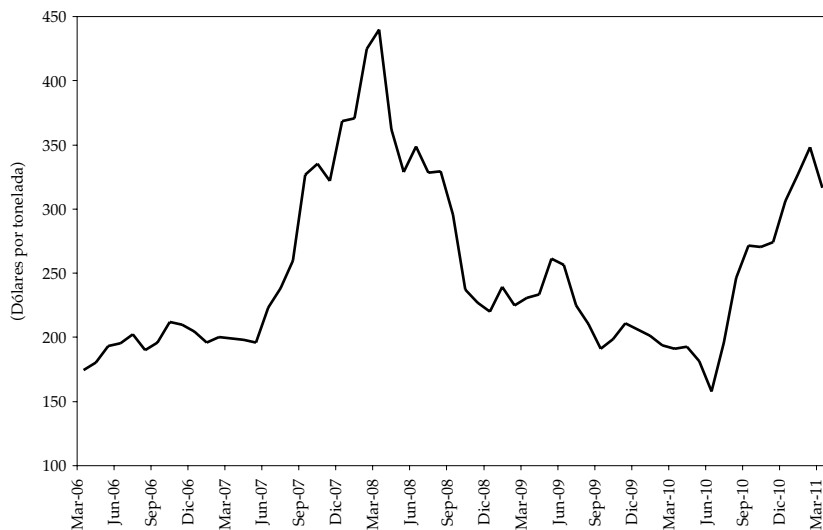
B. Azúcar



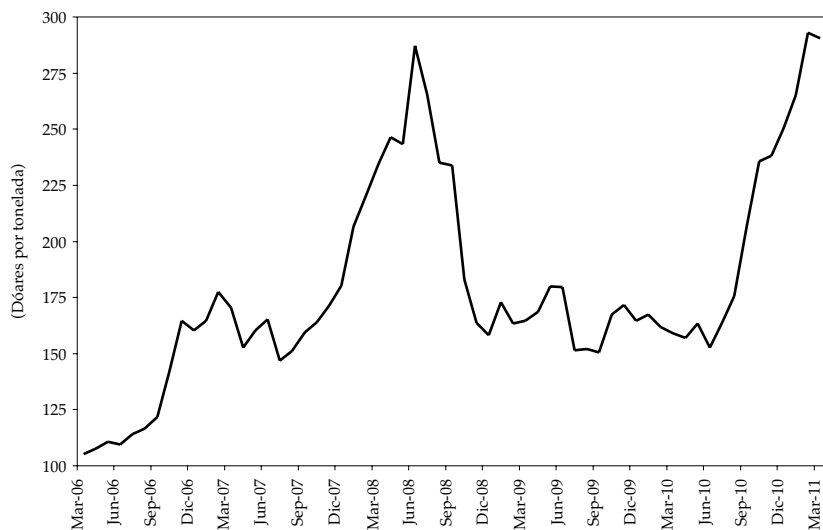
Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 5. Granos

A. Trigo



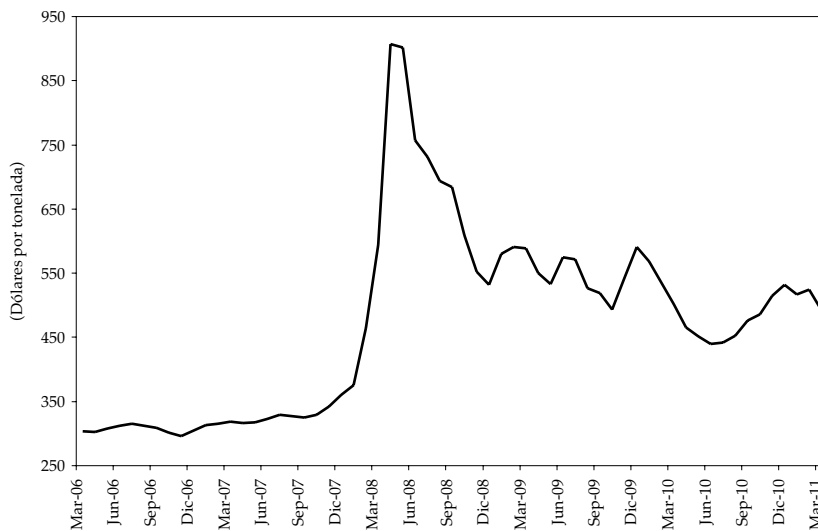
B. Maíz



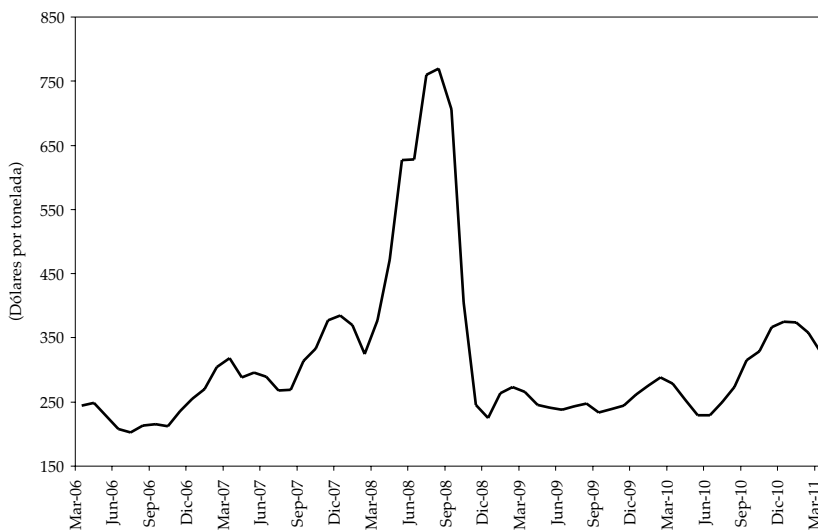
Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 6. Arroz y Urea

A. Arroz



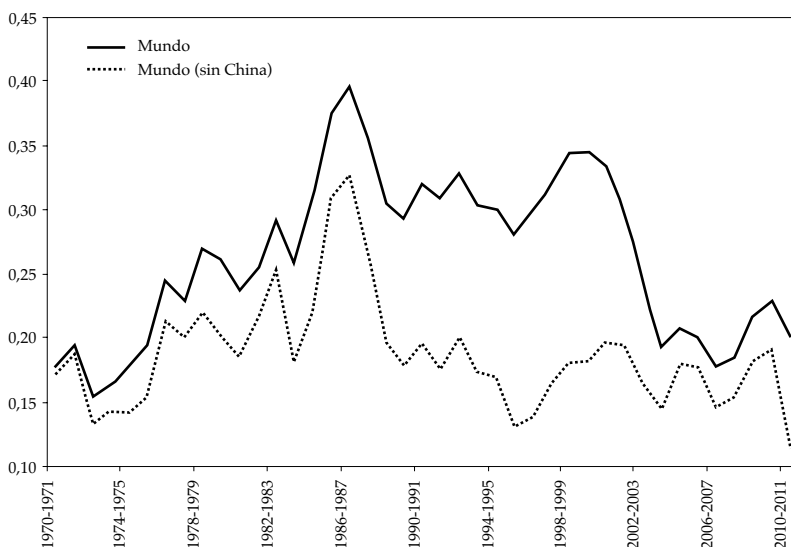
B. Urea



Fuente: Banco Mundial.

Actualmente la razón de inventarios/uso es la más baja desde los años setenta. Las reservas fueron reconstruidas en 2009 y durante la primera parte de 2010, pero actualmente se están agotando.

Gráfico 7. Calorías de los principales cereales, razón de inventarios/uso



Nota: 2010/2011 proyección. Para convertir las cantidades en calorías, se asumió para el trigo de 3.338 calorías por kilo, para el maíz 3.650 calorías por kilo y de arroz elaborado 3.656 calorías por kilo.

Fuente: Cálculos Brian Wright con datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

Una tercera causa del comportamiento de los precios son los factores climáticos que contribuyeron sin duda a su aumento en la temporada 2007/2008 y nuevamente en 2010. En 2008, una situación ya difícil en el mercado del trigo se vio agravada por la sequía en Australia. Canadá, otro importante proveedor, también experimentó los bajos rendimientos de varios cultivos relacionados con el clima. Posteriormente, la sequía seguida por un incendio en la Federación de Rusia, los temores sobre las cosechas de Australia y Argentina, y varias revisiones a la baja en las previsiones de la cosecha en Estados Unidos a finales de 2010 y principios de 2011, trajeron

fuertes reacciones del mercado y elevados precios. No está claro si estos eventos relacionados con el clima son de carácter transitorio, coyuntural (como los fenómenos de El Niño y La Niña) o los precursores del cambio climático a largo plazo.

Los impactos climáticos se están magnificando por algunos cambios en los patrones de producción, especialmente de granos. Los mercados mundiales son más dependientes de los suministros de la región del Mar Negro que en el pasado. Los rendimientos en estas regiones son menos estables que en otras partes del mundo donde las condiciones naturales son mejores, y donde la aplicación de las tecnologías y prácticas de gestión han aumentado y estabilizado los rendimientos.

Cabe mencionar también que un reciente artículo en la revista *Science* examinó las tendencias de temperatura para 1980-2008, y concluyó que en la mayoría de los países, con la importante excepción de Estados Unidos, las temperaturas en este periodo estaban en niveles significativamente más altos que en el pasado, superando una desviación estándar de la variabilidad entre años. Los modelos que predicen los rendimientos de los cuatro cultivos de productos básicos más importantes basados en el clima indican que este patrón de temperaturas elevadas representa una reducción en la producción mundial de maíz y trigo de alrededor de entre 4 y 5 por ciento, en comparación con un hipotético escenario sin tendencias climáticas. Para la soja y el arroz, los ganadores y perdedores en gran parte se compensaron.

Un cuarto factor a tener en cuenta es el impacto de la depreciación del dólar. Dado que la mayoría de los precios de los *commodities* están expresados en dólares, una depreciación del dólar, como ocurrió en los años anteriores y hasta el pico de subida de los precios, hace que los precios internacionales de productos básicos en esta moneda suban, aunque menos que la depreciación. Lo contrario ocurre cuando el dólar se aprecia, como fue el caso desde mediados de 2008 en adelante. Estos movimientos incrementaron la amplitud de las variaciones de precios observadas. Esta tendencia también ayuda a explicar por qué la demanda se mantuvo fuerte en países donde la moneda se apreció frente al dólar, y por qué la caída de

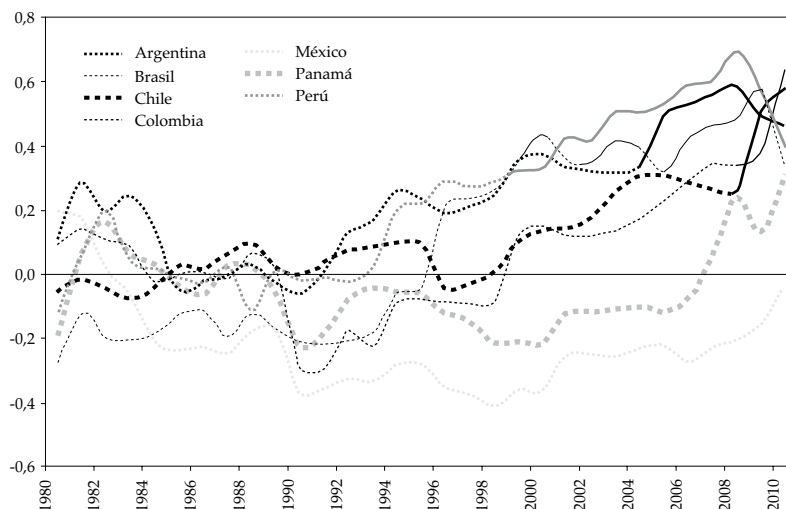
precios no se sintió plenamente en los mismos países una vez que el dólar comenzó a apreciarse nuevamente.

Una quinta causa de la tendencia alcista son las políticas implementadas en 2007 y 2008. Las políticas jugaron un rol, especialmente en la crisis de 2008, cuando se impusieron prohibiciones a la exportación lo cual causó 40 por ciento del aumento del precio mundial del arroz y 25 por ciento del aumento del precio del trigo, de acuerdo con un estudio del Banco Mundial.

Y finalmente, debo mencionar el rol del incremento en la demanda -especialmente de carnes- en los países de rápido crecimiento como China, donde altas tasas de crecimiento de ingresos crean una demanda fuerte por carnes y granos para alimentar los animales.

Los mercados mundiales están en general más abiertos que en el pasado y en este contexto se ha generado una mayor conexión con China. En este contexto, cabe destacar los resultados de un estudio de los vínculos crecientes entre los países de AL y China. El Gráfico 8 muestra año por año la correlación del producto entre la economía de China y la de los países de América Latina y el Caribe durante los últimos veinte años. Los lugares donde las líneas son de color solido indican que la correlación es estadísticamente significativa. Se puede ver que en años recientes, algunos de los países latinoamericanos se han vinculado más fuertemente con la economía china, con excepción de México y Panamá. Este efecto parece ser más fuerte en Argentina y Perú, pero se observa la misma tendencia en Chile y Colombia desde 2005-2006.

El Cuadro 1 muestra el pronóstico del Banco Mundial para el Global Economic Prospects. Los pronósticos para los productos agrícolas -y para la mayoría de los *commodities*- muestran que en 2012 los precios van a reducirse a niveles por debajo de los de 2010-2011, pero se mantendrán arriba de los niveles registrados antes de 2008. Se espera que los precios de los alimentos en 2011 estén en promedio 8 por ciento por encima de los niveles de 2010, suponiendo un año de cosecha normal y que los precios del petróleo no suban más. Las perspectivas son especialmente fuertes en el caso de las bebidas, lo cual son buenas noticias para los caficultores.

Gráfico 8. Correlación entre el producto de América Latina y China

Nota: Las líneas solidas reflejan los valores de una correlación significativa con un intervalo de confianza del 10%.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial sobre la base de datos de las autoridades nacionales.

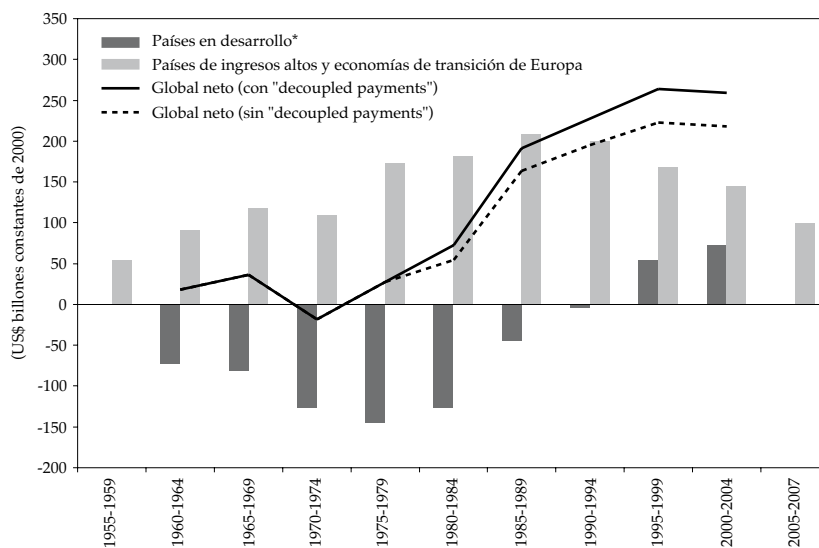
**Cuadro 1. Índices de precios nominales claves
(Actuales y pronóstico, 2000 = 100)**

	Actual						Pronóstico	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Energía	188	221	245	342	214	271	329	314
No-Energía	149	190	233	275	209	267	303	273
Agricultura	133	150	180	230	198	231	255	219
Alimentos	134	147	185	247	205	224	243	214
Bebidas	137	145	170	210	220	254	254	226
Materias Primas	131	160	175	196	169	230	284	229
Metales & Minerales	179	275	339	336	222	337	400	383
Fertilizantes	163	180	240	567	293	280	313	279

Fuente: Banco Mundial.

El Global Economic Prospects concluye que los riesgos para estas previsiones de precios en su mayoría modificarían los resultados al alza, o sea que es más probable que los precios sean más altos que las previsiones a que sean más bajos. La propagación de la inestabilidad política en el Oriente Medio y África del Norte podría empujar los precios del crudo mucho más altos en el corto plazo, especialmente si hay perturbación de un importante productor de petróleo. La fuerte demanda de China podría impulsar los precios de los metales más de lo esperado, y las restricciones de suministro continuo podrían agravar aún más los mercados. Teniendo en cuenta los niveles de inventarios bajos, los precios agrícolas (especialmente los de alimentos) siguen siendo sensibles a las condiciones climáticas adversas y a los precios de la energía. Por otra parte, a los niveles de precios actuales del petróleo o superiores, la producción de biocombustibles se constituye en una opción de uso de la tierra cada vez más atractivo, lo que posiblemente aumentará la sensibilidad de los alimentos a los precios del petróleo.

Otra característica relevante de los mercados globales actuales es que están menos distorsionados por las restricciones y subsidios comerciales que en las décadas de los ochenta y los noventa. El indicador de subsidio equivalente al productor que se presenta en el Gráfico 9, incluye los efectos de los aranceles, barreras no-arancelarias, y subsidios presupuestales. Hay que reconocer que algunas de los subsidios se han convertido en "decoupled payments", los cuales pueden tener algún efecto sobre el comercio, pero no tan grande como los otros tipos de apoyos. Obviamente, todavía existen subsidios que ojalá se disminuyan en la Ronda de Doha, aunque las expectativas no son muy optimistas, pero en todo caso los subsidios son menos que en el pasado. Este conjunto de factores me lleva a concluir que las oportunidades en los mercados internacionales agrícolas son mejores que en el pasado.

Gráfico 9. Subsidio equivalente bruto de apoyo al productor por regiones 1955-2007

* Para los países en desarrollo no se cálculo el subsidio para los periodos 1955-1959 y 2006-2007.

Fuente: Anderson, Kym & Valdes, Alberto, (2008). "Distortions to Agricultural Incentives in Latin America and the Caribbean", *Agricultural Distortions Working Paper 48575*, Banco Mundial.

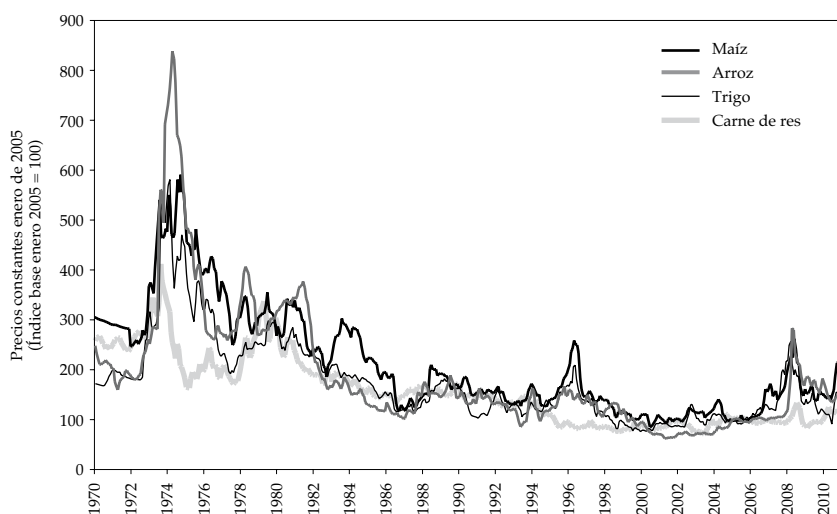
2. Consideraciones para moderar el optimismo

Hasta ahora el panorama es positivo para los agricultores, pues enfrentan precios muy atractivos y mercados más abiertos. Sin embargo, hay dos consideraciones que, si bien no son malas noticias, son hechos que moderan el optimismo. De una parte, aunque los precios internacionales de los productos agrícolas son los más altos de las últimas dos décadas, todavía no han retornado a los niveles reales que alcanzaron antes de 1980. De otra parte, actualmente la volatilidad es mayor a la registrada en el pasado reciente.

Si bien los precios están en niveles superiores a los registrados en las décadas de los noventa y de 2000, todavía no han llegado a los niveles alcanzados en los años ochenta y precedentes. El Gráfico 10 muestra los precios desde 1970, y en él se puede observar que en los años setenta y

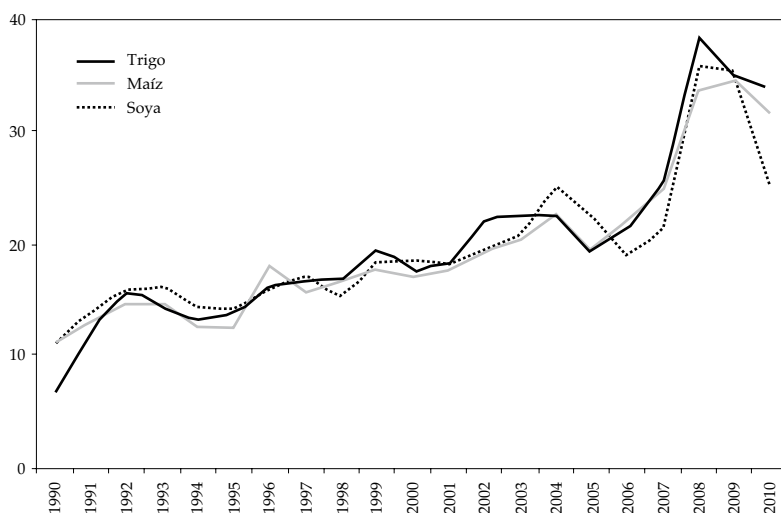
ochenta los precios estaban en promedio en niveles más altos que ahora; si tuviéramos una serie de precios más larga podríamos ver que en las décadas anteriores los precios eran aún mayores. Esta tendencia descendente de los precios agrícolas en el largo plazo se explica por los grandes avances en productividad, lo cual hace evidente la necesidad de mantener el liderazgo tecnológico para que la producción agrícola siga siendo rentable.

Gráfico 10. Precios de bienes básicos agrícolas en términos reales



Fuente: Cálculos con datos del Banco Mundial.

Otra consideración es que en la última década ha habido una tendencia al incremento de la volatilidad. Hay escasa o ninguna evidencia de que en el largo plazo la volatilidad de los precios internacionales de productos básicos agrícolas, medida con las medidas estándar de estadística, sea cada vez mayor. Sin embargo, la volatilidad ha sido más alta durante la década que empezó en 2000, que durante las dos décadas anteriores (Gráfico 11). Este es el caso de los precios del trigo y del arroz en los últimos años (2006-2010) en comparación con los años setenta. Por supuesto, es bien conocido que los mercados agrícolas están intrínsecamente sujetos a una mayor variación de precios que otros mercados.

Gráfico 11. Volatilidades implícitas (anuales)

Fuente: FAO - Food Outlook November (2010).

La mayoría de los mercados de productos básicos agrícolas se caracterizan por un alto grado de volatilidad. Algunos principios fundamentales del mercado explican ese comportamiento. En primer lugar, la producción agrícola varía de un período a otro debido a las perturbaciones naturales tales como el clima y las plagas; como ya mencioné, la oferta del mercado depende cada vez más de regiones riesgosas, con mas variabilidad climática, como las cercanas al Mar Negro. En segundo lugar, las elasticidades de demanda y oferta son relativamente bajas, por lo menos en el corto plazo. Es cierto que los inventarios pueden incrementar la elasticidad, pero si las existencias siguen siendo bajas en los principales mercados - y las proyecciones basadas en el conocimiento existente de las condiciones del mercado y la configuración de la política sugieren que es así - el riesgo de volatilidad de los precios se mantendrá alto.

Por último, cabe mencionar también que si el futuro está marcado por una mayor volatilidad cambiaria, esa tendencia también tendrá repercusiones en la volatilidad de los precios internacionales de los productos.

3. Ventaja comparativa de América Latina en la producción agrícola

Los estudios muestran que América Latina tiene una fuerte ventaja comparativa en la producción agrícola y este resultado es cierto también para Colombia. Sin embargo, su ventaja comparativa ha venido cayendo y el país ha perdido participación en los mercados mundiales. En esta sección planteo algunos posibles factores que contribuyen a explicar el rezago en el desempeño del sector en Colombia.

El Cuadro 2 presenta el índice de ventaja comparativa para diversos países que estimaron Kym Anderson y Alberto Valdés hace varios años. Un valor superior a 1 en el índice indica que un país o región tiene ventaja comparativa en la producción y la exportación de un determinado producto. El indicador muestra que América Latina tiene una fuerte ventaja comparativa en la producción agropecuaria. La mayoría de los países de la región tiene una ventaja comparativa fuerte y el índice regional es más o menos estable desde los años ochenta. En los casos de Argentina, Brasil y

Cuadro 2. Índice de ventaja comparativa de la agricultura

	1965-1969	1975-1979	1985-1989	1995-1999	2000-2004
Países de América Latina Estudiados	n.d.	2,8	2,2	2,2	2,2
Argentina	3,5	3,8	4,4	4,9	5,4
Brasil	3,3	2,9	2,4	3,2	3,6
Chile	0,3	1,1	2,3	3,4	3,9
Colombia	3,0	3,9	3,6	3,2	2,6
República Dominicana	n.d.	3,9	3,6	3,2	4,7
Ecuador	3,8	2,3	3,2	5,5	4,9
México	2,3	1,8	0,9	0,7	0,6
Nicaragua	3,4	4,3	6,1	7,4	9,5
Otros países de América Latina	n.d.	1,1	1,7	2,5	n,d,
Caribe	n.d.	0,6	0,9	1,5	n,d,
Centro América	3,1	3,8	5,2	5,4	5,0
Sur América	n.d.	0,5	1,0	1,6	1,6
Total América Latina	n.d.	2,1	2,1	2,2	2,2

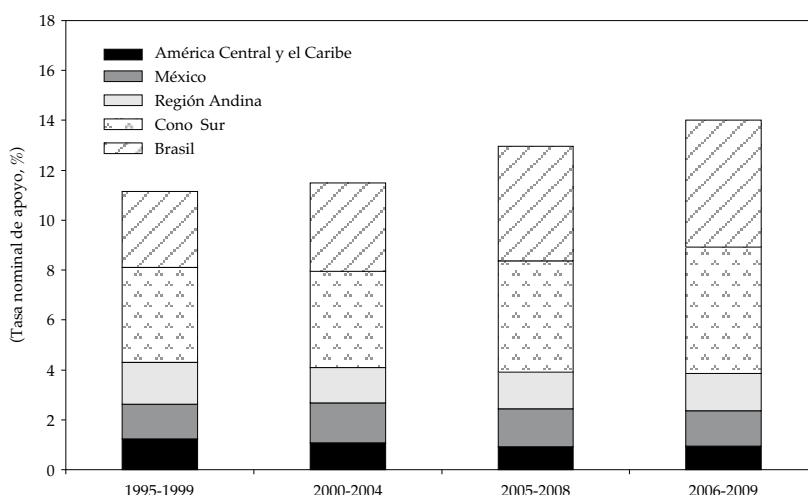
Fuente: Anderson, Kym & Valdes, Alberto, (2008). "Distortions to Agricultural Incentives in Latin America and the Caribbean", *Agricultural Distortions Working Paper 48575*, Banco Mundial.

