

**LA AGRICULTURA
EN EL SIGLO XXI**

EPISODIO 104

La agricultura en el primer decenio del siglo XXI

Roberto Junguito Bonnet

El crecimiento económico del país se recuperó en el año 2000, luego de la contracción de 4,2 % registrada en 1999 y, a partir de 2003, la tasa anual de crecimiento del PIB comenzó a aumentar hasta alcanzar 6,9 % en 2007. El impacto de la gran recesión internacional de 2007-2009 sobre el crecimiento económico fue significativo, pero no devastador. Colombia logró mantener tasas de aumento anual del PIB positivas, con un mínimo del 1,7 % en 2009, que comenzó a elevarse en 2010, cuando alcanzó el 4 %.

En cuanto al comportamiento del sector agropecuario, las cifras disponibles señalan que si bien la tasa de crecimiento sectorial se recuperó después de la crisis de fin de siglo y en el año 2000 alcanzó el 3,8 %, la tasa de crecimiento anual promedio en el primer quinquenio de la década registró altibajos y fue tan solo del 1,7 %, con un comportamiento aún más decepcionante durante el segundo quinquenio, cuando creció a un ritmo del 1,3 % anual, que podría calificarse de “mediocre”.

Durante la primera década del siglo XXI la política agropecuaria buscó, luego de la crisis económica de finales del decenio anterior, incrementar la producción, facilitando la inversión privada, especialmente la originada en el sector empresarial. Asimismo, durante la primera administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) se emprendió una reforma de fondo de las instituciones del sector, cuya principal decisión consistió en fusionar en una sola institución, el Incoder, cuatro entidades: el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Fondo DRI y el Incora, lo cual, para muchos analistas, resultó desafortunado.

Para dinamizar la producción se aplicaron, entonces, diversos instrumentos de política; por ejemplo, el crédito de fomento, los subsidios y apoyos por producto, un programa de impulso a las exportaciones agropecuarias y el programa Agro Ingreso Seguro (AIS), creado mediante la Ley 1133 del año 2007, con el objetivo de “[...] proteger los ingresos de los productores que resulten afectados ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía”.

En estos años se impulsó la firma de acuerdos de comercio con países y bloques de países, y especialmente el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, el cual generó mucho rechazo entre los gremios agropecuarios. Se debe resaltar que, en estos años, el entorno internacional (picos de precios agrícolas y alto crecimiento global) fue muy favorable para la economía y para el sector agropecuario de Colombia, aunque esto no se reflejó en un crecimiento destacable del PIB agropecuario, ni de las exportaciones del sector.

EPISODIO 105

Banco Mundial: una política de tierras en transición

Juan José Perfetti del Corral

El problema de la tierra rural en Colombia ha estado vigente por décadas y, no obstante las diferentes reformas adoptadas a lo largo del tiempo, a comienzos del siglo XXI este tema seguía formando parte importante de la agenda pública nacional. Por tanto, no extraña que el Banco Mundial, el cual en 1950 había identificado que uno de los principales impedimentos que se tenían para el desarrollo económico y social de Colombia era la distribución inequitativa de la tierra, cincuenta años después, en 2004, emprendiera un nuevo estudio, en el que se vuelven a examinar los problemas de la tierra rural en aspectos como “la dimensión y el impacto del problema del acceso a la tierra y su distribución inequitativa”. Este documento (que se referencia al final del presente texto) del Banco Mundial constituye el tema de este episodio.

En el trabajo se encontraron nuevas evidencias que permitieron “identificar posibles soluciones” para encauzar de manera más integral las intervenciones en asuntos relacionados con la tierra. En este orden de ideas, se consideraba que, para hacer realidad los propósitos del gobierno nacional de principios del nuevo siglo en cuanto al fomento del desarrollo económico, la equidad social y la transparencia y eficiencia del Estado en las áreas rurales, se deberían cumplir “con tres elementos críticos” para la transición.

Estos elementos eran: pasar de una estructura productiva basada en cultivos en los que el país no presenta ventajas comparativas, a una en la que se “enfoca en productos con alto valor agregado”; dejar atrás una economía rural fundamentada en la agricultura y avanzar hacia un “medio rural diverso y multifuncional”; y superar un ambiente de conflicto armado, polarización política e inseguridad para

darle paso a “una sociedad pacífica” caracterizada por la generación equitativa de oportunidades, la cual permita que los grupos más pobres de la sociedad sean parte activa de un “crecimiento generalizado”. Para la concreción de estos tres elementos “los temas de tenencia y amplio acceso a la tierra” resultaban críticos.

Particularmente, en el estudio se resaltaba cómo “la inversión privada depende de la seguridad de la tenencia de la tierra”, y cómo la inversión pública demanda mayores recursos que, entre otras cosas, provengan del impuesto predial. Asimismo, el desarrollo de las actividades económicas y rurales diferentes a las agropecuarias se verían favorecidas “si los hogares pudieran utilizar su tierra como garantía para obtener crédito formal”. Además, el uso productivo de las tierras subutilizadas representaba un potencial económico importante que ayudaba a la superación de los altos niveles de desigualdad del país mediante “el acceso a oportunidades económicas”.

Un primer tema que aborda el estudio del Banco Mundial tiene que ver con la distribución inequitativa de la tierra en Colombia. Para tal efecto, se señalaba que “la inequidad en la propiedad [de la tierra] sigue siendo alta”, ya que, al compararse con estándares internacionales, se encontraba que, mientras para Colombia el correspondiente coeficiente de Gini era de 0,85, en Corea y Japón era de 0,35 y 0,38, respectivamente. Esta desigualdad contrastaba con el hecho de que “sólo el 30 por ciento de la tierra con aptitud agrícola es utilizada para tal fin”. Esto, junto con el aumento en la sobreexplotación de las tierras sembradas en pastos, “sugiere que el uso especulativo de la tierra” con fines agropecuarios se mantenía, afectando así la distribución de la tierra.

Se encontraba, además, que “aunque los mercados proveen acceso a campesinos pobres pero productivos”, estos no eran “muy efectivos para transferir la tierra de productores grandes a pequeños”. En particular, se constataba que “en algunas regiones existe una tendencia continua hacia la concentración impulsada en gran parte por los fenómenos de violencia y desplazamiento”, evidenciando que, dada la presencia de otro tipo de fenómenos, la operación del mercado de tierra no era suficiente para reducir la desigualdad.

Ahondando en el problema de la distribución de la tierra, se señalaba que, según datos correspondientes a 800 municipios de Colombia, la distribución desigual de la tierra “está asociada con una mayor expansión de la ganadería en zonas ecológicamente frágiles sin vocación agropecuaria” y con la subutilización de tierras aptas para las actividades agrícolas. Para el Banco, esto representaba una limitación para que el país pudiera explotar “sus ventajas comparativas en cultivos permanentes y con alto valor agregado”.

También se decía que la mayor inequidad en la tenencia de la tierra se asociaba con “una menor proporción de recursos públicos gastados en inversión”, lo que sugeriría

una relación entre dicha inequidad y el poder de las élites locales para controlar los recursos de los entes territoriales. Otro hecho que se constataba en el estudio era que “en municipios con mucha desigualdad, el nivel de violencia, en varias dimensiones, es significativamente más alto que en áreas con mayor igualdad”.

Para ayudar a romper el círculo vicioso que se presentaba producto de “un ambiente de desigualdad, subutilización de los recursos productivos, pobreza y violencia”, se señalaba que el país debería poner en marcha una “estrategia multidimensional” que tuviera en cuenta aspectos tales como: la reducción de la violencia, el aprovechamiento de los mercados para desarrollar la “competitividad y corregir las inequidades estructurales” y adelantar acciones que complementaran o desarrollaran los mercados de la tierra en casos en que se tuviera la posibilidad de mejorar la subutilización de este recurso en beneficio de los pequeños productores.

Otro tema que se destacaba en el informe tenía que ver con el papel que la política sobre tierras podía desempeñar para enfrentar y evitar el desplazamiento forzado en el campo. Según el Banco, el desplazamiento en Colombia había puesto en marcha “una contrarreforma agraria masiva” llevando a la “concentración significativa e improductiva de la tierra en algunas regiones”, ya que un alto porcentaje (60%) de los hogares desplazados dependían de la tierra como su principal sustento de vida. Ello significaba que estas personas desplazadas de sus territorios y asentadas en medios urbanos o periurbanos tuvieran serias dificultades para encontrar actividades en las cuales desempeñarse, pues sus “habilidades agrícolas son poco apreciadas” en estos medios. De allí que su interés fuera retornar a sus lugares de origen.

Esta situación derivaba en que era necesario tomar medidas que previnieran el desplazamiento. Entre estas se encontraba el enfocarse en los “factores estructurales tras el desplazamiento”, destacándose, a su vez, la inequidad en la tenencia de la tierra y el bajo nivel del gasto público. Se proponía, entonces, el fortalecimiento de la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra por parte de los hogares. Finalmente, se abogaba por el apoyo gubernamental a los hogares desplazados para que aumentara la intención de retorno a sus sitios de origen o para que se integraran de manera adecuada “a los mercados laborales en su sitio de recepción”. Asimismo, se debería facilitar “el retorno voluntario [al sitio de origen]” de grupos de desplazados mediante el apoyo en materia de seguridad física y asistencia para retomar sus actividades agropecuarias y rurales, garantizando sus derechos de propiedad.

Un tema al cual en el informe se le otorgó una gran importancia se refería al desempeño del mercado de tierras agropecuarias en Colombia. Al respecto, se afirmaba que aquel sufrió un cambio importante con la apertura comercial de los años noventa. En particular, se encontraba que, contrario a lo que antes ocurría, cuando por cuenta de las adquisiciones especulativas de tierra se afectaba “la productividad

y la capacidad de los pobres para acceder a la tierra”, a principios del siglo XXI “[tanto] el arriendo como la compraventa facilitan el acceso a la tierra a productores pequeños y muchas veces más productivos”.

Esto, se decía, no necesariamente significaba que la concentración de la tierra hubiera disminuido, pues las transacciones de este recurso no se daban tanto entre grandes productores y pequeños sino, principalmente, entre estos últimos. Igualmente, se señalaba que una transacción de un gran predio “puede afectar la concentración más que varias transacciones que involucren a pequeños productores”. Finalmente, el fenómeno del desplazamiento llevaba a que fuera más factible la acumulación de tierras en unidades grandes que “el impacto de desconcentración en la tenencia o el acceso mediado por el mercado”.

Al analizarse la operación del mercado de tierras para uso agropecuario se encontraba que, “aún después de contabilizar el costo del arriendo”, dicho mercado “facilita y promueve” tanto el aumento en la productividad como las mejoras en la equidad. Ello respondía a las oportunidades que una mejor operación del mercado de arriendo de tierras le ofrecía a “los productores pequeños pero productivos para acceder a la tierra y mejorar su bienestar”. No obstante, el Banco Mundial identificó una serie de limitaciones que afectaban el impacto del arriendo sobre la productividad de la tierra, entre las que se encontraban “el predominio de los contratos de corto plazo”, generalmente con una vigencia de solo un año, y los altos costos de transacción que estos implicaban.

En cuanto al mercado de compraventa de tierras se señalaba que, aunque este “no facilita la concentración como antes”, la participación de los pequeños productores, con o sin tierra, se veía limitada por las restricciones que estos tenían para acceder al mercado de capitales y por la “falta de instrumentos financieros que permitan la adquisición” de predios agropecuarios. Este fenómeno afectaba, muy especialmente, a los antiguos beneficiarios de la reforma agraria.

Para que el mercado de tierras en Colombia operara de mejor manera, el Banco Mundial proponía una serie de recomendaciones, entre las que se destacaba el incremento del recaudo del impuesto predial a nivel de los municipios rurales. Ello no solo facilitaría el aumento de los ingresos de los fiscos municipales, sino que ayudaría al uso adecuado de la tierra. En ambos casos se estaría favoreciendo el desarrollo de los territorios rurales y el bienestar de sus pobladores, pues, con los mayores recursos provenientes del impuesto predial, se podría cofinanciar la dotación de bienes públicos municipales, como era el caso de las vías terciarias.

Se proponía, además, adoptar medidas que favorecieran el desarrollo del mercado del arriendo de tierras para uso agropecuario, y muy especialmente los contratos de largo plazo. Para tal efecto, se sugería aumentar “la disponibilidad de información

sobre los precios de la tierra, reducir los costos de transacción y mejorar el financiamiento del mercado financiero”. Finalmente, y dados los problemas que se tenían con “gran parte de las tierras distribuidas por la reforma agraria”, se enumeraba una serie de medidas tendientes a facilitar la transferencia de estas tierras utilizando el mercado de compraventa o del arriendo, para permitir la sustitución de los beneficiarios originales y crear mecanismos para saldar las deudas de aquellos.

En la última parte del informe, además de incluir una detallada matriz de políticas a implementar, se discuten varios asuntos relacionados con la manera como se podrían corregir las falencias y los errores que se tuvieron con la ejecución de la reforma agraria de 1994 (la Ley 160). Entre ellos se destaca la manera como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) podrían ayudar a aplicar mejores políticas de tierras en los territorios rurales. Igualmente, se hacían sugerencias de cómo hacer viable económicamente la transferencia de tierras improductivas o subutilizadas de grandes productores a pequeños agricultores.

REFERENCIA

Banco Mundial (2004). “Colombia: una política de tierras en transición”, Documento CEDE, núm. 29, Universidad de los Andes, agosto.

EPISODIO 106

El Programa Agro Ingreso Seguro (AIS) y la política agropecuaria

Juan José Perfetti del Corral

A finales de 2006, y luego de varios años de negociaciones, los representantes de los gobiernos de Colombia y Estados Unidos firmaron un TLC. Este tratado hacía parte de la estrategia comercial del país de ahondar en la internacionalización de la economía colombiana y, en particular, de su agricultura.

