Diagnóstico de la competitividad agropecuaria de Colombia[1]

Diagnosis on the agricultural competitiveness in Colombia

ALVARO BALCAZAR VANEGAS[2]

LA COYUNTURA RECIENTE

El progresivo desmonte de los mecanismos tradicionales de protección a la producción agropecuaria nacional que tuvo lugar durante el proceso de apertura económica, puso en evidencia fallas fundamentales en sectores muy importantes de la estructura productiva del sector. Hasta ahora, en esta actividad productiva, las amenazas se han sobrepuesto a las oportunidades que ofrece la mayor internacionalización de los mercados. Esta situación es, en gran parte, consecuencia de que, con las notables excepciones de los cultivos perennes y tropicales, Colombia desarrolló un tipo de agricultura y unos patrones de uso de recursos que no pueden competir favorablemente con otros países y, frente a la crisis que sobrevino, el sector no estaba preparado para hacer factible y viable la reconversión productiva y tecnológica, pues el país no se había ocupado de desarrollar los principios técnicos para el adecuado aprovechamiento agrícola del medio tropical.

A lo anterior se agregan los efectos de la revaluación de la tasa de cambio, el reciente aumento de la tasa de interés, el clima de inseguridad rural que ahuyenta la inversión, la deficiente formación técnica de los recursos humanos, la carencia de la infraestructura básica y el deterioro de los recursos naturales. Todo ello ha conspirado contra la posibilidad de consolidar la recuperación del sector, no obstante los esfuerzos que viene haciendo el gobierno nacional desde 1993 en materia de incentivos a la inversión rural, como el Incentivo a la Capitalización Rural, y nuevos mecanismos de protección y apoyo a la producción, como los acuerdos de absorción de cosechas, la fijación de precios de intervención, los programas de refinanciación y normalización de la cartera de crédito, el aumento del CERT para los productos de exportación y la aplicación de salvaguardias contra la importación de arroz desde Venezuela, entre otras medidas.

Los cultivos de bienes importables, sobre todo de materias primas como los cereales y las semillas oleaginosas de ciclo semestral, han sido los más afectados. Las importaciones de estos productos, como materia prima para la industria de alimentos procesados, han crecido en términos de valor a tasas promedio anuales del 22% desde 1991, sustituyendo la producción

1. Este articulo es parte del documento aprobado por el CONPES el 7 de junio de 1995. como "Política de Competitividad Agropecuaria, Pesquera y Forestal", elaborado conjuntamente por la Unidad de Desarrollo Agrario del DNP y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

2. Jefe Unidad Desarrollo Agrario. Departamento de Nacional de Planeación. Santafé de Bogotá. D.C., Colombia.

nacional. En otros, se ha optado por la importación de productos semielaborados que reducen las posibilidades de agregación de valor a nivel nacional.

Paralelamente, los impactos positivos esperados con la adopción del nuevo modelo de desarrollo sobre la producción de exportables se han visto contrarrestados parcialmente por el proceso de revaluación, los altos costos financieros recientes y la caída de precios internacionales, además de las restricciones para-arancelarias impuestas por los países desarrollados. Por su parte, en el caso del café, los efectos dramáticos de la broca han reducido considerablemente la productividad y la rentabilidad del cultivo.

Como resultado de lo anterior, el comportamiento de la balanza comercial agropecuaria en el período 1990-1994 presentó en sus saldos una disminución anual promedia del 6,6%, evidenciando el menor dinamismo de la actividad agroexportadora frente a las importaciones agropecuarias.

Para el período 1990-1994, el PIB agropecuario registró un crecimiento anual promedio de apenas 1,4% o de 2,1 % si se excluye el café. El crecimiento promedio de estos años representa un notable descenso frente a aquel observado entre 1986 y 1990, que fué de 4,5 %, 4,4% si se excluye el café.

En el aspecto social se destaca el incremento de la pobreza rural medida por los ingresos, la cual aumentó de 26% al 35% entre 1991 y 1992, dejando como resultado la ampliación de la brecha entre ingresos rurales y urbanos. La disminución del empleo rural ocasionado por la crisis de la agricultura comercial es el principal factor que explica la agudización reciente de la pobreza rural.