Chile, el indicador ha venido subiendo, mientras que el de Colombia cayó, aunque tiene un valor superior a 1.

Esta pérdida de la ventaja comparativa es consistente con el desempeño de estos países en términos de su cuota de participación en el mercado global. La participación de América Latina se ha incrementado desde mediados de los años noventa, principalmente por el desempeño de Brasil y el Cono Sur, mientras que la participación de los países andinos ha sido más o menos estable (Gráfico 12). En el grupo de los países andinos, Chile y Perú aumentaron sus cuotas de participación en el mercado, mientras que Colombia perdió participación (Gráfico 13).

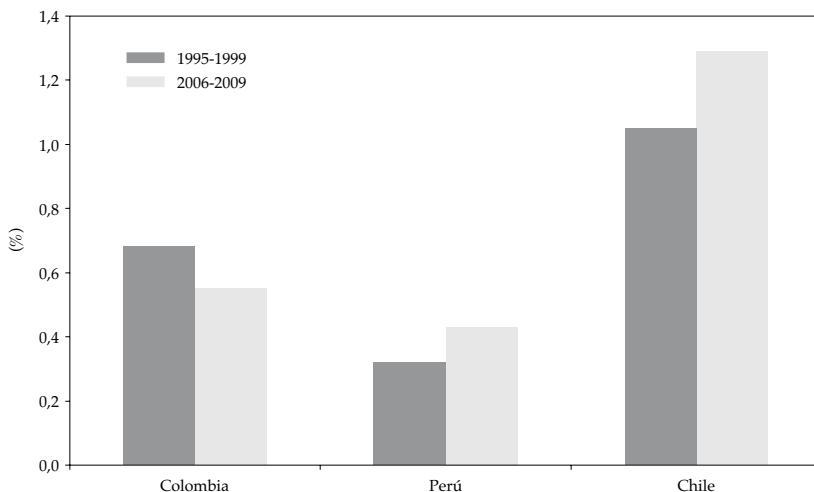
Veamos brevemente algunos factores que pueden ayudar a explicar lo que ha sucedido. Un factor clave que afecta la competitividad internacional es la productividad. La productividad colombiana -por lo menos en los cereales- todavía está en un nivel bastante alto como se observa en el Gráfico 14, pero con una tasa de crecimiento inferior a la de las tasas de muchos de los otros países de la región (los puntos en la línea).

Gráfico 12. Participación de las exportaciones agrícolas de América Latina en el total mundial



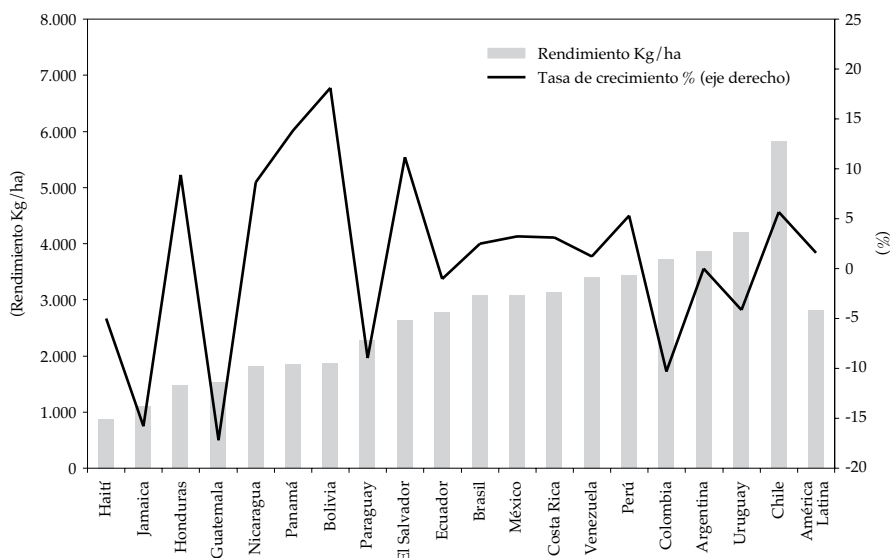
Fuente: ITC Trade Map.

Gráfico 13. Participación de las exportaciones agrícolas de países andinos en el total mundial



Fuente: ITC Trade Map.

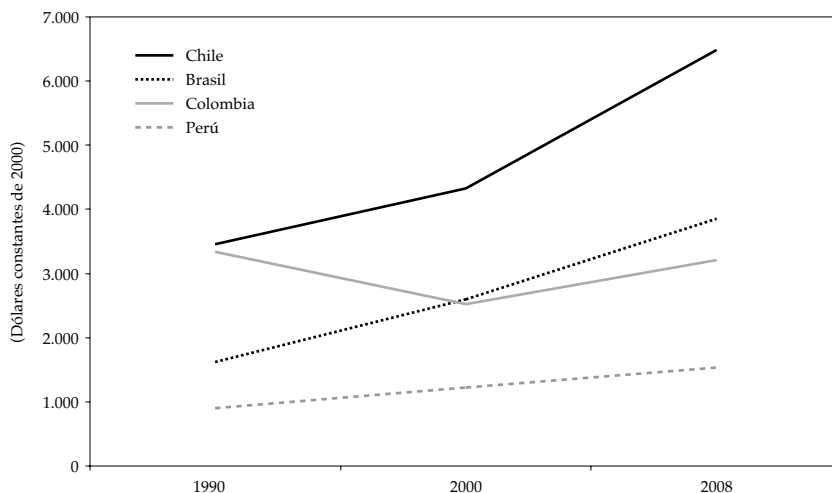
Gráfico 14. Rendimientos y tasas de crecimiento de los rendimientos de los cereales en América Latina



Fuente: Banco Mundial.

También en Colombia la productividad laboral se ha estancado en comparación con otros países. En 1990 Chile y Colombia tenían casi el mismo valor agregado por trabajador agrícola, actualmente Chile tiene el doble de la productividad de Colombia (Gráfico 15).

Gráfico 15. Valor agregado por trabajador en la agricultura



Fuente: Cálculos del Banco Mundial con datos de FAO.

Además la política comercial protege a los productos sustitutos de importaciones, creando un perjuicio contra las exportaciones. En comparación con Brasil, Perú y Chile, los aranceles en Colombia están lejos de ser liberalizados para los productos agropecuarios. Los productos agrícolas tienen protecciones arancelarias en promedio mayores que otros productos, y la estructura arancelaria es escalonada (Cuadro 3).

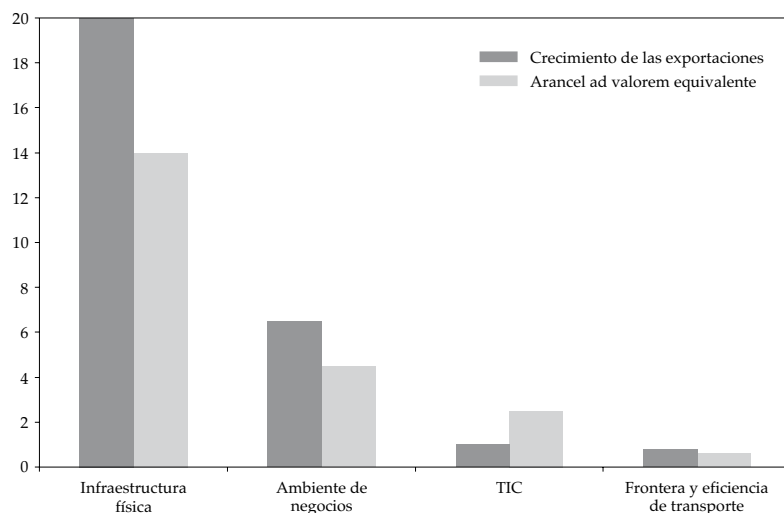
Cuadro 3. Tarifas arancelarias de Colombia y otros países de la región

País	Arancel Promedio para todos los productos (%)	Arancel Promedio para productos agrícolas (%)	Arancel Promedio para productos industriales (%)
Colombia	11,39	18,00	10,91
Brasil	11,86	11,18	11,91
Perú	3,09	5,20	2,94
Chile	4,65	5,14	4,62

Fuente: ITC Market Access Map 2010.

Otro factor que explica el desempeño de la competitividad de los productos agrícolas colombianos es la calidad de la infraestructura. Un estudio del Banco Mundial sobre los factores que afectan la competitividad de la producción colombiana en general indica que Colombia parece ser un país que se beneficiaría ampliamente de una mejora en la calidad de la infraestructura. De acuerdo con los resultados de ese estudio, si Colombia mejorara la infraestructura hasta alcanzar la mitad del nivel de Chile, las exportaciones aumentarían en un 20 por ciento. Como otra medida de comparación, el mismo aumento de las exportaciones también sería posible si los aranceles que enfrentan los exportadores colombianos en los mercados importadores se redujeran en un 14 por ciento. Las mejoras en el entorno empresarial, la segunda mejor alternativa en Colombia, también tendrían un efecto importante. Colombia podría aumentar sus exportaciones en 7 por ciento si mejorara en esa área hasta llegar a la mitad del nivel de Chile, el mejor de la región. Mejoras en las tecnologías de información y comunicación, y en la eficiencia del transporte, también aumentarían las exportaciones en 4 y 1 por ciento, respectivamente (Gráfico 16).

Gráfico 16. Indicadores de facilitación del comercio



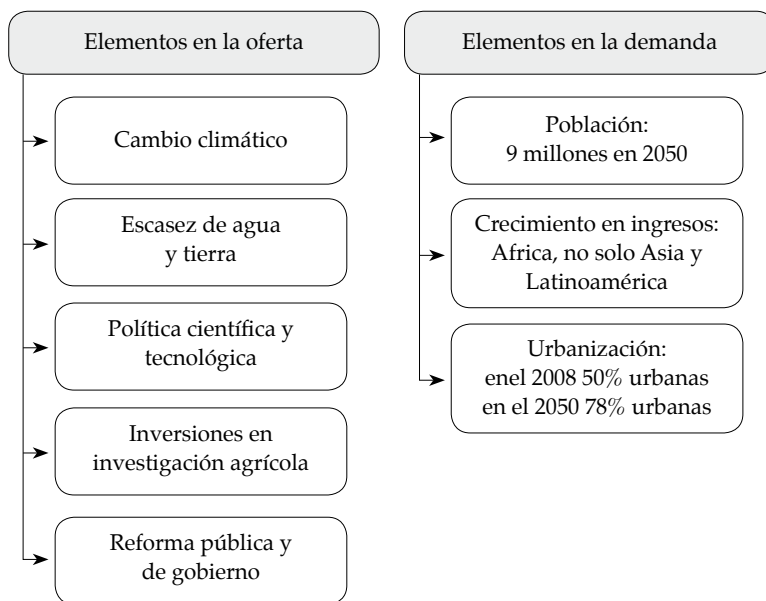
Fuente: Alberto Portugal-Perez/John S. Wilson (2010). "Export Performance and Trade Facilitation Reform, Hard and Soft Infrastructure". *Policy Research Working Paper 5261*, Banco Mundial.

4. Proyecciones de precios a largo plazo

Las proyecciones de precios en el largo plazo que se presentan a continuación se basan en un estudio realizado por el IFPRI. Esta institución tiene un modelo, denominado Impact, que toma en cuenta por el lado de la demanda los efectos futuros de una población más numerosa, más rica (con implicaciones sobre su dieta) y más urbanizada. Y por el lado de la oferta, el modelo toma en cuenta los efectos del cambio climático, el uso creciente del agua y de la tierra y sus limitaciones, avances tecnológicos, e inversiones (Diagrama 1).

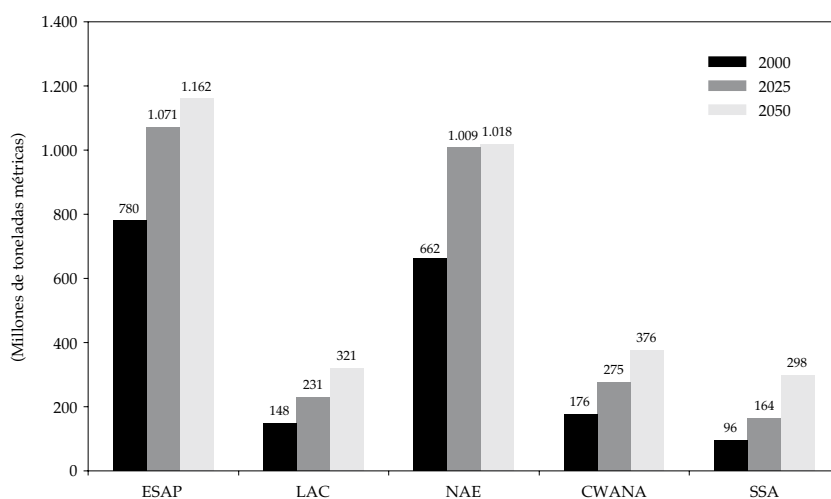
El modelo prevé un gran aumento en la demanda, especialmente entre los años 2010 y 2025. Este aumento es impulsado principalmente por el Sudeste Asiático y el Pacífico (ESAP, por sus iniciales en inglés), y África del Norte y Europa (NAE, por sus iniciales en inglés) (Gráfico 17).

Diagrama 1. Factores de oferta y demanda Modelo Impact



Fuente: International Food Policy Research Institute (IFPRI) - IMPACT model.

Gráfico 17. Demanda de cereales 2000, 2025 y 2050

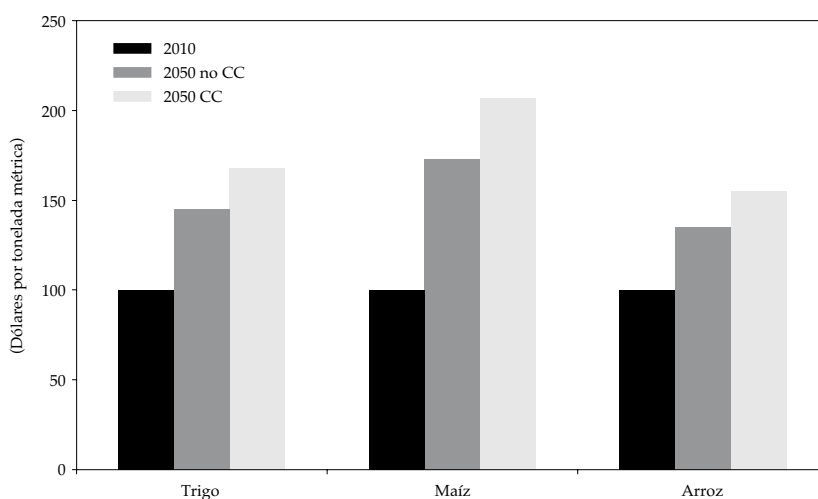


Fuente: International Food Policy Research Institute (IFPRI) - IMPACT projections.

El aumento de la oferta vendrá principalmente de mayores rendimientos, con algunos incrementos en superficie cultivada, principalmente en África y América Latina. Si se consideran los efectos del cambio climático sobre la producción de maíz en 2050, el modelo muestra grandes pérdidas en la productividad en algunas zonas productoras importantes, en particular en América del Norte y el centro de América del Sur. Otras áreas muestran un aumento de la productividad, incluyendo las regiones de Europa y África, e incluso ganancias pequeñas en algunas partes del norte de América del Sur, incluyendo algunas áreas de Colombia. En promedio, el modelo predice una pérdida en la producción de maíz de cerca de 11% en áreas productoras actuales. Después de 2050, los efectos serán aún más severos, con pérdidas en más regiones.

Este resultado, como es de esperar, predice un fuerte incremento en precios, aún si no se toman en cuenta los efectos del cambio climático (CC). Si se toma en cuenta el factor climático, las pérdidas en rendimiento son mayores (Gráfico 18). Según este pronóstico, para evitar un mayor riesgo

Gráfico 18. Impacto en los precios de los alimentos a nivel internacional (2010 = 100)



Fuente: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

en la seguridad alimentaria, IFPRI recomienda experimentar un cambio en las dietas hacia un menor consumo de carne, por ejemplo, y buscar una tasa mayor de cambio tecnológico.

Otro factor que podría mejorar las perspectivas futuras es un mejoramiento de las políticas globales. La finalización de las negociaciones de la Ronda Doha con éxito sería un paso importante, junto con políticas complementarias que mejoren la oferta y aseguren que los beneficios de mercados abiertos y competitivos sean extendidos. Una mayor integración de los mercados mundiales y regionales, una mejor definición de los mecanismos de salvaguardia y la mejora del entorno competitivo traerán un mayor volumen de comercio y más proveedores y compradores en los mercados que actualmente son muy poco profundos. Los choques de oferta local o regional podrían ser absorbidos más fácilmente, conduciendo a una menor volatilidad en los mercados nacionales e internacionales.

Más allá de la Ronda Doha, dos cambios en las reglas del juego comercial podrían contribuir a mejorar las perspectivas de los mercados de alimentos. Uno sería un mecanismo para evitar la imposición de barreras a la exportación en los países que son grandes productores. Otro sería una reducción de barreras al comercio de biocombustibles. Esto podría tener efectos muy beneficiosos, alentando la producción en áreas donde se puede hacer de manera eficiente. Se estima que la producción de etanol en Brasil requiere la mitad del área que requiere en los Estados Unidos o Europa, pero actualmente los aranceles altos desalientan el comercio.

CAPÍTULO CUATRO

Evolución de la política comercial del sector agrícola de algunos países latinoamericanos: implicaciones en su inserción en el mercado internacional e impacto social

Alberto Valdés¹

I. Introducción

En este documento se examina la evolución de la política comercial del sector agrícola de algunos países latinoamericanos, antes, durante y después de los noventa, periodo de reformas económicas en la región. Luego de una breve descripción de los indicadores de cambio estructural en el sector, en la segunda parte y como parte central del documento, se realiza un análisis comparativo para ocho países de la región, para el periodo 1965 a 2004, utilizando los resultados de un estudio comparativo del Banco Mundial titulado "Distortions to Agricultural Incentives", dirigido por K. Anderson en cerca de 40 países del mundo. El estudio regional para América Latina de dicho proyecto fue dirigido por K. Anderson y A. Valdés, publicado en un volumen titulado *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America* (2008). El estudio describe las distorsiones a los incentivos y sus efectos en la búsqueda de una mayor diversificación de la oferta agrícola e inserción en el mercado internacional. En la tercera sección se presenta un análisis del efecto distributivo de la expansión agrícola en cinco países de la región

¹ Investigador Asociado, Universidad Católica de Chile. Se agradecen las sugerencias de Mauricio Reina, Ekaterina Krivonos y William Foste.

entre 1990 y 2007, análisis que puede servir de referencia para examinar el impacto social de las reformas económicas.

2. Tendencias y niveles: algunos indicadores del cambio estructural desde los años sesenta hasta 2004

A continuación se presentan algunos indicadores relevantes acerca del rol de la agricultura y del comercio agrícola para los países seleccionados, durante el periodo 1965 a 2004.

En el Cuadro 1 se señala la participación de la agricultura en el empleo. Como en el resto del mundo, en los países latinoamericanos, se observa una significativa reducción de la participación del sector. Es notorio que la participación agrícola en el empleo se ha reducido menos que su participación en el PIB nacional, lo que refleja una menor productividad laboral en la agricultura.

Es llamativa la enorme disminución de la participación en el empleo en Brasil y República Dominicana desde 50% a 16%, entre y 2000-04. En Colombia pasa de 47% a 20%, cifra que hoy debe ser todavía inferior. Sin

Cuadro 1. América Latina y el Caribe: participación de la agricultura en el empleo

País	1965-1969	1985-1989	2000-2004
Argentina	17	12	9
Brasil	50	27	16
Chile	26	19	15
Colombia	47	31	20
Rep. Dominicana	52	27	16
Ecuador	54	35	25
México	47	30	21
Nicaragua	55	32	19
Promedio ponderado	44	27	17

Fuentes: Sandri, Valenzuela, and Anderson 2007; FAOSTAT Database 2007. Anderson y Valdes 2008.

embargo, niveles de empleo de 15% o más en agricultura primaria, son valores muy significativos, a mi juicio sorprendentemente altos. Medir el empleo agrícola es complejo y, por lo tanto, las cifras deben interpretarse con cautela. En Colombia se observa la evolución entre fines de los 60s y comienzos del 2000, se constata que la reducción en la participación de agricultura en el PIB nacional es mayor que la reducción de la participación en el empleo, lo que sugiere una divergencia creciente en productividad laboral entre agricultura y el promedio del resto de la economía.

El considerable peso de agricultura en las exportaciones ha sido reconocido ampliamente. En el Cuadro 2, utilizando cifras de la FAO, se presenta la participación del sector agrícola en el total de las exportaciones de bienes, relativo a otros sectores. A excepción de Chile, la tendencia también muestra un declive. La reducción de la importancia relativa de la agricultura en las exportaciones en América Latina es más acentuada que en el resto del mundo, situación consistente con los resultados del análisis de ventajas comparativas reveladas (razón entre la proporción de exportaciones agrícolas y alimenticias en proporción al total de exportaciones y la proporción de esta región en el total mundial de exportaciones en los mismos productos).

¿Está perdiendo fuerza el sector en las exportaciones? En algunos países como Chile, Perú y Brasil en los últimos años las exportaciones del sector no han perdido fuerza. Por el contrario, el nivel del peso del sector en exportaciones nacionales es todavía bastante alto, por ejemplo la tercera parte del total en Argentina, Ecuador, Nicaragua y Chile, y prácticamente la tercera parte en Brasil.

¿Cuán transable es el sector agrícola? En el Cuadro 3 se presenta las exportaciones como porcentaje de la producción local (A), y las importaciones en relación al consumo aparente doméstico (B). Es relevante destacar el alto porcentaje de la producción orientada a exportaciones, en países como Argentina, Brasil, Ecuador y México y el aumento en la orientación exportadora del sector en varios países. Colombia y República Dominicana son la excepción. Esta situación es interesante en un contexto de política

Cuadro 2. América Latina y el Caribe: participación de la agricultura y otros sectores en las exportaciones

	Agricultura y alimentos procesados				Otros, sector primario				Otros bienes			
	1965-1969	1985-1989	2000-2004		1965-1969	1985-1989	2000-2004		1965-1969	1985-1989	2000-2004	
Argentina	90	65	48		1	5	20		9	29	30	
Brasil	83	35	32		8	14	13		9	50	54	
Chile	8	34	34		89	56	48		4	9	16	
Colombia	77	54	24		15	25	40		8	20	37	
República Dominicana	-	48	42		-	0	18		-	51	34	
Ecuador	97	48	43		1	50	46		2	2	10	
México	58	14	6		22	46	11		20	40	83	
Nicaragua	87	89	85		4	1	2		8	9	12	
Promedio ponderado	-	32	20		-	29	17		-	38	63	

Fuentes: Sandri, Valenzuela, and Anderson 2007; FAOSTAT Database 2007. Anderson y Valdes 2008.

Cuadro 3. América Latina y el Caribe: tendencias en la orientación exportadora agrícola y dependencia de importaciones (% a precios no distorsionados)

A. Exportaciones como proporción de la producción									
País	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	
Argentina	33	22	28	27	28	27	28	28	28
Brasil	35	40	23	11	12	11	18	18	26
Chile	1	1	5	23	16	13	13	18	18
Colombia	21	21	26	25	27	17	18	16	16
República Dominicana	33	35	42	56	22	16	13	9	9
Ecuador ^a	35	33	30	49	35	35	39	34	34
México ^b	-	-	-	11	15	16	27	31	31
Nicaragua	-	-	-	-	-	10	15	14	14
Promedio ponderado	28	27	24	17	17	16	22	22	27

B. Exportaciones como proporción de la producción									
País	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	
Argentina	1	1	0	0	0	1	2	1	1
Brasil ^a	8	7	6	5	3	4	6	5	5
Chile	7	14	15	13	3	5	7	6	6
Colombia	2	2	2	3	3	3	6	10	10
República Dominicana	1	1	1	0	1	2	2	1	1
Ecuador ^a	0	0	1	2	2	2	4	2	2
México ^b	-	-	-	15	15	25	31	39	39
Nicaragua	-	-	-	-	-	4	2	2	2
Promedio ponderado	4	4	5	7	6	10	12	16	16

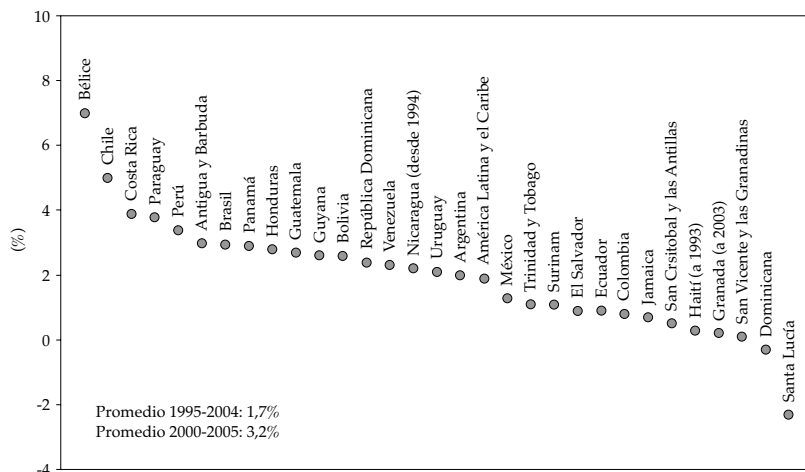
Notas: ^a 1965-69 = 1966-69; ^b 1980-84 = 1979-84.

Fuente: estimación con base a valor de la producción total a precios frontera, FAO Agricultural Database.

comercial y apertura, por lo que surge el siguiente interrogante ¿la orientación exportadora ha aumentado asociada a la apertura? Por su parte, respecto a las importaciones, se observa que la dependencia en relación al consumo aparente es bastante baja en la región, con excepción de México.

¿Qué ocurrió con el crecimiento del PIB agrícola en la región? En promedio aumentó coincidiendo con la mayor apertura al comercio. Podemos afirmar que varios países de la región han sostenido un crecimiento agrícola alto durante un periodo relativamente largo. Sin embargo, como se observa en el Grafico 1, el desempeño fue bastante dispar durante el periodo de 1985 a 2004. Once países lograron tasas superiores a un 3% anual, varios en el rango de 3,5% a 4,0% anual, en contraste con otros países con tasas de 0,5% o menos. También es destacable que el promedio de crecimiento anual regional aumento de 1,7% anual entre 1985 a 2004, a 3,2% de 2000 a 2005, coincidiendo el aumento con una mayor apertura comercial del sector. Es notorio el pobre desempeño que han tenido los países del Caribe.

Gráfico 1. Tasa de variación anual compuesta del valor agregado agrícola en América Latina y el Caribe, período 1985-2004



3. ¿Cómo evolucionó la protección y el apoyo al sector?

En la literatura de comercio hay varios indicadores que han sido utilizados para cuantificar el nivel de "protección" de una actividad respecto a los precios en frontera. Los indicadores más utilizados son la tasa nominal y la tasa efectiva de protección, así como algunas variantes de estos. Entre los indicadores se destaca el llamado *Producer Subsidy Equivalent* (PSE), utilizado ampliamente por la OECD entre sus miembros como indicador del nivel de apoyo al productor, expresado como porcentaje del valor de producción en términos de los precios vigentes, dadas las intervenciones. Dicho indicador no es un índice de competitividad en relación a mercados internos, ya que es sólo una fotografía de los componentes de apoyo.