Tanto el gobierno nacional como diversos actores relacionados con la actividad agrícola y rural eran conscientes de que este reto suponía la implementación de una política pública sectorial que, simultáneamente, le permitiera a las actividades agropecuarias y agroindustriales enfrentar, de manera airosa, los retos derivados de la mayor exposición a la competencia externa e impulsar y ampliar la generación de oportunidades de exportación. Para tal efecto, en 2007 el Congreso de la República aprobó la Ley 1133, mediante la cual se creó el programa Agro Ingreso Seguro (AIS) y el cual el gobierno puso en marcha ese mismo año. Este programa y sus implicaciones para la política agropecuaria del país constituyen el tema del presente episodio.

Según la Ley 1133, el objetivo del AIS era “proteger los ingresos de los productores que resulten afectados ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía”. Dicha ley se enmarcaba en los propósitos de promover la productividad y la competitividad de las actividades agropecuarias y de reducir la desigualdad en el campo.

Para la ejecución del programa AIS se establecieron dos grandes componentes: el primero se denominó Apoyos para la Competitividad (APC), orientados a la mejora de la productividad y la competitividad del sector agropecuario; el segundo, Apoyos Económicos Sectoriales (AES), el cual estaba dirigido especialmente para aquellos cultivos que estarían más expuestos a la competencia internacional. Aunque en general a los distintos instrumentos podían acceder los diferentes tipos de productores agropecuarios (pequeños, medianos y grandes), en algunos casos se fijaron cupos específicos para los pequeños productores. Para la ejecución del AIS se definió, en la Ley 1133, que se dispondría, por el término de diez años, de 500.000 millones de pesos anuales, actualizables según el nivel de inflación. Esto convertía, para aquellos momentos, al AIS en el programa más importante del sector agropecuario en términos de recursos públicos.

A medida que avanzó la ejecución del AIS, los instrumentos de apoyo de ambos componentes fueron cambiando, no obstante, los más significativos (en términos de los recursos asignados) y duraderos (a lo largo del tiempo) fueron: el financiamiento mediante una Línea Especial de Crédito (LEC) subsidiado para la reconversión productiva; el apoyo por medio del denominado Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), que también tenía un componente de subsidio condicionado; las convocatorias para acceder a sistemas de riego (individual o asociativos) y que contaba con recursos no reembolsables que llegaron a ser del 80 % del costo de la inversión del sistema; el incentivo (o apoyo) a la asistencia técnica que estaba dirigido especialmente a los pequeños productores y con el cual se subsidiaba hasta el 80 % del costo del servicio de la asistencia técnica agropecuaria; y, finalmente, a través de los AES tuvieron acceso a las líneas especiales de crédito y a ICR un grupo de productos como el arroz, la cebada, el frijol, el maíz, la soya, el trigo, las flores y el algodón, entre otros.

A lo largo del tiempo el AIS sufrió diversas modificaciones y ajustes motivados por diferentes razones. En algunos casos, debido a los problemas que se generaron con el uso de los recursos por parte de algunos beneficiarios y, en otros, por la insostenibilidad de algunos de los instrumentos dadas las dadas condiciones en las que se otorgaban los recursos. No debe olvidarse que el AIS se caracterizó por ser un programa de subsidios a la demanda, en el que se entregaban subsidios directos a los productores beneficiados.

Al respecto, debe señalarse que la literatura internacional acerca del desarrollo agrícola global (Banco Mundial, 2007) ha sido clara en indicar que, aunque en diversos países desarrollados y en vías de desarrollo se utilizan los subsidios, en la gran mayoría de los casos estos han terminado no solo distorsionando la asignación de los recursos productivos sino generando inequidades e ineficiencias y, por

ende, creando bases frágiles de desarrollo sectorial. Al final, muy pocos programas de este tipo han terminado siendo eficaces en sus resultados, eficientes en el uso de los recursos y equitativos en su distribución y uso. Esto hace que el reto de cualquier programa de apoyo sea crear unas reglas de juego que aseguren alcanzar este tipo de efectos, al tiempo que se tengan beneficios netos para la sociedad.

Un caso muy referenciado ha sido el de los subsidios a la tasa de interés por medio de los denominados créditos de fomento. Precisamente, el programa AIS utilizó profusamente este tipo de crédito mediante la línea de crédito LEC que, entre otras cosas, fue el puntal del programa. Diversos estudios han mostrado cómo las tasas de interés subsidiadas no necesariamente se manifiestan en mayor crecimiento y desarrollo de la agricultura, pues este tipo de subsidios termina dando lugar tanto a distorsiones en la asignación de los recursos productivos (como son, entre otros, la tierra, el capital y la mano de obra) utilizados en los predios para la producción agropecuaria, como a las malversaciones en el uso de los recursos provenientes de los créditos.

En este sentido, la experiencia internacional indica que, en vez de créditos subsidiados, lo que realmente importa, desde el punto de vista del desarrollo agropecuario y la generación de ingresos de los productores del campo, es disponer de una oferta adecuada de financiamiento agrícola y rural (tanto en términos de volumen de recursos como de condiciones ajustadas a las características de los proyectos productivos), al tiempo que garantizar el acceso universal a dicho financiamiento, esto bajo el principio de que, en la práctica, para los negocios agrícolas lo adecuado es disponer de los recursos financieros cuando estos se necesitan.

Por otra parte, una de las características que tuvo el AIS fue que, para llegarles a los productores agropecuarios a través de los distintos instrumentos que se tenían, se utilizó el crédito subsidiado como su principal vehículo. Esto, en el caso de Colombia, donde existen serias restricciones para que los pequeños productores puedan acceder de manera amplia al crédito institucional, implicaba una talanquera previa para el ingreso a dichos instrumentos, creándose así barreras de entrada al AIS que no permitían que la asignación de recursos se hiciera teniendo en cuenta criterios de equidad. De esta forma, para el grupo de instrumentos dependientes del acceso al crédito, no solo se generaban ineficiencias a través del subsidio a la tasa de interés, sino que se violaba el principio de equidad que se quería aplicar, afectando al grupo de pequeños productores.

Con estos antecedentes, más los problemas que se presentaron particularmente con el uso del crédito LEC del AIS, asociados estos a los asuntos antes señalados, no era de extrañar que, pasados unos pocos años de operación del programa, las directivas del Ministerio de Agricultura tuvieran que realizar algunos ajustes en el

instrumento de crédito. Así, por ejemplo, se aumentaron las tasas de interés de los créditos LEC y se redujo el tope máximo del monto a prestar.

Otro caso de ajustes en los instrumentos del programa AIS fue el del riego, en donde se presentaron serios problemas que, como se recordará, fueron ampliamente debatidos en los medios y que terminaron tramitándose en los estrados judiciales. Particularmente, las dificultades que se tuvieron en los casos de algunos proyectos beneficiados con la primera convocatoria de riego del programa AIS, aunque pudieron responder a fallas en los filtros legales, en la práctica lo que parecían manifestar era la presencia de un riesgo muy común en los programas públicos que tienen un alto componente de subsidio y en donde las exigencias y las condiciones requeridas para su acceso no son lo suficientemente estrictas para evitar la malversación de los recursos otorgados.

En el caso de dicha convocatoria se tenía un subsidio muy alto, del 80 %, con la posibilidad adicional de utilizar contrapartidas en especie y no en dinero en efectivo, que es lo deseable. Además, no se contaba con mayores requerimientos para el uso de los recursos del AIS, más allá de la necesaria ejecución de las obras físicas de los sistemas de riego. Por ejemplo, se pudo haber demandado, en proyectos nuevos, la iniciación o realización efectiva del proyecto productivo propuesto. La no utilización de este tipo de exigencias llevaba a que, eventualmente, solamente se instalara el sistema de riego y con ello los productores terminaban no generando ninguna producción incremental pero sí valorizando sus predios.

Al igual que en el caso del crédito subsidiado, y en razón a los problemas de eficiencia y equidad evidenciados en el instrumento de riego, el Ministerio de Agricultura debió hacer ajustes al mismo. Particularmente, se definió que los proyectos de riego y drenaje se debían financiar a través del ICR³⁸ y que quienes recibieran crédito con tasas del programa AIS no podrían acceder al ICR.

No obstante el tipo de problemas referenciados y dada tanto la muy importante magnitud de los recursos públicos con los que contaba el AIS como las muy favorables condiciones en que se entregaban dichos recursos, el programa pudo mostrar una serie de resultados en términos de, por ejemplo, el acceso creciente de productores agropecuarios a los diferentes instrumentos de apoyo ofrecidos, el mayor número de hectáreas adecuadas y sembradas y el creciente valor de los recursos de créditos apalancados.

³⁸ El ICR se puso en práctica a mediados de los años noventa y con el tiempo se convirtió en un importante instrumento de la política agropecuaria.

En los primeros años de ejecución del programa AIS se realizó la que a la larga resultó ser la única evaluación de impacto. Esta mostró, entre otras cosas, que “de los 2.012 impactos posibles [...], se encontraron impactos en 350 casos que corresponden al 17,4%; de los cuales la mitad no van en la dirección esperada”. Este hallazgo indicaba que, a pesar de la gran magnitud de los recursos invertidos y de los resultados publicitados, el impacto del programa AIS terminaba siendo extremadamente reducido y limitado. La causa para ello fue, según el estudio realizado por la firma consultora Econometría, “la ausencia de buena gestión y la falta de estrategia”.

Seguramente, además de los problemas de eficiencia y equidad propios de los programas con un alto contenido de subsidios, uno de los factores que debió influir fuertemente en la falta de impactos fue la dispersión en la ejecución de los recursos, llevando así a que se adelantaran, sin mayor coordinación ni unificación de criterio, miles de proyectos diseminados a lo largo y ancho de la extensa geografía colombiana.

Los magros impactos del programa AIS, junto a los diversos problemas que se tuvieron en su ejecución, deberían servir para que las autoridades sectoriales revisaran si, por ejemplo, el crédito subsidiado debe mantenerse como un importante instrumento de la política agrícola o si, en vez de destinar recursos presupuestales para financiar los subsidios y los apoyos de manera generalizada y sin mayores contraprestaciones en términos de resultados en productividad y producción, se requiere contar con instrumentos más focalizados y eficaces que no generen rentas adicionales de la tierra y que incentiven y premien la oferta productiva incremental resultante de nuevas inversiones, de la aplicación de novedosas tecnologías y del desarrollo de la innovación productiva.

De allí que Junguito *et al.* (2014) recomendaran que, antes que nada, el gasto público sectorial debería privilegiar la inversión en bienes públicos, como son, entre otros, la investigación, las vías y la adecuación de tierras. Sin embargo, y en el caso que fuera necesaria la aplicación de subsidios, estos se deberían hacer bajo criterios muy explícitos como, por ejemplo, ser de bajo monto, focalizados, transitorios, destinados a la población priorizada y no ligados a rubros específicos.

REFERENCIAS

- Arias, Andrés Felipe (2007). *Memorias, 2006-2007*, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, República de Colombia.
- Arias, Andrés Felipe (2008). *Memorias, 2007-2008*, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, República de Colombia.

Banco Mundial (2007). *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Washington D. C.: Banco Mundial.

Departamento Nacional de Planeación; Sinergia (2011). “Levantamiento de información y evaluación de los resultados de la ejecución del Programa Agro Ingreso Seguro (AIS)”, Unión Temporal Econometría Consultores (SEI), marzo.

Junguito, R.; Perfetti, J. J.; Becerra, A. (2014). “Desarrollo de la agricultura colombiana”, Cuadernos de Fedesarrollo, núm. 48, Bogotá: Fedesarrollo.

Perfetti, J. J.; Olivera, M. (2010). “La política agropecuaria y el desarrollo del sector”, documento de trabajo elaborado para el INDH 2011 (sin publicar), diciembre.

EPISODIO 107

La agricultura en el segundo decenio del siglo XXI

Roberto Junguito Bonnet

Aunque en el año 2010, en el primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) de la primera administración de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014), bautizado “Prosperidad para Todos”, se había identificado al sector agropecuario como una de las locomotoras del progreso económico del cuatrienio, en el documento de Fedesarrollo titulado *Desarrollo de la agricultura colombiana*, publicado en 2014, y de coautoría de Alejandro Becerra, Juan José Perfetti y la mía, se argumentó que la agricultura colombiana no presentaba un desempeño destacable frente a las necesidades de desarrollo, los problemas de los habitantes de los territorios rurales, las potencialidades naturales del país y las oportunidades de crecimiento que ofrecían los mercados interno e internacional. Se recalcaba, asimismo, que el discreto comportamiento de la agricultura había significado la pérdida progresiva de su participación en el PIB total e impedido que cumpliera cabalmente con las funciones básicas que de esta se espera en el proceso general de desarrollo. Sus resultados estaban por debajo del promedio de Latinoamérica; de acuerdo con la información disponible, la tasa anual promedio de crecimiento del sector agropecuario entre 2010 y 2012 había sido del 1,7 %.

En el mismo sentido se pronunció la OCDE (2015) en su *Informe de revisión de las políticas agrícolas* para el caso de Colombia. Destacó que el sector agropecuario había sido tradicionalmente clave para la economía colombiana, dada su contribución al PIB, al empleo y a las exportaciones. Reconoció que, aunque su participación en el PIB se había reducido del 16,5 % en 1990 al 5,2 % en 2013, el papel del sector continuaba siendo preponderante en la generación de empleo en las zonas rurales

porque su participación en el total del empleo nacional alcanzaba el 17,5 % y en las exportaciones representaba el 11 %.

El *Informe*, no obstante, juzgaba que el sector había estado sufriendo las consecuencias de una mala combinación de políticas y que, a pesar de su importancia, su andamiaje institucional era muy débil. Sostenía que los bajos niveles de productividad actuaban en contra de la competitividad del sector, debido a factores como la falta de una adecuada infraestructura, las dificultades de acceso a la tierra, los conflictos rurales y la inseguridad, así como todo lo relacionado con la tenencia de la tierra y la necesidad de reparar a las víctimas de la violencia, entre otras muchas recomendaciones.

