

Importancia de una política agrícola activa para el desarrollo competitivo del sector

Importance of an Active Agricultural Policy for the Competitive Development of the Sector

AUTOR



Rafael Mejía López

Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)

Palabras CLAVE

Sector agropecuario colombiano, política agrícola, desarrollo competitivo sectorial.

Colombian agricultural sector, agricultural policy, competitive development of the sector

Ponencia presentada en el marco del XXXVIII Congreso Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite

23 de junio de 2010



Resumen

El artículo hace un recorrido por los temas y las características del sector agropecuario nacional que fundamentan su importancia estratégica para el país y que, por lo mismo, debe ocupar un lugar prioritario de la agenda pública. Contiene las sugerencias y recomendaciones que al respecto la Sociedad de Agricultores de Colombia consignó en un documento que en su momento les entregó a los candidatos a la Presidencia de Colombia para las elecciones del año 2010.

Abstract

The paper goes through topics and characteristics of the Colombian agricultural sector that support its strategic importance to the country that places it high on the national agenda. It contains relevant suggestions and recommendations made by the Colombian Farmers Association compiled in a document that was previously made available to the candidates for the 2010 presidential elections.

Introducción

Según las Naciones Unidas, en el año 2050 la población mundial llegará a los 9.100 millones de habitantes (hoy es de 6.800 millones). Basándose en tal cifra, la FAO considera que el planeta tendrá que producir 70% más de los alimentos que produce hoy día.

Los países que presentarán la mayor demanda de alimentos son China e India, que para el año 2018 aumentarán en 21% el consumo de res y de pollo, el primero, y en 23% el de pollo el segundo. Asimismo, se calcula que China podría incrementar hasta 50% su ingesta de aceites de palma y de soya.

La FAO también cree que de hoy al año 2025 la demanda mundial de cereales y de carnes crecerá 42%.

Lo descrito indica que es necesario incorporar más tierras a la producción de alimentos (se estiman de unas 3,75 millones de nuevas hectáreas por año de aquí a 2030). Pero regiones como Estados Unidos y la Unión Europea ya utilizan el 97% de sus tierras aptas para la agricultura, y los estudios especializados anotan que son solo siete países de Latinoamérica y de África (tropicales todos), los que podrían disponer de las suyas para satisfacer los requerimientos en ese sentido. Se trata de Angola, Argentina, Bolivia, Colombia, Brasil, Congo y Sudán.

La Figura 1 muestra una proyección de las tasas de crecimiento anual de la producción y del consumo mundial (2010-2019) de algunos *commodities*,

con lo que es posible darse una idea de la magnitud del reto que plantea el crecimiento de la población y la escasez de hectáreas cultivables en términos de abastecimiento de comida.

Como se ve, resaltan el comportamiento del arroz, y especialmente el azúcar, cuyo consumo superará la producción. Para los aceites vegetales, en cambio, la situación es contraria.

Ahora bien, al observar los índices de los precios reales 1998-2019 (Figura 2), se advierte que los precios de casi todos los productos enunciados en la Figura 1 subieron en el período comprendido entre 2002 y 2010 y volvieron a caer, pero en todos los casos, después de la caída se situaron en niveles superiores a los registrados al inicio de la tendencia alcista.

El sector agropecuario colombiano en el siglo XXI

PIB

Luego de la crisis que atravesó en la última década del siglo pasado, en lo corrido del siglo XXI el sector agropecuario retomó su senda de crecimiento, aunque a un ritmo inferior al registrado para la economía como un todo. La recuperación se explica de manera especial por lo ocurrido en el renglón pecuario y por el mayor dinamismo presentado en la silvicultura y las actividades forestales (Tabla 1).