Desde el punto de vista ambiental, en Colombia subsiste el uso de ciertas prácticas agropecuarias que deterioran el medio ambiente, como son el manejo indiscriminado de los agroquímicos, la mecanización inadecuada y la tala y quema de bosques. Tales prácticas ocasionan contaminación de aguas superficiales, erosión y compactación de suelos, destrucción de bosques y pérdida de biodiversidad, entre otros hechos. Muchos de estos procesos han tenido efectos desfavorables sobre la productividad media del sector.

En Colombia subsiste el uso de ciertas prácticas agropecuarias que deterioran el medio ambiente.

OBSTACULOS A LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO

Inseguridad

La situación de inseguridad y el clima de violencia que reina a todo lo largo y ancho de nuestra geografía rural es uno de los factores que más inciden negativamente en la competitividad del sector agropecuario colombiano. Al ahuyentar la inversión e impedirla administración directa en las empresas agrícolas y ganaderas, se ha deteriorado la productividad y debilitado los incentivos para que los productores adopten las innovaciones tecnológicas que la sustentan. La innovación y el cambio técnico son muy difíciles de realizar bajo condiciones de inseguridad. Reestablecer la paz y el clima de seguridad en los campos es, por lo tanto, una condición necesaria para la construcción de ventajas competitivas en el sector agropecuario.

Deficiente infraestructura económica

La precariedad de las redes terciarias y secundarias y la mala calidad de la red primaria de comunicaciones terrestres es otro elemento que consume grandes márgenes de competitividad del sector rural. En Colombia, los costos de transporte son muy elevados y extremadamente diferenciados, aun en comparación con los que registran países de similar nivel de desarrollo. Además, es notable el escaso desarrollo de la infraestructura de manejo, conservación y transporte idóneo, sobre todo de productos como carnes, frutas y hortalizas, para los cuales el país tiene ventajas competitivas naturales, pero que no puede aprovechar por falta de infraestructura y tecnología adecuadas.

Patrón de producción ineficiente

Gran parte de la agricultura de ciclo semestral, sobre todo la de granos y semillas oleaginosas, no responde eficientemente a las condiciones agroecológicas tropicales. Este hecho se refleja en la vulnerabilidad que han demostrado esos cultivos a los procesos de apertura comercial. Sus rendimientos en Colombia (y en el trópico en general) son inferiores a los que se obtienen en los países templados y subtropicales, y la cantidad de

insumos (fertilizantes, plaguicidas, etc.) que se requieren para sacar adelante los cosechas es muy superior a la que se necesita en esos países. Tal situación se traduce en costos de producción por unidad de producto que dejan por fuera de competencia a la producción nacional, aun en los mercados internos. A esto se agregan las distorsiones que registra el mercado de tierras, las cuales determinan unos precios de la tierra muy superiores al valor capitalizado de los beneficios de la producción agropecuaria.

A pesar de que los rendimientos físicos por hectárea cultivada no determinan, por sí solos, ventajas competitivas, sí reflejan condiciones favorables en las cuales se sustenta la competitividad. Los indicadores utilizados por FENALCE para los cereales muestran, en 1994, una situación especialmente grave en el caso de maíz, con productividades de 1,8 t/ha frente a 6,9 en Estados Unidos y 2,8 en México. En cultivos tropicales la situación es bastante diferente. Según cifras de la FAO, Colombia registra altos niveles de productividad en caña de azúcar, café, palma de aceite y banano, y similares al promedio internacional en el caso del cacao, pese, en este último caso, a la precariedad técnica de sus explotaciones.

Deterioro de la inversión y la capacidad productiva

El estancamiento de la inversión en el sector rural es un impedimento claro a la competitividad. Hay serios indicios de que en los últimos diez años se ha deteriorado la capacidad productiva en varias actividades del sector, originada en el efecto combinado del freno a la inversión en infraestructura y equipo, el deterioro de la base de recursos naturales en algunas zonas y la dificultad para realizar una adecuada gestión y administración de las empresas agropecuarias ante los problemas de orden público.

Desde finales de la década del 70, la agricultura colombiana viene registrando un proceso de deterioro de la mecanización, a juzgar por la disminución del parque de maquinaria agrícola y la potencia mecánica disponible. En 1994, el número de tractores con menos de 15 años sólo alcanzó la cifra de 14.371 unidades, mientras que en 1974 había 28.589. La potencia mecánica disponible se redujo en el mismo período de 0,8 a 0,5 caballos de fuerza por hectárea cosechada de cultivos mecanizados. A este problema se suman los efectos de las inadecuadas prácticas de mecanización y manejo de suelos, las cuales han ocasionado procesos de compactación, destrucción de la fertilidad natural del suelo y erosión.