Así las cosas, durante la segunda administración Santos Calderón y como consecuencia de los informes sobre el comportamiento de la economía colombiana y de la mediocre evolución de la actividad agropecuaria, el gobierno conformó una misión de expertos independientes para los asuntos agrícolas que se conoció como la Misión de Transformación del Campo, la cual fue dirigida por José Antonio Ocampo. El informe respectivo fue presentado y publicado en 2015. La Misión partió de tres ideas básicas para reactivar la agricultura y el desarrollo rural:

- 1) La necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo;
- 2) La importancia de la inclusión, tanto económica como social, para todos los habitantes rurales, y
- 3) La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo, para lo cual se requería la provisión adecuada de servicios y bienes públicos.

Algunas recomendaciones de la Misión, como la creación de la Agencia Nacional de Tierras, el establecimiento de planes de desarrollo con enfoque territorial, y la Ley de Tecnología, que reestructuraba la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), fueron adoptadas casi inmediatamente por el gobierno. Asimismo, la agricultura figuró de manera especial en el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, el Acuerdo de La Habana, pues convino en el primer punto de su agenda una política de tierras dentro de una estrategia de desarrollo rural integral, y en el cuarto punto los mecanismos para la sustitución de los cultivos ilícitos.

REFERENCIAS

- Junguito, Roberto; Perfetti, Juan José; Becerra, Alejandro (2014). *Desarrollo de la Agricultura Colombiana*, Cuadernos de Fedesarrollo, núm. 48. Bogotá: Fedesarrollo.
- Misión para la Transformación del Campo (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Organization for Economic Cooperation and Development [OCDE]. (2015). *Revisión de la OCDE de las políticas agrícolas: Colombia 2015. Evaluación y recomendaciones de política*, disponible en <https://www.oecd.org/colombia/Colombia-Revision-OCDE-PoliticasAgricolas-2015.pdf>

EPISODIO 108

Fedesarrollo y SAC, políticas para el desarrollo de la agricultura

Juan José Perfetti del Corral

En momentos en que avanzaban las negociaciones entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC sobre el acuerdo tendiente a terminar el conflicto interno y a la construcción de una paz estable y duradera, la SAC y un grupo de sus gremios afiliados, interesados en aportar de manera efectiva a las discusiones temáticas en la mesa de negociación, le solicitaron a Fedesarrollo adelantar un estudio (Perfetti *et al.*, 2013) en cuatro áreas estratégicas para el desarrollo agrícola y rural del país. Este estudio constituye el tema de este episodio.

Las cuatro áreas seleccionadas fueron: el desarrollo de la agricultura y los territorios rurales, la tierra para uso agropecuario, el capital básico para la agricultura y la vinculación de los pequeños productores al desarrollo agrícola. En cada uno de estos temas, además del correspondiente análisis de la situación y las necesidades que se tienen, se presentan las recomendaciones tanto de políticas públicas como de ajustes a la institucionalidad sectorial. En lo que sigue, se presentan los principales resultados de los análisis de cada uno de los temas seleccionados y las correspondientes recomendaciones.

En el primer capítulo, “La agricultura y el desarrollo de los territorios rurales”, se empieza resaltando el hecho de que en años recientes la visión tradicional sobre el papel de la agricultura en el desarrollo se ha revalorizado, pues ahora se le reconoce, además de la producción de alimentos y materias primas, por su “capacidad de ejercer múltiples funciones para el desarrollo general”.

Estas funciones tienen que ver, entre otras, con “el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental, la reducción de la pobreza y del hambre, y el logro de mayores niveles de equidad y de seguridad alimentaria [incluida la nutrición y la salud]”. Adicionalmente, “se reconoce que la agricultura es un factor importante para algunos sistemas interrelacionados, como los del suelo, el agua y el energético”. Esto ha llevado a un “reconocimiento público de esta actividad como un asunto estratégico para el desarrollo de las naciones”.

Al estudiarse los factores que explican los exitosos resultados de diversas agriculturas en el mundo, se encuentra que ellas comparten varios factores en común, a saber: el grado de apertura económica del sector, que “se sustenta en unas políticas comerciales que promueven el libre comercio de bienes agrícolas”; una política sectorial activa dirigida a “apalancar y potenciar el desarrollo más dinámico del sector agrícola”, política que va acompañada de un “importante esfuerzo fiscal dirigido a dinamizar y fortalecer los capitales físico, humano y social del sector rural”; finalmente, se dispone de eficaces iniciativas que “buscan hacer más equitativa la repartición de los frutos del progreso”.

Por su parte, al revisarse los potenciales productivos de la agricultura colombiana, se encuentra que, gracias a la diversidad de sus condiciones agroecológicas, no solo se dispone de tierra para uso agropecuario, sino que se tiene la posibilidad de impulsar una canasta productiva diversificada y amplia, con base especialmente en las actividades exportadoras no tradicionales, que darían lugar a desarrollos virtuosos en las diferentes regiones del país. Como se muestra en el estudio, históricamente, el desarrollo de diversas actividades agrícolas en Colombia, fundamentado en la aplicación de adecuadas políticas públicas e instituciones y en la correspondiente respuesta de la iniciativa privada, ha impulsado el progreso económico y social de distintos territorios rurales.

En el segundo capítulo, “Tierra para uso agropecuario”, el análisis se centra en señalar “los problemas más significativos que inciden en la estructura de distribución y uso de la tierra en Colombia” y los que, a juicio de los autores, explican la indebida “concentración improductiva y la persistente falta de condiciones para que el recurso tierra para usos agropecuarios tenga mayor movilidad”. Entre dichos problemas se encuentra “el rezago institucional para superar la alta incidencia de la informalidad de los derechos de propiedad”, el cual se combina con situaciones de ocupación ilegal de baldíos, el despojo de tierras y las compras por parte del narcotráfico. Al respecto, se anota que, según los datos de catastro y del DANE, “el 44 por ciento de los predios rurales no tienen título registrado”.

Por otra parte, se subraya que los índices de concentración de la tierra en Colombia “figuran entre los más altos del mundo” y que “el régimen del catastro en

el sector rural brilla por su desactualización y la estructura de tarifas de impuesto predial es muy dispersa”. Asimismo, se tiene que “el acceso a la tierra por medio de los mercados de compra es más difícil para los pequeños productores”, haciendo que “los mercados de tierra funcionen en forma segmentada y ayuden poco a desconcentrar la propiedad” y no favoreciendo la movilidad hacia usos más eficientes de la tierra. Adicionalmente, la riqueza de los propietarios desempeña un papel importante cuando “el precio de la tierra está capturando usos como el especulativo, afectando la dinámica de la inversión productiva”. Esto pone de presente que el problema está en “el marco de reglas e incentivos que definen la preferencia, entre los propietarios, por una conducta rentista sobre una productiva”.

En este orden de ideas, en el estudio se anota que “el país debe adecuar la estructura de la tenencia de la tierra para aprovechar en forma óptima el potencial productivo y aumentar la eficiencia económica y la equidad en el sector rural”. Igualmente, se debe “corregir la inequitativa distribución de la tierra”, sin menoscabo de “las garantías de seguridad jurídica para los derechos de propiedad de la tierra legal y legítimamente adquiridos”.

Para tal propósito, se establece que el país debe adoptar tres tipos de políticas. El primero es “regularizar y formalizar los derechos de propiedad de la tierra”. En segundo lugar, están las “políticas e instrumentos para dinamizar los mercados de tierras y democratizar el acceso, sobre todo por parte de los pequeños y medianos productores”. Y, en tercer lugar, está la promoción, mediante políticas e instrumentos específicos de planeación, regulación y control, de la intensificación sostenible del uso del suelo agropecuario y rural.

La aplicación de este conjunto de políticas le permitirá al Estado disponer de tierras que “deberán ser utilizadas para distribuir las con preferencia entre productores pobres que no cuentan con tierra propia o que la poseen en cantidad insuficiente”. Igualmente, reforzarán un “régimen de oportunidades de acceso universal a la tierra” que ayuda a superar los problemas de pobreza y equidad y a promover “el desarrollo de la agricultura colombiana con sus positivos efectos sobre el empleo y la dinamización de la prosperidad en los territorios rurales”.

El tercer capítulo, titulado “Capital básico para la agricultura colombiana”, se centra en el análisis de la manera como las políticas públicas pueden favorecer la acumulación de capital básico con el propósito de reorientar e impulsar el desarrollo agrícola del país. Para efectos del estudio, se diferencia lo que generalmente en economía se denomina como bien público, de lo que se entiende como capital básico. Particularmente, el capital básico para la agricultura se entiende como “el capital que provee servicios de apoyo para la operación de la inversión privada”. Al respecto, se llama la atención sobre el hecho de que, aunque la provisión del capital

básico no tiene por qué estar administrativamente a cargo del Estado, este sí “debe permanecer como una de las prioridades del Estado a la hora de definir las políticas públicas para el desarrollo rural y el incremento de la producción agrícola”.

Según el estudio, el desarrollo agrícola debe inscribirse dentro de una nueva visión (holística) de la sociedad y del desarrollo rural, en la que las políticas estatales para los territorios rurales deberían dirigirse a cuatro grandes objetivos. Estos son: dotar a la sociedad rural de la infraestructura básica (capital humano, social, básico y de servicios públicos) para el desarrollo; contar con una política integral para transformar la estructura agraria; hacer que la producción agrícola genere suficientes ingresos para quienes se dedican a ella, y mejorar las capacidades de generación y gerencia de los recursos fiscales.

Como el gasto público en capital y bienes básicos para la agricultura, contrario a lo que ocurre con el gasto en subsidios y apoyos directos, crea beneficios que no solo trascienden los obtenidos por cada uno de los productores, sino que permanecen en el tiempo, “la financiación del gasto en capital básico debe ser considerada prioritaria por el Estado colombiano para reorientar y acelerar el desarrollo rural” en el marco de la visión propuesta. Como se argumenta en el estudio, dicha priorización exige una revisión a fondo de muchas de las políticas del pasado.

Al respecto, en el estudio se formula un conjunto de detalladas recomendaciones de política e instituciones públicas que contribuyan: a la acumulación de capital humano y la formación para el trabajo; al incremento del riego y la adecuación de tierras; a la prestación del servicio de asistencia técnica; a la existencia de un adecuado y eficaz sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias y de métodos productivos amigables con la naturaleza; a la generación, difusión y uso de la información sobre las actividades agrícolas; a la provisión de servicios financieros en la sociedad rural, y a la creación y el mantenimiento de una apropiada infraestructura vial en las zonas rurales.

En el cuarto capítulo del estudio de Fedesarrollo, “Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura”, se analiza la situación y limitaciones que enfrentan los pequeños productores del país. Así, se encuentra, entre otras cosas, que este grupo de productores está constituido por “el orden de 2,2 millones de personas, un 20 % de la población rural. Al tener en cuenta sus familias, pueden llegar a representar el 80 % de la población rural”. El porcentaje de la producción agrícola que proviene de los pequeños productores se estima entre el 50 % y el 68 % del total nacional, producción que se destina a alimentos para los centros urbanos, autoconsumo y materias primas para la agroindustria. Finalmente, se señala que los pequeños productores son los que presentan los mayores niveles de pobreza rural, la cual, a su vez, es muy superior a la urbana.

El estudio identifica fallas de mercado que impiden que los pequeños productores “puedan generar más ingresos, tener mayor bienestar y, en consecuencia, constituirse en una clase media rural que participa activamente en el desarrollo del país”. En cuanto a las fallas de mercado se indica que “se encuentra que el ingreso bruto por hectárea es más alto en las pequeñas explotaciones que en las grandes”. Esto, se argumenta, responde al hecho de que “los pequeños productores usan de manera más intensiva la tierra, que les es escasa, para generar unos ingresos que muchas veces son muy precarios”. Se concluye, entonces, que “aquí claramente hay una limitación del recurso tierra que impide que los pequeños puedan generar mayores ingresos”.

Al hacerse una revisión detallada de las principales políticas y programas estatales que favorecen a este grupo de productores, se establece que, aunque existe una oferta institucional importante que abarca distintos frentes, se evidencia en ella la dispersión, la baja profundidad, la falta de focalización y el limitado liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, junto a la falta de coordinación con otras entidades del Estado.

Con base en estos análisis, se proponen dos conjuntos de estrategias para “lograr la vinculación efectiva de los pequeños productores al desarrollo a través del mejoramiento de sus niveles de ingreso y bienestar”. El primer conjunto es de tipo transversal y tiene que ver con el desarrollo de la agricultura en general como es el caso de la adecuada coordinación de las instituciones del Estado, el reconocimiento de las diferencias entre los diversos territorios rurales, el mejor uso de la tierra agropecuaria y el desarrollo del capital básico del sector. Por su parte, el segundo conjunto de estrategias está más focalizado en los pequeños productores y comprende el fortalecimiento de los programas estatales contra la pobreza rural, la generación de oportunidades productivas para los jóvenes del campo, el fortalecimiento de la asociatividad de los pequeños productores, el mejoramiento de las capacidades productivas (agrícolas y no agrícolas) y comerciales, y el empoderamiento de las comunidades rurales para la gestión del desarrollo.

REFERENCIA

- Perfetti, Juan José; Balcázar, Álvaro; Hernández, Antonio; Leibovich, José (2013). “Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia”, Fedesarrollo, SAC, Incoder, Finagro, Banco Agrario.

EPISODIO 109

La agricultura y el desarrollo rural en el debate presidencial 2014

Juan José Perfetti del Corral

El comienzo del siglo XXI trajo importantes transformaciones en las condiciones de desarrollo de la agricultura global. Un hecho destacable y determinante de ello lo constituyó el significativo cambio en la tendencia a la baja que, durante varias décadas, presentaron los precios agrícolas internacionales y los picos históricos que estos alcanzaron en ciertos años del primer y segundo decenio del presente siglo.

Estos hechos, junto a las mejoras económicas y sociales que se dieron en diversas economías del mundo, significó un importante impulso para el desarrollo del sector agrícola de los países productores de este tipo de bienes.