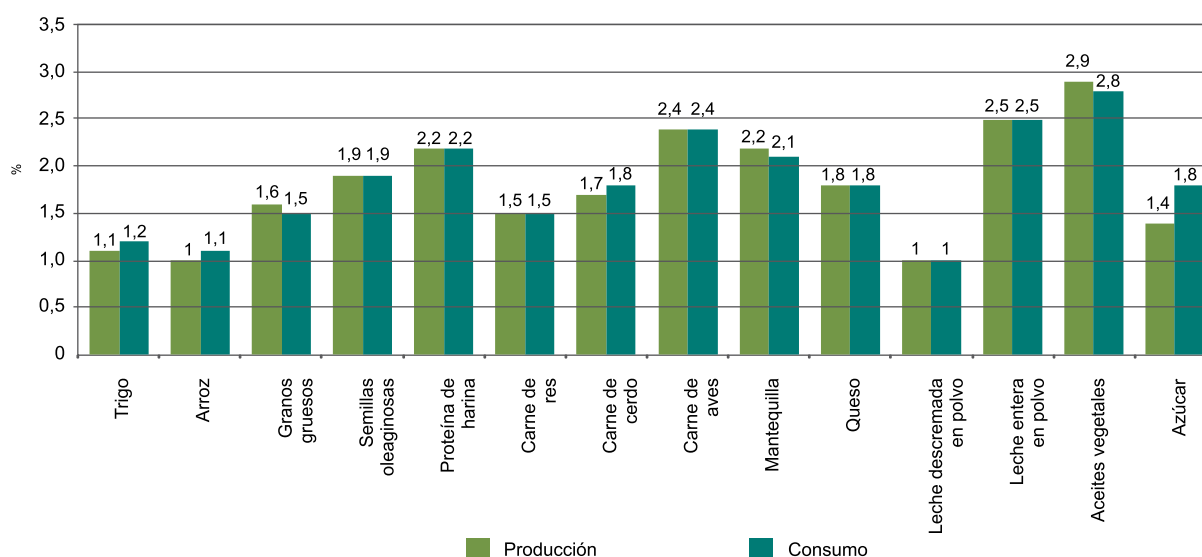


Figura 1. Tasas de crecimiento anual de la producción y consumo mundial 2010-2019.

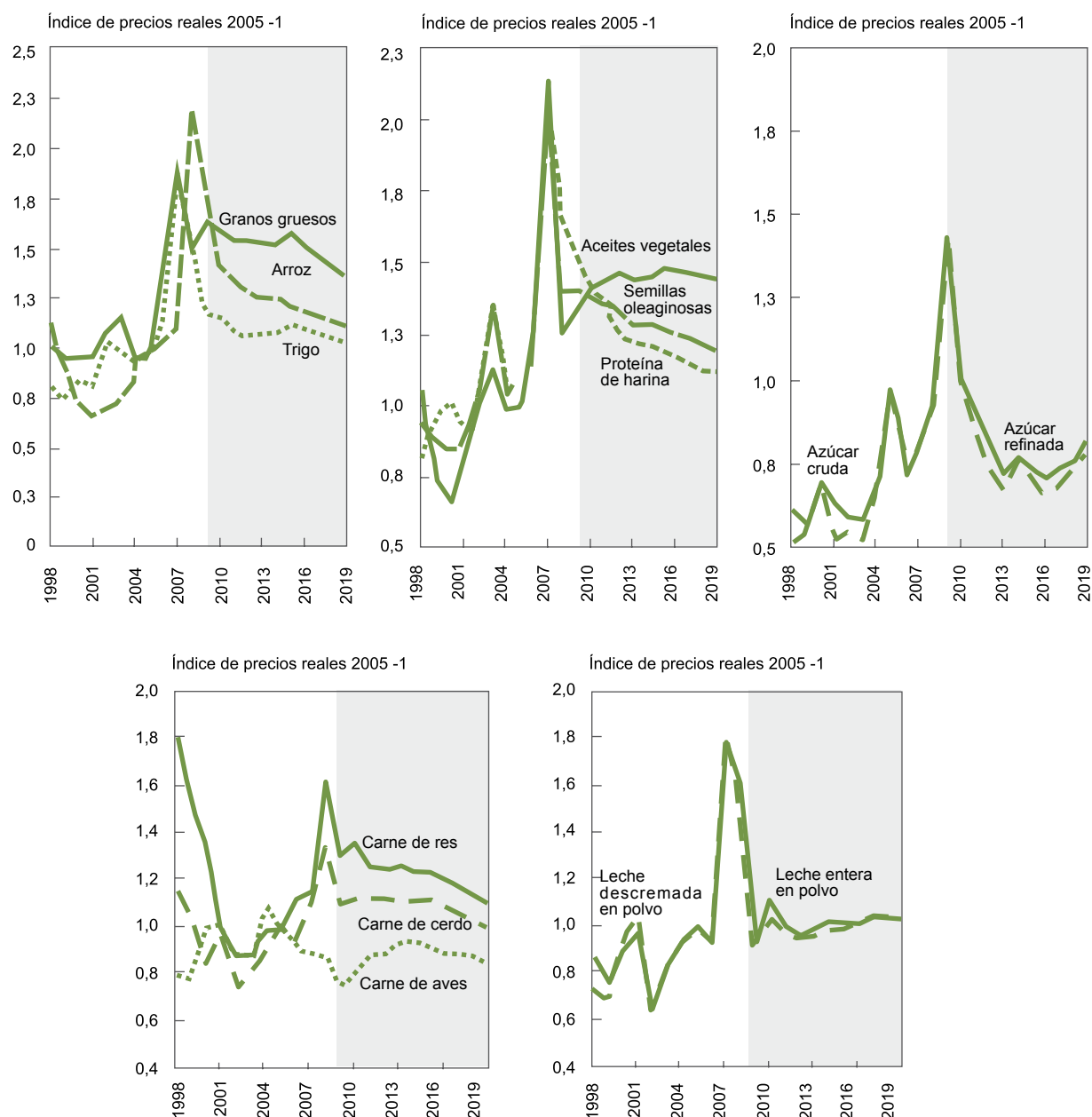


Figura 2. Índice de precios reales 1998-2019.