El estancamiento de la inversión en el sector rural es un impedimento claro a la competitividad.

Deficiencias en el sistema de Investigación y Desarrollo Tecnológico

En el sector agropecuario, el país ha logrado desarrollar su más compleja estructura institucional y su mayor capacidad de investigación y desarrollo científico y tecnológico. Esta estructura es el resultado del esfuerzo de inversión tanto del estado como del sector privado para conformar una red de centros de investigación, entre los que sobresalen CORPOICA, CENICAFE, CENICAÑA, CONIF, CENIPALMA y CENIACUA. Además, el país cuenta con la presencia de uno de los centros más importantes del sistema internacional de investigación agropecuaria, como es el CIAT. Todo ello configura una fortaleza que el país está obligado a aprovechar eficientemente para impulsar el desarrollo tecnológico del sector.

No obstante lo anterior, en materia de desarrollo tecnológico, el país muestra un rezago importante en cuanto a inversión en investigación, ya que ésta representó apenas el 0,5% del PIB sectorial en el pasado cuatrienio, cuando en países de similar desarrollo se ubica en niveles promedio del 1.5%.

Además, el papel que han desempeñado las instituciones de investigación y desarrollo tecnológico en el modelo de desarrollo agrario del país contribuyó a la rigidez de su estructura productiva, al no generar alternativas que le permitieran a los productores sobreponerse a las situaciones de crisis de los cultivos principales. De otra parte, ha sido mínima la inversión destinada a investigaciones que promuevan la producción de nuevos cultivos promisorios acorde con la dinámica del mercado externo (por ejemplo, frutas tropicales y hortalizas, especies forestales, productos de la pesca y la acuicultura, entre otros), y aún menos atención se ha prestado a la investigación y desarrollo de tecnologías de postcosecha (clasificación, empaque, almacenamiento, transporte, etc.) y a sistemas productivos agrícolas que minimicen los impactos ambientales negativos o generen impactos positivos.

A las deficiencias mencionadas se agregan los problemas recientes, asociados con la transición del modelo de organización institucional para la investigación y el desarrollo tecnológico agropecuario. CORPOICA, que asumió las responsabilidades de investigación y transferencia de tecnología que correspondían al Instituto Colombiano Agropecuario-ICA, todavía enfrenta procesos de ajuste, aunque avanza con rapidez hacia su consolidación. Así mismo, la asistencia técnica a pequeños productores que antes prestaba el ICA, se ha trasladado a los municipios, a través de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATAS, las cuales hasta ahora están en proceso de conformación y consolidación institucional, pese a que desde 1989 había sido prevista su constitución. Estos cambios contribuyeron transitoriamente a debilitar la capacidad de ajuste y adaptación del sector agropecuario a las nuevas condiciones de la economía y los mercados.

Inadecuada calificación de la mano de obra

La modernización tecnológica del sector y su flexibilidad y capacidad de respuesta a las variaciones de la demanda, requieren una mano de obra con adecuados niveles educativos y de capacitación laboral.

A pesar de su disminución en la última década, los niveles de analfabetismo en las áreas rurales de Colombia se ubican en un nivel del 23%, mayor al registrado en países como Costa Rica, Chile o Uruguay. El acceso de la población a la educación primaria en las áreas rurales es del 63%, presentándose una altísima deserción, de tal manera que a nivel secundario no llega sino el 11 % de los estudiantes que inician la primaria, y a niveles superiores de educación el 0,5%. En estos últimos dos niveles, Colombia está por debajo de países de similar desarrollo como Chile, Uruguay, Costa Rica y Ecuador. Como resultado de ello, la escolaridad promedio de la población con más de 24 años en las zonas rurales de Colombia es de 3,2 años, mientras en las zonas urbanas es de 7 años.

La inadecuada calificación de la mano de obra, por lo tanto, es un impedimento para el cambio y la innovación técnica.

La capacitación tecnológica y de formación empresarial tienen, igualmente, serias limitaciones por su falta de adecuación a los requerimientos del sector agropecuario en cuanto a calificación de la mano de obra, tanto a nivel de educación media, superior y especializada, como de formación laboral. Es muy difícil conseguir trabajadores y operarios con los conocimientos y el entrenamiento que requiere la utilización de algunas prácticas de cultivo de reconocida conveniencia para la productividad y la reducción de costos; el perfil profesional de la mayoría de asistentes técnicos no es el adecuado para proporcionar un servicio integral que tenga en cuenta la rentabilidad de sus propias recomendaciones técnicas. La inadecuada calificación de la mano de obra, por lo tanto, es un impedimento para el cambio y la innovación técnica y administrativa en la producción agropecuaria.