Un impacto adicional que tuvieron estas nuevas condiciones en los mercados agrícolas fue el gran aumento que presentaron los precios al detal de los alimentos y su efecto negativo sobre su consumo en los países, especialmente de las grandes economías del planeta. Todo esto llevó a que se le abriera a la agricultura (luego de estar por fuera durante varias décadas) un espacio en la agenda mundial en materia económica y social. Ante los nuevos hechos, las más avanzadas naciones del mundo se vieron forzadas a destacar en dicha agenda la importancia vital que las actividades agrícolas tienen para la humanidad.

El ambiente económico y social reinante durante los primeros años del siglo XXI resultó altamente favorable para diversas naciones del mundo y actuó como un estímulo para muchas de las agriculturas latinoamericanas, destacándose especialmente los casos de Brasil, Argentina, Chile y Perú, que vieron cómo, gracias a una creciente demanda mundial por bienes agrícolas, sus exportaciones y el PIB sectorial tuvieron

una expansión muy importante. Infortunadamente, la agricultura colombiana no supo sacar mayor ventaja de este entorno internacional favorable.

En particular, el crecimiento de la agricultura del país durante los años 2000-2013 presentó tasas relativamente bajas y con tendencia descendente. Esto llevó a que dicho crecimiento se ubicara por debajo de la media latinoamericana y del de sus principales pares regionales. A todas luces, este comportamiento se encuentra lejos de las altas potencialidades de desarrollo que tiene el sector agrícola y de las necesidades de progreso de los habitantes del campo. Ello, además, ha tenido consecuencias negativas en la generación de oportunidades e ingresos en los territorios rurales.

En estas circunstancias, y como un aporte al debate entre candidatos a la Presidencia de la República para el período 2014-2018, Fedesarrollo le solicitó a Roberto Junguito, Juan José Perfetti y Alejandro Becerra realizar un estudio técnico (2014) sobre la situación de la agricultura y el sector rural en Colombia, el cual derivara en un conjunto de recomendaciones de política pública que deberían aplicarse por parte del nuevo gobierno de la época. Este estudio constituye el tema del presente episodio.

El análisis que adelantan Junguito, Perfetti y Becerra sobre la situación de la agricultura y el desarrollo rural en Colombia muestra cómo, a lo largo del tiempo, la actividad agrícola ha perdido importancia en la economía colombiana. Esto se debe, según los autores, no solo al tipo de desarrollo económico emprendido por el país, sino también a la baja productividad del sector agropecuario.

Al profundizar en el diagnóstico sobre el comportamiento de la agricultura y el sector rural, se encuentra, entre otros hechos, que solo se utiliza el 24,1 % del potencial agrícola del país, el cual es de 22,1 millones de hectáreas, y que, simultáneamente, se presentan conflictos en el uso del suelo entre los distintos subsectores agropecuarios. Por otra parte, por la falta de dinamismo de las exportaciones agropecuarias y las crecientes importaciones, desde 2007 la balanza comercial agropecuaria presentaba una pérdida de dinamismo.

De la mano de una agricultura que crece poco y que no utiliza mayormente (ni de manera adecuada) su base de recursos naturales y que, además, constituye la principal fuente de crecimiento y desarrollo de los territorios rurales y de un reducido gasto público, las cifras de pobreza en el campo mostraban que, aunque esta disminuía, lo hacía de manera lenta y era mucho mayor a la correspondiente pobreza urbana. Esto también se manifestaba en las grandes brechas que se presentaban con los centros urbanos en materia de servicios sociales.

Frente a estos resultados de las políticas agropecuaria y rural, los autores del estudio de Fedesarrollo plantean que el desarrollo de la agricultura y, en general, del campo

colombiano históricamente ha enfrentado dos grandes problemas. El primero lo constituye la discriminación en contra del desarrollo agropecuario y de los territorios rurales por parte de las políticas económica y social general y a favor de los sectores urbanos. El segundo problema se refiere al hecho de que la estructura de incentivos derivado de las políticas y las instituciones agropecuarias en materia de la propiedad y el acceso a la tierra, la política comercial agrícola y la asignación del gasto público sectorial afectan de manera adversa la adecuada asignación de recursos productivos en la agricultura, dando lugar a rentas a favor de los productores agropecuarios.

En cuanto al primer problema, la discriminación en contra del desarrollo agropecuario y rural se ha expresado en diversos aspectos, entre los que se destacan, por ejemplo, la asignación de recursos públicos para la investigación y el desarrollo tecnológico, la cual ha beneficiado mayoritariamente la actividad manufacturera. Asimismo, la asignación presupuestal para el desarrollo agrícola y rural ha tenido en el Presupuesto General de la Nación una participación inferior a la correspondiente participación del sector en el PIB total. De igual manera, las políticas públicas y las acciones realizadas en el marco de la política social (en las actividades de educación, salud, saneamiento básico, pensiones y protección de riesgos laborales) han tenido, históricamente, un evidente sesgo urbano.

En lo relacionado con el segundo problema, los autores sostienen que la estructura de incentivos ha llevado a que la tierra con vocación para la agricultura se convierta más en fuente de acumulación y valorización que de uso altamente productivo, situación que se manifiesta en la inadecuada utilización de este recurso. Por su parte, la alta protección comercial otorgada a las actividades agropecuarias y agroindustriales hace que los productores nacionales perciban precios mucho mayores a las correspondientes cotizaciones internacionales, distorsionando así la asignación de recursos productivos e inhibiendo el desarrollo de nuevas alternativas productivas, especialmente las que tienen potencial exportador. Finalmente, la destinación privilegiada del gasto público sectorial hacia los apoyos y subsidios directos en contra del gasto en bienes públicos sectoriales desincentiva las mejoras en productividad y competitividad y no crea las condiciones para alcanzar un crecimiento alto de la agricultura colombiana.

En su estudio, Junguito, Perfetti y Becerra consideran que para superar los dos problemas centrales del desarrollo agropecuario y rural del país se deben adelantar, prioritariamente, una serie de reformas y políticas en diversos campos que resultan estratégicos para conseguir los cambios deseados, de forma tal que se establezca un nuevo “marco de políticas e instituciones que cree las condiciones para la superación de los cuellos de botella que dificultan la marcha del sector y asegure el desarrollo sostenible del mismo”.

Particularmente, en lo que tiene que ver con el problema de la discriminación en la asignación del gasto público, las acciones de política deberían ir dirigidas, prioritariamente, a afectar el gasto público sectorial y la política social rural. En cuanto al problema derivado de la estructura de incentivos sectoriales, los esfuerzos gubernamentales se deben concentrar en la política comercial y la de tierras, en el gasto público en agricultura y en la investigación agrícola. Finalmente, se propone una reforma institucional que le otorgue al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las capacidades necesarias para ejercer un liderazgo efectivo en el desarrollo de la agricultura y los territorios rurales.

Entre las propuestas de políticas que se formulan en el estudio en las áreas prioritarias para el desarrollo de la agricultura colombiana y los territorios rurales se destacan las que se presentan a continuación.

Respecto al gasto público, se señala que el gobierno debe incrementar gradualmente la participación del gasto público agrícola en el gasto total al menos hasta el 3%. Asimismo, se propone que en el gasto sectorial se priorice la generación de bienes públicos y se desmonten los subsidios y apoyos directos y que, de ser necesarios estos, se hagan bajo criterios explícitos (como, por ejemplo, ser de bajo monto, focalizados, transitorios, destinados a población priorizada y no ligados a rubros específicos). En materia social y de equidad se considera necesario que se extienda la protección social a la población rural y se busque cerrar las brechas frente al sector urbano. También se sugiere que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ponga en marcha políticas y programas de estímulo al desarrollo productivo de los pequeños productores agropecuarios, los cuales deberán incorporar incentivos adecuados.

En materia de tierras se contempla la necesidad de afectar el impuesto predial mediante la fijación de tarifas progresivas según el tamaño de los predios, y más elevadas para predios con subutilización de la tierra. Igualmente, se sugiere implementar disposiciones que faciliten los contratos de arriendo de tierra a largo plazo y desarrollen esquemas como el derecho real de superficie.

En lo relacionado con la política comercial, se considera necesario mantener y fortalecer el proceso de internacionalización de las actividades agropecuarias y agroindustriales. Para ello debe emprenderse, entre otras medidas, un programa que incluya la reconversión productiva y que impulse, por medio de una agenda pública, las actividades exportadoras y muy especialmente las exportaciones no tradicionales.

Para asegurar los necesarios incrementos en la productividad y competitividad agrícola se propone establecer una renta de destinación especial proveniente de los ingresos corrientes del gobierno para financiar la investigación agrícola. También se

sugiere establecer becas para la formación doctoral de investigadores en el ámbito agrícola.

Finalmente, en materia institucional se propone una nueva arquitectura institucional que centre su accionar en un Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuya función principal sea la formulación de las políticas para el desarrollo de la agricultura y los territorios rurales.

Para Junguito *et al.* la implementación de las medidas propuestas le darían solución a los dos problemas estructurales centrales que frenan el avance del campo colombiano y facilitarían un crecimiento y un desarrollo sectorial sostenible acorde con la base de recursos naturales disponibles. Esto redundaría, preferencialmente, en beneficio del progreso y el bienestar de los habitantes del campo y, de manera más general, del desarrollo de Colombia.

REFERENCIA

Junguito, Roberto; Perfetti, Juan José; Becerra, Alejandro (2014). “Desarrollo de la agricultura colombiana”, *Cuadernos Fedesarrollo*, núm. 48.

EPISODIO 110

La OCDE y las políticas agrícolas en Colombia

Juan José Perfetti del Corral

Uno de los propósitos que desde comienzos de su gobierno se impuso el entonces presidente Juan Manuel Santos fue obtener que Colombia ingresara a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El proceso de adhesión a dicha institución se inició en 2013; y luego de que se cumpliera con una serie de requisitos y procesos exigidos por la organización, el 28 de abril de 2020 el país se convirtió formalmente en la nación número 37 en formar parte de la OCDE, donde, al momento, solo participan cuatro países latinoamericanos (Chile, Colombia, Costa Rica y México).

La OCDE, conocida como el club de las buenas prácticas, es la organización que une a los países que se esfuerzan por alcanzar los más altos estándares en las políticas públicas mundiales para mejorar el bienestar y la calidad de vida de sus ciudadanos. De allí el énfasis que se pone en la excelencia y eficacia de las políticas públicas puestas en marcha por sus países miembros.

Entre los temas objeto de revisión por parte de la OCDE para que Colombia fuera admitida estaba el de las políticas agrícolas. La revisión realizada según los procedimientos establecidos formalmente por la organización para tales efectos constituyó el documento de antecedentes para el examen a profundidad que emprendió el Comité de Agricultura en el marco del proceso de adhesión del país a la OCDE.

En virtud de lo anterior, en 2015 dicha organización presentó el informe “Revisión de la OCDE de las políticas agrícolas: Colombia, 2015”, estudio realizado por la Dirección de Comercio y Agricultura de la OCDE con el apoyo de algunos expertos nacionales y que contó con los aportes y la revisión de diversos funcionarios

de la institucionalidad sectorial. Por su importancia para el presente y futuro desarrollo agrícola y rural del país, este documento constituye el objeto de este episodio.

El escrito de revisión de las políticas agrícolas del país comprende, además del análisis de las principales tendencias del desarrollo de la agricultura colombiana durante la década de los años noventa del siglo XX y la primera década del presente siglo, una muy detallada y documentada evaluación de las políticas, los instrumentos y las instituciones del sector agrícola colombiano. Como parte del análisis se aplica la metodología utilizada por la OCDE para establecer el apoyo que se destina al sector agrícola.

Regularmente, esta organización utiliza dicha metodología para hacer un monitoreo permanente de las políticas agrícolas de los países miembros, así como a otras naciones referentes que no hacen parte de la OCDE. En el caso de la revisión de Colombia, y en respuesta a la solicitud hecha por el gobierno, se incluye un análisis especial sobre los principales desafíos que tiene por delante el denominado sistema de innovación agrícola. Finalmente, el documento de revisión sirve de antecedente para la interacción que en materia agrícola se deberá dar entre Colombia y la OCDE en el seguimiento y monitoreo regular que esta institución deberá hacer a los avances que el país presente en materia de políticas sectoriales.

El análisis que hace la OCDE sobre el desempeño de la agricultura colombiana entre 1990 y 2010 establece que el crecimiento agrícola ha sido positivo pero limitado, debido a la baja productividad que afecta la competitividad sectorial. Ello ha determinado que el sector pierda participación en el PIB total, así como en la contribución del empleo. Por su parte, las exportaciones sectoriales pierden competitividad y la balanza comercial se deteriora, debido, en parte, al aumento de las importaciones.

La OCDE considera que la baja productividad que presenta el sector agropecuario del país y su consecuente efecto sobre la competitividad responde, fundamentalmente, a debilidades estructurales del sector. En particular, se señalan las serias deficiencias que se presentan en materia de infraestructura de transporte (vial, ferrocarril y puertos), así como en la estructura de los sistemas de comercialización. Ello afecta el acceso de los agricultores a los mercados de los insumos y bienes finales.

Se determina, además, que el acceso desigual a la tierra (se presenta una distribución dual de la propiedad de la tierra) y los conflictos con su uso (al tiempo que se mantiene una subutilización del suelo agropecuario se presenta sobreexplotación) se mantienen como un problema estructural del sector.

Por otra parte, la revisión de la OCDE establece que los apoyos a los productores agropecuarios han sido altos, se han otorgado por un largo período y han privilegiado el apoyo al precio de mercado y los subsidios a los insumos. Este tipo de apoyos

producen distorsiones en la producción y el comercio y son de baja eficiencia en lo que se refiere a la mejora de los ingresos de los agricultores. Al hacerse la comparación con los países de la OCDE, se encuentra que estos apoyos se ubican ligeramente por encima del promedio. Otros apoyos que han recibido los productores agropecuarios han sido las transferencias presupuestales y los pagos por el uso de los insumos variables.