En este documento se hace uso del indicador *Nominal Rate of Assistance* (NRA), calculado para aproximadamente 40 países desarrollados y en desarrollo, en el estudio del Banco Mundial sobre *Distortions to Agricultural Incentives*, dirigido por K. Anderson, que tenía como principal objetivo examinar la evolución de la política comercial del sector agrícola. La síntesis del estudio realizado para América Latina y el Caribe se presenta en el libro publicado por el Banco Mundial titulado *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America* (2008) editado por K. Anderson y A. Valdés.

El NRA se define como el porcentaje en que la política de precios y comercial ha influido sobre los retornos por tonelada al productor, relativo a una situación hipotética de no intervención, calculado a precios frontera. El cálculo del NRA se basa en una comparación directa de precios frontera respecto al punto de venta de los productores, ajustado por diferencias en calidad y márgenes internos, desde y hacia la frontera. Conceptualmente, el indicador es similar a un "arancel equivalente" en el caso de productos importables, y a un impuesto de exportación "equivalente" para exportables. En el estudio de incentivos para América Latina, por tratarse de un proyecto comparativo, con países en situaciones diversas, no se incorporó un ajuste en precios relativos (transables a no-transables) asociados a la posibilidad de un tipo de cambio real desalineado de sus fundamentos de largo plazo.

En mi opinión, hubiera preferido utilizar la tasa de protección efectiva en vez del NRA, que capta en forma transparente el impacto de las intervenciones en insumos transables. Sin embargo, debido a la ausencia de información sobre la estructura de costos en varios países de otras regiones cubiertas por el proyecto, entre los que se encuentran algunos países del África, no fue posible hacerlo. En los casos en que los autores identificaron actividades en que los subsidios o los impuestos a los insumos eran específicos a un rubro y tenían información de ser significativos, los autores de cada país calcularon su equivalencia en términos del precio del producto, cifra que se agregó al NRA de ese producto o actividad. Los subsidios generales al sector se agregaron en el cálculo del NRA sectorial. La meta en cuanto a cobertura de actividades fue del 70% del valor de la producción agropecuaria, e incluía los rubros representativos de importables y de exportables. A su vez, los autores presentaron estimaciones solo aproximadas respecto al NRA de los rubros agrícolas no incluidos, para ser agregadas en el cálculo del NRA sectorial.

En el Cuadro 4 se presentan los NRAs agregados para el sector (suma de importables más exportables) para cada país durante 1965 a 2004. Los resultados que más se destacan son: i) La eliminación de impuestos y restricciones a la exportación, principalmente después del inicio de las reformas económicas (apertura), con excepción del periodo reciente en Argentina y en Nicaragua, país con serie disponible sólo desde los noventa; y, ii) la reducción post-reforma del NRA, con excepción de Colombia.

¿Existe un fuerte sesgo anti-exportador de las políticas comerciales? Para dar respuesta a este interrogante, es necesario desagregar entre importables y exportables el promedio sectorial del NRA que considera valores positivos y negativos, haciéndose menos revelador. En el Cuadro 5 se presentan los indicadores para el periodo de 1965 a 2004 para estos dos subsectores, exportables y los que compiten con importaciones. Si bien, hay diversidad en los resultados entre países, surge un patrón diferente para el periodos antes-durante y posterior a la apertura, digamos 2000-2004 comparado a 1980-1984. Lo más significativo es la disminución del impuesto (implícito

Cuadro 4. América Latina: Nominal Rate of Assistance (NRAs)

País	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004
Argentina	-22,7	-22,9	-20,4	-19,3	-15,8	-7,0	-4,0	-14,9
Brasil ^b	-6,1	-27,3	-23,3	-25,7	-21,1	-11,3	8,0	4,1
Chile	16,2	12,0	4,5	7,2	13,0	7,9	8,2	5,8
Colombia	-4,7	-14,8	-13,0	5,0	0,2	8,2	13,2	25,9
Rep. Dominicana	5,0	-18,1	-21,2	-30,7	-36,4	-1,0	9,2	2,5
Ecuador ^a	-9,6	-22,4	-15,0	5,9	-1,0	-5,3	-2,0	10,1
México	-	-	-	3,8	3,0	30,8	4,2	11,6
Nicaragua ^a	-	-	-	-	-	-3,2	-11,3	-4,2
Promedio aritmético	-2,8	-15,6	-14,5	-7,7	-8,3	2,3	3,2	4,9
Promedio ponderado ^b	-7,2	-21,0	-18,0	-12,5	-10,9	4,2	5,5	4,8

Notas: ^a Para Brasil y Ecuador: 1965-69 = 1966-69. Para Nicaragua: 1990-94 = 1991-94. ^b Promedio lineal de los NRAs entre los 8 países.

Fuente: Anderson y Valdes 2008.

y explícito) a los exportables, en donde observamos que los NRAs de exportables se redujeron (menos negativos). El panorama respecto a los importables es menos claro. Países como Brasil, México y Chile redujeron el NRA de importables, en contraste con Colombia, donde aumentó. De hecho, Colombia surge como el país con el nivel de protección a importables más alto del conjunto de países, del orden de 46% en promedio para 2000-2004.

Cuadro 5. América Latina: NRAs para exportables e importables agrícolas

País	1965-1969	1970-1974	1990-1094	1995-1999	2000-2004
Argentina					
NRA Exportables	-22,70	-22,90	-7,00	-4,00	-14,90
NRA Sustitutos importación	-	-	-	-	-
SAE	-	-	-	-	-
Brasil					
NRA Exportables	-8,40	-33,20	-18,90	0,40	1,20
NRA Sustitutos importación	41,40	26,60	-15,60	7,80	11,60
SAE	-0,35	-0,47	-0,04	-0,07	-0,09
Chile					
NRA Exportables	21,90	35,20	-0,60	-0,50	-0,30
NRA Sustitutos importación	-5,40	-11,30	13,80	12,50	6,30
SAE	0,31	0,53	-0,12	-0,12	-0,06
Colombia					
NRA Exportables	-9,80	-17,70	1,70	-1,70	26,00
NRA Sustitutos importación	8,20	-14,80	16,70	40,00	46,20
SAE	-0,15	0,00	-0,11	-0,29	-0,13
México					
NRA Exportables	-	-	4,70	-16,00	-19,90
NRA Sustitutos importación	-	-	43,10	8,30	21,40
SAE	-	-	-0,27	-0,23	-0,34

Nota: SAE es el sesgo anti-exportador, definido como $[(1 + \text{NRAag.ex}) / (1 + \text{NRAag imp}) - 1]$.

Fuente: Anderson y Valdés 2008.

La evolución de los NRA para importables, exportables y el promedio de ambos subsectores para los ocho países seleccionados se presenta en el Grafico 2, en donde quizás es más fácil de visualizar el contraste entre ambos subsectores. Se incluyen dos gráficos, uno con base en un promedio simple de los países (A), y otro con base en un promedio ponderado, en el que la ponderación corresponde al valor de la producción de cada producto en cada país para esos años (B). Se observa un notorio sesgo anti-comercio y anti-exportador de la política comercial desde los 1970s hasta los 1990s. Ese sesgo anti-exportador (y anti-comercio) disminuyó significativamente a mediados de los 1990s. Sin embargo, persiste en algunos países, especialmente en Argentina, México, Nicaragua y República Dominicana. Es de notar que, la reducción del impuesto de exportación no implica que haya disminuido la intervención en el sector. De hecho, en algunos países el nivel de protección a importables aumentó, como es el caso de Colombia, resultando en un promedio regional para el sector ligeramente positivo. En suma, el sesgo anti-comercio persiste y continúa, aunque en menor grado, un sesgo anti-exportador explícito e implícito.

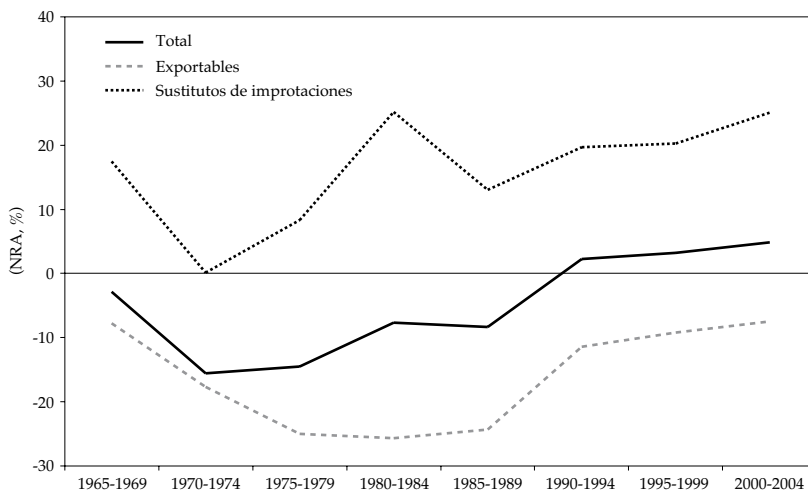
En el Cuadro 6 se desagrega el NRA agrícola sectorial según los instrumentos de política. Es notoria la mayor influencia de las medidas de frontera vis a vis políticas internas de precios y el componente del NRA que refleja las intervenciones sobre insumos transables.

¿Cómo se compara América Latina con otras regiones? El Cuadro 7 presenta los NRAs sectorial por región. En importables, para el periodo 2000 a 2004 los mayores NRAs se observan en Japón, Corea del Sur y Taiwán (134%), seguidos por Europa Occidental (50%), Asia del Sur (26%), que incluye India, Pakistán y Sri Lanka. América Latina revela un NRA promedio de 20%. Niveles algo más bajos se encuentran en Estados Unidos y Canadá (17%), China (12%), y significativamente menores en África (1,6%) y Australia y Nueva Zelanda (1,5%).

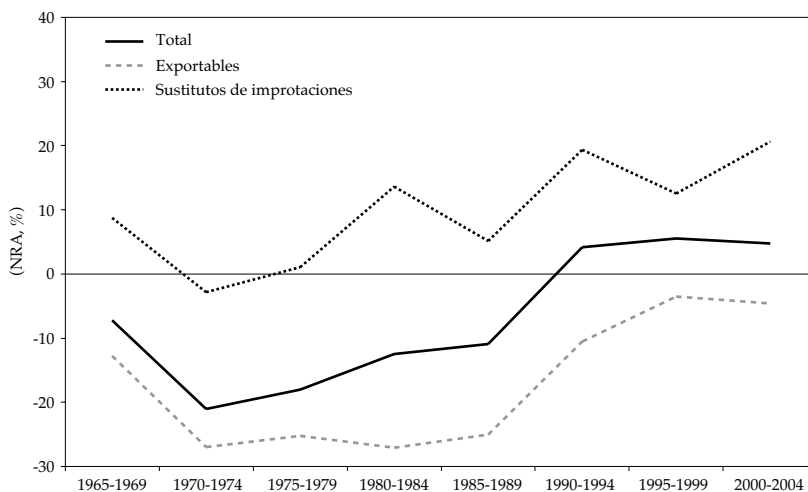
Dada la importancia global que ha tomado China en el comercio agrícola, y en menor grado el Sudeste Asiático, en el Cuadro 8 se presentan los NRAs sectoriales por país. Se observa que en China se aplicaron políticas agrícolas

Gráfico 2. América Latina: NRAs productos agrícolas exportables y sustitutos de importaciones

A. Promedio simple



B. Promedio ponderado



Fuente: Anderson y Valdés (2008).

Cuadro 6. América Latina: NRAs productos estudiados, por instrumento de política

País	1965-1969	1970-1974	1990-1994	1995-1999	2000-2004
Argentina					
NRA, insumos	0,0	0,1	-1,0	-4,2	-2,8
NRA, mercado doméstico	-0,6	-0,8	-1,2	-0,4	-1,4
NRA, mercado en frontera	-25,7	-27,1	-6,2	-0,5	-11,6
NRA, total	-26,3	-27,9	-8,3	-5,2	-15,8
Brasil					
NRA, insumos	0,0	0,0	4,7	4,2	2,4
NRA, mercado doméstico	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
NRA, mercado en frontera	-6,1	-27,3	-22,7	-2,4	-0,4
NRA, total	-6,1	-27,3	-18,0	1,8	2,0
Chile					
NRA, insumos	-3,7	-3,3	-4,0	-2,1	-1,3
NRA, mercado doméstico	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
NRA, mercado en frontera	-2,6	-7,3	17,7	13,4	8,0
NRA, total	-6,3	-10,6	13,7	11,2	6,7
Colombia					
NRA, insumos	-2,1	-1,7	-1,8	-1,5	-1,5
NRA, mercado doméstico	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
NRA, mercado en frontera	-4,2	-14,6	7,9	11,4	30,2
NRA, total	-6,3	-16,4	6,1	10,0	28,6
México					
NRA, insumos	-	-	5,2	1,6	2,3
NRA, mercado doméstico	-	-	4,4	1,3	2,8
NRA, mercado en frontera	-	-	19,2	2,8	4,0
NRA, total	-	-	28,8	0,1	9,2

Fuente: Anderson y Valdés 2008.

Cuadro 7. NRAs para exportables, sustitutos de importaciones agrícolas (porcentajes)

País	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1990-1994	1995-1999	2000-2004
Africa						
NRA Exportables	-30,1	-38,4	-42,6	-35,8	-26,1	-24,6
NRA Sustitutos importación	18,6	11,8	1,9	5,2	9,8	1,6
América Latina						
NRA Exportables	-20,4	-12,8	-27,0	-10,5	-3,5	-4,6
NRA Sustitutos importación	26,3	8,7	-2,8	19,4	12,5	20,6
Asia, sur						
NRA Exportables	-37,5	-37,2	-30,0	-15,8	-12,0	-6,2
NRA Sustitutos importación	39,2	41,2	39,4	25,1	14,5	26,5
China y sudeste asiático						
NRA Exportables	-55,5	-55,1	-51,8	-20,8	-2,2	0,1
NRA Sustitutos importación	-10,3	-8,9	-9,4	3,3	13,3	12,3
Japón, Corea y Taiwán (China)						
NRA Exportables	5,7	-55,1	-51,8	-20,8	-2,2	0,1
NRA Sustitutos importación	43,3	-8,9	-9,4	3,3	13,3	12,3
Europa, oeste						
NRA Exportables	17,4	31,7	22,5	38,0	15,0	8,1
NRA Sustitutos importación	77,2	82,9	55,7	67,2	52,8	50,5
Estados Unidos y Canadá						
NRA Exportables	2,8	6,1	5,1	6,0	5,4	7,6
NRA Sustitutos importación	9,3	8,8	6,7	18,6	11,3	16,8
Australia y Nueva Zelanda						
NRA Exportables	4,7	6,6	5,8	3,6	2,2	0,2
NRA Sustitutos importación	8,3	9,3	11,7	3,8	2,0	2,0

Fuente: Anderson 2009.

Cuadro 8. China y Sudeste Asiático: NRAs agrícolas

	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004
China	-	-	-	-	-45,2	-35,5	-14,3	6,6	5,9
Sudeste asiático	-	-	-8,8	0	4,6	-0,4	-4,2	0,0	11,1
Indonesia	-	-	-2,6	9,3	9,2	-1,7	-6,6	-8,6	12,0
Malasia	-7,2	-7,5	-9,0	-13,0	-4,6	1,3	2,3	-0,2	1,2
Filipinas	-5,3	14,4	-5,1	-7,1	-1,0	18,7	18,5	32,9	22,0
Tailandia	-	-	-20,3	-14	-2,0	-6,2	-5,7	1,7	-0,2
Vietnam	-	-	-	-	-	-13,9	-25,4	0,6	21,2

Nota: Datos reportados de China de 1980-1884 son de 1981-1984, y los de 1985-1989 de Vietnam son de 1986-1989.

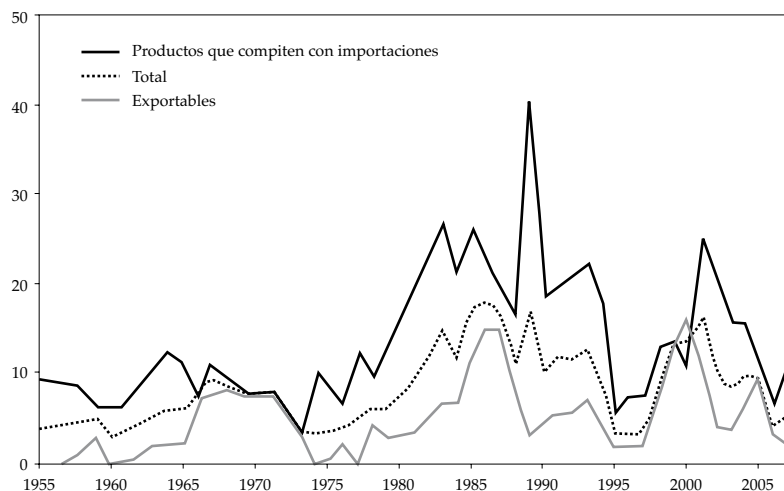
Fuente: Anderson 2009.

muy discriminatorias contra el sector agrícola hasta aproximadamente la mitad de la década de los noventa. Filipinas es el país con mayores niveles de NRA, y recientemente Vietnam ha experimentado un cambio significativo de desprotección (NRAs negativos) a protección.

Los Gráficos 3 y 4 presentan la evolución de los NRAs para Estados Unidos y Canadá, y Europa respectivamente. Es notorio el descenso de los NRAs en Europa desde aproximadamente 2003 (Grafico 4). Para los subperiodos correspondientes el cálculo incorpora la ampliación de la Unión Europea a Europa del Este.

El caso de India y China, son también de especial relevancia dado su peso creciente en el comercio internacional y su fuerte vocación agrícola. El Grafico 5 presenta el caso de India, donde es notable la significativa reducción en protección al sector manufacturero (NRAs de transables

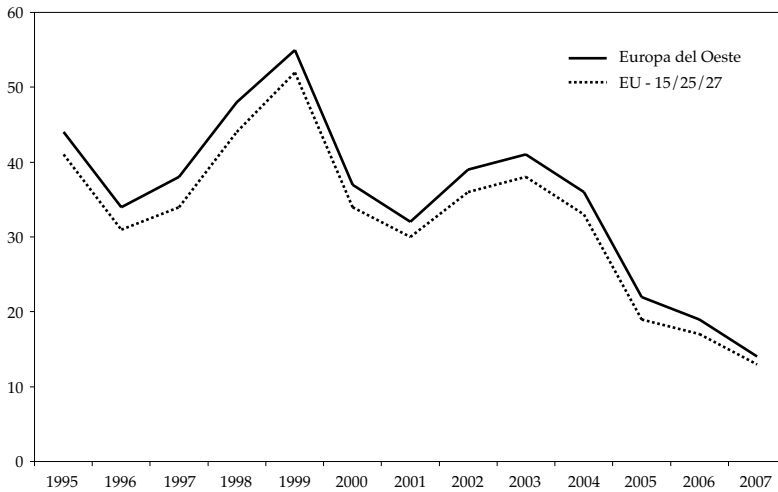
Gráfico 3. Estados Unidos: NRAs productos agrícolas exportables y sustitutos de importaciones



Nota: incluye NRA para productos seleccionados + asistencia no producto-específica (ANPS), estimados para productos agrícolas transables. ANPS para 1986 a 2007 incluye pagos clasificados por la OECD como basados en el uso de factores productivos (E1) y pagos misceláneos (H). La línea total segmentada no incluye lo que denominamos como "decoupled assistance".

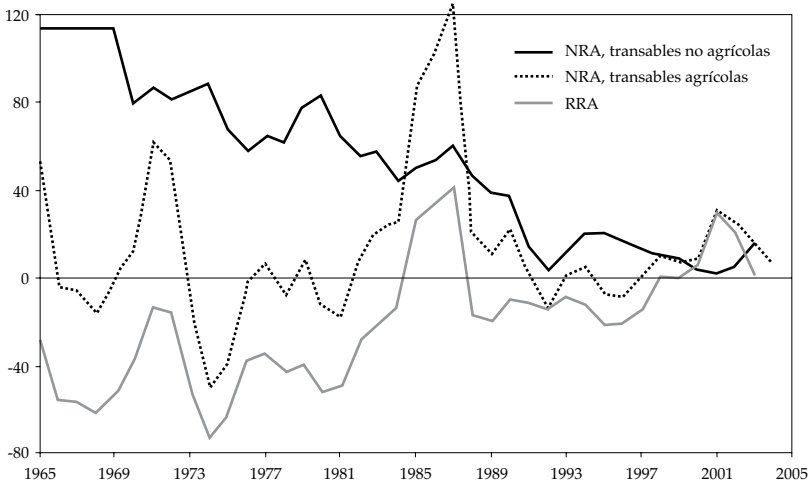
Fuente: Anderson 2009.

Gráfico 4. Unión Europea y Europa del Oeste: NRA agricultura



Nota: UE-15 a 2004, UE-25 entre 2005 y 2006, y UE-27 en 2007.
Fuente: Anderson 2009.

Gráfico 5. India: NRAs sector agrícola transable, sector no agrícola transable y RRAs



Nota: La RRA se define como $100 * [(100 + \text{NRA}_{ag}) / (100 + \text{NRA}_{no_ag}) - 1]$, donde NRA_{ag} y NRA_{no_ag} son los NRAs de las fracciones transables de los sectores agrícola y no agrícola, respectivamente.
Fuente: Anderson 2009.

no agrícolas), y la reducción en la volatilidad del NRA para los agrícolas transables, con una clara tendencia a niveles significativamente más bajos en los últimos años.

¿Cuáles productos concentran los mayores NRAs? En el Gráfico 6 se presentan los niveles de NRA por producto a nivel global. Se observa que los mayores NRAs, corresponden a lácteos, azúcar y carne de vacuno, es decir que los mercados de estos productos son los más distorsionados en relación con su precio internacional. En cambio, cereales como el trigo, el maíz y el arroz, y productos como el algodón y el café tienen NRAs bastante bajos, todos menores a 2%. Esta información es relevante en el momento de considerar en cuáles productos existirá mayor distorsión de precios en los mercados internacionales, ya que a mayor NRA se espera un menor precio internacional actual en relación con el hipotético sin intervenciones (NRA=0).

Al comparar países desarrollados y en desarrollo, el ranking de distorsión varía. Como lo indica el Grafico 7, en países desarrollados los mayores NRA corresponden a arroz, azúcar y lácteos. En países en desarrollo el

Gráfico 6. Productos que concentran los mayores NRAs, 1995-2007

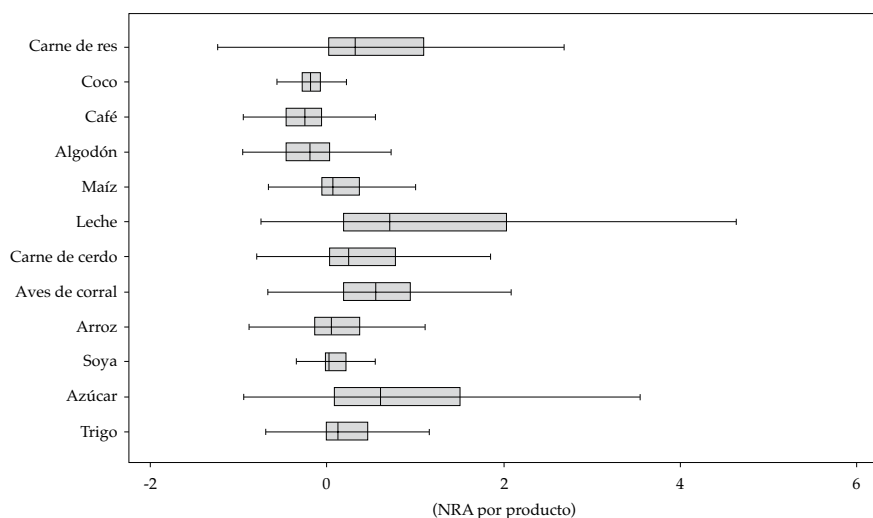
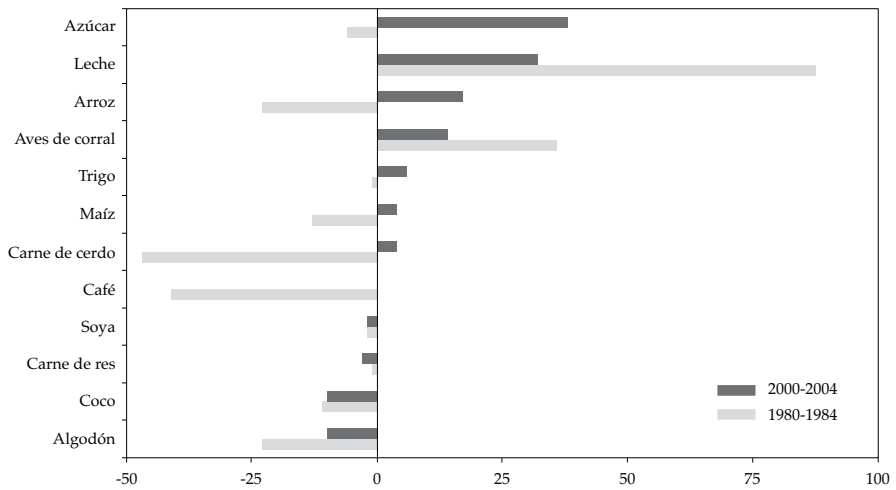
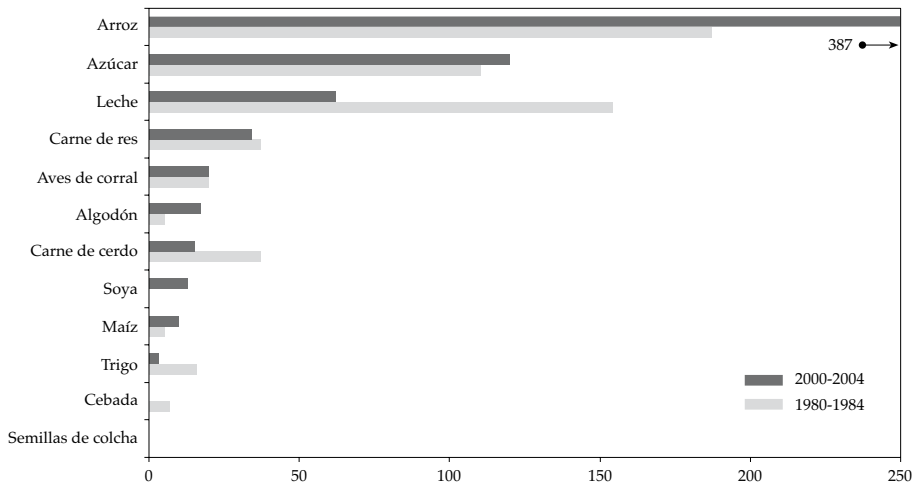


Gráfico 7. Países desarrollados y en desarrollo: productos que concentran los mayores NRAs

A. Países en desarrollo



B. Países desarrollados



Fuente: Anderson 2009.

orden se modifica: los mayores NRAs corresponden a azúcar, lácteos y arroz respectivamente. En resumen, en términos promedio, los lácteos, el azúcar, la carne de vacuno y el arroz son los mercados más distorsionados.