EL PRESENTE Y EL FUTURO: PRIVILEGIAR LAS OPORTUNIDADES

Las tendencias internacionales en el comercio de productos agropecuarios presentan grandes incertidumbres, pero también traen consigo nuevas oportunidades de mercado.

La incorporación de los productos agropecuarios en la última ronda de negociaciones del GATT, así como los compromisos firmados en cuanto a reducción gradual de los subsidios, aunque no colmaron las expectativas de los países en desarrollo, representan señales bastante claras de una tendencia mundial hacia la configuración de un mercado internacional más abierto y menos distorsionado por prácticas proteccionistas y de subsidio a las actividades agropecuarias.

El mercado internacional de los productos agrícolas básicos, sobre todo cereales y semillas oleaginosas de cultivo semestral, presenta tendencias de largo plazo de precios a la baja, que se explican por el progreso formidable de la productividad y de las técnicas de producción y el estancamiento del consumo mundial. Para los países tropicales y en vía de desarrollo, como Colombia, será muy difícil alcanzar ventajas competitivas internacionales en este tipo de productos.

A diferencia de los cereales y las semillas oleaginosas de ciclo corto, las tendencias mundiales del consumo y el comercio señalan a las frutas tropicales, las hortalizas y legumbres frescas, los aceites, las almendras, los

moluscos y crustáceos, entre otros, como mercados dinámicos y de precios relativos favorables, principalmente en los países de alto nivel de ingreso. Otros productos con mercados promisorios son los que se originan en cultivos de palmas (palmitos y aceite de palma, por ejemplo) y los obtenidos en virtud de procesos de diferenciación de calidades (como es el caso de los cafés especiales). También entran en esta categoría de mercados dinámicos, los productos agrícolas no alimenticios como maderas, pulpas y celulosas. Todos ellos ofrecen oportunidades importantes a los países tropicales, donde la biodiversidad constituye un recurso para satisfacer el deseo de novedad en los nuevos hábitos de consumo. Más recientemente, y como consecuencia de la preocupación por problemas ambientales, se empieza a privilegiar en algunos mercados el uso de materias primas biodegradables y naturales, así como el consumo de alimentos obtenidos con base en prácticas de agricultura biológica y orgánica.

En este escenario, el mercado internacional ofrece posibilidades para impulsar el crecimiento de nuestra producción agropecuaria, pesquera y forestal. Sin embargo, el aprovechamiento de estas oportunidades depende de la adecuada articulación de los procesos de producción-procesamiento-comercialización, acordes con las demandas más dinámicas de los mercados, y del impulso a productos diferenciados y de alta calidad, así como de productos orgánicos y ambientalmente sostenibles orientados a mercados altamente especializados. Adicionalmente, deberá mejorar la capacidad empresarial del país para la comercialización internacional.

Las oportunidades que ofrece el mercado mundial no implican dejar de lado las vinculadas al desarrollo del mercado interno en algunos renglones agrícolas y pecuarios, en los cuales el consumo per cápita es relativamente bajo comparado con otros países de mayor desarrollo, como es el caso de la carne, de los derivados de la leche, de la papa y del arroz. Así mismo, los mercados de países vecinos ofrecen buenas posibilidades, sobre todo para productos frescos no comercializables, como frutas y hortalizas frescas, pulpas de fruta, papa, leche y derivados lácteos líquidos, así como carne en canal o en cortes especiales no congelados.

Las posibilidades de desarrollo agropecuario del país, dependen del diseño de una estrategia de competitividad y de integración comercial.

En síntesis, las posibilidades de desarrollo agropecuario del país, en un contexto de apertura e internacionalización de la economía, dependen básicamente del diseño y puesta en marcha de una estrategia de competitividad y de integración comercial que privilegie la creación de ventajas en el mercado internacional, mantenga niveles adecuados de protección a la producción nacional y establezca mecanismos eficaces de lucha contra la competencia desleal.