Área y producción

En los últimos 30 años, el área cosechada y la producción también se incrementaron, y a ello contribuyeron los cultivos permanentes o de ciclo largo, que reportaron un mejor desempeño relativo frente a los transitorios, los cuales se estancaron (Tabla 2).

La Tabla 3 discrimina los productos del renglón pecuario que, como se dijo, ha liderado la recuperación de la senda ascendente sectorial. Las aves

y los porcinos se exhiben como los jalonadores del conjunto.

Exportaciones, importaciones

Algo que sorprende es la evolución de las exportaciones y de las importaciones agropecuarias y agroindustriales. Los últimos diez años dan cuenta de un crecimiento del 7,5% del valor de las primeras, al tiempo que su volumen permanece casi inalterado. Y, a pesar de que el valor de las importaciones creció 9,7%, su volumen solo lo hizo 4,2% (Tabla 4).

Tabla 1. Tasa de crecimiento anual del PIB agropecuario por décadas 1980-2009

Concepto	1980 - 1990 ¹	1990 - 1999 ²	2000 - 2009 ³
Agropecuario, silvicultura, caza y pesca	2,6%	1,4%	2,9%
Agropecuario	2,6%	1,5%	2,9%
Agropecuario sin café	3,0%	2,1%	3,2%
Café	-0,1%	-3,0%	-0,5%
Otros agrícolas	2,7%	0,4%	3,1%
Pecuario	3,8%	3,8%	3,4%
Silvicultura, pesca y caza	3,3%	-2,5%	
Silvicultura, extracción de maderas y conexas			3,6%
Productos de la pesca			2,9%

(1) PIB a pesos de 1975; (2) PIB a pesos de 1975; (3) PIB a pesos de 2000

Fuente: DANE

Cálculos: SAC, Departamento de Estudios Agroeconómicos

Tabla 2. Tasas de crecimiento anual del área y la producción agrícola en Colombia

Concepto	1980 - 1989 %	1990 - 1999 %	2000 - 2009 %
Área Cosechada			
Total	0,7	-2,2	0,9
Transitorios	1,1	-5,6	-0,1
Permanentes	1,0	1,7	1,8
Café	-0,6	-1,1	1,4
Producción			
Total	2,1	1,4	1,6
Transitorios	3,7	-0,5	0,6
Permanentes	0,9	2,7	2,2
Café	-1,3	-4,9	-1,2

Fuente: Gremios de producción y Ministerio de Agricultura

Cálculos: SAC, Departamento de Estudios Agroeconómicos

Tabla 3. Tasas de crecimiento anual de la producción pecuaria en Colombia

Concepto	1990-1999 %	2000-2009 %
Total	2,90	3,40
Bobinos	2,00	1,50
Carne	1,80	1,70
Leche	2,50	1,00
Aves	6,40	6,60
Carne	6,80	8,10
Huevo	5,90	4,20
Porcinos	-2,00	6,70

Fuente: Gremios de producción y Ministerio de Agricultura

Cálculos: SAC, Departamento de Estudios Agroeconómicos

Tabla 4. Evolución de las exportaciones e importaciones agropecuarias y agroindustriales

Concepto	1991	2000	2009	Tasa de crecimiento promedio anual	
				1991-1999 %	2000-2009 %
Exportaciones					
Valor Fob con café (Miles US\$)	2.696.099	3.094.206	5.937.474	5,0	7,5
Valor Fob sin café (Miles US\$)	1.359.593	2.024.384	4.363.937	5,8	8,9
Volumen con café (t)	2.908.596	4.265.553	4.697.152	3,3	1,1
Volumen sin Café (t)	2.174.551	3.756.934	4.236.640	5,3	1,4
Importaciones					
Valor CIF	358.580	1.544.558	3.560.881	17,9	9,7
Volumen (t)	1.252.673	5.578.477	8.082.941	16,0	4,2

Fuente: DANE, DIAN

Cálculos: SAC, Departamento de estudios Agroeconómicos

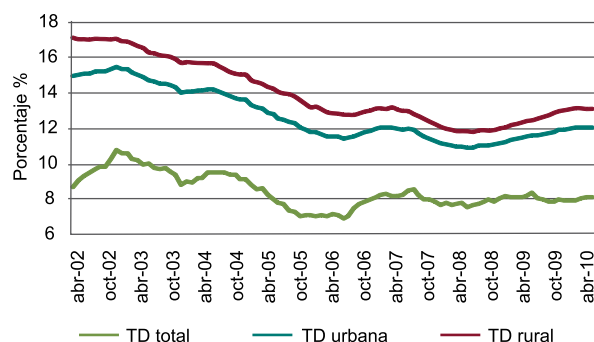


Figura 3. Tasa de desempleo en Colombia.