Al tiempo que se otorgan apoyos directos, en el documento de revisión se determina que las políticas sectoriales han desatendido los apoyos a los servicios generales requeridos para el desarrollo agrícola como son, entre otros, la infraestructura de producción y comercialización, la generación y transferencia de conocimiento y la reestructuración de las unidades de producción agropecuaria. En suma, según la OCDE, el apoyo total otorgado a la agricultura en el período 2011-2013 fue del 1,8 % del PIB, nivel que está muy por encima del promedio de la OCDE (que es del 0,8 %).

En la revisión, la OCDE establece que no obstante los problemas de desplazamiento en las zonas rurales, durante el período de análisis, los ingresos agrícolas, aunque aumentaron, lo hicieron a un ritmo muy bajo. Ello facilitó, en parte, que la pobreza rural disminuyera, aunque en materia social se mantienen las grandes brechas con los sectores urbanos y la desigualdad continúa alta.

De esta forma, la Organización concluye que el desarrollo de la agricultura colombiana ha sufrido las consecuencias de unas “muy pobres decisiones de política sectorial” y enfrenta, a su vez, profundos retos estructurales. Además, el marco institucional de las políticas sectoriales “presenta importantes debilidades”.

En cuanto a lo primero, se señala que las inversiones gubernamentales en los servicios y bienes públicos sectoriales han sido insuficientes para asegurar el adecuado potencial económico que tiene la agricultura colombiana. Para la OCDE, el conflicto interno ha afectado, principalmente, las zonas rurales y ello ha tenido serias consecuencias sobre la marcha del sector agropecuario. A esto se le suman los problemas (legendarios) con la tenencia y el uso de la tierra. En años recientes, los recursos presupuestales se han dedicado más a atender (con apoyos que distorsionan la asignación de recursos productivos) las demandas coyunturales de los productores, en detrimento de la atención y la inversión en bienes públicos esenciales para el desarrollo agrícola como son, entre otros, la infraestructura vial y de riego y la investigación y la transferencia agrícola. Adicionalmente, se encuentra que las orientaciones de los Planes de Desarrollo no se concretan en las decisiones adoptadas ni en los instrumentos de política utilizados, los cuales se han centrado, fundamentalmente, en la protección en frontera y en los subsidios a los insumos variables. De igual manera, las acciones de política no han abordado

adecuadamente los verdaderos retos estructurales que enfrenta el desarrollo agropecuario y rural de Colombia.

En lo que tiene que ver con la institucionalidad sectorial, la revisión encuentra que esta se caracteriza por la duplicidad de funciones entre diversas instituciones sectoriales, por una limitada coordinación entre ellas y por la existencia de una fragmentación de responsabilidades frente a los bienes públicos rurales, lo que conduce, a su vez, a un fraccionamiento en la financiación, el cual se agrava por los problemas de coordinación. A esto se agrega que la institucionalidad asociada y vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es limitada y entre esta institucionalidad y la de las regiones existe poca coordinación.

En consideración al propósito establecido por Colombia de alcanzar un crecimiento agrícola sostenible y de superar los importantes retos estructurales que enfrenta el desarrollo agropecuario y rural del país, las propuestas y recomendaciones de política que hace la OCDE buscan, sobre todo, apoyar el aumento de la productividad, la competitividad y la sostenibilidad del sector agrícola. Esto responde al hecho de que la organización considera que el aumento de la productividad, por su efecto positivo sobre la competitividad de largo plazo y la integración sostenida en los mercados internacionales, resulta fundamental para el desarrollo agrícola. Así, el país debe poner en práctica políticas que aseguren, en el largo plazo, una agricultura altamente productiva y competitiva.

En este orden de ideas, la OCDE le recomienda al país la implementación de cinco grandes bloques de propuestas de políticas e instituciones que son: el apoyo al sector agrícola centrado en las reformas estructurales a largo plazo; la mejora de los derechos sobre la tierra y la utilización del suelo; el fortalecimiento del sistema de innovación agrícola; una mayor integración con los mercados agroalimentarios internacionales; y el mejoramiento del marco institucional de la política agrícola.

En cada uno de estos bloques el documento de revisión presenta una larga y detallada lista de recomendaciones que el país debe poner en práctica, pues no solo responden a un minucioso examen de las políticas y los diversos instrumentos que se tienen, sino que, como se señaló, dicho documento sirve de base para las futuras revisiones que deberán realizarse por parte de la OCDE.

Algunas de las recomendaciones sugeridas en el documento de revisión de la Organización son: el redireccionamiento de la inversión sectorial hacia actividades estratégicas como los bienes públicos; el aumento de la inversión en infraestructura de riego y transporte; contar con una política incluyente de acceso a la tierra en los territorios rurales; la actualización del sistema catastral y el mejoramiento del sistema de tributación de la tierra; replantear el marco de inversiones públicas (incluidos los recursos parafiscales) del sistema de innovación agrícola; reforzar el

sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias como elemento fundamental para la competitividad de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales; reformar y fortalecer el marco institucional para el diseño e implementación de las políticas agrícolas; mejorar la base de información para la toma de decisiones de política; y reforzar la coordinación interinstitucional dentro del sector y con otras instituciones de sectores que ejecuten programas de desarrollo en los territorios rurales.

REFERENCIA

OCDE (2018). *Revisión de políticas agrícolas de la OCDE: Colombia 2015*, Bogotá: OECD Publishing, París/Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, disponible en <https://doi.org/10.1787/9789264307063-es>.

EPISODIO 111

La Misión para la Transformación del Campo

Juan José Perfetti del Corral

La Misión para la Transformación del Campo fue una iniciativa del gobierno de Juan Manuel Santos, la cual fue impulsada por el DNP, y tuvo el apoyo de otras entidades gubernamentales, como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La Misión contó con un Consejo Directivo conformado por trece expertos, entre los que estuvieron Roberto Junguito, José Leibovich y Álvaro Balcázar. La dirección de la Misión y de su Consejo Directivo estuvo a cargo de José Antonio Ocampo. A finales del año 2015 la Misión presentó su informe final³⁹.

La Misión tenía como objetivo central “proponer políticas de Estado para que la sociedad rural pueda manifestar todo su potencial, contribuyendo al bienestar nacional y haciendo un aporte decisivo a la construcción de paz”. Esto implicaba “garantizar oportunidades económicas y derechos económicos, sociales y culturales a nuestros habitantes rurales para que tengan la opción de vivir la vida digna que quieren y valoran”. A su vez, se planteaban tres principios básicos que “deben regir las políticas de desarrollo rural”. Estos son: la necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, la concepción del desarrollo como un proceso integral (que busca la inclusión tanto social como productiva de todos los habitantes del campo) y la necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible.

³⁹ Para la redacción de este episodio se utilizó el informe que presentó directamente el Consejo Directivo de la Misión el día 8 de diciembre de 2015 y que fue publicado por el DNP. El informe final de la Misión consta de tres tomos.

Por otra parte, la visión que se concebía era la de “un campo generador de bienestar, moderno, competitivo y respetuoso de la diversidad territorial y de los recursos naturales”. Con ello se buscaba resaltar que “lo rural es estratégico, no subsidiario, para el desarrollo colombiano”. Al respecto, se proponía una clasificación de categorías de ruralidad que permitía afirmar que “la vida rural sigue teniendo un peso muy elevado” en la vida de la nación. Esto se fundamentaba en el hecho de que, según la clasificación adoptada, el 60 % del total de los municipios del país “deben considerarse como rurales” y la población rural “representa poco más del 30 % de la población” total.

La Misión realizó un detallado diagnóstico de la situación y las posibilidades de desarrollo del campo en Colombia. Entre algunos de sus hallazgos estaba el claro carácter rural de la pobreza en el país, tanto por la medición por ingresos como por el indicador de pobreza multidimensional. También se establece cómo, comparado con las ciudades, en el campo se tienen grandes brechas en el acceso a los servicios sociales. De todas formas, se reconoce la reducción progresiva que, durante las últimas décadas, se ha tenido en Colombia en materia de la pobreza, pero, sin embargo, se señala “el escaso alcance de la clase media en las zonas rurales”, pues “solo el 7,3 % de la población rural podía considerarse como clase media”. También, se establecía cómo, en el sector rural, la política social (en educación, salud, vivienda, transferencias condicionadas, etc.) “ha hecho mucho más para mejorar las condiciones de vida que las oportunidades económicas”. Se encontraba, además, que la pobreza por ingresos era “mayor dentro de las actividades agropecuarias” que en el resto de los sectores y también era mayor “para los productores cuenta propia” (los cuales en su mayoría pertenecían a la denominada agricultura familiar) que para los asalariados del campo.

Según la Misión, “el principal problema que enfrenta la agricultura familiar es el escaso acceso a activos productivos”. Este grupo de productores “representan el 87 % de los productores agropecuarios” y contribuían “con un poco más de la mitad de toda la producción agropecuaria del país”. Por su parte, los trabajadores rurales (agropecuarios y no agropecuarios) carecían “de los mecanismos de protección social” que favorecerían a los trabajadores urbanos. También se establecía cómo, en el medio rural, “las mujeres enfrentan desventajas adicionales”.

Al revisarse el estado de la economía agropecuaria, se señalaba cómo “el campo colombiano sigue estando insuficientemente diversificado”, lo que ha llevado a que “la suerte de las zonas rurales haya estado muy ligada a la del sector agropecuario”. Respecto al comportamiento de este sector durante “el último cuarto de siglo se encuentra que este ha sido decepcionante”: su participación en el PIB “ha colapsado” y ha crecido a ritmos “muy inferiores a los de otros países

latinoamericanos”. Igualmente, se indica cómo “la productividad del sector se ha estancado o ha aumentado muy lentamente”, lo que “ha sido una de las causas de los serios problemas de competitividad” del sector.

En el frente externo se encuentra que las exportaciones agropecuarias han presentado un “lento crecimiento” y una “escasa diversificación”, lo que ha ido de la mano del “incremento de las importaciones”, comportamientos estos que se han manifestado en “el deterioro agudo del balance comercial del sector”. Por su parte, se establece que “la limitada provisión de bienes y servicios públicos sectoriales” afecta el crecimiento sectorial.

En materia ambiental se afirma que en “Colombia, el desarrollo rural, e inclusive el urbano, se han dado sobre la base de una explotación insostenible de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos”. Se señala, además, que, a pesar de que el espacio rural colombiano contiene enormes riquezas naturales, “su ocupación y uso se da de modo inapropiado”. También se encuentra que, en lo que tiene que ver con la institucionalidad sectorial, “las instituciones e instrumentos de la política rural y agropecuaria explican en parte los resultados económicos y sociales observados” y “el deterioro institucional del MADR y de sus entidades adscritas es igualmente preocupante y no se ha logrado revertir, pese a algunos avances recientes”. En materia presupuestal se tiene que la participación del presupuesto de inversión del sector agropecuario en el respectivo presupuesto de la nación “ha ido en declive”, al tiempo que el gasto sectorial se ha caracterizado por “el aumento en los subsidios sectoriales directos a costa de las inversiones en servicios y bienes públicos”.

Para promover un desarrollo integral en el campo colombiano, la Misión propone “un conjunto de políticas de Estado”, que exigen, para su concreción, poner en marcha seis estrategias que son: la inclusión social con un enfoque de derechos; una estrategia de inclusión productiva y agricultura familiar; el desarrollo de un sector agropecuario competitivo; un desarrollo ambientalmente sostenible; una estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial, y un arreglo institucional integral y multisectorial. Se señala que “estas estrategias están estrechamente relacionadas y deben integrarse adecuadamente en las condiciones específicas de cada territorio”. También, debe tenerse en cuenta “las particularidades de ciertos grupos poblacionales”, al tiempo que las estrategias deben “diferenciarse según las categorías de ruralidad propuestas por la Misión”.

Respecto a la estrategia de inclusión social de los habitantes rurales se pretende “el cierre de brechas sociales” y la “dotación de bienes de interés social”, como son la educación, la salud, la protección social, la vivienda, el agua y el saneamiento. La meta establecida es “eliminar, en un plazo de quince años, las principales brechas

rural-urbanas” que se presentan en materia de acceso a servicios sociales de calidad. En este sentido, se considera de gran importancia que tanto las políticas públicas como los programas adopten “la ruralización” como una condición fundamental para el desarrollo rural y, más aún, para “la construcción de una sociedad más equitativa”. Esto, por ejemplo, se debe reflejar en la creación de “direcciones permanentes y especializadas en los ministerios, prioritariamente de Educación y Salud”, permitiendo, de esta manera, “el diseño de una política rural adecuada y diferenciada”. Por otra parte, un tema vital en la política social debe ser el de la nutrición y seguridad alimentaria. También se debe “avanzar hacia una protección universal en la vejez” en los territorios rurales.

En lo que tiene que ver con la estrategia de inclusión productiva y agricultura familiar, se busca que “los pequeños productores y los trabajadores del campo”, tanto agropecuarios como no agropecuarios, además de desarrollar sus capacidades, puedan “acceder a recursos productivos, se integren a las cadenas productivas y comerciales” y “perciban ingresos remunerativos”. Según la Misión, esta estrategia se apunala en la propuesta de crear dos nuevas instituciones que se denominan: Fondo de Desarrollo Rural y Agencia Nacional de Tierras. Precisamente, dado que el acceso al recurso tierra constituye un factor esencial para la efectividad de esta estrategia, se propone avanzar de manera eficaz en la “formalización de la propiedad, creación de un fondo de tierras con propósitos redistributivos y mecanismos que permitan recomponer los micro y minifundios para constituir unidades productivas viables”. Elementos esenciales de esta estrategia son “el fortalecimiento de la Agricultura Familiar”, el acceso “a las tecnologías y a buenas prácticas agrícolas y empresariales”, la modernización de la comercialización, la asociatividad y el acceso a los servicios financieros.