4. ¿Cómo se puede examinar el "éxito" de las reformas?

Examinar el impacto de las reformas en una dimensión integral escapa de las posibilidades de este estudio, ya que para evaluar el impacto de las reformas se deben examinar en un contexto bastante más amplio que sólo la reforma de política comercial. La reforma comercial coincidió con otras reformas importantes como privatizaciones, desregulación, redefinición del rol del Estado, inversión en infraestructura, entre otras, situación que fue influida por temas macroeconómicos, en particular la apreciación del tipo de cambio real y el alza en las tasas de interés real en varias economías. Al mismo tiempo, se deben ajustar los cambios en las condiciones externas, especialmente las variaciones en precios internacionales.

El impacto de la llamada apertura en la dinamización y diversificación de las exportaciones del sector ha sido bastante documentado. Se ha encontrado una clara correlación positiva entre las reformas y el crecimiento agrícola como un todo, en especial con el crecimiento y diversificación de sus exportaciones. Después del periodo reformista, el crecimiento agrícola aumentó en los países de la región, excepto en Colombia, Brasil, Honduras y Ecuador (Valdés y Foster 2007). Las reformas también estimularon la diversificación de las exportaciones agrícolas, y en general aumentaron la "transabilidad" de la agricultura en la región². Sin embargo, es esencial mencionar que esta expansión exportadora ocurrió en un contexto de múltiples cambios en la estrategia de desarrollo, incluyendo modernización de los puertos, desregulación y privatización de las telecomunicaciones, y una mayor apertura a la inversión extranjera directa, entre otros.

² Medido por la razón entre la suma de exportaciones e importaciones relativo al PIB agrícola.

Para obtener una visión mas completa del impacto de las reformas se debería examinar el impacto en un contexto más amplio, que incluya el cambio tecnológico, la productividad, el impacto social y ambiental, entre otros. En un estudio realizado por Valdés y Foster (2007) se presenta una síntesis sobre el intenso debate en la región acerca del impacto de las reformas económicas y agrícolas, con especial énfasis en Argentina, Chile y Colombia, debate que a la fecha reflejaba significativas diferencias de opiniones³. Este análisis no ha sido actualizado, y es de vital importancia incluir a Perú en futuras actualizaciones, ya que ha experimentado una rápida expansión de exportaciones de hortofrutícolas, así como a Brasil debido a su extraordinaria dinámica exportadora de la última década.

5. Una evaluación del impacto distributivo de la expansión de la agricultura

En diversas publicaciones y en el debate público se ha hecho referencia al "boom productivo" que experimento el sector agrícola en América Latina. A pesar de las fluctuaciones normales, muchos países lograron aumentos bastante altos en producción por más de una década. Por ejemplo entre 1985 y 2004 once países lograron tasas superiores a 3% anual. De acuerdo con estadísticas más recientes, para el periodo 2000 a 2008, varios países en América del sur, lograron tasas de aumento del PIB agrícola por sobre el 5% anual. La situación es diferente en el Caribe, que en general ha tenido un pobre desempeño productivo.

En un estudio para la Cepal (2010) se examinó quiénes se beneficiaron más del boom productivo. Dicha inquietud buscaba responder si existió un impacto del boom agrícola sobre el nivel pobreza rural durante el periodo. El que la pobreza rural disminuya más o menos depende de varios factores,

³ Por ejemplo los estudios de Jose Antonio Ocampo (2001), M. Spoor (2000), Lora (1997), C.F.Jaramillo para Colombia (1998), y otros.

que incluyen el dinamismo de la economía como un todo, que se refleja en la evolución de los salarios, la composición de la producción, la inversión en capital humano (incluida educación), la existencia de programas sociales focalizados, factores que dependen de componentes internos y externos al sector agrícola. Para este análisis se utilizaron encuestas de hogares de Brasil, Chile, Colombia, México y Paraguay, durante el periodo entre 1990 y 2005, y se distinguieron entre las categorías de ocupación (empleadores, cuenta propia y asalariados).

La conclusión principal del análisis es que, a excepción de Colombia y Paraguay, donde el principal ganador son los trabajadores por cuenta propia, que incluyen principalmente a pequeños agricultores, en Brasil, Chile, y México los asalariados han capturado una proporción creciente del ingreso agrícola, contradiciendo así la percepción de que el boom solo habría beneficiado a los empleadores (Cuadro 9).

Cuadro 9. América Latina: variación anual de los ingresos total y promedio reales de los ocupados agrícolas, según categoría ocupacional (%)

País	Tipo	Empleador/ patrón	Cuenta propia	Asalariado	Total
Brasil 1990-2005	Promedio	0,00	-0,60	1,80	-1,80
	Total	-0,84	0,42	2,02	0,55
Chile 1990-2006	Promedio	-0,14	1,86	2,48	0,93
	Total	-1,95	1,43	3,76	1,64
Colombia 1991-2005	Promedio	2,40	1,10	1,10	1,70
	Total	2,60	6,56	0,67	2,99
México 1992-2005	Promedio	-2,57	-1,01	0,18	-1,91
	Total	-5,75	-1,76	1,92	-1,99
Paraguay 2000-2005	Promedio	-1,26	2,85	1,04	0,85
	Total	-17,30	52,34	16,86	13,62

Notas: El total corresponde al ingreso anual total de todas las personas ocupadas en agricultura, basadas en remuneraciones e ingresos declarados por encuestados con una expansión de la muestra al universo nacional. El promedio corresponde al total dividido por el número de personas ocupadas en cada categoría.

Fuente: CEPAL (2010).

Con respecto a la distribución del ingreso agrícola, a excepción de Colombia, se concluye que en Brasil, Chile y México los asalariados capturaron una proporción creciente del ingreso agrícola alrededor del periodo comprendido entre 1990 y 2006 (Cuadro 10). Además, este aumento en la participación en los tres países refleja principalmente un aumento en el ingreso promedio relativo de los asalariados respecto a los productores cuenta propia y empleadores. Aunque existe disparidad de ingresos entre las tres categorías, la tendencia es que los asalariados experimentan aumentos mayores en sus ingresos promedios respecto a los otros dos grupos (Cuadro 11). En este sentido, el estudio concluye que, independientemente de la existencia o no de un boom agrícola, efectivamente los asalariados agrícolas han visto incrementados sus ingresos, incluso más allá de lo que lo ha hecho el sector agrícola como un todo. De acuerdo con la información de los 5 países considerados en este estudio, la hipótesis de que el crecimiento agrícola no ha tenido impacto en reducir la pobreza de los trabajadores agrícolas queda descartada.

Colombia y Paraguay son casos diferentes. En ambos países el principal ganador en la participación de ingreso es el grupo de cuenta propia, que incluye a los pequeños propietarios.

A la luz de la evidencia surgida en el presente análisis, es posible asegurar que el crecimiento agrícola ha tenido importantes impactos, ya sea aumentado los ingresos medios o las participaciones de grupos específicos. Aunque *a priori* se podría esperar que tales cambios hayan tenido efectos positivos en la reducción de la pobreza rural, sin duda es un tema que requiere de mayores análisis que den cuenta sobre las consecuencias del "boom", no sólo en los ingresos medios sino también en la distribución del ingreso.

Para el futuro, dos aspectos del tema laboral que requieren más análisis y mejor información estadística son el empleo estacional y la participación familiar no-remunerada en la categoría de cuenta propia. Ello permitiría una medición más exacta del insumo laboral en la producción, y también un análisis más detallado del ingreso por actividad en el sector.

Cuadro 10. América Latina: participación en el ingreso total de los ocupados agrícolas (%)

	Brasil		Chile		Colombia		Mexico		Promedio	
	1990	2005	1990	2006	1991	2005	1992	2005	Año inicial	Año final
Empleador	33,6	27,2	30,7	17,4	22,6	21,5	31,7	26,5	29,6	23,1
Cuenta Propia	37,3	36,6	31,8	30,4	25,0	40,5	43,7	32,3	34,5	35,0
Asalariado	29,1	36,1	37,4	51,9	51,8	37,8	24,5	40,7	35,7	41,6

Fuente: CEPAL (2010).

Cuadro 11. Variación de la participación de los Asalariados en el ingreso total de los ocupados agrícolas. Puntos porcentuales atribuibles a la variación del ingreso relativo

País	Puntos porcentuales de la variación total en la participación del ingreso debido a cambios en ingreso relativo	Proporción del cambio de ingreso debido al cambio en ingreso relativo
Brasil	23,5%	333,1%
Chile	10,4%	71,1%
Colombia	-0,1%	0,5%
México	9,2%	56,2%

Fuente: CEPAL (2010).

6. Observaciones finales

Las cifras acerca del bajo crecimiento de la producción agropecuaria en los últimos años, el escaso dinamismo agro-exportador, el alto costo fiscal en apoyo al sector, el impacto de la protección a la agricultura sobre el precio de los alimentos y la alta incidencia de la pobreza rural en Colombia, sugieren un panorama preocupante y apuntan a la urgencia de re-examinar el modelo de desarrollo agrícola aplicado en el país durante las últimas décadas. El momento parece oportuno, considerando la tendencia al alza en los precios internacionales de varios productos agrícolas, de acuerdo con las proyecciones de la OECD, FAO y Banco Mundial.

El desempeño del sector depende de iniciativas públicas en varios frentes, en donde la inversión en bienes públicos es fundamental. Inversión en infraestructura y desarrollo tecnológico son de mucha influencia. Pero la evidencia de países que han tenido éxito en su desarrollo agrícola son ejemplos de la influencia de la estructura de incentivos (presente y expectativas futuras) en dinamizar la inversión y la modernización de la cadena primaria y de procesamiento agropecuario. La política comercial, en conjunto con las intervenciones directas de precios de productos e insumos, y la evolución del tipo de cambio real, son las principales variables de política económica determinantes de los incentivos. Estas generan condiciones necesarias, aunque no suficientes, para retomar el camino de un desarrollo agrícola dinámico y sustentable.

Referencias

- Anderson, K. (2009). *Distortions to Agricultural Incentives: a Global Perspective*. Banco Mundial y Palgrave Macmillan.
- Anderson K. y A. Valdés, eds. (2008). *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America*. Banco Mundial.
- CEPAL (2010). *Evolución y Distribución del Ingreso Agrícola en América Latina: evidencia a partir de cuentas nacionales y encuestas de hogares*. A. Valdés, W Foster, R. Pérez y R Rivera.
- Jaramillo, C. F. (1998). *Liberalization, Crisis and Change in Colombian Agriculture*. Westview, Boulder, CO.
- Lora, E. (1997). "A Decade of Structural Reform in Latin America: what has been reformed and how to measure it?" *Working Paper 350*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ocampo, J. A. (2001). "Agricultura y Desarrollo Rural en América Latina", en *Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe*, D Albuquerque (ed). Cepal.
- Spoor, M. (2000). "Two Decades of Adjustment and Agricultural Development in Latin America and the Caribbean", *Serie Desarrollo Productivo*, Cepal.
- Valdés, A. y W. Foster (2007). "The Breath of Policy Reforms and the Potential Gains from Agricultural Trade Liberalization: An Ex Post Look at Three Latin American Countries" En *Key Issues for a Pro-Development Outcome of the Doha Round. Vol. 1 of Reforming Agricultural Trade for Developing Countries*, F. McCalla y J. Nash (ed), Banco Mundial.

Protección e incentivos agrícolas en Colombia

*Mauricio Reina
Sandra Zuluaga
Wendy Bermúdez
Sandra Oviedo¹*

I. Introducción

Durante la última década los precios internacionales de los alimentos han registrado una tendencia al alza, que se acentuó en los últimos cinco años y evidencia la persistencia de factores estructurales detrás de ese comportamiento. Los niveles promedio de los precios de la mayoría de productos agrícolas han superado a los de las décadas de los ochentas y los noventas del siglo pasado, lo cual ha reforzado el debate sobre la seguridad alimentaria y sobre el impacto que esta tendencia tendrá en la población de más bajos ingresos.

En este escenario, América Latina se ve como una de las regiones con mayor potencial para proveer alimentos y, por ende, para dinamizar su sector agrícola a través de las exportaciones. Sin embargo, es importante que los beneficios derivados de las oportunidades que se vislumbran para la región puedan expandirse a toda la población y a todos los países de la región. Es un hecho que la mayor parte del producto agropecuario es generado por la agricultura moderna, por lo que se espera que este auge de la demanda también abra oportunidades para la agricultura de menor escala. Además, la importancia que ha venido ganando la región en el

¹ Reina y Zuluaga Investigadores Asociados de Fedesarrollo. Bermúdez y Oviedo Investigadoras Asistentes de la misma institución.

mercado mundial agrícola se explica en buena medida por la creciente participación de Brasil y los países del Cono Sur, pero hay potencial de producción en la mayoría de países de la región².

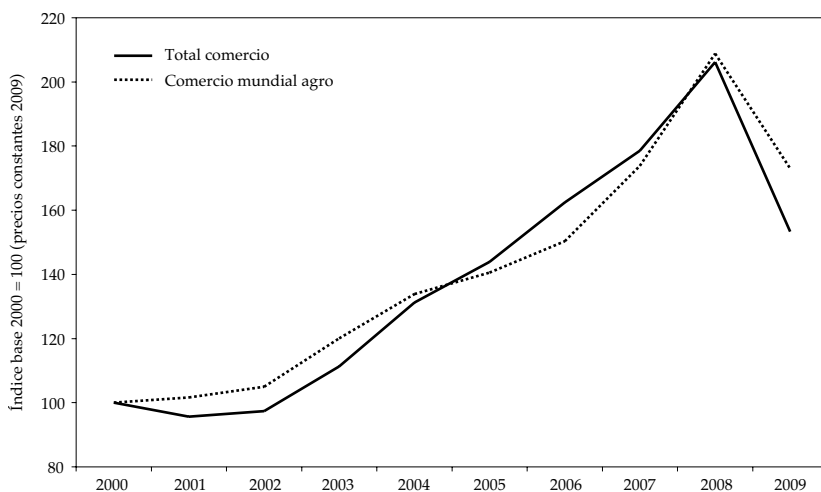
El gobierno colombiano ha identificado al sector agropecuario como una de las cinco locomotoras de crecimiento. Sin embargo, el pobre desempeño del sector agrícola en los últimos años y la poca diversificación de la oferta exportable evidencian que es necesario revisar el modelo agropecuario colombiano para alcanzar los objetivos de política propuestos.

El objetivo de este documento es presentar un breve análisis de los factores que justifican la necesidad de replantear el modelo de desarrollo del agro colombiano, especialmente en lo referente a las medidas que lo mantienen aislado del comercio mundial, dada la importancia que este tipo de instrumentos tiene en la política para el sector. Es importante resaltar que el análisis no pretende ser exhaustivo dada la magnitud de la tarea que implica plantear un modelo de desarrollo productivo para el sector, sino que pretende sentar las bases de un debate que el país está en mora de realizar.

2. Mercado mundial en expansión

Durante la última década el entorno internacional para los productos agrícolas se ha ido tornando cada vez más positivo. En contraste con la situación que se registraba a principios de los años noventa, desde 2002 se inició una etapa de incremento paulatino de los precios internacionales de los commodities agrícolas, los cuales llegaron a sus niveles máximos a comienzos de 2008. A la par con esa tendencia se registró también un marcado dinamismo del comercio mundial del sector agrícola, que creció por encima del comercio total (Gráfico 1).

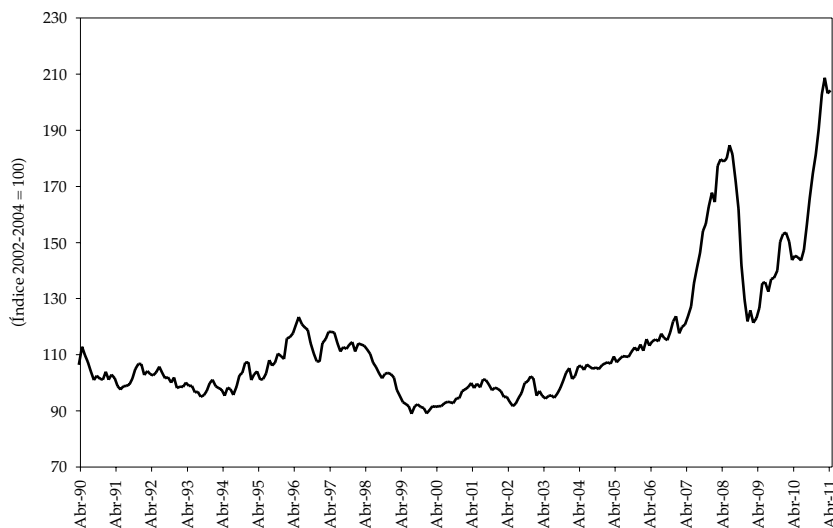
² Banco Mundial (2011). *High Food Prices, Latin American and the Caribbean Responses to a New Normal*. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FoodPrices_english_V2_highres.pdf

Gráfico 1. Evolución del comercio mundial del sector agrícola

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos UN-Comtrade.

La crisis internacional de 2008 detuvo la escalada de los precios, pero una vez superados los efectos más notorios de la crisis, la tendencia creciente de los precios agrícolas se volvió a recuperar. A comienzos de 2011 el índice de precios de los alimentos de la FAO alcanzó su nivel más alto desde que fue creado en 1990 (Gráfico 2).

Este escenario de precios internacionales agrícolas al alza fue causado por la confluencia de factores tanto de tipo estructural como de naturaleza coyuntural, a los que se sumó el incremento sostenido del precio del petróleo. Entre los factores estructurales se cuentan una demanda fortalecida -impulsada en buena medida por China e India-; bajos niveles de inventarios y capacidad productiva excedente, debido a los pobres niveles de inversión concomitantes con un largo período de precios bajos como el que se registró en los años noventa; y el aumento de la producción de biocombustibles de granos y semillas oleaginosas en Estados Unidos y Europa. Entre los factores coyunturales se cuentan una lenta expansión de la producción en sectores claves y choques de oferta adversos por factores

Gráfico 2. Precios internacionales de los alimentos

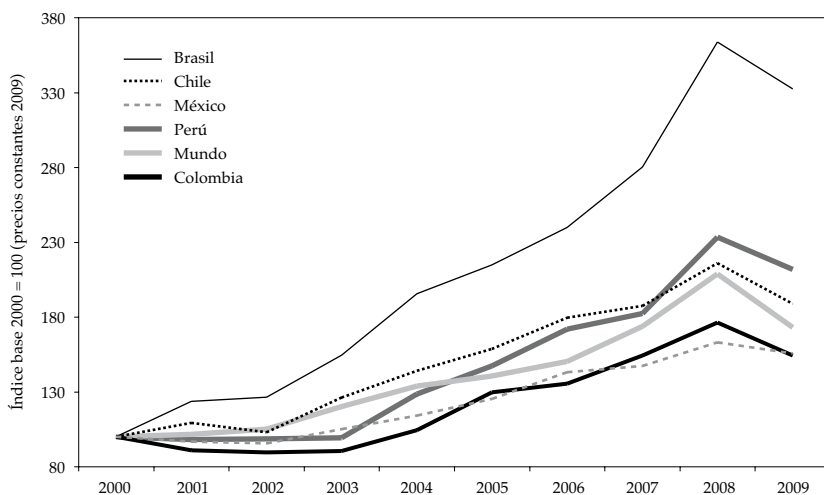
Fuente: FAO, abril 2011.

climáticos, especulación financiera con bienes básicos, y el pass through de los altos costos de la energía y de los fertilizantes a los precios de algunos cultivos intensivos en el uso de estos insumos. Transcurrido un tiempo razonable desde el pico de precios internacionales de 2008 ya se habla de que los factores estructurales parecen estar primando, por lo cual se espera que el escenario de precios de los alimentos altos y más volátiles se mantenga en el mediano plazo³.

Varios países de América Latina han participado del dinamismo del comercio mundial de productos agrícolas. Durante esta década Brasil, Perú y Chile se destacan por el marcado crecimiento de sus exportaciones agrícolas, las cuales incluso han crecido por encima de las exportaciones mundiales de este tipo de productos (Gráfico 3). En contraste, las expor-

³ Ibid.

Gráfico 3. Índices de exportación agrícolas del mundo y de algunos países de América Latina



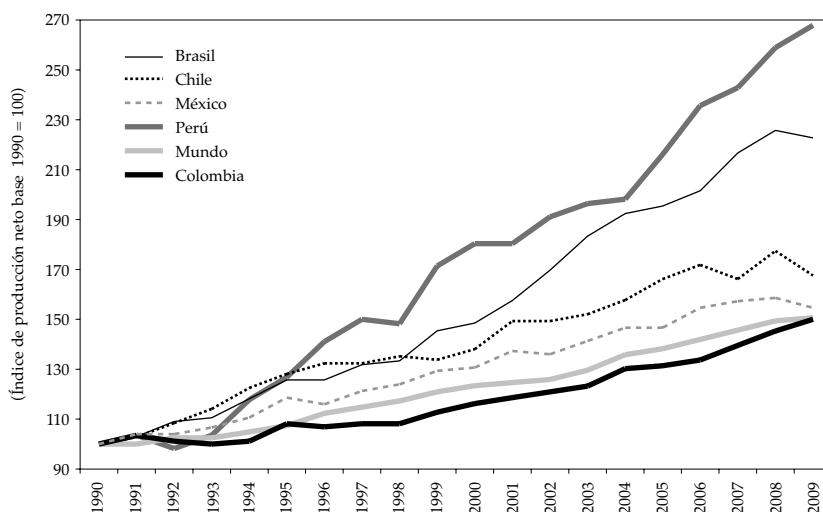
Fuente: FAO, abril 2011.

taciones de productos agrícolas de países como Colombia y México han crecido por debajo del promedio.

Dentro de ese mismo grupo de países el desempeño de la producción agrícola muestra un panorama aún más desalentador para Colombia, cuyo desempeño está por debajo del promedio mundial, e incluso por debajo del de México (Gráfico 4).

Estos resultados sugieren que otros países en la región, como Brasil, Chile y Perú, han podido ser parte del auge del mercado internacional agrícola, mientras México ha mantenido el dinamismo de su producción agrícola en mayor medida a través de su mercado doméstico. En contraste, Colombia no ha podido beneficiarse de un mayor dinamismo por ninguna de las dos vías.

Gráfico 4. Índices de producción del mundo y de algunos países de América Latina



Fuente: FAO.

3. Sector agrícola colombiano

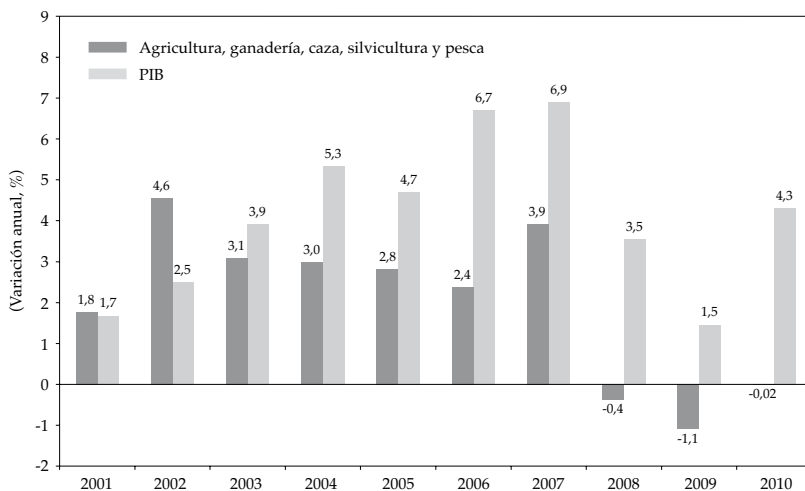
a. Desempeño reciente

Desde 2003 el PIB agropecuario en Colombia ha crecido por debajo del PIB total, a pesar de la recuperación de la economía. A partir de 2008 esa situación se tornó aún peor pues la actividad agropecuaria tuvo crecimiento negativo hasta 2010 (Gráfico 5).

En este contexto, el sector agropecuario es el que menos ha contribuido al crecimiento de la economía en los últimos años (Gráfico 6).

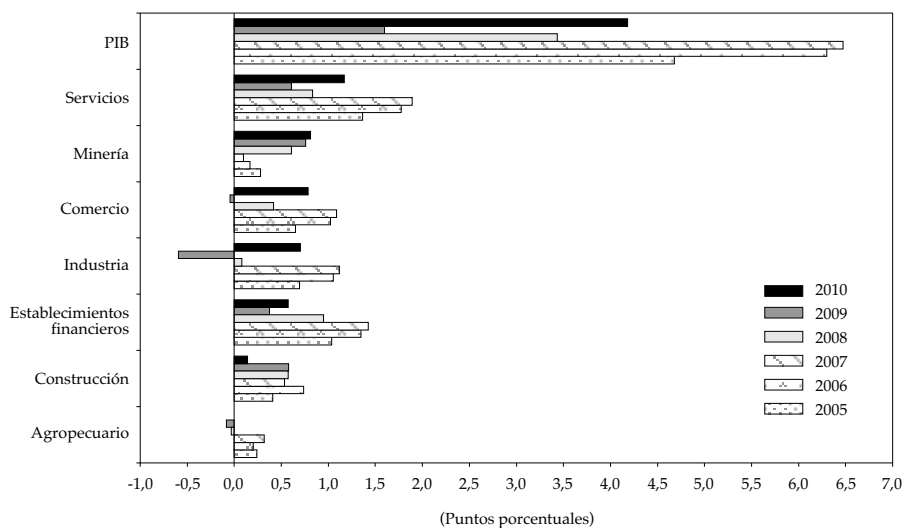
El rezago en el desempeño del sector agrícola no se puede explicar por problemas de oferta relacionados con escasez de tierras, ni con falta de recursos públicos para el sector. En la actualidad se estima que Colombia cuenta con 21,5 millones de hectáreas con vocación agrícola, de las cuales sólo se usan 4,2 millones de hectáreas para ese fin. En contraste, se calcula

Gráfico 5. Crecimiento del PIB agropecuario y del PIB total



Fuente: DANE. Cuentas Nacionales base 2005.

Gráfico 6. Contribución del sector agropecuario al crecimiento



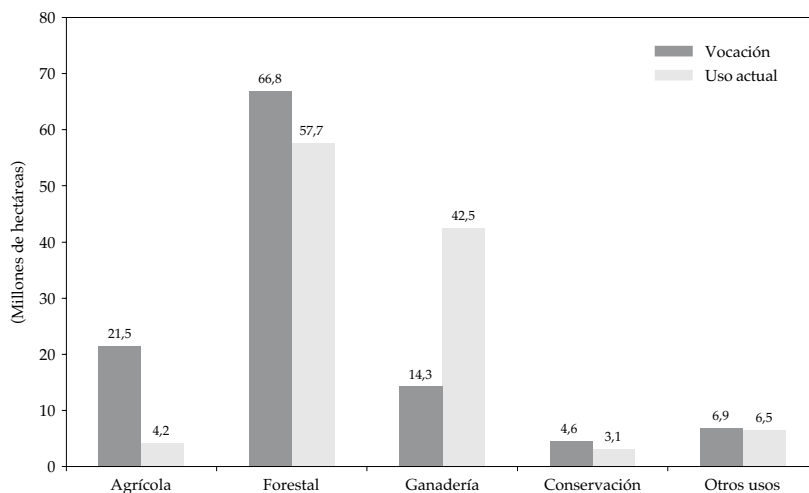
Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos DANE (Cuentas Nacionales base 2005).

que la tierra con vocación para la ganadería es de 14,3 millones de hectáreas y se le da ese uso a aproximadamente 42,5 millones de hectáreas (Gráfico 7). Estas cifras evidencian un uso ineficiente de los recursos motivado en buena medida por una distorsión en los incentivos que percibe el productor.