Políticas para el desarrollo competitivo y sostenible del sector

Antes de entrar al tema particular de las políticas para el desarrollo competitivo y sostenible del sector agropecuario, bien vale la pena mirar el tema de la tasa de desempleo en Colombia.

La línea inferior en la Figura 3 muestra cómo entre 2008 y 2010 la desocupación en las áreas rurales aumentó de 7,8 a 8,8%. Por eso no extraña que el Presidente electo de Colombia (Juan Manuel Santos Calderón) esté haciendo énfasis en la necesidad de generar empleo en el sector agropecuario y reducir la pobreza. Es que, como se indica en la Tabla 5, entre 2003 y 2008 no hubo cambio en el porcentaje de la población rural ubicada por debajo de la línea de pobreza y, lo que es aún más grave, la situada por debajo de la línea de indigencia se incrementó de 27 a 32,5%.

Así las cosas, resulta imperativo formular políticas sociales para el beneficio de las actividades del campo. Con el ánimo de contribuir a la tarea, la SAC y sus afiliados elaboraron un documento que se les entregó a los seis candidatos a la Presidencia de la República (y hoy día se está analizando con mayor profundidad con el equipo del Presidente electo), del cual se derivan las propuestas que se exponen a continuación.

Medidas de alcance macro y meso económico

Las medidas de alcance macro y meso económico señaladas por la SAC, se refieren en lo fundamental a tres puntos: tasa de cambio, infraestructura de transporte y tabla de fletes.

Tabla 5. Indicadores sociales en Colombia 2003-2008

Indicadores	Ubicación	2003 %	2008 %
Población bajo la línea de pobreza	Cabecera	46,3	39,8
	Resto	65,5	65,2
	Total	51,2	46,0
Población bajo la línea de indigencia	Cabecera	13,5	13,1
	Resto	27,0	32,6
	Total	17,0	17,8

Cálculos: Misión para el Empalme de la Serie de Empleo, Pobreza y Desigualdad.

Tasa de cambio

En Colombia la tasa de cambio exige un manejo adecuado del gasto público y del ingreso de divisas, la destinación de ingresos al incremento de las reservas o el prepago de deuda externa, y la implantación de políticas que mitiguen los efectos de la revaluación. La Figura 4 ilustra muy bien la relación que existe entre la tasa de cambio y los flujos de inversión extranjera.

Infraestructura de transporte

Las barras de la Figura 5 representan las carreteras pavimentadas por 1.000 habitantes. La más pequeña es Colombia. Esto significa que nuestro país es cada día menos competitivo por la infraestructura de transporte. De manera que la propuesta de la SAC apunta a seguir avanzando en su desarrollo, no solo en lo relativo a vías terrestres y fluviales, sino también a puertos, aeropuertos y ferrocarriles, y a todo lo concerniente a la logística.

Tabla de fletes

En opinión de la SAC, es necesario desmontar la tabla de fletes existente y permitir el libre mercado; de lo contrario, la competitividad del país permanecería en niveles muy bajos. Colombia es el segundo país de mayor costo de flete como proporción del valor de las exportaciones por kilómetro recorrido (0,92% por cada 1.000 kilómetros, por ejemplo, frente a 0,59% de Perú). Como proporción a las importaciones, presenta un costo de 1,3% por cada 1.000 kilómetros, mientras que en Brasil y Uruguay ese indicador es de apenas 0,5%.