La tercera estrategia tiene que ver con el “desarrollo de un sector agropecuario competitivo”, el cual se fundamente “en la provisión adecuada de servicios y bienes públicos sectoriales”, entre los cuales están la ciencia, la tecnología, la innovación, la asistencia técnica, las vías, las TIC, la adecuación de tierras, la sanidad agropecuaria, la protección de los derechos de propiedad y la información. Ello se complementa con un adecuado “ambiente macroeconómico y financiero” y, muy particularmente, de “políticas activas de comercio exterior orientadas a diversificar la base exportadora”. Al centrarse el foco de esta estrategia en “la provisión de bienes y servicios públicos”, se establece que “los subsidios directos a sectores específicos no deben ser una prioridad de la política agropecuaria”. En esta estrategia reciben especial atención asuntos como: “la ciencia, la tecnología y la innovación agropecuaria” pues ellas constituyen un factor determinante de la competitividad y sostenibilidad de las actividades agropecuarias; la infraestructura, especialmente “en materia de vías

territoriales”, se constituyen un elemento esencial para el desarrollo de las zonas rurales; y finalmente están el riego y la regulación de corrientes, que también hacen un aporte fundamental a la productividad y la competitividad agropecuarias.

En el planteamiento estratégico que hace la Misión se incorporan dos estrategias que resultan de vital importancia para el desarrollo tanto de las actividades agropecuarias como de los territorios rurales. Ellos son los temas ambiental y de ordenamiento territorial, asuntos que resultan ser trascendentales de cara tanto a las transformaciones económicas y sociales que se han dado recientemente en el planeta, como a los retos del futuro cercano, entre los que están el calentamiento global y el cambio climático.

La estrategia de un desarrollo ambientalmente sostenible pretende “mantener e incluso mejorar el patrimonio del país en materia de aguas, suelos, biodiversidad y riqueza forestal”. Para tal efecto se busca “crear condiciones favorables para que los pobladores rurales accedan y aprovechen, de manera sostenible, las oportunidades que ofrecen los bienes de la naturaleza”. Por su parte, la estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial está orientada a “garantizar un apropiado ordenamiento ambiental, social y productivo de los territorios rurales”, de tal forma que se consiga “el desarrollo integral de dichos territorios y su articulación con el sistema de ciudades”.

En cuanto a la estrategia de ajuste institucional, se propone la estructuración de un arreglo “integral y multisectorial” capaz de concebir “políticas claras de largo plazo” y ofrecer la “garantía de disponibilidad de recursos públicos adecuados y estables para instrumentalizar dichas políticas”. El elemento articulador lo constituiría “un Conpes Rural”. Se espera, además, que el arreglo propuesto garantice “una amplia presencia y capacidad de ejecución a nivel territorial”, el cual esté acompañado de la “participación de la sociedad civil organizada y el sector privado empresarial” en los diversos componentes del ciclo de las políticas públicas, que parta de su formulación y termine en el seguimiento de resultados.

Finalmente, debe decirse que en cada una de las estrategias se propone y recomienda un arsenal de diversas iniciativas de políticas y acciones que asegure su correspondiente eficacia y el logro de las metas establecidas.

REFERENCIA

Misión para la Transformación del Campo (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*, Bogotá: DNP.

EPISODIO 112

Acuerdo de Paz, reforma rural integral y cultivos ilícitos

Juan José Perfetti del Corral

Este episodio se refiere al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera que el gobierno colombiano firmó con la guerrilla de las FARC y, en particular, a los acápite sobre la reforma rural integral, la participación ciudadana y comunitaria y la sustitución de cultivos ilícitos.

Dado que estos tres puntos del Acuerdo tienen en común una especial relación con los temas del desarrollo de la agricultura y de los territorios rurales, las directivas de Fedesarrollo le propusieron a Roberto Junguito, Juan José Perfetti y Martha Delgado adelantar el estudio “Acuerdo de Paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal” (2017), para que se analizara el contenido de los tres puntos antes señalados y se hicieran las recomendaciones de política pública que aseguraran la adecuada implementación del acuerdo.

Por su importancia para la superación de los problemas estructurales del campo, entre los asuntos estudiados en relación con el punto 1 del Acuerdo, la Reforma Rural Integral (RRI), está el de la tierra. Respecto a la constitución del Fondo de Tierras que se establece en el Acuerdo, se afirma, luego del análisis realizado sobre sus posibles fuentes de financiamiento, que “existen diferencias muy grandes de percepción sobre la disponibilidad potencial de tierras para nutrirlo”. Por tanto, se sugiere “adelantar un estudio conjunto por parte de la Agencia Nacional de Tierras, el IGAC, el DNP y el Ministerio de Hacienda” que permita definir la compra de tierras acorde con las metas establecidas en el Acuerdo.

En lo que tiene que ver con la modernización del catastro, otro de los asuntos relegados por años en materia del problema de la tributación de la tierra rural, se destaca el hecho de que el gobierno ya venía avanzando en el establecimiento tanto de una política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano como en la ejecución de un proyecto piloto. Al respecto, además, se indica que la puesta en marcha del catastro multipropósito demanda mantener al IGAC como una entidad muy técnica, independiente y que cuente con recursos propios para desempeñar sus funciones.

Por otra parte, se considera que, dada la normatividad existente actualmente en el país, la participación de las comunidades en la fijación de los prediales prevista en el Acuerdo “debe canalizarse a través de sus representantes en los concejos municipales [que son elegidos por el voto popular] y de las decisiones que estos adopten a nivel de cada municipio dentro de su autonomía fiscal local”. Finalmente, respecto al tema de las Zonas de Reserva Campesina se recomienda “que el gobierno tenga extrema cautela en la expansión de dichas zonas” y que se tenga muy presente que, cuando se hable de comunidad en lo que concierne a estas zonas, se asegure la inclusión de todos los actores que no solo vivan, sino que también actúen en los territorios rurales.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son un modelo de intervención que hace parte del Acuerdo y cuyo objetivo último es lograr la transformación estructural del campo. Para tal efecto, debe elaborarse en cada zona priorizada y de manera participativa un plan de acción que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial y sea concertado con las autoridades locales y las comunidades. Basado en la literatura internacional sobre el desarrollo rural territorial, en el estudio de Fedesarrollo se indica que la puesta en marcha de este tipo de enfoque “conlleva la creación o consolidación de capacidades territoriales en materia institucional”, en donde lo institucional también incorpora el capital social. Esto hace que la participación de la institucionalidad territorial y las comunidades sean dos pilares fundamentales de los PDET.

Como estos programas deben ejecutarse primordialmente en zonas de conflicto, las cuales se caracterizan porque históricamente el Estado ha hecho poca presencia en ellas, el estudio considera de gran importancia que el gobierno nacional apoye, mediante recursos financieros y de programas especiales, el fortalecimiento de la institucionalidad en los municipios y departamentos correspondientes. Al respecto se indica que, las experiencias previas del país en programas similares a los PDET, enfatizan la importancia crucial que para su éxito tienen la capacidad de articulación y coordinación interministerial e interinstitucional y la agilidad y eficacia en la ejecución de los recursos de financiamiento.

Dado el enfoque netamente rural que tienen los PDET, se resalta la necesidad de que la institucionalidad nacional encargada de ejecutar los proyectos de estos programas actúe en sintonía y de manera coordinada con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con sus instituciones adscritas y vinculadas, especialmente con la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural. Esto lleva, adicionalmente, a que se recomiende que en el fortalecimiento de la institucionalidad agropecuaria y rural se priorice la aplicación de mecanismos que aseguren un enfoque más territorial que centralista. En el estudio se recuerda que, en otros trabajos sobre este tema, Fedesarrollo ha propuesto tanto la creación de las agencias regionales de desarrollo rural como la de una comisión intersectorial para el desarrollo rural.

Por otra parte, en la RRI del Acuerdo de Paz se incluyen los denominados Planes Nacionales, los cuales tienen como objetivo “la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural y la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad”. Los Planes Nacionales son doce, e incluyen diversos asuntos que son recogidos en tres grandes acápite: la infraestructura, el desarrollo social y el estímulo a la producción agropecuaria. Entre los temas específicos a considerar en los planes están la infraestructura vial y de riego, la salud, la educación y la vivienda, la asistencia técnica y la comercialización.

Según Junguito *et al.*, para la ejecución de los planes nacionales, en el Acuerdo “no se plantea un enfoque que garantice una acción integral y coordinada del gobierno nacional capaz de asegurar las transformaciones y los objetivos propuestos en el RRI”. A juicio de los autores, “la intervención integral del Estado es una condición necesaria para un desarrollo agrícola y rural virtuoso y sostenible”. En consecuencia, y dada la ausencia de dicho enfoque “es poco probable que los Planes Nacionales se ejecuten con eficacia y que se alcancen los objetivos establecidos”. Para diseñar e implementar los planes nacionales se sugiere que el gobierno nacional aproveche las propuestas y recomendaciones que en esta materia tienen los informes hechos por la Misión para la Transformación del Campo, la OCDE y el mismo Fedesarrollo.

Otro asunto que se resalta en el estudio y que tiene que ver con los planes nacionales, y en general con el acuerdo, es la propuesta generalizada de subsidios que va “en contra del propósito expresado de asegurar la competitividad de la producción” y la necesidad de “promover y fomentar la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos”. En particular, se señala que la utilización generalizada de subsidios contradice la disciplina fiscal requerida y el desarrollo agrícola y rural sostenible. Si para algunos casos se requiere de la utilización de subsidios, se sugiere el establecimiento de estrictas y coherentes condiciones y requisitos, al tiempo que se propone, como una alternativa más eficaz, la priorización, en el diseño y ejecución de los planes nacionales y los PDET, de la inversión en bienes públicos rurales.

En el capítulo 2 del Acuerdo, relativo a la participación política y la apertura democrática, se anota que la construcción de la paz requiere de la participación ciudadana y comunitaria. Tomando en cuenta la experiencia reciente y las responsabilidades que se les asignan a las comunidades en el Acuerdo, el informe de Fedesarrollo se orientó a recomendar el establecimiento de unas reglas de juego que permitan que “el rol de las comunidades sea constructivo y coadyuve a una concertación eficaz de las políticas desde los territorios”. En este sentido, se señala que la participación comunitaria es “una herramienta flexible de la política pública cuyo éxito depende de la adecuada lectura que se haga de las condiciones que la determinan”. Para ello el gobierno debe establecer cómo debe utilizar la participación comunitaria y en qué etapas de la política pública.

Asimismo, se indica que, con el propósito de conseguir un mayor equilibrio de poder entre las comunidades y las unidades de gobierno local, el gobierno nacional deberá asegurar los programas de capacitación y apoyo técnico pertinentes para cada una de estas instancias. Ello permite, a su vez, “restablecer la confianza de los pobladores en el gobierno y fomentar el trabajo coordinado entre ambos actores”. Con el propósito de que las comunidades mantengan su compromiso con la paz, “el gobierno nacional debe establecer mecanismos eficaces y ágiles para garantizar que el desarrollo llegue prontamente a los territorios”. De no ser así, se corre el riesgo de un resurgimiento del conflicto.

Para asegurar la sostenibilidad del desarrollo territorial en el largo plazo, el estudio de Fedesarrollo recomienda “mantener de manera permanente y eficaz la articulación de las instituciones e instancias [incluidas las de participación comunitaria] de diferente nivel que intervienen en los programas y proyectos” que se ejecuten en el marco del Acuerdo de Paz. Finalmente, como la participación comunitaria responde a unos objetivos específicos y sus resultados pueden tardar más tiempo en visibilizarse, en la evaluación de la participación comunitaria se deben diferenciar sus resultados de los correspondientes a los programas y proyectos que se ejecuten en el desarrollo del acuerdo.

Con respecto al punto 4, que tiene como eje fundamental la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas mediante la erradicación de los cultivos de coca del territorio nacional, Junguito *et al.* señalan, sin embargo, que “el éxito de la estrategia para reducir los cultivos ilícitos requiere de una aproximación balanceada que tenga como pilares la erradicación, el Desarrollo Alternativo (DA) y la interdicción”, y se añade que este “enfoque debe ser de largo plazo para garantizar resultados sostenibles”. En cuanto a la erradicación, se dice que se “debe privilegiar la voluntaria, a partir de acuerdos con las comunidades de las zonas productoras”. No obstante, se

anota que no se debe descartar la erradicación forzosa, por ser la única opción viable de erradicación en ciertas áreas.

Por su parte, se considera que el desarrollo alternativo debe ser el eje principal de la estrategia de lucha contra los cultivos ilícitos. Ello implica ganarse la confianza de las comunidades estableciendo “opciones sostenibles de generación de ingreso y bienestar”. Se indica, además, que “en los programas y proyectos de DA se debe priorizar la provisión de bienes públicos”, especialmente de vías y transporte fluvial, así como el gasto social (en salud y educación) en niños y jóvenes.

También se señala que “los territorios a intervenir no deben limitarse a las zonas donde están localizados los cultivos, sino que deben abarcar zonas más amplias, con un enfoque preventivo”. El estudio de Fedesarrollo no recomienda “el uso de incentivos monetarios para la erradicación por los efectos perversos (riesgo moral) que pueda tener en la expansión del área cultivada y en el número de personas involucradas”. Finalmente, en materia institucional se recomienda “una mayor articulación entre las diferentes instancias estatales a cargo de la política antidrogas”. De igual forma, se enfatiza que el desarrollo alternativo “debe hacer parte integral de las políticas de desarrollo rural a nivel nacional” y contar con “la flexibilidad suficiente para adaptarse a las condiciones particulares de los territorios rurales afectados por los cultivos ilícitos”.

De los resultados del costeo indicativo de los puntos 1 y 4 del Acuerdo, que se adelantó por parte de Junguito *et al.*, se concluye que el cumplimiento del Acuerdo “no parece presentar una amenaza a la estabilidad fiscal del país”. Más aún, se afirma que “las inversiones previstas en estos puntos estarían dentro de las posibilidades de financiamiento del gobierno”.

REFERENCIA

Junguito, Roberto; Perfetti, Juan José; Delgado, Martha (2017). “Acuerdo de Paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal”, *Cuadernos Fedesarrollo*, núm. 55, Bogotá: Fedesarrollo, febrero.