Por su parte, el presupuesto de inversión pública para el sector agropecuario se multiplicó por cuatro entre 2003 y 2010, al pasar de cerca de \$300 mil millones a más de \$1.200 millones (Gráfico 8). Dado el pobre desempeño del sector en términos de crecimiento, surge un gran interrogante sobre la eficiencia en la asignación y el uso de esos recursos. Si bien la mayoría de los programas de inversión están diseñados para aumentar la productividad y la competitividad, los resultados en términos de desempeño del sector parecen limitados.

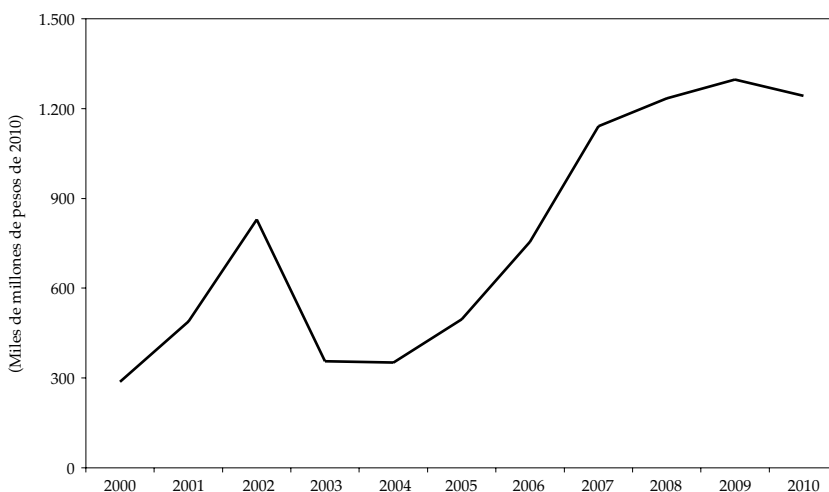
Cuando se analiza la composición de la inversión por tipos de programas se evidencia una creciente participación de los apoyos directos, seguida de

Gráfico 7. Vocación y uso actual de la tierra en Colombia



Nota: Agrícola: palma, cacao, frutales; silvoagrícola (cultivos agrícolas con árboles pequeños); Forestal: bosque natural, caucho, forestal y agroforestal (cultivos agrícolas con árboles maderables); Ganadería: silvopastoril; Conservación: recursos hidrobiológicos, pantanos, páramos, ciénagas y cuerpo de agua. Fuente: Ministerio de Minas y Energía. Enero 24 de 2009. Política estatal sobre biocombustibles [Presentación].

Gráfico 8. Desempeño de la inversión pública en el sector agropecuario (MADR y entidades adscritas)



Nota: La inversión se mide como los gastos de capital del MADR y de las entidades públicas adscritas.
Fuente: Olivera M. y Perfetti J., Documento preparado para el Informe de Desarrollo Humano 2010 sobre Colombia, datos originales de la base de datos DIFP-DNP para 2000-2010.

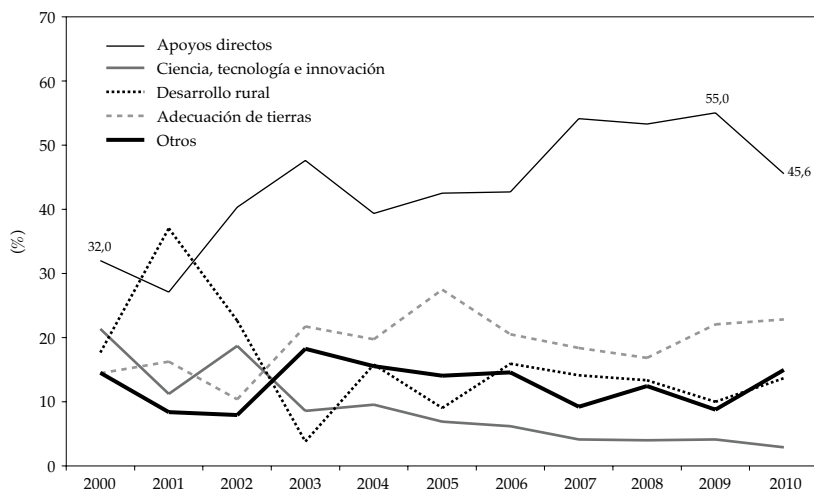
lejos por la adecuación de tierras, mientras los recursos para tecnología e innovación y desarrollo rural son los que tienen una menor participación relativa (Gráfico 9).

En la medida en que la mayor parte de los recursos se destinan a apoyos directos, se evidencia una carencia en la provisión de bienes públicos para el sector, como la infraestructura para comunicar centros agrícolas con centros de consumo y/o puertos, y la capacitación de pequeños y medianos productores en nuevas tecnologías de cultivo, entre otros.

La evolución del mercado internacional y el desempeño del agro colombiano arrojan un balance paradójico para el sector. A pesar de enfrentar una demanda dinámica y de contar con recursos productivos ociosos y con un cuantioso presupuesto público, el sector ha crecido menos que el resto de la economía y muy por debajo de lo que lo ha hecho en otros países

de la región que, además, han logrado insertarse con éxito en el mercado internacional.

Gráfico 9. Inversión pública del sector agropecuario por principales programas (Participación en el total de la inversión)



Nota: La inversión se mide como los gastos de capital del MADR y de las entidades públicas adscritas.
Fuente: Olivera M. y Perfetti J., Documento preparado para el Informe de Desarrollo Humano 2010 sobre Colombia, datos originales de la base de datos DIFP-DNP para 2000-2010.

Este resultado se explica en buena medida por las distorsiones que la política pública ha introducido sobre la asignación de los recursos en el sector, aunque no pueden desconocerse otros factores como la violencia, los problemas de tenencia de la tierra, la precaria infraestructura de transporte y la falta de innovación y desarrollo tecnológico para el sector. La experiencia de países como Brasil, Chile y Perú muestra que la inversión pública en el sector no tendrá el impacto esperado mientras los productores reciban señales de mercado equivocadas, originadas en la política comercial y en incentivos a la producción de cultivos en los que Colombia es poco competitiva.

b. Política de apoyo al sector

El enfoque de la intervención del gobierno en el sector agropecuario en Colombia no cambió con la liberalización comercial que se realizó a comienzos de los años noventa. Como lo documenta Guterman (2008)⁴, Colombia pasó de un modelo en la etapa de sustitución de importaciones fundamentado en la dependencia de la intervención institucional, a un modelo enfocado en la protección comercial en la etapa de liberalización de la economía. Durante la etapa de sustitución de importaciones se contaba con apoyos directos a través de los costos de los insumos, del crédito y de la comercialización (precios de sustentación y garantía de absorción), entre otros. En los años noventa, la liberalización de la economía y la adopción de compromisos comerciales en el ámbito multilateral obligaron al desmonte de la mayoría de los esquemas de intervención mencionados y le asignaron un papel central al uso de mecanismos de protección comercial para aislar a los productores del mercado internacional. Bajo los dos esquemas se le ha asignado poca importancia al papel que los productores tienen para mejorar tecnología e incrementar productividad

En Anderson y Valdés (2008) se presenta un análisis comparativo del nivel de apoyo a la agricultura en los distintos países de América Latina estimado a través de la Tasa Nominal de Apoyo⁵. La TNA es una comparación directa de precios entre el precio del producto en el mercado doméstico menos el precio del producto en frontera, como porcentaje del precio en frontera. Así, el indicador recoge los aranceles ad valorem, los aranceles variables, las restricciones a la importación, los subsidios de almacenamiento, y cual-

⁴ Guterman, L. (2008). "Colombia", en *Distortions to agricultural incentives in Latinamerica*, Anderson, K. y Valdés, A. Eds. Banco Mundial.

⁵ Anderson, K. y Valdés, A. (2008). "Introduction and summary", en *Distortions to agricultural incentives in Latin América*, Banco Mundial.

quier otro impuesto o subsidio a los productores que sea calculado sobre los precios. El indicador también incluye entonces subsidios o impuestos sobre los insumos como fertilizantes, pesticidas, semillas y vacunas, entre otros. Si la TNA es negativa, las políticas están gravando la producción del producto; si es positiva, la producción se está subsidiando.

La estimación de la TNA para la región y para los principales países evidencia que en Colombia el nivel de apoyo a la agricultura ha venido creciendo de manera sostenida desde finales de los años noventa, y que el indicador supera el promedio estimado para la región (Gráfico 10).

La TNA estimada, tanto para productos importables como para exportables, muestra que desde los años noventa Colombia ha hecho un mayor énfasis en el apoyo a productos agrícolas importables como trigo, arroz, maíz, azúcar, soya y sorgo. Entre los productos exportables se consideran el café y el aceite de palma. Adicionalmente el nivel de apoyo a los productos importables es comparativamente más alto que el promedio de la región y que el otorgado en países como México, Brasil y Chile (Gráfico 11).

Gráfico 10. Nivel de apoyo a la agricultura

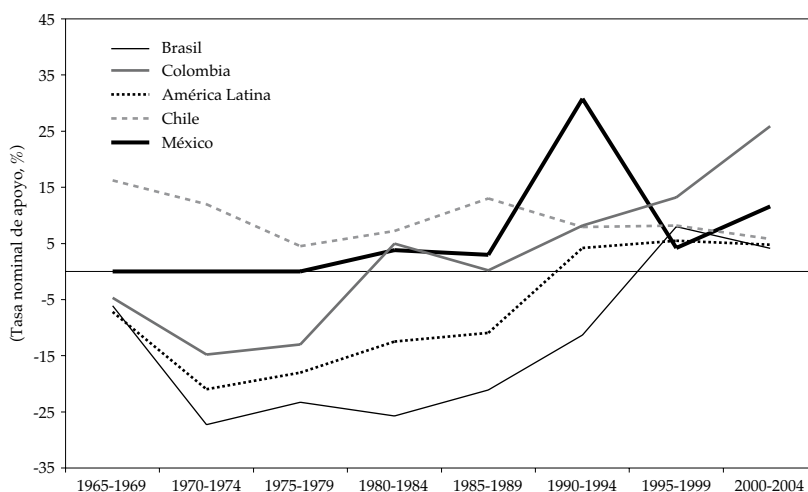
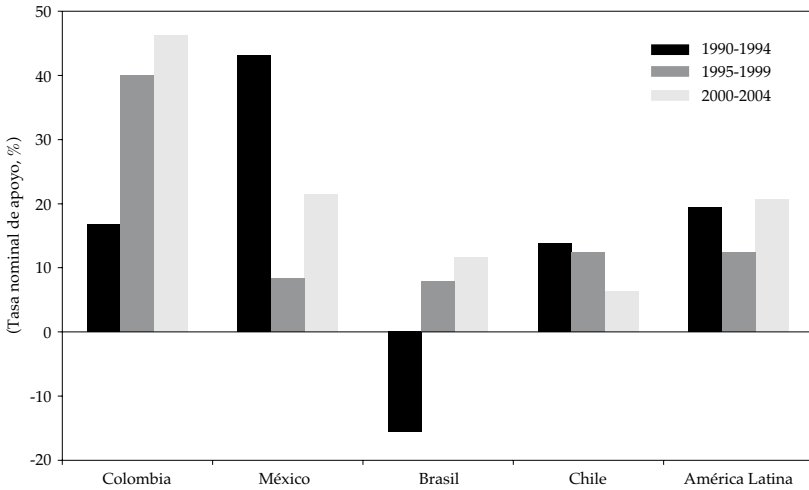


Gráfico 11. Apoyo a productos agrícolas importables



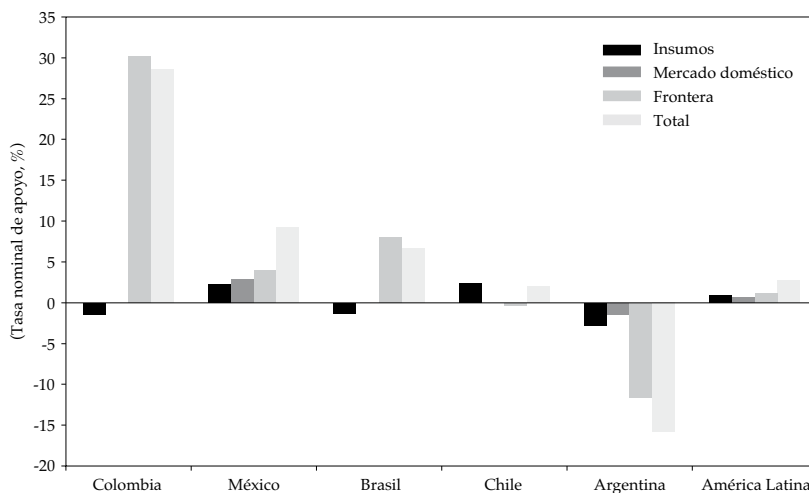
Fuente: Anseron y Valdés (2008).

Otro rasgo distintivo de la política agrícola colombiana es que la tasa de apoyo se fundamenta en los apoyos en frontera, es decir en instrumentos de tipo comercial (Gráfico 12).

Como es de esperar, el énfasis que Colombia hace en los apoyos en frontera y su magnitud relativa frente a otros países de la región determina que la política agrícola en Colombia resulte costosa para el consumidor. El Equivalente de Impuesto al Consumidor muestra si el consumidor está siendo gravado o subsidiado como resultado de la política de apoyo. El indicador calculado para Colombia muestra cómo en Colombia el consumidor ha sido gravado de manera creciente desde los años noventa, en tendencia opuesta a lo sucedido en México, Chile, Brasil y Argentina (Gráfico 13).

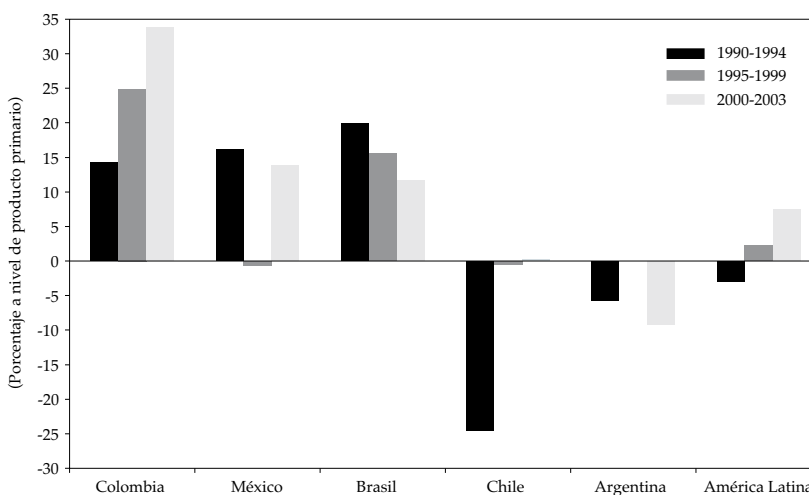
El énfasis que la política de apoyo a la agricultura en Colombia hace sobre las medidas de tipo comercial se refleja en una combinación de instrumentos de tipo arancelario y para arancelario así como de medidas administrativas.

Gráfico 12. Tasa de apoyo por tipo de instrumento



Fuente: Anerson y Valdés (2008).

Gráfico 13. Impacto sobre el consumidor de la política de apoyo a la agricultura (Equivalente de impuesto al consumidor)



Fuente: Anerson y Valdés (2008).

Medidas comerciales

La política agrícola en Colombia se ha fundamentado principalmente en la protección de los ya mencionados productos importables como trigo, arroz, azúcar, maíz, sorgo y oleaginosas, y de otro grupo de productos como, carne, pollo y leche, que se han caracterizado por la existencia de distorsiones en el mercado internacional derivadas del uso de subsidios a la producción.

Los distintos instrumentos de política han estado orientados a garantizar un ingreso mínimo a los productores a través de la combinación de medidas arancelarias y de instrumentos como los fondos de estabilización de precios y como el Mecanismo Público de Administración de Contingentes Agropecuarios (MAC) para la importación de ciertos productos agrícolas. Adicionalmente para algunos productos ha sido común el uso de salvaguardias y de otras medidas de tipo administrativo.

Con la liberalización comercial a comienzos de los años noventa se sustituyeron las restricciones cuantitativas, que habían operado tradicionalmente en el sector agrícola, por tarifas arancelarias. Sin embargo, para el grupo de productos ya mencionados se diseñó el mecanismo de Franjas de Precios con el objetivo de atenuar el impacto de la alta volatilidad de los precios internacionales sobre los ingresos de los productores. Este objetivo adquirió especial relevancia en el diseño de la política porque la reforma coincidió con un período de revaluación de la moneda y de caída de los precios internacionales de los precios agrícolas.

Las Franjas de Precios estabilizan el costo de importación de los productos cubiertos por el mecanismo a través de un arancel ad valorem variable, que depende de la evolución de los precios internacionales. Actualmente el instrumento comprende 13 productos marcadores que son los que dan nombre al mismo número de franjas, y cerca de 140 productos vinculados⁶.

⁶ Los productos marcadores son: arroz, cebada, maíz amarillo, maíz blanco, soya, trigo, aceite crudo de soya, aceite crudo de palma, azúcar blanco, azúcar crudo, leche, trozos de pollo y carne de cerdo.

El mecanismo de Franjas de Precios ha sido criticado porque aísla al mercado local de las señales de precio de los mercados internacionales y genera sesgos hacia la protección. Por ello se ha argumentado que la política comercial agrícola debería buscar mecanismos más transparentes que, además, ataquen los problemas de raíz, separando el problema de la estabilización de precios del de la protección de cultivos⁷.

También se han hecho críticas al mecanismo de Franjas de Precios en el ámbito multilateral relacionadas con su validez a la luz de los criterios de acceso a mercados considerados en el Acuerdo de la OMC sobre la Agricultura. La crítica se relaciona con la naturaleza que el instrumento tiene de gravamen variable a la importación, lo cual lo hace similar a un precio mínimo de importación y por tanto incompatible con el mencionado Acuerdo. Este tipo de instrumentos están restringidos en el Acuerdo porque no son transparentes y previsibles, lo que limita el acceso a los mercados que los aplican.

En la última década la aplicación del mecanismo de Franjas de Precios se ha suspendido en varias ocasiones y para diversos productos, lo que indica las limitaciones que tiene para aplicarse en distintas coyunturas de precios internacionales y la manera en que afecta los compromisos derivados de los acuerdos comerciales suscritos por el país. En efecto, a finales de los años noventa Colombia limitó la aplicación de los derechos variables adicionales derivados de la franja hasta un nivel que no supere la tarifa de 40% para las importaciones de los productos de cadena de las oleaginosas, en particular los productos de la franja del aceite crudo de palma, de la franja del aceite crudo de soya, y de la franja de la soya en grano (Decreto 2650 de 1999). El objetivo de esta medida fue generar condiciones equitativas de competencia en el comercio de oleaginosas

⁷ Esta crítica se relaciona con la larga memoria que tiene el mecanismo porque usa el promedio de precios histórico de sesenta meses atrás y en esa medida los ajustes arancelarios están determinados por los movimientos de precios del pasado.

intra-andino y fue autorizada por la Decisión 512 de 2002 que estableció que la medida se podrá mantener hasta cuando se armonicen los compromisos de Colombia, Ecuador y Venezuela ante la OMC en los niveles arancelarios máximos para la importación de dichos productos. Entre 2005 y 2010 se ha suspendido en diversas ocasiones la aplicación de la franja para productos como el arroz, para el que se estableció un arancel de 80%, el maíz amarillo, el maíz blanco y la leche.

Adicionalmente, desde finales de los años noventa existen fondos de estabilización de precios para productos como el aceite de palma, el azúcar, la leche y la carne. Estos fondos aseguran que los precios en el mercado doméstico y en el mercado de exportación se iguallen a través de transferencias de los mercados con precios altos a los mercados con precios bajos.

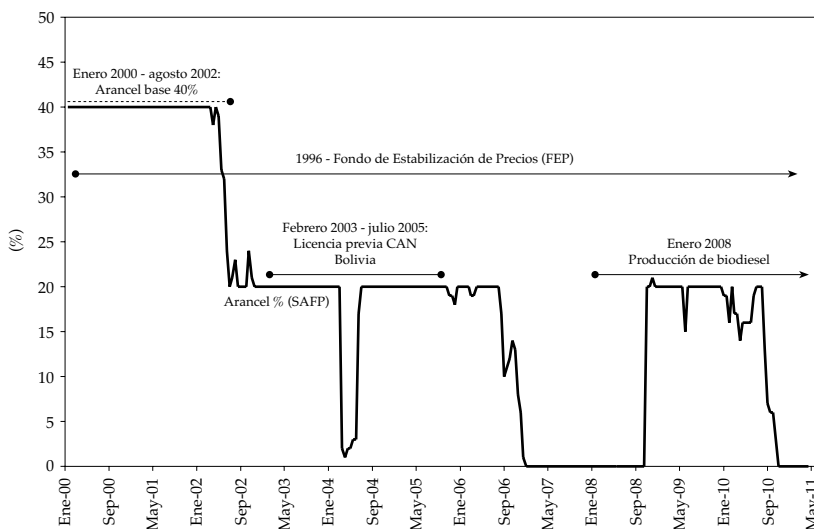
En 2004 se estableció el MAC para la importación de maíz amarillo, maíz blanco, arroz, sorgo y fríjol soya de países diferentes a los de la Comunidad Andina. Finalmente, se han impuesto en varias ocasiones entre 2001 y 2002 salvaguardias a las importaciones de arroz originarias de los países miembros de la Comunidad Andina, así como a las importaciones de aceite de soya y girasol refinado originarias de los países miembros de la Comunidad Andina. Entre las medidas administrativas se destaca el uso de contingentes de importación para arroz, así como las limitaciones de puertos de importación para productos como el azúcar que se han aplicado en algunas ocasiones.

Finalmente, debe mencionarse el impacto que el Programa Nacional de Biocombustibles que se implementó en 2001 tiene sobre el sector agroindustrial. Este programa busca expandir el cultivo de productos que sirvan como materia prima para la producción de biocombustibles, con el fin de diversificar la canasta energética del país y contribuir a la mejora del medio ambiente. En 2001 el programa estableció normas sobre el uso de alcoholes carburantes y creó estímulos para su producción, comercialización y consumo y, posteriormente, en 2004 estableció estímulos a la producción y comercialización de biocombustibles de origen vegetal o animal para uso

en motores diesel. La política indujo una demanda importante de azúcar y aceite de palma para la fabricación de biocombustibles.

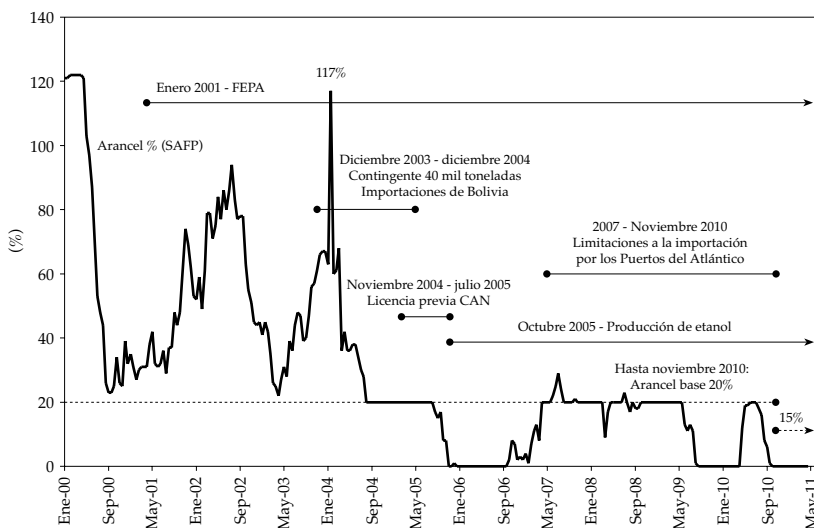
La combinación de los distintos mecanismos de tipo comercial que caracterizan la política de apoyo a la agricultura en Colombia han generado la coexistencia de distintas medidas sobre un mismo producto que, como es de esperar, afectan la competitividad de las cadenas productivas que usan esos productos y alimentan el sesgo antiexportador. El impacto sobre competitividad y las diferencias relativas que se observan frente a los modelos de apoyo que aplican otros países de la región justifican una revisión de la coherencia y la efectividad de la aplicación de ese arsenal de instrumentos. Los Gráficos 14 y 15 ilustran la situación para el aceite de palma y el azúcar.

Gráfico 14. Aceite crudo de palma: medidas comerciales



Fuente: Agronet, MADR y Mincomex.

Gráfico 15. Azúcar: medidas comerciales



Fuente: Agronet, MADR y Mincomex.

4. Casos exitosos en América Latina

En las dos últimas décadas ha habido grandes cambios tanto en los hábitos de consumo de alimentos en el mundo como en la capacidad de compra de una población creciente especialmente en los países asiáticos. Esta tendencia ha generado importantes oportunidades de mercado tanto para productos tradicionales como para otros como las hortalizas y verduras, productos que los países desarrollados no protegen ni subsidian. En varios de esos productos, incluidos los cultivos de clima tropical los países de América Latina, y en particular Colombia, tienen importantes ventajas comparativas. No obstante, Colombia se ha quedado a la zaga de otros países de la región que han logrado ubicarse entre los mayores proveedores mundiales de un amplio grupo de productos no tradicionales.

A modo de ilustración ejemplo, en dos décadas Chile se ha convertido en el primer exportador mundial de uvas (con exportaciones de 970 millones de dólares en 2008) y en el quinto exportador de manzanas (con 560 millones de dólares en 2008) (Gráficos 16 y 17).

Brasil también en cerca de dos décadas no sólo logró constituirse en el segundo exportador mundial de soya, sino en primer exportador de jugo de naranja congelado (Gráficos 18 y 19).

Perú en la última década se ha consolidado como un importante proveedor de productos como mango y espárrago. Es el quinto exportador mundial de mango fresco (64 millones de dólares en 2008) y el primer exportador de espárragos (230 millones de dólares en 2008) (Gráficos 20 y 21).