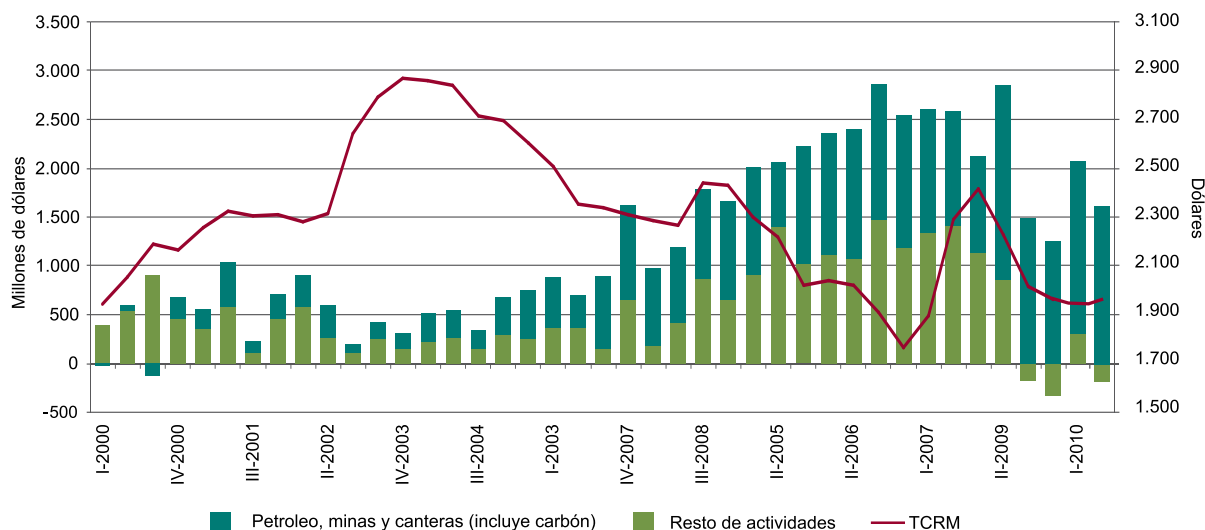


Figura 4. Flujos de inversión extranjera directa vs. tasa de cambio en Colombia.

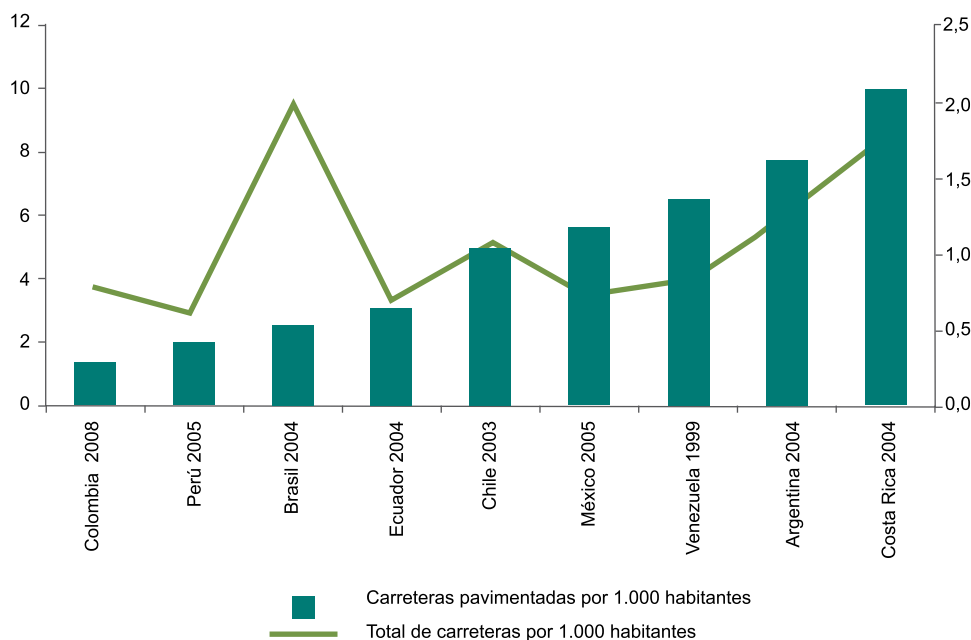


Figura 5. Kilómetros de carreteras por mil habitantes en Latinoamérica.

Medidas de política sectorial

Empleo y costo laboral

De los 4 millones de ocupados en el campo colombiano, 2,5 millones lo están en empleos informales; esto significa que más del 50% del empleo generado en el campo es informal.

Como se aprecia en la Tabla 6, entre 2008 y 2009 los trabajadores sin remuneración aumentaron 47%, en tan-

to que la categoría de jornalero-peón se redujo 3,2%.

Para enmendar tal situación, la SAC propone:

- Estimular la formalidad laboral y facilitar la educación.
- Ajustar los costos asociados a la nómina.
- Mejorar el ingreso de los trabajadores rurales, sin deteriorar la competitividad sectorial.


Tabla 6. Población y variación de la población según posición ocupacional. Zonas rurales

Posición ocupacional	Promedio móvil 12 meses			Promedio móvil trimestral		
	2008	2009	Var. %	Feb-Abr 09	Feb-Abr 10	Var. %
Total ocupados zonas rurales	3.851	4.191	8,8	4.089	4.379	7,1
Trabajador sin remuneración *	291	429	47,3	433	496	14,6
Trabajador por cuenta propia	1.773	2.006	13,1	1.912	2.039	6,6
Patron o empleador	182	225	23,7	201	249	23,9
Obrero, empleado del gobierno	66	63	(4,2)	61	66	8,8
Obrero, empleado particular	748	692	(7,5)	737	756	2,5
Empleado domestico	81	88	9,2	80	102	27,0
Jomalero peón	707	684	(3,2)	662	670	1,3

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH

* Incluye trabajador familiar y trabajador sin remuneración en empresas de otros hogares

Nota: Miles de personas

Regulación en materia de competencia y ataque frontal al contrabando

En cuanto a competencia, la SAC propone que el Gobierno desarrolle el marco legal relativo al sector agropecuario, armonizando la actividad agrícola con la regulación de la promoción de la competencia.