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA POLITICA DE COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA, PESQUERA Y FORESTAL

Lograr y afianzar la competitividad a mediano y largo plazo de la producción agropecuaria, pesquera y forestal constituye un objetivo fundamental de la política sectorial. Esta política está orientada a dotar al sector de las condiciones que le permitan adaptarse a los crecientes procesos de integración económica y aprovechar las oportunidades que ofrece la apertura progresiva de los mercados.

Para ello, se deberá incrementar la inversión, diversificar la producción y modernizar la gestión técnica y administrativa de las empresas, con el fin de lograr aumentos importantes en la producción, el empleo y las exportaciones de productos agropecuarios. En el marco de esta política, será compromiso nacional, en un claro esfuerzo de concertación entre el sector público y el privado, adelantar acciones orientadas a crear condiciones propicias para la competitividad en materia de financiación, de oferta de servicios de investigación y transferencia de tecnología, de capacitación de los recursos humanos, de fomento a la agroindustria, de promoción de prácticas de cultivo y tecnologías ambientalmente sanas y de ampliación de la infraestructura física y de las comunicaciones en las áreas rurales. Esto se complementará con medidas orientadas a desarrollar un marco normativo y regulatorio del comercio externo e interno, de los aspectos ambientales y sanitarios, así como de los aspectos institucionales y de control.

El gobierno adelantará esta política siguiendo los principios de concertación entre el sector público y el

privado, de integración entre sectores de la producción y de focalización en regiones y productos con potencial en mercados externos e internos.

Las estrategias del gobierno nacional para crear y desarrollar ventajas competitivas en el sector agropecuario, pesquero y forestal son las siguientes:

- Recuperar un clima social más pacífico, equitativo y solidario. Esta estrategia involucra la política para la paz, la seguridad y la justicia, y la de inversión social rural, cuyos objetivos buscan facilitarle a la población rural pobre el acceso a los recursos productivos (tierra, crédito y asistencia técnica) y a los servicios sociales básicos (vivienda y saneamiento básico, educación, salud y seguridad social integral). Esta política fué formulada en el Documento CONPES No. 2745 aprobado el 7 de diciembre de 1994 ("Política de modernización rural y desarrollo empresarial campesino") y se refleja claramente en el Plan de Inversiones del Salto Social, donde el gasto social rural del período 1995-1998 alcanza la cifra de 0,44% del PIB en contraste con el 0,24% del período 1991 - 1994.

- Desarrollar una política sectorial activa que cree y consolide ventajas competitivas en el sector agropecuario, pesquero y forestal, proteja las actividades eficientes pero expuestas a distorsiones de mercado y apoye la reconversión de los sectores no competitivios de la estructura productiva agropecuaria.

Desarrollar una política sectorial activa que cree y consolide ventajas competitivas en el sector agropecuario, pesquero y forestal.

- Se buscará, en primer lugar, desarrollar una estructura económica basada en la producción de bienes comercializables de alta elasticidad-ingreso de demanda, orientados a mercados dinámicos y de alto poder adquisitivo, para los cuales el país posea condiciones naturales favorables. En segundo lugar, proteger, con márgenes razonables, las actividades productivas agrarias cuando la producción nacional sea eficiente, pero su competitividad se encuentre amenazada por distorsiones y coyunturas desfavorables del mercado. En tercer lugar, reconvertir, en forma gradual, las producciones en las cuales el país no posee ventajas comparativas y tiene que enfrentar, además, mercados internacionales distorsionados por los subsidios y el proteccionismo que practican las naciones más industrializadas.

- Concertar con el sector privado Acuerdos Sectoriales de Competitividad, en los cuales los productores, empresarios y campesinos, los trabajadores y el gobierno identifiquen los problemas que deben resolverse en el corto, mediano y largo plazo. Dichos acuerdos contendrán, así mismo, las acciones a que se comprometen los participantes en materia de adopción o reconversión tecnológica, gestión empresarial, inversión pública, financiación de la inversión y desarrollos normativos que permitan superar dichos problemas. Este instrumento permitirá también focalizar algunas acciones en los sectores dispuestos a hacer los cambios que les permita participar en una forma más eficiente en los mercados interno y externo. La eficacia y el éxito de la estrategia de concertación entre el sector público y privado exige la modernización y el fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional de los gremios de la producción. El gobierno seguirá apoyando las iniciativas del sector privado en esa dirección.

- Desarrollar la infraestructura económica indispensable para la competitividad. En particular, se ampliará y mejorará la red vial, tanto primaria como secundaria y terciaria, así como la estructura portuaria, y la electrificación y la telefonía social rurales.