EPISODIO 113

Avance y fracaso del agro en los siglos XX y XXI según Berry

Juan José Perfetti del Corral

En 2017 la Universidad del Rosario publicó el libro *Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI*, cuyo autor es el reconocido economista Albert Berry, gran estudioso y conocedor de la agricultura del país. En desarrollo de la obra, el profesor Berry revisa la evolución de la estructura agraria de Colombia, las políticas públicas implementadas y el gasto gubernamental dirigido al campo, el papel y el desempeño de la denominada “pequeña agricultura familiar”, el comportamiento de los principales indicadores de los hogares rurales y el balance histórico del desempeño del agro colombiano y sus principales retos.

El libro del profesor Berry se caracteriza, como ha sido su impronta en su amplio y profundo trabajo académico a lo largo del tiempo, por su rigor, la amplia y variada bibliografía consultada, y el cuidadoso manejo y análisis de las evidencias cuantitativas y cualitativas. Esto hace de este trabajo un texto obligado de estudio y reflexión para los diferentes actores del agro y muy especialmente de los hacedores de las políticas públicas del sector agropecuario y rural.

Al analizarse la evolución histórica de la estructura agraria del país y sus tendencias, se encuentra que son cinco las características del “sistema de control y uso de la tierra” desde la Independencia. Ellas son: una alta concentración, el uso diferenciado de la tierra según tamaño de las unidades de producción, la ambigüedad en los derechos sobre este recurso, las permanentes tensiones por el control del mismo y un Estado que ha sido un actor importante cuyo papel y acciones han variado a lo largo del tiempo. El tema de la tierra tiene tal importancia en el devenir del agro, que en el

texto se afirma que la “mayor fuente de ineficiencia económica, e injusticia económica y social en Colombia ha sido el desigual acceso a la tierra”. Además, se tilda a la “última concentración de la tierra” como la “fuente básica de casi todos los fracasos del sector” y se llama la atención de que dicha concentración, aún a principios del siglo XXI, continúa caracterizándose por su “alto nivel”.

Concomitante con la importancia que tiene el problema de la tierra en Colombia, el capítulo 3 analiza la historia de las distintas reformas agrarias que se han tenido, e inicia con la de los años treinta, y pasa revista a la Ley 135 de 1965 y al programa de DRI de la segunda mitad de la década de los setenta. Para el gobierno de ese momento, que consideraba como un fracaso la reforma agraria, resultaba más pertinente el DRI, pues los agricultores necesitaban otros servicios “más que sólo la tierra”. Más tarde, a mitad de la década de los ochenta, se puso en marcha el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), especialmente como “una estrategia de pacificación”, con lo que la reforma agraria “perdió importancia” en la política gubernamental. A principios de los noventa se aprobó una nueva reforma de la “estructura agraria” que estaba “basada en el mercado” y cuyo objetivo era “subsidiar la compra de un millón de hectáreas en beneficio de 70.000 familias” entre 1995 y 1998. Según Berry, esta nueva reforma “no ha podido mejorar en forma significativa la estructura agraria del país”. Al final se concluye que “nadie sostiene que Colombia tiene una estructura agraria sana o que alguna vez en el pasado ha logrado una reforma con grandes beneficios”.

Respecto a los resultados de la política pública para el sector, se señala que “en el contexto de las últimas décadas, el Estado colombiano no ha sido un escenario propicio para una adecuada y profunda reflexión y un debate sobre la política agrícola”. Los fenómenos de la violencia rural y la guerra civil, junto con un enfoque neoliberal, “han contribuido a un debilitamiento de la clase de instituciones necesarias para el diseño y la aplicación de una política agrícola fuerte”. De esta forma, se afirma que a “falta de un conjunto coherente de políticas”, estas han terminado beneficiando con no pocas excepciones a los “fuertes grupos de interés”.

En el capítulo 5 se hace un análisis de las tendencias institucionales y de las políticas públicas en materia agrícola y rural hasta 2010, evolución que se considera “más bien errática”, pues ha fluctuado entre lo que “socialmente se considera perjudicial” y “lo moderadamente beneficioso”. De esta forma, a finales del siglo XX y comienzos del XXI se presentó el desmantelamiento de “los desarrollos institucionales que venían evolucionando desde los cuarenta”, dando como resultado que, en 2010, se tuviera una estructura institucional y de política pública sectorial “notablemente precaria”. Se considera que esto “puede explicar en parte el modesto crecimiento sectorial”.

Adicionalmente, al revisarse, para el mismo período, las ejecutorias de la política agropecuaria y rural a través del gasto público, se encuentra una relativa concentración del presupuesto sectorial en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Incoder, convirtiéndose así “en las dos unidades que manejaban el grueso del gasto y de la inversión en el sector”. Igualmente, se establece que los subsidios “se convirtieron en el principal componente del gasto sectorial”. Por el contrario, el gasto en ciencia y tecnología sufrió una fuerte caída y el destinado “al área de desarrollo rural terminó siendo limitado”.

El siguiente capítulo constituye una mirada muy minuciosa y detallada de los impactos de la estructura y la evolución del sector agropecuario en el nivel y la distribución de ingresos, la pobreza y la seguridad alimentaria. Entre los resultados de este capítulo se encuentra el hecho de que el aumento del salario agrícola a largo plazo (50 o 60 años) es de “alrededor del 1,1 al 1,5 %”, cifra que resulta inferior “a lo que se alcanza en las experiencias más exitosas” en el mundo. Por su parte, el comportamiento de los ingresos del grupo de los pequeños agricultores “se parece mucho a la de los salarios agrícolas”: un “cuarto de siglo bueno seguido por un cuarto de siglo malo”. En cuanto a la distribución del ingreso rural, se estima que entre 1964 y 1972 el Gini estaba “dentro del rango de 0,55 a 0,60 o un poco más”. Entre 1971 y 1978 hubo una mejora en la distribución, al pasar el Gini “de 0,49 a 0,44”. Para el período de 1978-1995, la evidencia “apunta a una disminución de alguna magnitud durante este lapso”. Los datos disponibles también indican que “hubo un descenso importante a partir de la primera mitad de los años 90”, el cual “continuó hasta 2004”.

Con respecto a la pobreza rural, se afirma que “sea cual sea la definición precisa de la pobreza que se utilice”, en el caso de las zonas rurales este indicador “ha disminuido en forma significativa”. Sin embargo, la evidencia expuesta en el libro deja ver que esta presentó “fluctuaciones” durante períodos cortos. También se muestra cómo la pobreza medida por ingresos (pobreza monetaria) presenta resultados menos alentadores que la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (pobreza multidimensional), la cual registra avances “mucho más notables”. Al revisarse un conjunto de indicadores sociales se constatan avances efectivos en algunos elementos que hacen parte de las necesidades básicas (como son la calidad de la vivienda, la salud, la nutrición y la estatura) y aún mejores en la educación y la esperanza de vida. Al final se concluye que “todos los indicadores disponibles que miden el bienestar económico de la población agrícola o rural muestran importantes avances netos desde 1900 hasta el presente”.

Un tema recurrente en la obra general del profesor Berry en lo relacionado con el desarrollo agropecuario y rural tiene que ver con el papel y la importancia que para este proceso tiene la denominada “pequeña agricultura familiar”. En el libro no solo

se le dedica a este tema un capítulo completo (el número cuatro), sino que a lo largo de la obra se hace permanente alusión a este tipo particular de organización.

Así, en la introducción del libro se indica que “el fracaso más importante de la política agrícola colombiana” ha sido “su incapacidad de promover adecuadamente el desarrollo del sector agrícola familiar y los grandes costos sociales que esto ha infligido al país”. También se afirma, luego de hacer un análisis teórico sobre la eficiencia económica, que “es poco probable que exista otra estructura agraria cuya eficiencia sea comparable a la de la agricultura familiar”.

Más adelante, en otro capítulo, se señala que con base en la evidencia disponible se puede afirmar que “la producción a baja escala no es sinónimo de ineficiencia o baja productividad en ningún sentido económico relevante”. Además, las unidades productivas pequeñas “alcanzan mayor productividad” de la tierra que las de mayor tamaño y su “productividad total de factores (PTF) tiende a no diferir mucho de las explotaciones más grandes”. Por si esto no fuera poco, “cuando sus ventajas en la generación de empleo, la distribución del ingreso y la seguridad alimentaria y económica se tienen en cuenta”, la contribución de este grupo de unidades al bienestar económico y social “es muy superior al de las grandes unidades”. Finalmente, se argumenta que “la teoría microeconómica y la evidencia histórica respaldan el supuesto de que las pequeñas fincas familiares usualmente (o tal vez siempre) son la mejor manera de organizar el sector agropecuario”. Esto aplica en un marco de desarrollo sectorial dinámico “con equidad”.

El capítulo 4 centra, entonces, su análisis sobre el desempeño del sector de la pequeña agricultura familiar en Colombia. Para tal efecto, se ahonda en su caracterización, y se encuentra que esta “opera dentro de una amplia gama de contextos”: estas unidades son relativamente autosuficientes alimentariamente, aunque tienen la tendencia de incrementar las ventas externas de su producción. Además, estos grupos de productores “desarrollan [entre ellos] diversas formas de cooperación”. Para 2005, en Colombia, de un total de dos millones de productores agrícolas, 1,78 millones correspondían al grupo de la pequeña agricultura familiar. Ello significaba que este grupo participaba con el 10 % del total de ocupados del país. En cuanto a los ingresos, se establece que, al compararse el ingreso de los hogares de los pequeños agricultores con el salario mínimo vigente en 2005, se registra “una situación de pobreza crítica”. Por otra parte, las estimaciones hechas en diversos momentos del tiempo (1960, 1988 y 2002) muestran la importante participación que tiene la agricultura familiar en la producción agrícola total. Igualmente, se confirma la mayor productividad de la tierra de este grupo de productores, así como la mayor utilización de mano de obra en la producción agropecuaria. En el capítulo se dedica una sección a discutir la importancia que ha representado el riego para la pequeña agri-

cultura, con lo que, según el autor, se pone en evidencia la capacidad que este grupo tiene para la innovación y la adaptación tecnológica.

Finalmente, respecto al sistema de apoyo a la agricultura familiar, se señala cómo este ha sido, desde mediados del siglo XX, débil, aunque fluctuante. En lo que tiene que ver con el acceso a la tierra, se le califica como un “fracaso” espectacular, siendo “el único período prometedor” el de la década de los años sesenta. En materia tecnológica, se tuvo un período destacable en los setenta, los siguientes años se distinguieron por el deterioro, terminando al final “en un fracaso”. No obstante, se destaca, “como la mejor estrategia de apoyo” la que hizo parte del programa DRI, pues en ella se “combinaba la investigación básica con un sistema prometedor de difusión” tecnológica.

El último capítulo del libro está dedicado a las conclusiones, los problemas y los retos de las políticas actuales. Primero que todo se afirma que “la historia de Colombia sugiere que el no haber implementado un modelo de agricultura familiar ha sido muy perjudicial para el bienestar del país”, y se remata señalando que “es evidente que el perverso modelo de crecimiento de la agricultura ha contribuido de manera importante a los males sociales sufridos por Colombia en este período”. Por tanto, el desafío que enfrenta el país es “identificar el mejor camino posible” hacia un “sistema superior para la Colombia del futuro”, y en este sentido se enfatiza que, sobre todo, la política agrícola del país “ahora necesita un fuerte énfasis en la agricultura familiar” de la mano del “estilo incluyente del desarrollo rural”. Para ello se sugiere un conjunto de componentes claves de una estrategia agrícola y rural “seria”, entre los que se encuentran la mayor disponibilidad de tierra y el aumento de la productividad de este recurso en las pequeñas unidades familiares del sector agrícola. Estos dos componentes, a su vez, presentan importantes retos, los cuales son tratados con detalle en el libro.

En la parte final de este capítulo se le da respuesta a la pregunta que se hace el autor, ¿cuánto se ha perdido? Para ello se listan los principales resultados obtenidos desde la mitad del siglo pasado, entre los que se destacan: un crecimiento moderado y decreciente en el tiempo; un “mediocre pero no malo” avance anual de la productividad de los factores; un alza en los salarios agrícolas y de los ingresos de los pequeños productores entre débil y decente, “aunque siempre lejos de lo posible y lo deseable”; un avance a “tasas moderadas y hasta a veces buenas” de los principales indicadores de desarrollo humano; “una muy alta concentración de la tierra”, la cual “posiblemente supera la de cualquier país del mundo”; niveles siempre relativamente altos “de desigualdad del ingreso y de la pobreza en el campo”; un enorme nivel de violencia y conflicto, y una política agrícola que “ha sido por lo general y a pesar de algunas excepciones, favorable a las grandes explotaciones”.

El profesor Berry señala que, aunque “es imposible cuantificar de manera precisa el costo económico y social” de las diferencias estructurales y de política que llevaron a los resultados presentados, sí se puede explorar un camino alternativo “basado en una corrección parcial de las debilidades y los errores cometidos”. Este hipotético escenario se basa en dos pilares fundamentales que son la “transferencia de tierras de grandes unidades improductivas a unidades pequeñas y más productivas” y un “avance más rápido” de la productividad de todos los factores (PTF) resultado de “un programa tecnológico más fuerte”.

Entre los resultados de este escenario estaría un crecimiento del 42 % más alto del producto agropecuario, una menor concentración de la tierra, una mejora en la distribución del ingreso agrario (pues se mejora el porcentaje del ingreso en las manos de “los trabajadores y los pequeños y medianos productores”) y un aumento en la tasa de crecimiento de la PTF del 2 % (que es mucho mayor a la histórica del 1,2 %). Todo ello llevaría a un dinamismo en las actividades rurales no agropecuarias, a la reducción de la migración rural, a la eventual desaparición de la pobreza rural y a “una alta probabilidad” de que se hubieran evitado “los conflictos, masacres y desplazamientos”. El balance entre los resultados históricos en materia de desarrollo del agro y los del escenario hipotético llevan a Berry a afirmar, de manera contundente, que lo perdido “por las malas políticas no fue marginal en términos cuantitativos, sino gigantesco”. Por tanto, de cara al futuro, resulta muy importante “diseñar una muy buena política agrícola”.