Por la parte del contrabando de productos agropecuarios, hay que insistir en lo perjudicial del mismo, en especial el originado en Ecuador y Venezuela, e inclusive el originado en Colombia dirigido a esos países vecinos. Por tanto, es imperativo endurecer los castigos para evitarlo, y fortalecer el comité anti-contrabando.

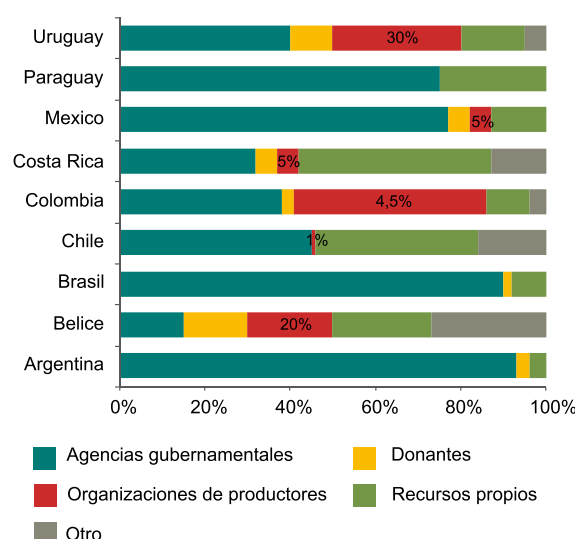
Institucionalidad pública

En este sentido, la SAC propone atender temas relacionados con la normatividad que incorpora la política de desarrollo rural. Además, fortalecer la institucionalidad pública agropecuaria y los instrumentos de política sectorial, en áreas específicas como investigación, extensión, protección sanitaria y desarrollo rural.

Vale traer a colación el limbo jurídico, por cuenta de la declaración de inconstitucionalidad del estatuto de desarrollo rural, en el que se encuentra el sector agropecuario.

Innovación y desarrollo tecnológico

Sorprende que en Colombia más del 45% de la investigación la lleve a cabo el sector privado, cuando en países como Brasil o Argentina es el


Figura 6. Fuentes de financiamiento de la investigación agropecuaria 2006.

sector público el que la acomete (Figura 6). De hecho, la tasa de crecimiento anual del gasto total en investigación agropecuaria pública para el periodo 1981-2006 en Colombia fue de 0,41%, mientras que países como Costa Rica, Honduras o Nicaragua aumentaron sus inversiones en niveles superiores al 1,5% promedio anual.

Así que el Gobierno debe priorizar el tema de la innovación y el desarrollo tecnológico agropecuario en su agenda, y ser más audaz y creativo a la hora de invertir recursos y promover el acceso a los resultados de los productores, independientemente de la escala en la que operen.

Asociatividad y empresarización

Si el país quiere ser competitivo, es necesario que se formulen políticas y se diseñen instrumentos legales que estimulen la asociatividad, el desarrollo empresarial y, sobre todo, la formalidad en el sector agropecuario y rural para generar riqueza, bienestar social y estímulo a la inversión privada

Comercialización

En la actualidad, las exportaciones del sector agropecuario están concentradas en tres países: Estados Unidos, la Unión Europea y Venezuela (Figura 7). Por eso la SAC ha insistido en la necesidad de abrir nuevos mercados, especialmente en la región Asia Pacífico, que se espera tenga una tendencia de demanda incremental. Se prevé que el crecimiento de Estados Unidos en los próximos años será limitado, como lo será el de la Unión Europea. Y por el lado de Venezuela, siempre hay incertidumbre por el vaivén que tienen las relaciones con ese país.

La estructura de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales que aparece en la Figura 8 muestran una gran concentración en banano, flores y café.

De manera que la SAC propone medidas en los ámbitos tanto de comercialización externa como de comercialización interna, así:

Comercialización externa:

- Culminar negociaciones con Corea del Sur y entrar en negociaciones con países del APEC (Asia-Pacífico).
- Acompañar los procesos comerciales existentes.
- Generar instrumentos de promoción comercial.

- Mantener condiciones de protección actuales, debido a que los niveles arancelarios de Colombia se asemejan a los aplicados por la comunidad internacional

Comercialización interna

- Reducir la acción de los intermediarios comerciales, mediante el desarrollo de infraestructura de almacenamiento, que debe estar en manos de los productores.
- Establecer políticas que estimulen la generación de valor agregado a partir de la producción agropecuaria.

La Figura 9 exhibe con claridad la situación del financiamiento para el sector agropecuario, que está muy por debajo del promedio latinoamericano.

Por tanto, la SAC propone:

- Fortalecer el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA) en lo patrimonial y en lo normativo.