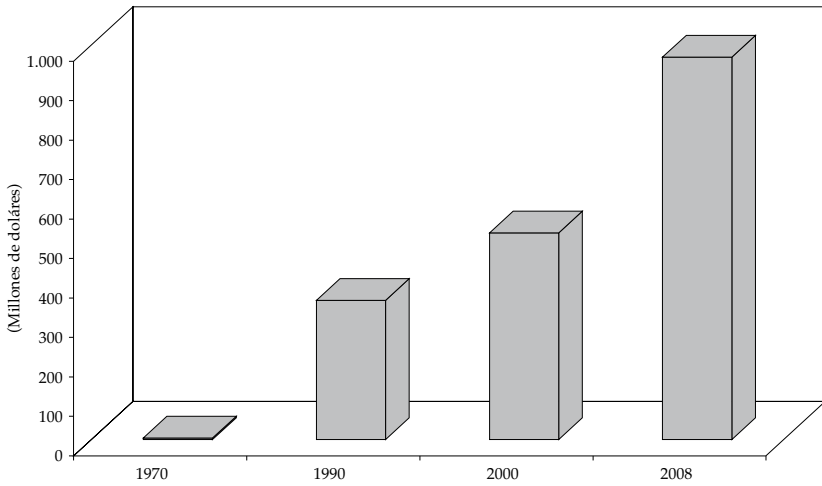
Adicionalmente, Perú ha logrado, a la par con el incremento de sus exportaciones de productos agrícolas, diversificar la oferta exportable con otros productos como espárragos, chiles, uvas, aguacate y aceitunas (Gráfico 22). Entre los factores que han impulsado el crecimiento de las exportaciones en Perú se cuentan las ventajas derivadas del clima, los bajos costos de producción y las preferencias derivadas de acuerdos comerciales con los países mas importantes (Estados Unidos, Unión Europea y China). Entre los obstáculos que ha tenido que enfrentar la estrategia de inserción en el mercado internacional de ese país se cuentan el acceso al agua, los derechos sobre la tierra y el desarrollo de la infraestructura de exportación⁸.

El dinamismo que las exportaciones agrícolas de estos países han mostrado no se ha limitado a los productos frescos sino que se ha traducido también en una participación cada vez más importante de productos con mayor valor agregado dentro de su oferta exportable (Gráficos 23 y 24).

Al comparar la composición de exportaciones de Colombia, Brasil y Chile por grado de elaboración, se observa una mayor importancia relativa de las exportaciones de productos procesados en los dos últimos países (Gráfico 25).

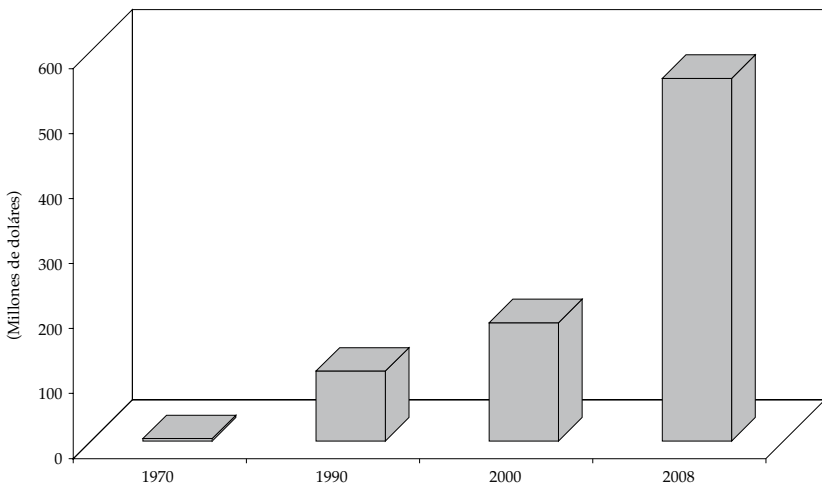
⁸ Meade, B., Baldwin, K., Calvin, L. (2010) *Peru: An Emerging Exporter of Fruits and Vegetables*. Outlook Report No. FTS-345-01. USDA. Disponible en <http://www.ers.usda.gov/Publications/FTS/2010/11Nov/FTS34501/FTS34501.pdf>

Gráfico 16. Chile: exportaciones de uvas



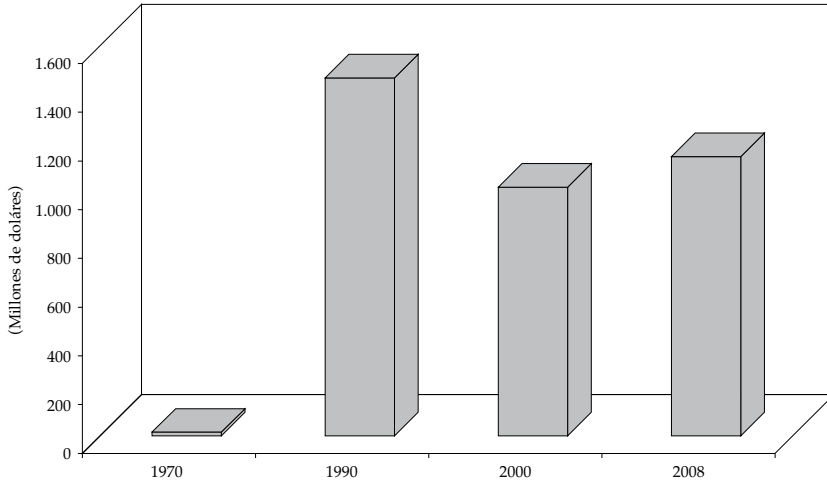
Fuente: FAO.

Gráfico 17. Chile: exportaciones de manzanas



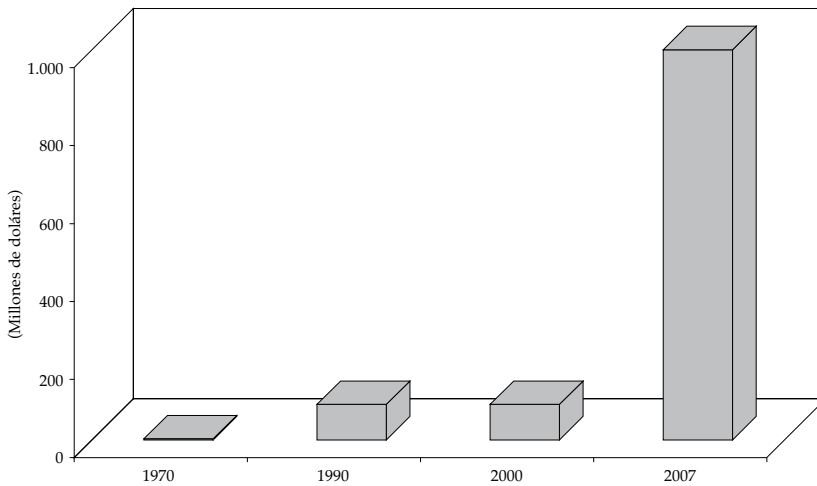
Fuente: FAO.

Gráfico 18. Brasil: exportaciones de jugo de naranja congelado



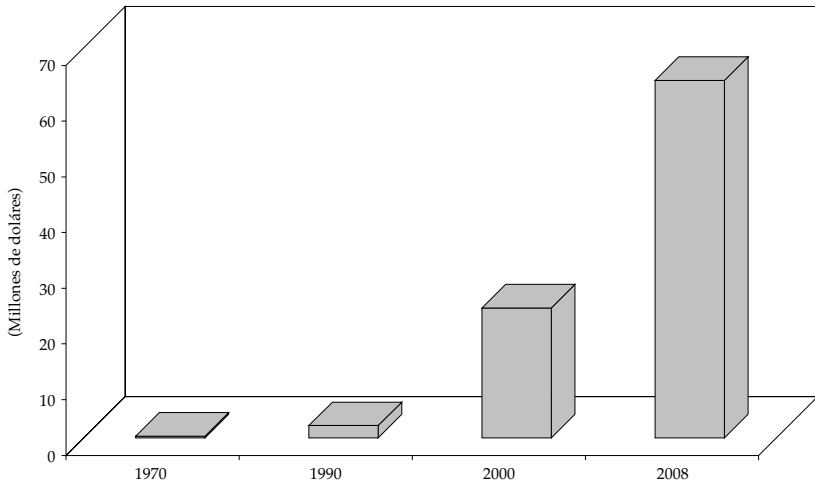
Fuente: FAO.

Gráfico 19. Brasil: exportaciones de soya



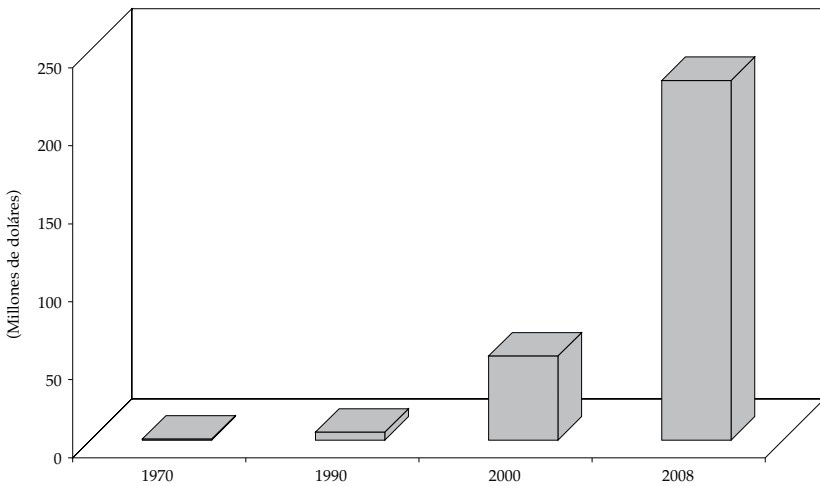
Fuente: FAO.

Gráfico 20. Perú: exportaciones de mango fresco



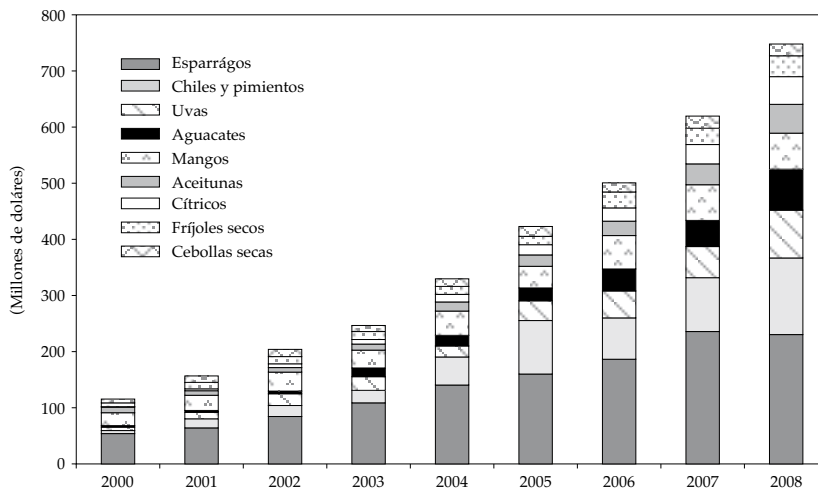
Fuente: FAO.

Gráfico 21. Perú: exportaciones de espárragos



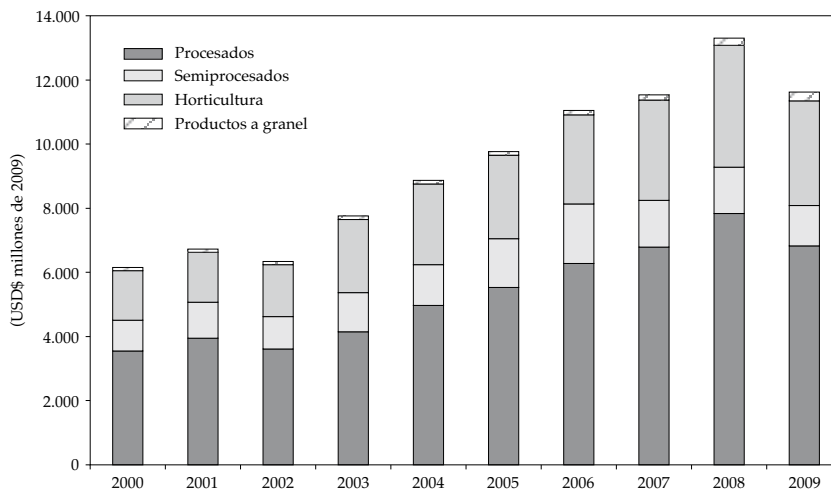
Fuente: FAO.

Gráfico 22. Perú: diversificación de exportaciones agrícolas



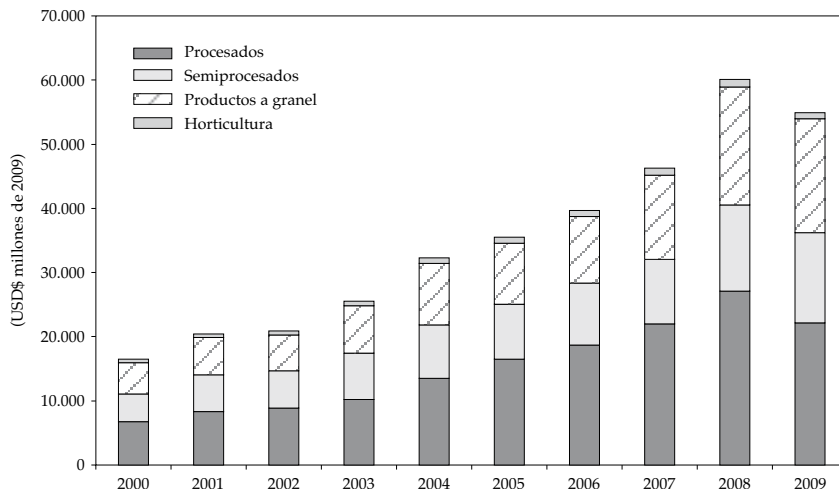
Fuente: FAO.

Gráfico 23. Chile: exportaciones de productos agropecuarios por grado de elaboración



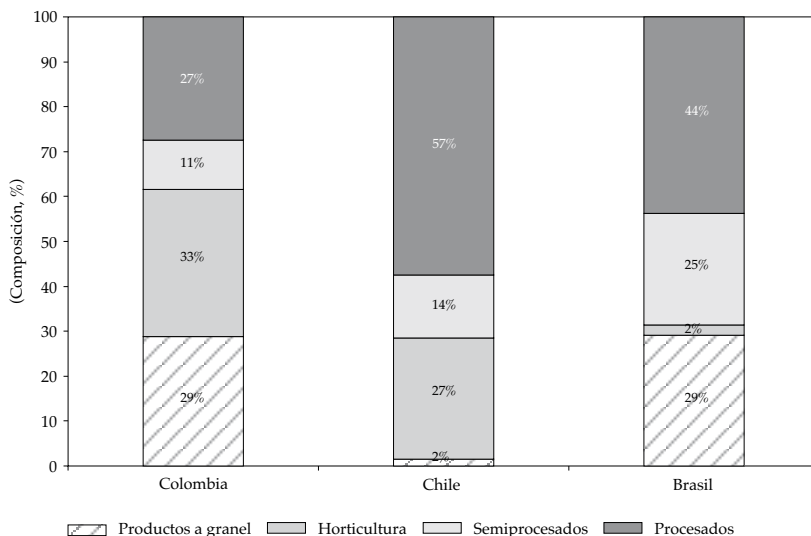
Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos UN-Comtrade.

Gráfico 24. Brasil: exportaciones de productos agropecuarios por grado de elaboración



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos UN-Comtrade.

Gráfico 25. Exportaciones de productos agropecuarios por grado de elaboración. Composición promedio 2000-2009



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos UN-Comtrade.

Las experiencias de Chile, Brasil y Perú ilustran el éxito de estrategias de diversificación de exportaciones agrícolas, con un énfasis de cadena productiva que permiten además generar mayores niveles de empleo a través de la producción y exportación de productos con mayor valor agregado.

5. Conclusiones

El desempeño del sector agropecuario en Colombia evidencia que la política pública para el sector ha fracasado. El énfasis de la política de apoyo al sector agropecuario en la protección a los cultivos que compiten con importaciones ha significado un gran costo para el consumidor y no se ha reflejado en mejores resultados para el sector. Adicionalmente, la política ha contado con una mayor disposición de recursos de inversión que se han destinado en su mayor parte a apoyos directos, dejando de lado actividades centrales para mejorar la competitividad del sector como la innovación, la tecnología y el fortalecimiento de la infraestructura de comercialización.

En este escenario, Colombia se ha rezagado frente a sus vecinos en la región para aprovechar el auge del mercado internacional de productos agrícolas. Las experiencias de Chile, Brasil y Perú muestran que sin basar el apoyo en la protección a un grupo reducido de productos a través fundamentalmente de medidas de apoyo en frontera, es posible dinamizar el sector agropecuario e insertarlo con éxito en los mercados internacionales. En el caso de Chile, el fortalecimiento de la investigación y la creación de condiciones para la agregación de valor le han permitido diversificar sus exportaciones y ubicarse entre los principales exportadores mundiales de productos identificados como claves como manzanas, uvas y salmón. Brasil, con un modelo fundamentado en la investigación, logró constituirse en uno de los principales exportadores de soya, un producto que décadas atrás no tenía buenas perspectivas de producción en ese país. Perú, por su parte, a través del aprovechamiento de sus condiciones climáticas, bajos costos y el uso de de las preferencias derivadas de los acuerdos comercia-

les que ha suscrito, ha logrado diversificar sus exportaciones en un corto lapso de tiempo.

El gobierno del presidente Juan Manuel Santos ha identificado al sector agropecuario como una de las cinco locomotoras de crecimiento económico. Sin embargo, el pobre desempeño del sector agrícola en los últimos años y la poca diversificación de la oferta exportable, evidencian que es necesario revisar a fondo el modelo agropecuario colombiano para alcanzar los objetivos de política propuestos.

Oferta potencial agrícola de Colombia en un nuevo entorno de mercado

Juan José Perfetti¹

I. Introducción

Las transformaciones que han ocurrido en los mercados agrícolas mundiales durante las últimas décadas así como el dinamismo que estos exhiben, han abierto y ampliado las oportunidades de exportación. Muchos países en desarrollo han sabido explotar estas oportunidades al punto que el sector externo se ha convertido en un importante motor del desarrollo de sus agriculturas. Colombia, a pesar de disponer de una amplia base de recursos naturales, la cual, con un adecuado aprovechamiento, le permitiría impulsar de manera importante el desarrollo de los sectores agropecuarios y rurales, no ha sacado mayor provecho de las oportunidades crecientes que ofrecen los mercados agropecuarios internacionales. Su desempeño exportador agrícola se ha centrado en los productos tradicionales, como el café, el banano, el azúcar y las flores, no obstante que el país dispone de tierra suficiente para impulsar una canasta amplia y diversificada de productos no tradicionales. Estos productos se caracterizan por tener claras ventajas comparativas, ser intensivos en el uso de mano de obra, además de que en muchos de ellos los pequeños productores participan activamente.

El presente estudio tiene como objetivo conocer el potencial exportador de la agricultura colombiana en productos no tradicionales. El estudio se

¹ Investigador Asociado de Fedesarrollo. El autor del estudio agradece los comentarios y las sugerencias recibidas de parte de Mauricio Reina y Sandra Zuluaga, así como el invaluable apoyo de Sandra Oviedo y Wendy Bermúdez, personas todas vinculadas a Fedesarrollo.

divide en siete partes, siendo esta introducción la primera. En la segunda parte se revisan dos estudios recientes sobre el potencial agropecuario para la exportación y se define una canasta de productos agropecuarios no tradicionales con potencial exportador. En la siguiente sección se analiza el estado de la competitividad de los principales productos agropecuarios. En la cuarta parte se examina la disponibilidad de recursos naturales, como el suelo, para la producción agropecuaria, el uso de mano de obra de los productos con potencial exportador, la vinculación de pequeños productores a los mismos y su impacto regional. En la quinta parte se analiza la situación de los mercados agrícolas mundiales en términos de dos indicadores claves, su dinamismo y tamaño. En la siguiente sección se indaga acerca del desempeño reciente de las exportaciones agropecuarias de Colombia. En la parte final se muestra cómo la apertura a los mercados externos y la vinculación a los mismos es un factor común en los recientes casos de agriculturas exitosas a nivel mundial y se hacen algunas reflexiones sobre el tipo de política pública que el país debe seguir para impulsar el sector agroexportador.

2. Potencial exportable agropecuario y agroindustrial de Colombia

Históricamente, el desarrollo de la agricultura colombiana ha tenido en las exportaciones agropecuarias un puntal importante. De otra parte, en los ejercicios de visión de futuro de la agricultura colombiana también se reconoce el papel estratégico que las exportaciones pueden tener para el desarrollo del sector². No obstante dicho papel, su dinámica no ha trascendido más allá de la consolidación de las exportaciones de productos tradicionales.

² En la propuesta de visión de futuro de la agricultura colombiana de AgroVisión Colombia 2025 (Ministerio de Agricultura, 2001) se señala, entre otras cosas, que para dicho año "la agricultura colombiana ha aumentado su participación en el PIB total, situándose por encima de los patrones internacionales, gracias a que ha desarrollado una estructura dinámica, flexible, diversificada y plenamente integrada a los mercados globales, que produce bienes tropicales orientados, principalmente, a la exportación".

Estos resultados contrastan con el gran potencial exportador que se le reconoce a la agricultura colombiana, potencial que se fundamenta en sus evidentes ventajas comparativas y en la amplia disponibilidad de tierras no utilizadas o considerablemente subutilizadas (Norton & Balcázar, 2003).

Dos estudios recientes reafirman el potencial exportador del sector agropecuario. Un primer estudio fue el adelantado por Mauricio Reina y Sandra Zuluaga (2003), investigadores asociados de Fedesarrollo. El otro es la "Apuesta Exportadora Agropecuaria 2006-2020" (2006), iniciativa promovida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

El estudio "Bases para un modelo agroexportador para Colombia", realizado por Reina y Zuluaga (2003) para la Corporación Colombia Internacional, tiene como propósito fundamental "ofrecer los elementos esenciales para el diseño de una nueva estrategia para desarrollar un sector agroexportador sólido y sostenible en el país". En dicho trabajo se examinan las oportunidades de exportación que se le abren a la agricultura colombiana como consecuencia de las transformaciones que ha sufrido el mercado mundial de productos agrícolas y se analizan las bases necesarias para la consolidación de una oferta exportable. Adicionalmente, se esbozan los lineamientos básicos para diseñar una estrategia agroexportadora para Colombia.

Para adelantar su trabajo, los autores consideran, para un conjunto de productos no tradicionales en cuyos mercados internacionales ha competido o puede competir la oferta agropecuaria nacional, aspectos relacionados con las características de dichos mercados; las condiciones de producción y competitividad a nivel nacional de este grupo productos; y el grado de penetración de estos bienes en los mercados internacionales.

La conjunción estos criterios permite identificar un número importante de productos agropecuarios no tradicionales, 53 específicamente, en los que Colombia tendría posibilidades de consolidar una oferta exportable considerable. Dicha oferta se caracteriza por su amplitud y diversidad de productos.

El segundo estudio que destaca el potencial exportable agrícola de Colombia lo constituye la "Apuesta Exportadora Agropecuaria 2006-2020"

(2006), propuesta institucional que fue puesta a consideración del país en el año 2006 por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

De acuerdo con el Ministerio de Agricultura³, con la realización de la Apuesta Exportadora se esperaba "contar con una estrategia exportadora de largo plazo, que oriente los esfuerzos de los sectores público y privado a los productos agropecuarios más competitivos". La Apuesta Exportadora se concibe como "una visión compartida por todos los actores involucrados, que contempla tanto las ventajas con las que contamos, como las necesidades que deben ser atendidas para asegurar el acceso real de nuestros productos a los mercados internacionales".

Para la formulación de la Apuesta Exportadora, el Ministerio adelantó un proceso de consultas y concertación con diferentes entidades del sector y del orden regional, y con gremios de la producción. Como producto de este proceso se identificaron: diez grupos de productos agropecuarios promisorios que tienen el mayor potencial para la exportación; las regiones de Colombia que ofrecen las mejores condiciones para su producción; y los instrumentos de política necesarios para asegurar su competitividad y el ingreso a los mercados externos.

Los productos seleccionados en la Apuesta Exportadora son 36 y representan una variedad amplia de grupos de productos incluidos los forestales y algunos tradicionales.

Con el propósito de seleccionar, a partir de los dos estudios antes reseñados, una canasta única de productos agropecuarios no tradicionales⁴ que exprese el real potencial exportador de la agricultura colombiana se

³ Las razones que motivaron al Gobierno Nacional la realización de la Apuesta Exportadora fueron: la creciente apertura de la economía colombiana a los mercados externos; el importante potencial productivo agropecuario que tiene el país y el cual sobrepasa la capacidad de absorción de dicha producción por parte del mercado interno; y la necesidad que existe de que la agricultura colombiana avance en la especialización creciente en los productos en los que se es más competitivos.

⁴ Con el fin de concentrar el análisis en los productos no tradicionales, de los dos estudios se excluyeron algunos productos. Así, no se incluyen los productos tradicionales, excepto el banano, los forestales y los biocombustibles.

consideraron, de manera conjunta, los productos seleccionados por cada uno de los estudios. De esta manera se configura una canasta constituida por 68 productos (Cuadro 1). En 23 productos hay coincidencia entre las propuestas. Para los restantes 45 productos que componen la canasta, 35 los aporta el estudio de Reina y Zuluaga y 10 la Apuesta Exportadora. Esto hace que la canasta resultante sea amplia en número de productos con potencial exportador y diversificada en términos de grupos de productos además que se tienen bienes con diferentes grados de transformación. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que muchos de estos productos se producen actualmente en Colombia, bien para el mercado interno o para el externo, y que en algunos casos actualmente se presentan algunas exportaciones o

Cuadro 1. Canasta de productos no tradicionales con potencial exportador

Grupos	Productos
Frutas	Aguacate, Bananito, Plátano, Coco, Curuba, Feijoa, Fresa, Granadilla, Guanávana, Guayaba, Higo, Lima tahíti, Limón, Lulo, Macadamia, Mandarina, Tángelo, Mango, Maracuyá, Marañón, Melón, Mora, Papaya, Piña, Pitahaya, Sandía, Tomate de árbol, Uchuva, Uva, Pulpas de frutas tropicales, Frutas exóticas de segunda generación
Hortalizas, Tubérculos y especias	Alcachofa, berenjena, Brócoli, Cardamomo, Coliflor, Cebolla (bulbo), Espárrago, Finas hierbas, Guisantes verdes (arvejas), Lechuga gourmet, Champiñones, Papa, Papa criolla, Papa congelada, Pimentón, Tomate, Ñame, Yuca, Ají.
Pecuarios	Leche en polvo, Derivados lácteos, Huevos, Carne bovina
Acuicultura	Camarón de cultivo, Tilapia
Harinas de Cereales	Almidón de maíz, Harina de maíz
Otros	Tabaco, Caucho, Algodón, Cacao, Palma de aceite, Panela, Plantas aromáticas, Plantas medicinales, Palmitos

Fuente: MADR (2006), Apuesta Exportadora Agropecuaria, y Reina y Zuluaga (2003), Bases para un Modelo Agroexportador para Colombia.

se han tenido experiencias anteriores de exportación. Esto determina que para la realización de muchos de estos potenciales el país no parte de cero sino que, aunque con muy disímiles grados de desarrollo, se dispone de capacidades, experiencias, procesos, contactos y desarrollos productivos y comerciales que constituyen una valiosa plataforma de arranque.

Como se observa en el Cuadro 1, los grupos en los que se pueden clasificar los productos no tradicionales que hacen parte de la canasta agroexportadora son: frutas; hortalizas, tubérculos y especias; pecuarios; acuicultura; harinas de cereales; y otros.