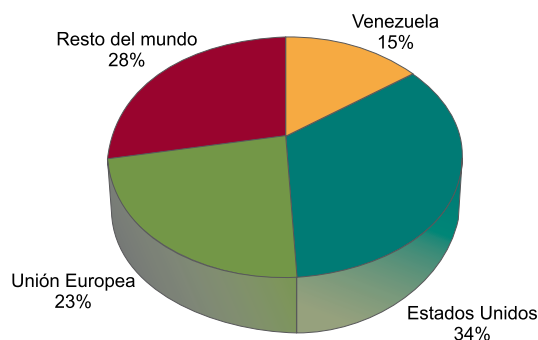


Figura 7. Destino de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales de Colombia. 2009. (En términos de valor)

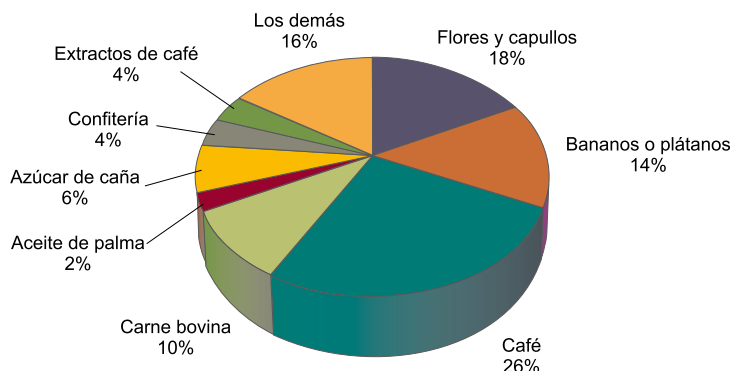
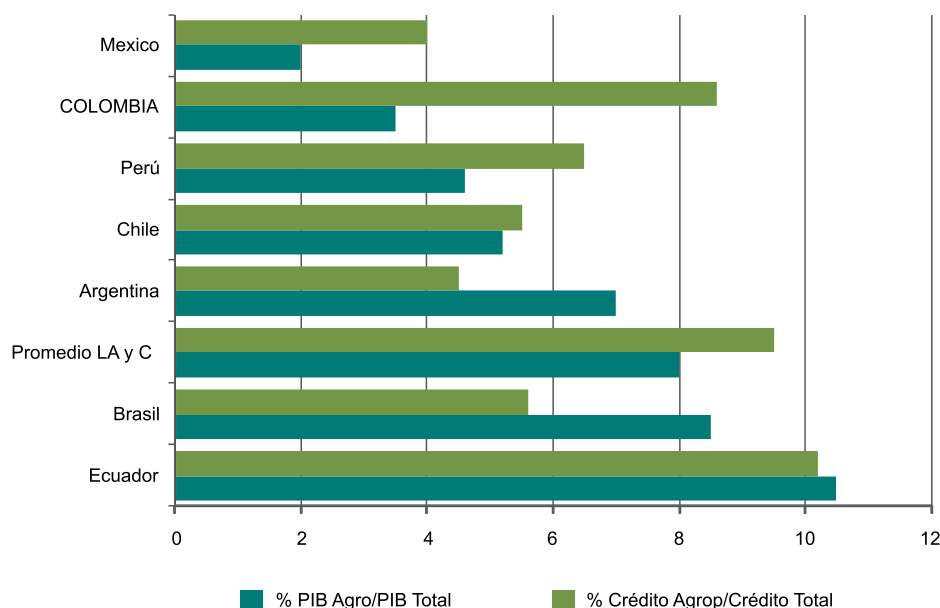


Figura 8. Estructura de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales de Colombia 2009. Enero-diciembre. (En términos de valor).



Fuente: Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009. Cepal

Figura 9. PIB agropecuario/ PIB total y crédito agropecuario/crédito total 2008.

- El mismo debe estar atado a las necesidades de mediano y largo plazo del sector agrícola.
- El sistema debe ser instrumento de política orientado a estimular la inversión, promover el desarrollo empresarial y la formalización del sector, por medio de tasas o de acceso a crédito en condiciones preferenciales.
 - Repensar el esquema de crédito asociativo e implementar programas de financiamiento de proyectos productivos empresariales de largo plazo.
 - Promover el fortalecimiento de un sistema de información confiable, a partir de mecanismos como la creación de un registro nacional rural.
 - Desarrollar el mercado de capitales como mecanismo para irrigar recursos de crédito al sector, valiéndose de instrumentos como los mercados de futuros.
 - Profundizar y estimular esquemas de aseguramiento, no solo a la producción, sino también al precio y otros factores como tasa de cambio. (Es clave mirar y evaluar el tema de las garantías y sistemas de aseguramiento en el sector).

Políticas ambientales y gestión del recurso hídrico

A veces las políticas ambientales van por un lado y la producción agropecuaria por otro. La SAC por ello

propone que las autoridades en la materia legislen concertadamente en asuntos sensibles, y discutan las posiciones transversales que conlleven a la sostenibilidad integral de la actividad productiva. La idea es alinear las políticas ambientales en relación con la producción agropecuaria.