El grupo de frutas está compuesto por 31 productos que expresan, de manera clara, la riqueza y la diversidad de la oferta potencial agrícola de Colombia. En la canasta hay productos muy propios de las condiciones naturales del país, como la uchuva y las frutas exóticas de la Amazonía. También están los representantes de cada uno de los diferentes pisos térmicos. Así, por ejemplo, están la piña, el coco, la sandía y la papaya, que se producen en las tierras bajas; los cítricos, el maracuyá, la guayaba y el bananito que ocupan las tierras de clima medio; y la mora, la fresa, el lulo y el tomate de árbol, que son más propias del clima frío. Finalmente, no sólo se concibe el potencial en el mercado en fresco sino que se considera la posibilidad incursionar en el mercado cada vez más amplio de bienes transformados, como las pulpas de frutas tropicales.

El grupo de hortalizas, tubérculos y especias, también evidencia la diversidad natural en clima y suelo, como es el potencial que ofrecen productos que se dan en condiciones naturales muy diferentes, como la yuca y el ñame, en las tierras bajas, y la papa, en la tierra fría. Igualmente, expresa la viabilidad de desarrollar una oferta amplia de productos con usos potenciales muy diversos pues se tienen los más finos o sofisticados, como la alcachofa y la lechuga gourmet, al tiempo que se consideran productos de consumo masivo, como la cebolla y el tomate.

Un país como Colombia que tiene un número importante de hectáreas de suelo con vocación para la producción ganadera y una tradición

histórica en su producción, expresa, a su vez, dicho potencial en la posibilidad de exportar algunos bienes pecuarios, como la carne bovina, la leche en polvo y los derivados lácteos. En estos casos el potencial exportador considera la posibilidad de hacerlo bajo diferentes grados de transformación de los productos, lo que no sólo representa un impulso a la producción de la materia prima básica, carne o leche, sino también a la agroindustria de transformación. En el grupo de pecuarios del Cuadro 1 también aparece un producto avícola, los huevos, lo que representa un reconocimiento al avance que esta industria ha tenido en Colombia durante las últimas décadas. Muy seguramente estas oportunidades están en los mercados de los países andinos vecinos, algunos centroamericanos y en los del Caribe.

Otro de los subgrupos en los que el país tiene potencial exportador es el de la acuicultura. En particular, las oportunidades de exportación están en el camarón de cultivo y la tilapia. En el primer producto el país tiene, además de un potencial derivado de las condiciones naturales, unas capacidades desarrolladas y una experiencia exportadora que data de varios años atrás, lo que representa un importante activo para que el potencial identificado se convierta en una dinámica exportadora más sólida. Por su parte, el potencial exportador de la tilapia permite que diferentes regiones del país participen de la producción para el mercado externo.

En el subgrupo de harinas de cereales se tiene potencial exportador en dos derivados del maíz, almidón y harina. Ambos productos implican un proceso de transformación del maíz, con lo que se estimula el desarrollo del sector agroindustrial.

Finalmente, el subgrupo de *Otros* está conformado por algunos productos de consumo directo, como la panela, las plantas aromáticas y las medicinales, y los palmitos, y ciertas materias primas utilizadas por diversas agroindustrias de transformación, como el tabaco, el caucho, el algodón, el cacao, la palma de aceite y el fique. En algunos de estas materias primas los potenciales procesos de transformación y usos son muy variados.

3. Competitividad agropecuaria en Colombia

Uno de los aspectos fundamentales que determinan la viabilidad económica de llevar a cabo los emprendimientos de los productos agropecuarios exportables no tradicionales que hacen parte de la canasta propuesta es su capacidad competitiva. Estudios recientes (Norton & Balcázar, 2003) y (Norton & Argüello, 2007) muestran que, contrario a lo que generalmente se cree, es en las actividades exportables donde se encuentran las ventajas comparativas de la agricultura colombiana y, por ende, este grupo de productos es el que exhibe los mayores niveles de competitividad.

El Cuadro 2 presenta los resultados de ventaja comparativa del estudio de Norton y Balcázar (2003) para un grupo de productos transables agropecuarios. Para establecer los niveles de competitividad de estos productos dicho estudio utiliza la metodología del Costo Doméstico de los Recursos⁵ (CDR). En el Cuadro 2 se presentan, a partir de los CDR por departamento y por producto estimados en el estudio original, los niveles mínimo y máximo departamentales y el respectivo promedio nacional de los CDR⁶ para un grupo amplio de productos. Lo que muestra dicho cuadro es que las ventajas comparativas de la agricultura colombiana se encuentran, esencialmente, en los productos exportables tradicionales, como el café y la caña de azúcar, y en los exportables no tradicionales, como la pitahaya, el espárrago, y el lulo, y que, por el contrario, el país no es competitivo en la mayoría de los productos importables, como son el arroz, la cebada, la soya y el trigo.

Como se muestra en el Cuadro 2, los productos importables presentan, en general, niveles de CDR por encima de uno lo que significa que no son

⁵ El índice de CDR mide el costo de oportunidad de los recursos domésticos que se asignan para la producción de un bien determinado.

⁶ En el Cuadro 4, un producto que tengan un valor del índice de CDR inferior a uno indica que el país tiene ventaja comparativa en la producción de este bien y, por ende, es competitivo.

Cuadro 2. Indicador de ventaja comparativa (CDR) en la producción agropecuaria 2001

	Mínimo	Promedio	Máximo		Mínimo	Promedio	Máximo
Arroz secoano	20,1	5,33	9,34	Cacao	0,39	0,66	1,01
Cebada	1,68	5,033	8,98	Granadilla	0,33	0,64	0,85
Soya	1,79	2,92	3,84	Leche	0,6	0,63	0,66
Maíz blanco	1,38	2,64	4,98	Café	0,49	0,6	0,68
Arroz negro	1,69	2,49	5,63	Palma Africana	0,49	0,56	0,66
Trigo	1,44	2,13	2,88	Caña de azúcar	0,55	0,55	0,55
Maíz amarillo	1,3	1,88	2,41	Pollo	0,42	0,52	0,62
Yuca industrial	0,78	1,78	2,53	Papa	0,43	0,49	0,55
Sorgo	0,96	1,61	2,18	Huevo	0,31	0,44	0,56
Cerdo (ceba)	0,75	1,11	1,37	Tabaco rubio	0,33	0,39	0,53
Frijol tradicional	0,79	1,1	1,41	Lulo	0,23	0,35	0,46
Algodón	0,57	1,02	1,69	Mango	0,29	0,29	0,3
Frijol tecnificado	0,83	0,83	0,83	Plátano	0,22	0,29	0,3
Carne de vacuno	0,74	0,82	0,91	Tabaco negro	0,21	0,27	0,31
Pitahaya	0,76	0,82	0,88	Cítricos	0,21	0,26	0,29
Papa industrial	0,79	0,79	0,79	Papaya	0,15	0,18	0,2
Cerdo (ciclo completo)	0,65	0,76	0,88	Maracuyá	0,14	0,17	0,19
Espárrago (verde)	0,73	0,73	0,73				

Nota: La línea punteada separa los productos con ventaja comparativa (CDR <1) de los sin ventaja comparativa (CDR >1).

Fuente: Estudio sobre fuentes y determinantes de la competitividad agrorural en Colombia, 2003.

competitivos. Por el contrario, el grupo de exportables presentan niveles por debajo de uno, confirmando el hecho de que las ventajas comparativas del país están precisamente en este grupo de productos. El cuadro revela, además, que los diferentes productos que hacen parte de la canasta seleccionada de productos no tradicionales con potencial agroexportador son altamente competitivos. Es decir, no sólo los criterios de potencial productivo y condiciones de los mercados externos sustentan las posibilidades de desarrollo exportador de este grupo de productos sino que, además, ello se soporta en la capacidad competitividad de los mismos en los mercados externos.

El cuadro dejar ver, además, el hecho claro de que en el grupo de productos importables hay valores del CDR tan altos que hacen imposible pensar que sin una revolución tecnológica radical o unos precios internacionales muy altos, se pueda competir con la producción externa. Igualmente, aún en los CDR relativamente más bajo en estos productos, el país no es competitivo. En los exportables no tradicionales, por el contrario, lo que muestran las cifras es que los diferentes productos tienen claras ventajas comparativas.

El Cuadro 2 también confirma cómo la agricultura colombiana tiene potenciales competitivos para incursionar en los mercados externos con una gran diversidad de productos que va desde materias primas industriales, como la palma africana y el tabaco, a una gama muy variada de alimentos que incluye los productos pecuarios, como la carne, la leche y los avícolas, los tubérculos, como la papa y el plátano, y las frutas y las hortalizas entre las que están los cítricos, el mango, la granadilla y el espárrago verde.

4. Disponibilidad y uso de recursos para la producción agropecuaria

a. Disponibilidad de recursos naturales

Un asunto determinante que debe tenerse en cuenta al considerar la viabilidad productiva del potencial exportador de la canasta seleccionada de productos no tradicionales es la disponibilidad de tierra suficiente para, sin

generar grandes conflictos de uso con otras actividades, adelantar la producción de estos bienes. Es conocido que de las 21,5 millones de hectáreas con vocación para uso agrícola, el país sólo utiliza 4,2 millones (Malagón, 2002). Esto implica que sólo se emplea el 20 por ciento del potencial agrícola.

Según Malagón (2002), "el potencial agropecuario del país se aproxima al 37% del territorio y comprende tanto los sistemas tradicionales (18%) como los integrados con el bosque, es decir silvopastoriles, silvoagrícolas y agrosilvopastoriles (19%)". Con base en estas cifras, Malagón concluye que el país tiene un importante potencial productivo el cual "aseguraría la demanda de alimentos del país y, si se utilizan ventajas comparativas asociadas a su localización intertropical y ecuatorial, ganancias importantes vinculadas a la exportación de productos competitivos internacionalmente". Más adelante señala que Colombia "dispone de suficientes suelos y tierras que, mediante la planificación y el ordenamiento territorial, pueden consolidar su seguridad alimentaria y producir, con creces, recursos para la nación".

Vélez, Campos, Córdoba y Anzola (2010), en un informe reciente, *Invierta en Colombia*, que promociona la inversión en el sector agroindustrial colombiano, indican que este sector constituye una gran oportunidad para invertir en razón, entre otras cosas, a "amplias alternativas de producción agropecuaria gracias a [...] sus características geo y disponibilidad de recursos". Estas características están asociadas a su condición de país tropical, ubicado en plena zona ecuatorial, lo que le permite beneficiarse de una luminosidad permanente durante todo el año; y a la gran variedad de pisos térmicos que van desde los nevados hasta las sabanas de la Orinoquía en el oriente y del Caribe en el norte del país.

En dicho documento, en el que funcionarios de la SAC y Proexport figuran como los editores del mismo, se reitera que sólo el 3 por ciento del territorio nacional está siendo utilizado para fines agrícolas. Además se señala que, de acuerdo con la FAO, entidad que, a partir de un estudio que evalúa el potencial de expansión del área agrícola en el mundo sin afectar el área de bosque natural, ubica a Colombia en el puesto 25 entre 223 países, lo que hace del país una de las naciones con mayor potencial

de expansión de tierras para uso agrícola en el mundo. Adicionalmente, el documento destaca cómo Colombia tiene uno de los índices de utilización de la tierra arable más bajos de América Latina, con sólo el 8 por ciento de utilización del potencial de tierra arable. Finalmente, se subraya el hecho de que la disponibilidad de recursos hídricos en Colombia es una de las más altas del mundo con cerca de 45.402 metros cúbicos per cápita año. El país se ubica por encima de regiones como Norte América, Europa, Asia, África SubSahara, y Medio Este.

En consideración a lo anterior, se puede decir que la disponibilidad de suelos aptos no constituye un limitante para la promoción del desarrollo agroexportador identificado, sino que, por el contrario, representa una fortaleza para el mismo. En este orden de ideas, se puede afirmar que Colombia dispone de suficiente tierra y demás recursos naturales, como el agua, los bosques y el clima, para adelantar nuevos emprendimientos agroexportadores muchos de los cuales se pueden llevar a cabo adentro de la actual frontera agrícola, lo que representa una gran ventaja pues se puede hacer uso de la infraestructura disponible, de las capacidades desarrolladas y de las experiencias productivas y comerciales que se han tenido o que se tienen actualmente. Esto hace que el país no tenga que esperar a que se disponga de todos estos desarrollos, que toman tiempo en concretarse, para hacer realidad los importantes potenciales de exportación que se tienen.

b. Uso de mano de obra en los productos con potencial exportador

Uno de los aspectos importantes a tener en cuenta para el desarrollo exportador en un país que como Colombia tiene un número importante de personas que viven en las zonas rurales, 11,160,000 según las cifras del DANE, y que tienen en las actividades agropecuarias su principal sustento de vida (CRECE, 2006; Perfetti, 2009), es la capacidad de generación de empleo de las actividades con potencial exportador.

Ello, además, es de vital importancia frente a la problemática social y laboral que existe en el campo colombiano. Efectivamente, uno de los pro-

blemas sociales que por décadas ha padecido la gran mayoría de hogares rurales es el de la pobreza rural. Hoy en día la incidencia de la pobreza rural es del 64,3 por ciento y la pobreza extrema o nivel de indigencia es de 29,1 por ciento (DANE & DNP, 2010). Adicionalmente, los niveles de subempleo⁷ e informalidad en el campo son mayores que los que se registran en los sectores urbanos de la población. Esto pone de presente que, como lo señala el estudio del CRECE (2006) para la Misión para la reducción de la pobreza y la desigualdad-MERPD, la vía para reducir y combatir la pobreza en el sector rural es la generación de empleo masivo. Esto implica, según dicho estudio, crear las condiciones para impulsar las actividades que son intensivas en el uso de mano de obra.

De acuerdo con las cifras de Balcázar (s.f.), las actividades no tradicionales con potencial exportador son, junto al café, las más intensivas en el uso de mano de obra por hectárea (Cuadro 3). Por el contrario, las actividades importables son las que ocupan menor cantidad de mano de obra en los procesos productivos.

Las diferencias que se presentan en el uso de mano de obra entre ambos grupos son muy apreciables. En el Cuadro 3, donde se presenta el uso de mano de obra en jornales por hectárea para una serie de actividades agropecuarias transables, se muestra cómo en la producción de espárrago verde, que es el exportable que más empleo utiliza, se usa 8,5 veces más empleo que en el maíz blanco que es el importable que más empleo genera.

No debe perderse de vista el hecho de que la intensidad en el uso de mano de obra a la que nos referimos está relacionada con las labores propiamente agrícolas, y que no se consideran las actividades de acondicionamiento o transformación de los productos que, como lo muestran diversos estudios (CRECE, 2006), son tanto o más intensivas en el uso de mano de obra. Esto hace que en muchos países del mundo donde la actividad agroex-

⁷ Según el DANE (2011), a mayo de 2011 el subempleo objetivo era de 9,9 por ciento y el subjetivo era de 30,8 por ciento.

portadora es importante, ésta se convierta en fuente dinamizadora de las regiones donde se llevan a cabo las mismas, gracias al gran aumento en las oportunidades de trabajo no agrícola que se generan con unas mayores exportaciones agroalimentarias (Banco Mundial, 2008).

Finalmente, alrededor del desarrollo de los cultivos no tradicionales con potencial exportador hay un aspecto de gran importancia para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares rurales y la movilidad y la transformación social en el campo. Ello consiste en el hecho de que en la producción de estos bienes intervienen de manera importante los pequeños productores. Según Salgado (Machado, Salgado & Vásquez, 2004) a principios de la pasada década, los cultivos predominantemente campesinos ocupaban el 67,2 por ciento del área agrícola y participaban con el 61 por ciento del valor de la producción agrícola.

De esta forma, el impulso a los productos no tradicionales con potencial exportador sería, en razón a la capacidad competitiva que estos productos pueden exhibir en los mercados mundiales, una decisión eficaz en términos productivos y de penetración de mercados. Igualmente, dada la alta utiliza-

Cuadro 3. Uso de mano de obra por actividad productiva 2001

Cultivo	Jornales/Ha	Cultivo	Jornales/Ha	Cultivo	Jornales/Ha
Espárrago verde	339,4	Plátano	96,9	Trigo	20,6
Café	249,7	Cítricos	87,9	Soya	18
Granadilla	220,8	Mango	84,4	Cebada	15
Tabaco rubio	214,2	Frijol	75,9	Sorgo	13,4
Pitahaya	208,9	Azúcar	65,1	Pollo*	8,78
Tabaco negro	196,3	Algodón	49,9	Leche*	7,3
Maracuyá	166,2	Maíz blanco	39,8	Carne bovina*	12,8
Cacao	121,7	Palma	35,2	Huevo*	2,9
Papaya	116,4	Arroz riego	33,4	Cerdo*	12,8
Lulo	104,6	Maíz blanco	23,3		
Papaya	97,4	Arroz	22		

Nota: en los productos con asterisco (*) el uso de mano de obra está en Jornales/Ton.

Fuente: Balcazar (s.f.).

ción de mano de obra y la presencia importante de pequeños productores en su producción, sería una decisión de política que enfrentaría de manera efectiva los problemas de subempleo, informalidad y pobreza que afectan al sector rural colombiano y que hasta al presente el enfoque de desarrollo y las políticas públicas no han podido resolver.

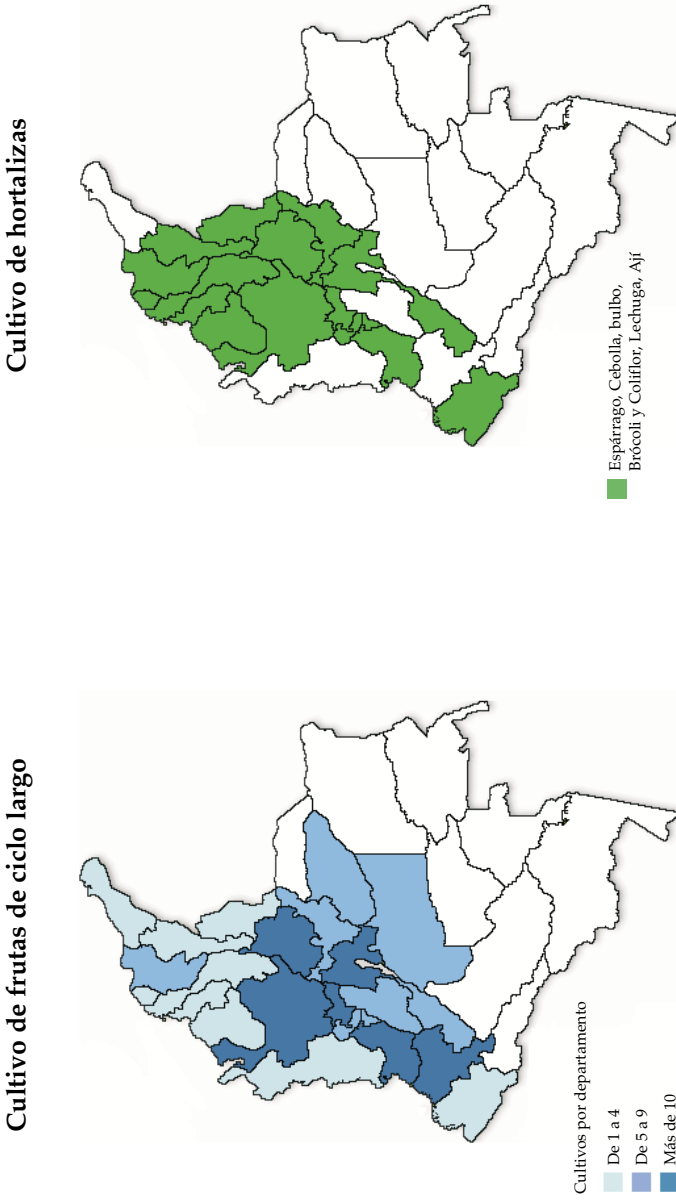
c. Potencial exportable por departamento

La disponibilidad de suelos para diferentes usos- agrícola, agroforestal, ganadería, forestal y conservación-, no se encuentra concentrada en determinadas regiones o departamentos, sino que, en general, se haya bastante dispersa por toda la geografía colombiana. Esto, aunado al hecho de que muchos departamentos del país disponen, dentro de su geografía, de diferentes pisos térmicos y de condiciones agroecológicas diversas, determina que las posibilidades de producción de los distintos bienes no tradicionales que conforman la canasta agroexportadora se presenten en diferentes partes del territorio nacional.

Ello hace que, como se evidencia en el Gráfico 1, para el caso de los cultivos de frutas de ciclo largo y de hortalizas, estos bienes se puedan producir en un gran número de departamentos del país y, además, en muchos de ellos se pueden cultivar varios de estos productos. El Gráfico ilustra cómo hay diez departamentos en donde se pueden cultivar de uno a cuatro tipos de frutas de ciclo largo; en seis departamentos se pueden producir de cinco a nueve tipos de frutas; y en seis departamentos se pueden producir más de diez tipos. Por su parte, los cultivos de hortalizas, como el espárrago, la cebolla, el brócoli, la coliflor, la lechuga y el ají, se pueden cultivar en 17 departamentos.

De esta forma, dada la gran diversidad de pisos térmicos y de condiciones agroecológicas con que cuenta el país, en la gran mayoría de departamentos se tienen condiciones para adelantar las actividades no tradicionales con potencial agroexportador. Más aún, y como lo ilustra el caso de las frutas de ciclo largo, muchos de los departamentos tienen potencial productivo

Gráfico 1. Departamentos priorizados por la apuesta exportadora para el cultivo de frutas de ciclo largo y cultivo de hortalizas



Fuente: Apuesta exportadora 2006.

para que en ellos se lleven a cabo varias de las actividades que conforman la canasta propuesta. De hacerse realidad el desarrollo planteado, el impulso y la consolidación de la producción y la comercialización de los bienes no tradicionales de exportación contribuirían de manera importante al necesario equilibrio regional que el país demanda.

5. Comercio mundial de los productos con potencial exportador

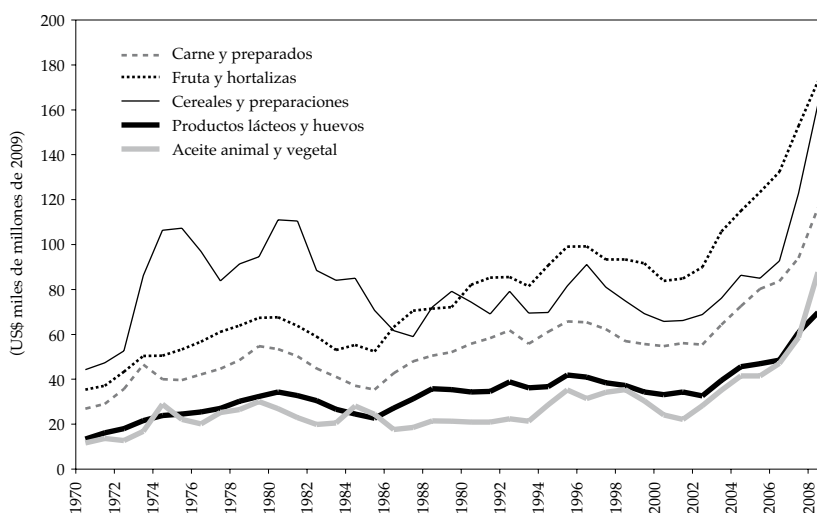
A través del tiempo, los mercados mundiales de bienes agropecuarios han sufrido grandes cambios, lo que significa la creación constante de nuevas e importantes oportunidades de producción y comercio para los agricultores y los empresarios del campo (Banco Mundial, 2008). De acuerdo con el Banco Mundial, el incremento en los ingresos, la mayor urbanización, un comercio más libre, la inversión extranjera creciente y el avance de la tecnología son factores que explican el aumento acelerado que durante las últimas décadas se ha presentado en la demanda por los productos primarios y procesados de alto valor. Esto ha favorecido, por ejemplo, que las dietas alimentarias se estén globalizando, lo que determina que los gustos y las preferencias de los consumidores están siendo cada vez más influenciados por las tendencias internacionales. Las nuevas oportunidades y los nuevos mercados que se han creado para los distintos bienes agropecuarios se caracterizan por sus mayores y altas exigencias, como son los estrictos estándares de calidad e inocuidad, la entrega oportuna de las mercancías y las economías de escala (Banco Mundial, 2008).

Otra de las tendencias de los mercados agropecuarios es la diferenciación de algunos productos tradicionales, lo que abre alternativas de mercado para productos con mayor valor. Este es el caso, por ejemplo, de los denominados cafés especiales. Otros casos de diferenciación de productos tradicionales los constituyen los productos orgánicos, los productos con denominación de origen o indicaciones geos y los de Comercio Justo.

De esta forma, las exportaciones agrícolas se han diversificado significativamente en las dos últimas décadas, particularmente hacia los productos

frescos y procesados de alto valor (Ver Gráfico 2). Por tal motivo, distintos productos agropecuarios y pesqueros, como las frutas y los vegetales frescos y procesados, los pescados y los productos de pescado, la carne, las nueces, las especias y la floricultura, representan alrededor del 47 por ciento de las exportaciones sectoriales de los países en desarrollo (Banco Mundial, 2008). En particular, y de acuerdo con Aksoy y Ng (2010), las hortalizas, los vegetales y las flores frescas constituyen casi el 20 por ciento de las exportaciones de los países en desarrollo; los productos de las zonas templadas, como los granos, las carnes y la leche, representan el 30 por ciento de dichas exportaciones; las exportaciones de bebidas y otros alimentos procesados constituyen el 25 por ciento; y las de productos tropicales tradicionales, como el café, el cacao, el té, etc., sólo el 16 por ciento. Los cambios en la composición de las exportaciones agropecuarias de los países en desarrollo ha determinado, por ejemplo, que las solas exportaciones de frutas y hortalizas sean mayores a las exportaciones totales de los productos tropicales.

Gráfico 2. Evolución real del comercio mundial de los principales grupos de productos agropecuarios, 1970-2008



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos de la FAO.

Al tiempo que se presentan todos estos cambios, el comercio mundial de bienes agropecuarios ha mostrado una importante dinámica de crecimiento. En particular, durante el período 2001- 2009, mientras el comercio total a nivel mundial creció a una tasa anual de 5,8 por ciento, el comercio agropecuario no sólo siguió la tendencia del comercio total sino que, además, creció a una tasa algo mayor, 6,8 por ciento.

Con el propósito de indagar acerca de las características del mercado mundial de los productos que hacen parte de la canasta seleccionada de bienes agropecuarios no tradicionales con potencial exportador, a continuación se analiza el dinamismo del comercio de cada uno de estos productos así como su tamaño.

a. Dinamismo del comercio mundial de productos con potencial exportador

Para determinar el dinamismo del comercio mundial de los distintos productos que hacen parte de la canasta agroexportadora seleccionada, a partir de la información de comercio contenida en la base UN-Comtrade se calculó, para el período 2001-2009, la tasa de crecimiento anual equivalente del comercio mundial para cada uno de los productos que tienen registro estadístico en dicha base.

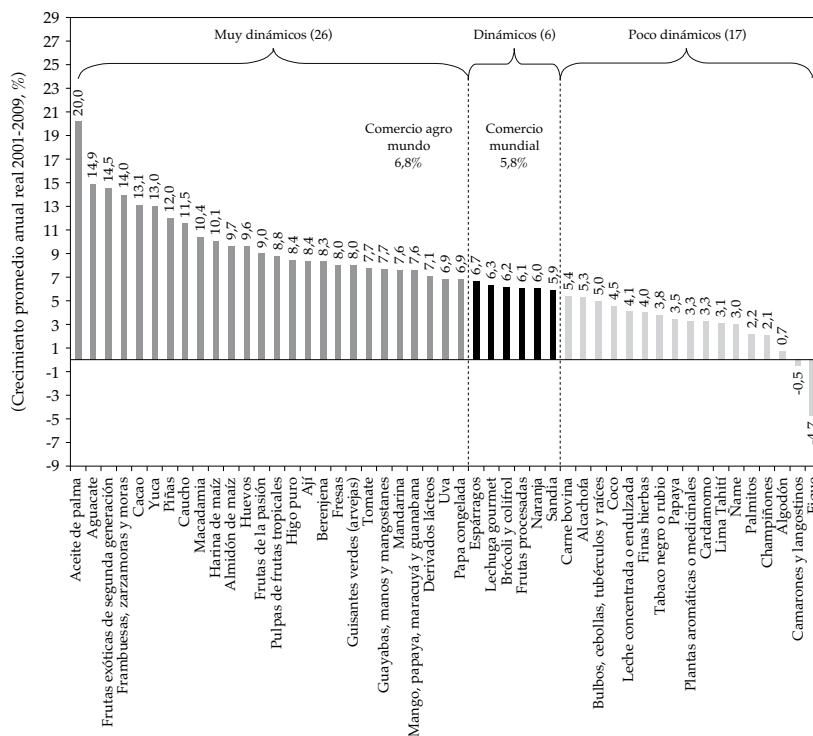
A partir de estos cálculos y considerando las tasas de crecimiento del comercio agropecuario mundial (6,8 por ciento) y del comercio mundial total (5,8 por ciento), los productos con potencial exportador se clasificaron en tres grupos: muy dinámicos, dinámicos y poco dinámicos (Gráfico 3). El grupo de *muy dinámicos* presenta tasas por encima de la del comercio agropecuario mundial. El de *dinámicos* crece a tasas por encima de la del comercio mundial pero por debajo de la del comercio agropecuario. Finalmente, el grupo de poco *dinámicos* crece por debajo de la tasa de crecimiento del comercio total.

Como lo ilustra el Gráfico 3, el grupo de *muy dinámicos*, o sea los que crecen por encima del 6,8 por ciento anual, es el que más productos con potencial exportador congrega, 26 en total. Este grupo está conformado por muy diversos tipos de productos, como el aceite de palma, el cacao,

las pulpas de futas tropicales, los derivados lácteos, distintas frutas (como mora, piña, mandarina, mango, papaya, fresa y uva), la yuca, el caucho, los huevos, el tomate y el ají, los que a su vez se caracterizan por tener diversos grados de procesamiento y un uso diferente, consumo directo o transformación industrial. Esto lo que muestra es que las oportunidades de comercio agropecuario a nivel mundial son muy variadas, no se concentran en ciertos tipos de productos y que, en muchos casos, presentan una dinámica de crecimiento muy alta.

Como lo ilustra el Gráfico 3, el grupo de *dinámicos* está compuesto por seis productos entre los que hay frutas, como la naranja y la sandía, algunas

Gráfico 3. Dinamismo del comercio mundial de productos con potencial exportador



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos UN-Comtrade.

hortalizas, como los espárragos, la lechuga gourmet, el brócoli y la coliflor, y las frutas procesadas. Este grupo de productos con potencial exportador está concentrado en el sector hortofrutícola y en productos frescos, e, igualmente, presenta tasas de crecimiento relativamente altas pues crecen por encima del comercio mundial total.

Finalmente, el grupo de *poco dinámicos*, que está conformado por 17 productos, también incluye diversos tipos de bienes, como la carne bovina, la leche concentrada, la papaya, el ñame, los camarones y los langostinos, el tabaco negro y el rubio, y la alcachofa, y con diversos grados de transformación y diferentes usos. Hay que anotar que sólo dos productos presentan tasas de crecimiento negativas, los camarones y los langostinos, -0,5 por ciento, y el fique, -4,7 por ciento. Los demás bienes tienen tasas de crecimiento positivas (Gráfico 3).

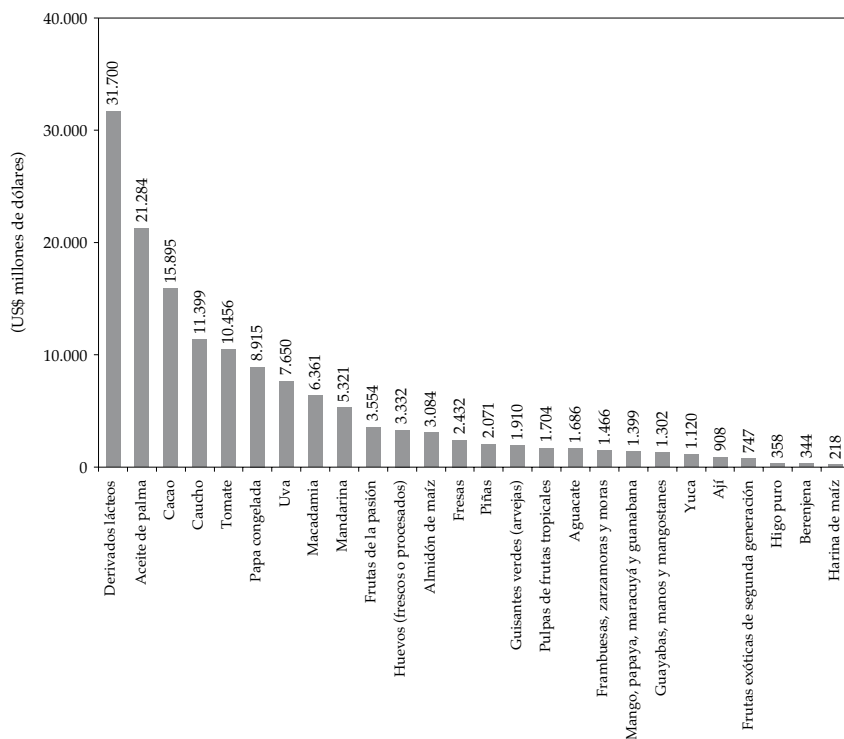
b. Tamaño del comercio mundial de productos con potencial exportador

En lo que tienen que ver con el tamaño del comercio mundial de los productos con potencial exportador, en el Gráfico 4 se presenta, para el año 2009, el valor del comercio mundial de cada uno de los productos que conforman el grupo de *muy dinámicos*.

Como se ve en dicho gráfico, el tamaño de los mercados de cada uno de los productos que hacen parte de este grupo de *muy dinámicos* varía mucho entre productos. El tamaño más grande es el de derivados lácteos que tiene un comercio de \$31.700 millones de dólares anuales. Otros productos que tienen tamaños de mercado relativamente grandes, mayores a \$10.000 millones de dólares anuales son, de menor a mayor, tomate, caucho, cacao y aceite de palma. Luego vienen tamaños de mercados que, aunque más reducidos, representan oportunidades comerciales de gran importancia y magnitud para el sector agroexportador del país. El mercado de menor tamaño es el de harina de maíz con \$218 millones de dólares.

En el caso de los productos que hacen parte del grupo de *dinámicos*, el tamaño del comercio mundial de cada uno de estos productos, como lo

Gráfico 4. Tamaño del comercio mundial de los productos con potencial exportador: muy dinámicos, 2009

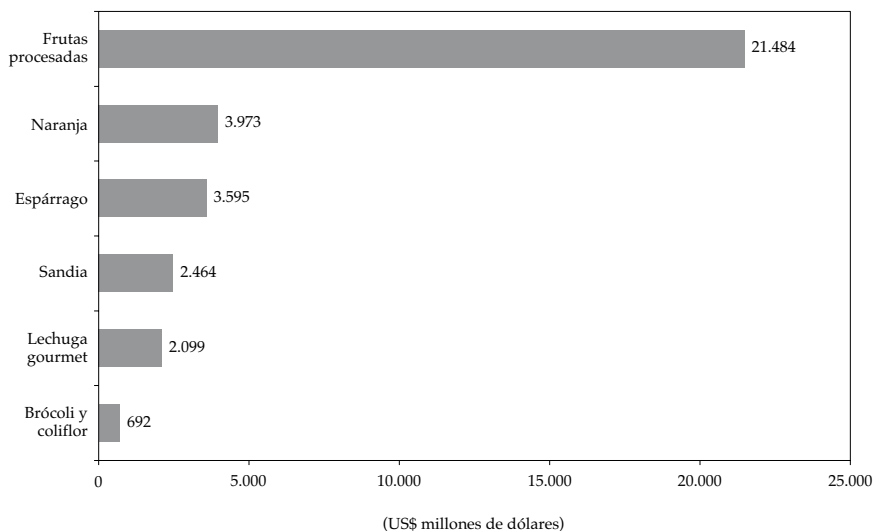


Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos UN-Comtrade.

ilustra el Gráfico 5, es de magnitudes importantes pues, con excepción del brócoli y la coliflor, el mismo es mayor a \$2.000 millones de dólares anuales, lo que señala que, aún con participaciones menores en cada uno de los mercados, el nivel de exportaciones potenciales es de gran significancia. Resulta importante señalar que, en la actualidad, el mercado de frutas procesadas es tan grande como el de mercados con mayor tradición, como el de la carne bovina y el del aceite de palma, corroborando las tendencias crecientes a la diversificación del consumo y el comercio agropecuarios a nivel mundial.

Finalmente, respecto al tamaño del comercio mundial de los producto con potencial exportador que hacen parte del grupo de *poco dinámicos*

Gráfico 5. Dinamismo del comercio mundial de productos con potencial exportador: dinámicos, 2009

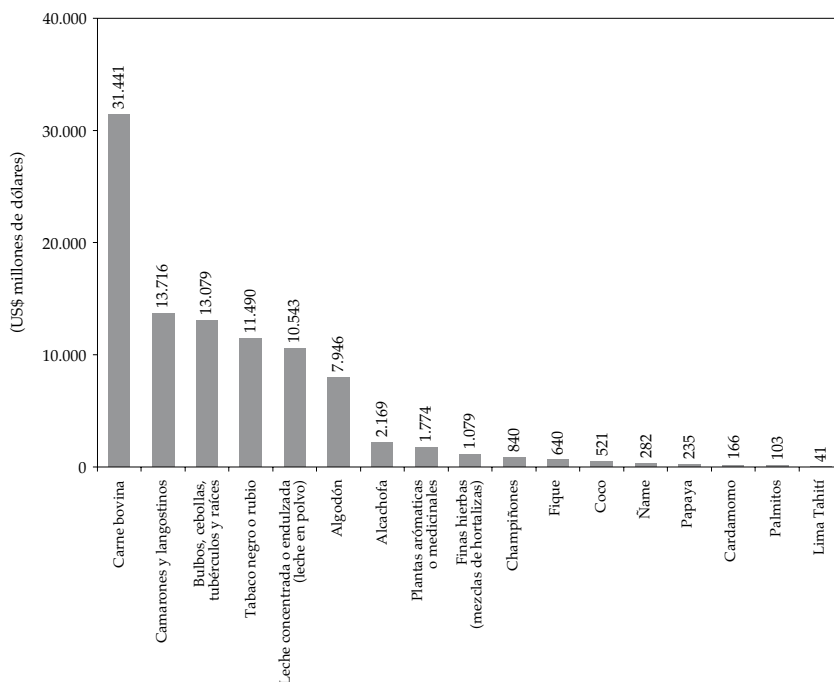


Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos UN-Comtrade.

(Gráfico 6), se encuentra que hay una serie de productos, como la carne bovina, los camarones y los langostinos, los tubérculos, el tabaco, la leche concentrada y el algodón, que tienen mercados mayores a 8.000 millones de dólares anuales. Luego vienen mercados de tamaños más reducidos pero que, cuando se considera que se trata de productos que no tienen la tradición comercial de otros, se entiende el potencial que tienen.

Las cifras del comercio mundial agropecuario respecto al dinamismo y al tamaño de los mercados mundiales de los distintos productos agropecuarios no tradicionales con potencial exportador indican, claramente, que las oportunidades comerciales que se presentan en dichos mercados para la canasta seleccionada son prometedoras pues los tamaño de los mismos son, en una gran cantidad de productos, de magnitudes importantes e, igualmente, su dinamismo a través del tiempo es alto. Dichas cifras ponen en evidencia cómo, gracias a los cambios y las transformaciones que han

Gráfico 6. Tamaño del comercio mundial de los productos con potencial exportador: poco dinámicos, 2009



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos UN-Comtrade.

sufrido los mercados mundiales agropecuarios, éstos representan grandes oportunidades para diversos productos en los que Colombia tiene claras ventajas comparativas.

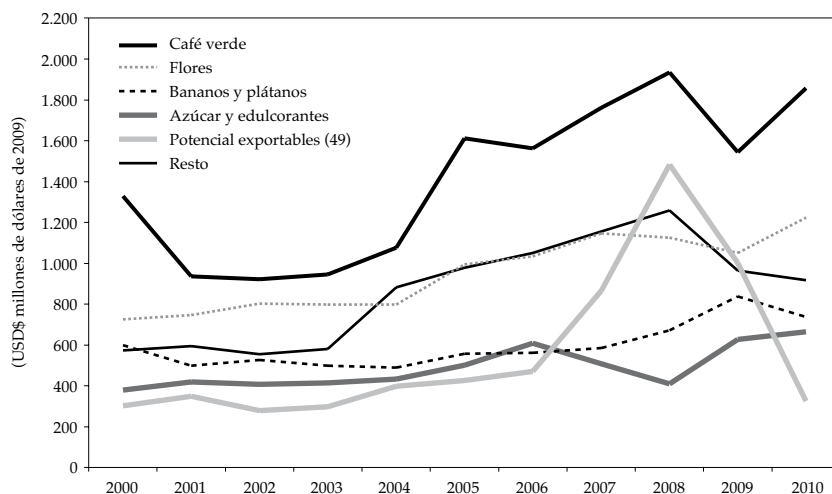
6. Desempeño exportador en productos no tradicionales con potencial

Frente al gran potencial productivo que exhibe la agricultura colombiana, el cual se expresa en la canasta de productos no tradicionales, y dadas las oportunidades crecientes que representan los mercados externos y el comercio internacional de bienes agropecuarios, en esta sección se quiere

conocer cómo Colombia ha explotado tanto su potencial exportador como las oportunidades comerciales. Para ello se revisa, para la pasada década, el desempeño exportador del país en estos productos.

En el Gráfico 7, se presenta la evolución del valor de las exportaciones de los principales productos agropecuarios de exportación del país y su participación relativa al principio y al final de la pasada década.

Gráfico 7. Valor real de las exportaciones agropecuarias de Colombia



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos UN-Comtrade.

Dicha muestra cómo durante buena parte de la década pasada el valor de las exportaciones del grupo de 49 productos no tradicionales con potencial exportador estuvo por debajo de las exportaciones de los principales bienes agropecuarios tradicionales de exportación, como son el café, el banano, el azúcar y las flores. Entre los años 2007 y 2009 las exportaciones del grupo de no tradicionales presentaron un comportamiento excepcional gracias al crecimiento que tuvieron, principalmente, las exportaciones de carne bovina a Venezuela y las de palma africana, aunque a este aumento también ayudó, en mucha menor proporción, el mejor desempeño de algu-

nos productos, como los huevos, el cacao y la leche concentrada. Cuando se cerró el mercado de Venezuela y el país puso en marcha una política de producción de biodiesel a base de palma africana, las exportaciones de estos productos se redujeron abruptamente y las del grupo de no tradicionales retornaron a su nivel histórico.

7. Reflexiones finales

Distintas experiencias exitosas de desarrollo de la agricultura en algunos países⁸ guardan en común una serie de elementos que resulta importante resaltar. El primer elemento, y el más distintivo de ellos, es que como norma general el modelo de desarrollo de la agricultura es abierto, esto es, el mismo está sustentado en unas políticas comerciales que promueven el libre comercio de bienes agrícolas. Esto hace que el comercio exterior, en particular las exportaciones de bienes agropecuarios y agroindustriales, se convierta en la principal fuente de crecimiento sectorial lo que, en algunos casos, especialmente en las economías más grandes, como China, India y Brasil, no niega que el mercado interno juegue un papel de gran importancia. La política comercial generalmente va acompañada de un gran esfuerzo por conseguir abrir nuevas oportunidades comerciales para impulsar la producción nacional.

El segundo rasgo en común que comparten estos países consiste en que la política sectorial está dirigida a apalancar y potenciar el aprovechamiento efectivo de las nuevas oportunidades comerciales que se abren en los mercados internacionales. Estas políticas se complementan con la promoción de los capitales físico, humano y social del sector rural.

La tercera característica tiene que ver con el hecho de que la gran mayoría de estos países, gracias a las políticas comercial y sectorial implementadas,

⁸ Entre estos países se encuentran los casos de Nueva Zelanda, China, Vietnam, Chile, Brasil, Costa Rica, México, Guatemala, Perú e India.

además de lograr abrir crecientes oportunidades de empleo en el campo, adelantan agresivas iniciativas que buscan hacer más equitativa la repartición de los frutos del progreso entre el sector rural. De esta manera, casi todos estos países muestran cómo en unos pocos años la pobreza rural ha disminuido drásticamente.

Desde hace varios años, especialistas del Banco Mundial⁹ y del IFPRI¹⁰, al analizar las características de los casos exitosos de producción y comercialización externa de bienes agropecuarios, han identificado la necesidad de promover e institucionalizar mecanismos que soporten e impulsen dichos desarrollos en los territorios. Entre los mecanismos más eficaces están los sistemas regionales de innovación y los sistemas competitivos por producto. En ambos sistemas, la cooperación entre agentes y sectores, el liderazgo del sector privado y el decidido apoyo del sector público son de vital importancia.

De otra parte, de tiempo atrás, en Colombia se han adelantado diversos estudios, proyectos de cooperación internacional e iniciativas productivas y comerciales centrados en la identificación y la promoción de posibilidades de exportación de productos no tradicionales. En este sentido, durante las últimas dos décadas la Corporación Colombia Internacional (CCI), ha emprendido diversas iniciativas en esta dirección. Igualmente, desde la Administración Gaviria, a principios de la década de los noventa del siglo pasado, los distintos gobiernos han venido realizando anuncios de política en el sentido de impulsar las exportaciones agropecuarias (Perfetti, 2010). Fruto de ello es, por ejemplo, la iniciativa de la Apuesta Exportadora Agropecuaria a la que se ha hecho referencia anteriormente.

No obstante que a nivel de los planes de desarrollo y del discurso general se ha pregonado la importancia estratégica de las exportaciones agrope-

⁹ Gordon, P. & Jaffee, S. (1992). The World Bank. Austin, J.E. (1981).

¹⁰ Minot, N. & Ngigi, M. (2003).

cuarias no tradicionales, las decisiones y las acciones públicas adelantadas en esta dirección han sido pocas, limitadas y desarticuladas, pues las prioridades de la política sectorial y la asignación de los recursos públicos se han destinado a otras actividades (Olivera, 2010), poniendo de presente que, como ha venido ocurriendo durante las últimas décadas con la política agropecuaria, al final se impone la estructura de protección, incentivos y subsidios provista por la política sectorial, que hace que los recursos no fluyan hacia las actividades no tradicionales con potencial exportador. Esto ha llevado a que los pocos avances que se tienen en materia de exportaciones de estos productos respondan, entonces, más a esfuerzos individuales de productores o de comercializadores que a un propósito deliberado y robusto de la política sectorial. Sin lugar a dudas, dichos esfuerzos son, desde todo punto de vista, muy meritorios, pero infortunadamente no le suman decisivamente al desarrollo del sector.

Como se ha señalado, desde el punto de vista del mercado internacional de bienes agropecuarios, de la capacidad competitiva de la agricultura colombiana y del potencial productivo que exhibe el sector agropecuario, están dadas las condiciones para que la denominada "locomotora agropecuaria" reciba el impulso y la potencia que le pueden transmitir los productos agropecuarios exportables no tradicionales. Es claro que, como ha ocurrido en diferentes países en desarrollo, la apertura de la agricultura y la promoción de las exportaciones sectoriales constituyen una opción de política eficaz en términos de crecimiento y desarrollo sectoriales. Las decepcionantes cifras de crecimiento del sector agropecuario colombiano de los últimos años evidencian la necesidad que se tiene de recurrir de manera más intensa a la potencia que el sector exportador no tradicional le puede imprimir a la agricultura colombiana pues la capacidad de crecimiento del mercado interno, no obstante las transformaciones que se han venido dando en los últimos años, se muestra limitada.

Para hacer de las exportaciones agropecuarias y en especial de las exportaciones de productos no tradicionales con potencial el principal motor que impulse el crecimiento y el desarrollo de la agricultura colombiana,

se necesita disponer de un ambiente más neutro de política comercial e incentivos, de tal forma que los recursos fluyan hacia los productos exportables no tradicionales.

La implementación de un nuevo enfoque de desarrollo de la agricultura colombiana requiere que el Estado adopte, entre otras cosas, una serie de acciones que le den otra dinámica a su intervención en el sector. Entre estas está un cambio en la institucionalidad del sector agrícola y rural y en los instrumentos de intervención de tal forma que se asegure la competitividad de las diferentes actividades agropecuarias; un redireccionamiento del gasto público hacia la creación de bienes públicos, productivos y sociales; de un incremento en la calidad de la inversión pública; del perfeccionamiento y el mejoramiento de los mercados agrícolas de bienes y factores; y de una decidida política social y de manejo del medio ambiente.

Ello debe ir acompañado de intervenciones específicas en los asuntos directamente relacionados con el impulso a los productos exportables no tradicionales, como son la investigación, el desarrollo tecnológico y, especialmente, la innovación; la identificación y el desarrollo de productos y mercados de exportación; y la puesta en marcha de sistemas de información e inteligencia de mercados externos.

Referencias

- Aksoy, M.A. & Ng, F. (2010). *The evolution of agricultural trade flows*. World Bank Policy Research Working Paper N. 5308.
- Balcázar, A. (s.f.). *Modelo institucional y desarrollo rural en Colombia*. Recuperado el 4 de junio de 2011 de la página web <http://www.google.com/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBoQFjAA&url=>
- Banco Mundial. Austin, J.E. (1981). *Agroindustrial Project Analysis*. United States of America: International Bank for Reconstruction and Development.
- Banco Mundial. (2008). *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo*. Colombia: Banco Mundial y Mayol ediciones S.A.
- CRECE (2006). *Pobreza rural: Diagnóstico y evaluación de las políticas nacionales*. Manizales.
- DANE & DNP (2010). *Resultados cifras de pobreza, indigencia y desigualdad 2009*. Recuperado el 5 de junio de 2011 de la página web <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=Crk3ZivixSk%3D&tabid=337>
- DANE (2011). Boletín de Prensa. Publicado el 30 de junio.
- Gordon, P. & Jaffee, S. (1992). *Exporting High-Value Food Commodities*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development.
- Malagón, D. (2002). Los suelos de Colombia. *Revista de la academia de ciencias geos*, 46, (135).
- Ministerio de Agricultura (2001). *Agrovisión Colombia 2025*. Bogotá.
- Ministerio de Agricultura (2006). *Apuesta exportadora agropecuaria Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2006-2020*.
- Minot, N. y Ngigi, M. (2003). Conference Paper No. 7 Are Horticultural Exports a Replicable Success Story? Evidence from Kenya and Cote d'Ivoire. Presentado en la conferencia de la InWest, IFPRI, NEPAD y CTA "Successes in African Agriculture". Recuperado en el mes de junio de 2009, del sitio web de la IFPRI: <http://www.ifpri.org/events/conferences/2003/120103/papers/paper7.pdf>
- Norton, R.D. y Balcázar, A. (2003). A study of Colombia's agricultural and rural competitiveness. Estudio desarrollado para la FAO, el Banco Mundial y USAID.
- Norton, R.D. y Argüello, R. (2007). *La competitividad agrícola y forestal de Colombia, Tomo I*. Estudio preparado para proyecto MIDAS.

- Olivera, M. (2010). El gasto público en el sector agropecuario (PNUD). Informe de consultoría para el PNUD.
- Perfetti, J.J. (2009). *Crisis y pobreza rural en América Latina: El caso de Colombia*. Documento de trabajo No 43, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, Santiago, Chile.
- Perfetti, J.J. (2010). Análisis de las políticas y la institucionalidad del sector agropecuario (PNUD). Informe de consultoría para el PNUD.
- Reina, M. & Zuluaga, S. (2003). *Bases para un modelo agroexportador para Colombia*. Estudio de Fedesarrollo.
- Salgado, C. (2004). Economías campesinas. En Machado, A., Salgado, C. & Vásquez, R. (2004). *La academia y el sector rural 1*. Bogotá: Esfera editores.
- Vélez, A., Campos, A., Córdoba, S. & Anzola, J.F. (2010). *Invierta en Colombia: Sector agroindustrial colombiano Vol I*.

En este Cuaderno se presentan las memorias de un debate convocado por Fedesarrollo en mayo de 2001, orientado a evaluar la política comercial del agro colombiano y el desaprovechamiento de las oportunidades de crecimiento del sector que ofrece el mercado mundial.

Uno de los cambios estructurales más importantes que ha tenido la economía mundial en los últimos años ha sido el aumento de los precios internacionales de los productos agrícolas. Aunque durante mucho tiempo se registró una tendencia a la caída de los precios de los productos primarios en el mercado mundial, ese fenómeno se ha revertido en lo corrido de este siglo gracias a la creciente demanda por alimentos generada por el crecimiento de economías como las de China e India, y por los altos precios de los hidrocarburos que han encarecido los insumos agrícolas y han producido una mayor demanda por biocombustibles.

Varias economías latinoamericanas se han beneficiado de esta situación internacional. En los últimos años, países como Brasil, Perú y Chile se han convertido en grandes exportadores de productos agrícolas y agroindustriales, y han convertido sus sectores agropecuarios en motor de crecimiento económico. Entre tanto, Colombia ha tenido un comportamiento opuesto. La economía colombiana es una de las que menos exporta productos agrícolas en la región, y el sector agropecuario ha crecido menos que el promedio de la economía nacional en el pasado reciente. Esta situación es particularmente preocupante teniendo en cuenta que tres cuartas partes del área cultivable del país no se dedica a actividades agrícolas y que el desempleo rural supera el urbano.

Una de las razones por las cuales el agro colombiano no ha aprovechado el auge del mercado internacional tiene que ver con la política comercial de sector. Sólo dos ramas productivas de la economía colombiana conservan un tratamiento preferencial en cuanto a sus aranceles: el automotor y el agropecuario. En este último caso, la protección derivada de mecanismos como el Sistema de Franjas de Precios y las recurrentes salvaguardias han generado un sesgo anti-exportador que ha volcado los recursos del sector hacia el mercado doméstico, lo que se ha traducido en menores niveles de productividad y crecimiento, como lo muestra el debate cuyas memorias se presentan en este Cuaderno.