Cambio climático y desarrollo sostenible

Las investigaciones al respecto dan cuenta de que el cambio climático provocará el descenso (o el aumento) de la productividad agrícola mundial. En Colombia, se reduciría entre 5 y 15%. Pero en países vecinos como Venezuela, Perú y Ecuador, lo haría aún más: 15-25%. Por el contrario, la zona norte de Estados Unidos y el sur de Canadá verán incrementarse la suya entre 5 y 25%.

No cabe duda entonces, que es urgente implantar un marco de políticas y programas que permitan la adaptación y mitigación del cambio climático (uso adecuado del suelo y el recurso hídrico, infraestructura de riego y drenaje, e investigación)

Insumos agrícolas

Como se sabe, los insumos agrícolas representan el 31% de los costos del sector en Colombia, y esta cifra es excesiva, en especial cuando se compara con la de países como Brasil, Costa Rica y Ecuador (Figura 10).

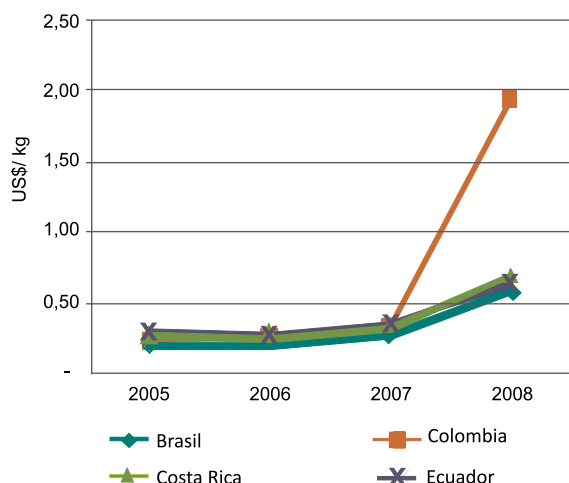


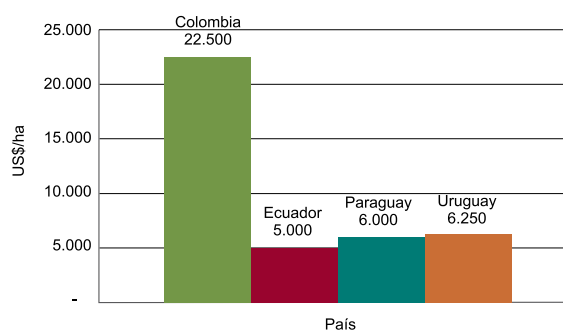
Figura 10. Precios implícitos fertilizantes (2005-2008).

El Gobierno debe implementar medidas orientadas a eliminar imperfecciones del mercado que se presenten e incidan en forma significativa en la estructura de costos. Una de ellas es la manera como se obtiene la financiación para la compra de los insumos: en muchos casos la hace directamente el comercializador de los mismos, lo que incrementa los costos del agricultor.

Valor de la tierra

Hay que atacar el mercado especulativo de la tierra. En Colombia es mucho más costosa que en Uruguay, Paraguay y Ecuador (Figura 11). Por supuesto que también hay que buscar que los impuestos prediales se puedan deducir en el 100% contra renta, lo mismo que el fortalecimiento de la institucionalidad pública para ejercer una labor de saneamiento y crear mecanismos legales que permitan el trámite expedito y de bajo costo en el saneamiento de la propiedad.

En la actualidad hay un mercado internacional de tierras; hay países vendedores y hay países compradores. A título ilustrativo, valga mencionar casos como



Fuente: Departamento de Comercio SAC

Figura 11. Precio por hectárea de terrenos productivos (alrededor de 20 ha).

los de Arabia Saudita, Emiratos Árabes, Corea del Sur, China, Katar, Estados Unidos y Suecia, que han comprado por fuera de sus fronteras entre 500.000 y 2.800.000 hectáreas, e inclusive han tomado otras en arriendo.

Desarrollo de proyectos industriales y agroindustriales en grandes extensiones

Para poder incentivar el desarrollo de proyectos industriales y agroindustriales en grandes extensiones, es necesario hacer ajustes normativos (Ley 160 de 1994) que los promuevan y los faciliten.

Diversificación de la canasta energética

La SAC propone continuar fortaleciendo la producción de energía a partir de materias primas renovables y de reconocidas ventajas ambientales.

Por último, vale la pena insistir en que si el país no avanza en la transformación de su sector agropecuario y rural, difícilmente podrá alcanzar un desarrollo competitivo y sostenible que le permita ganar posición como abastecedor agrícola mundial, aprovechar las oportunidades y contribuir a la generación de empleo, bienestar y riqueza en el campo.