REFERENCIA

Berry, Albert (2017). *Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI*, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

EPISODIO 114

Desarrollo rural, tierras y sustitución de cultivos ilícitos*

Roberto Junguito Bonnet

El propósito de este episodio es analizar los retos de la política de desarrollo rural integral, tierras y sustitución de cultivos ilícitos previstos en los puntos I y IV del Acuerdo de La Habana, que tendrá que enfrentar el gobierno que se inició el 7 de agosto de 2018, vistos a la luz del comportamiento, las instituciones y las políticas de la agricultura colombiana y lo sucedido en la etapa final de la administración Santos Calderón. Para poner en perspectiva histórica el tema, cabe destacar que la agricultura colombiana pasó de ser la actividad económica más importante, con una contribución del 25 % del PIB en 1965, a menos de un 6 % para 2018. Por otra parte, durante el periodo 1990-2018 el crecimiento del PIB agropecuario, además de volátil, presentó tendencia a la baja. La tasa promedio anual real de crecimiento de la agricultura durante dicho periodo ha sido cercana al 2,2 %, tasa que se ubica por debajo de la correspondiente al promedio de América Latina y el Caribe (ALC) que se estima alcanzará cerca de un 2,7 %.

Asimismo, cabe resaltar que en la proximidad de las elecciones de 2014 se presentaron paros y demandas de grupos de agricultores representados por las denominadas Dignidades Agropecuarias, representativas de diversos productos, que presionaban por mayores subsidios directos y encontraron respuestas positivas por parte del Ministerio de Agricultura y del presidente de la república. Muchas de las soluciones planteadas en esos escenarios resultaron ser de tipo político y no

* El presente apartado corresponde al episodio 98, del libro *Cien episodios de la historia económica en Colombia* cuya autoría es de Roberto Junguito Bonnet y fue publicado por la Editorial Ariel (Planeta) en 2018, pp. 575-581.

tomaban en perspectiva lo fundamental: la problemática estructural de más largo plazo. La realidad es que el sector agropecuario colombiano de tiempo atrás venía mostrando un comportamiento a todas luces inferior al registrado en el resto de la América Latina en términos del crecimiento de la producción, y tampoco venía cumpliendo su papel de reducir la pobreza y la desigualdad, mientras que al mismo tiempo la explotación del agro redundaba en un descuido de los recursos naturales y en la erosión de las tierras. Las soluciones a los profundos problemas de la agricultura y el desarrollo rural no podían idearse en el calor de las protestas y bajo presiones al gobierno en épocas electorales. Estos mecanismos de solución solo redundan, como sucedió en esa época, en apoyos directos en favor de quienes más se quejaban, lo que distorsionaba la asignación eficiente de los recursos y en una baja eficiencia de la producción agropecuaria, y quizás, también, en mayores desigualdades.

Fue, en estas condiciones, cuando se entró al debate electoral de 2014. Para los debates presidenciales organizados por Fedesarrollo tuve la oportunidad de preparar conjuntamente con Juan José Perfetti y con Alejandro Becerra el documento titulado “Desarrollo de la agricultura colombiana”, que servía de base para discusión entre los candidatos. Recomendaba establecer un marco de políticas e instituciones que establecieran las condiciones para la superación de los cuellos de botella que dificultan la marcha del sector, que aseguraran el desarrollo sostenible del mismo, la generación de oportunidades y el avance en las transformaciones sociales necesarias para hacer del campo un lugar de progreso y bienestar para las personas que lo habitan, de tal forma que se reduzcan las brechas con las ciudades. En cuanto a la política comercial, urgía mantener y fortalecer el proceso de internacionalización de la agricultura. En materia de gasto público, dotar gradualmente al agro de recursos presupuestales en una proporción similar a su participación en la actividad económica nacional y prever el desmonte de los subsidios directos, dando prioridad a la generación de bienes públicos como el riego, la asistencia técnica, las carreteras, y sobre todo a la investigación agrícola y la transferencia de tecnología, que es la fuente principal de la productividad y la competitividad de la agricultura. Para asegurar las condiciones de equidad y reducir la pobreza rural se proponía extender la protección social a la población rural para cerrar la brecha frente al sector urbano. En materia de tierras se consideraba conveniente incrementar el impuesto predial en los casos de subutilización de la tierra. Pero, ante todo, resultaba esencial el establecimiento de un nuevo marco institucional fortaleciendo el Ministerio de Agricultura, fijándole como función principal la formulación de las políticas para el desarrollo de la agricultura y de los territorios rurales.

Al inicio de la segunda administración Santos el gobierno se concientizó de que la problemática de la agricultura requería estudiar y solucionar los problemas más

estructurales, y procedió a convocar la Misión para la Transformación del Campo o Misión Rural, que estuvo encabezada por el reconocido economista José Antonio Ocampo. La Misión era también una respuesta del gobierno para facilitar la puesta en marcha de los acuerdos que se venían adelantando en La Habana en el tema del desarrollo rural integral y tuvo, como objetivo central, proponer políticas de Estado para que la sociedad rural pudiera manifestar su potencial, contribuyendo al bienestar nacional y haciendo un aporte decisivo a la construcción de la paz. La primera estrategia sugerida por la Misión estaba orientada a la inclusión social de los habitantes rurales mediante el cierre de brechas sociales a partir de la dotación de bienes de interés social (alimentación, educación, salud, protección social, vivienda, agua y saneamiento); la segunda era una estrategia ambiciosa de inclusión productiva y agricultura familiar, que permitiría a los pequeños productores y los trabajadores del campo acceder a recursos productivos, y percibir ingresos remunerativos. Esta estrategia estaría apuntalada en dos nuevas instituciones: un Fondo de Desarrollo Rural y una Agencia Nacional de Tierras; la tercera comprendía el desarrollo de un sector agropecuario competitivo, basado fundamentalmente en la provisión adecuada de servicios y bienes públicos sectoriales. Esta estrategia exigiría también un ambiente macroeconómico y financiero adecuado para el desarrollo del sector, políticas activas de comercio exterior orientadas en particular a diversificar la base exportadora; la cuarta tenía como objetivo un desarrollo ambientalmente sostenible, frenando la expansión de la frontera agraria y la deforestación. Finalmente, un arreglo institucional, con políticas claras de largo plazo articuladas por un documento Conpes rural con un horizonte de largo plazo (diez años) y la garantía de disponibilidad de recursos públicos adecuados y estables.

Al tiempo que el gobierno recibía el *Informe de la Misión Rural*, la OCDE publicaba un estudio sobre la agricultura en Colombia que centraba su atención en las políticas agrícolas y la forma en que el sector agropecuario debe cumplir mejor su papel en el proceso de desarrollo económico y social. Ambos informes daban importancia a la innovación, a la transferencia de tecnología y a la canalización de recursos presupuestales hacia bienes públicos. Los dos estudios consideran fundamental mantener y fortalecer el proceso de internacionalización de la agricultura, pero la Misión tiene una visión más proteccionista. La OCDE considera la protección arancelaria y no arancelaria alta en términos internacionales. Los estudios también coinciden en que es fundamental aumentar la competitividad de la agricultura colombiana. Para ello es importante la inversión del Estado en infraestructura vial, riego y drenaje, investigación y transferencia de tecnología. Ambos informes también están de acuerdo en que la brecha entre pobreza urbana y pobreza rural no se ha cerrado y adelantan recomendaciones respecto a la educación, salud y vivienda social. El tema

de acceso y el uso de la tierra es central en ambos trabajos. El tema institucional en el *Informe Marco de la Misión* se refiere principalmente a la organización de las entidades del sector y tiene como foco central el establecimiento de un conjunto de nuevas entidades, como una Autoridad Nacional de Tierras y el establecimiento de un Conpes rural. La OCDE, por su parte, resalta la importancia de reformar y fortalecer el marco institucional agropecuario y juzga de especial importancia la representación de los agricultores a nivel local y el fortalecimiento del Ministerio de Agricultura. En fin, con este conjunto de trabajos, el gobierno tenía a su disposición unas políticas para hacer frente a los problemas estructurales de la agricultura colombiana.

Posteriormente, se hizo público el Acuerdo de La Habana y dentro de este los puntos I sobre tierras y desarrollo rural y IV relativo a la sustitución de cultivos ilícitos. En lo referente a las tierras, el Acuerdo habla del establecimiento de un Fondo de Tierras de tres millones de hectáreas, de la actualización del catastro mediante un barrido predial, del establecimiento de una jurisdicción agraria para la solución de las disputas sobre la propiedad de la tierra, del establecimiento y de la delimitación de Zonas de Reserva Campesina y, en general, del acceso a la tierra a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial comprenden el financiamiento de programas diseñados desde los territorios que buscan resolver los problemas de provisión de bienes y servicios en las zonas más afectadas por la violencia, en tanto que los planes nacionales tocan con la política agropecuaria y de desarrollo rural que debe beneficiar al conjunto de las zonas rurales del país. En cuanto a la erradicación de cultivos ilícitos, los temas de análisis de política se refieren a la evaluación de los costos y beneficios de privilegiar la erradicación voluntaria frente a la opción de erradicación forzosa (incluida la aspersión), los de priorizar la provisión de bienes públicos, en especial vías terciarias, y la forma de limitar el uso de subsidios, además, claro está, de la importancia de adoptar sistemas de monitoreo confiables y oportunos.

Lo que sí quedó claramente establecido en el Nuevo Acuerdo Final, que fue aprobado por el Congreso, es que la asignación de recursos presupuestales para esas actividades debe estar cobijada y cumplir con la regla fiscal estructural establecida por el gobierno. El gobierno designó el Gabinete del Posconflicto encargado de presentar al Congreso el Plan Plurianual de Inversiones y la determinación de las fuentes de recursos para financiarlo. También se dispuso de un sistema de vía rápida o de *fast track* para aprobar y poner en marcha las leyes y reglamentaciones derivadas del Acuerdo. Entre los aspectos en los cuales introducir correctivos en los decretos y leyes del *fast track*, un gran objetivo es lograr una mayor seguridad jurídica para los propietarios legítimos de la tierra, sobre lo cual es indispensable legislar. También

resulta esencial que la estrategia de tierras facilite el acceso a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, pero que también resulte ser favorable al desarrollo de la agricultura comercial. Estos son temas fundamentales que quedaron pendientes y que deberá abordar el gobierno que se inició el 7 de agosto del 2018 junto con el Congreso en estos años.

Un asunto final al cual se debe hacer referencia es el de la sustitución de cultivos ilícitos. Según Naciones Unidas, la superficie cultivada con coca llegó a un mínimo de 50.000 hectáreas en el año 2012. Desde entonces y muy particularmente desde el año 2014 el cultivo de la coca volvió a registrar un crecimiento inusitado, motivado por dos hechos fundamentales: el anuncio por parte del gobierno en las negociaciones de paz de La Habana de que se darían estímulos monetarios para la sustitución del cultivo y la devaluación de la tasa de cambio a raíz de la caída de los precios del petróleo que hacía muy rentable la exportación del clorhidrato de cocaína y, por lo tanto, también el precio de la hoja de coca a los cultivadores. Cálculos del Centro de Estudios sobre la Seguridad y Drogas señalan que en 2014 cerca de 64.500 familias estaban dedicadas directamente al cultivo de la hoja. Pero ya para febrero de 2018 un informe de la Fundación de Ideas para la Paz estima que el número de familias dedicadas al cultivo habría sobrepasado las 100.000, e inclusive podría haber alcanzado cerca de 180.000. La Oficina de Política Nacional para el control de la Droga de los Estados Unidos informó que el área cultivada con coca alcanzó 209.000 hectáreas en 2017, fue de 188.000 hectáreas en 2016 y de 48.000 en 2013. Esta situación de crecimiento del cultivo llevó al gobierno nacional a fijarse un plan de erradicación del cultivo de la hoja de coca, y a principios de 2017 el gobierno fijó una meta de reducción de 100.000 hectáreas de coca, de las cuales el 50 % se alcanzarían a través de la sustitución voluntaria, para lo cual firmó acuerdos con más de 127.000 familias, 54.000 de las cuales fueron vinculadas al programa. Si bien las familias reportaron casi 40.000 hectáreas que se encontrarían en proceso de sustitución, hasta diciembre de 2017 solo se habían verificado un poco más de 15.000. El gobierno que se inició el 7 de agosto de 2018 será el responsable de establecer las reglamentaciones y poner en marcha tanto las reformas estructurales que requiere la agricultura colombiana, como los asuntos relativos al desarrollo rural, política de tierras, planes y la sustitución de cultivos ilícitos que se derivan del Acuerdo Final de La Habana.

REFERENCIAS

Fundación de Ideas para la Paz (2018). “¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?: Balance del 2017 y lo que viene en el 2018”, *Informe 03*.

Junguito, Roberto; Perfetti, Juan José; Becerra, Alejandro (2014). “Desarrollo de la agricultura colombiana. Debates Presidenciales, 2014”, *Cuadernos Fedesarrollo* 48, mayo, Fedesarrollo.

Misión para la Transformación del Campo (2016). *El campo colombiano: un camino hacia la transformación y la paz*, diciembre, Departamento Nacional de Planeación.

OCDE (2015). *Review of Agricultural Policies: Colombia*, París: OECD Publications.

EPISODIO 115

La economía política de la política azucarera y arrocerá

Juan José Perfetti del Corral

A pesar de que Colombia puso en marcha su proceso de apertura económica desde los años noventa y que la agricultura formaba parte de dicho proceso, el sector agropecuario y agroindustrial ha disfrutado durante las últimas décadas de una relativa protección, la cual se ha caracterizado por ser de magnitud importante en algunas actividades consideradas “sensibles”. Sin embargo, con la firma de los TLC, y en particular con el acordado con los Estados Unidos, diversos productos se han visto forzados a avanzar en el proceso de desgravación progresiva y en la entrada creciente de contingentes de importación. Para algunos productos sensibles la desgravación se caracteriza por el largo período pactado y por su ritmo lento.

Lo anterior contrasta con lo ocurrido en otros países latinoamericanos en los que la apertura de la agricultura no solo implicó la reducción efectiva de la protección sectorial, sino que se pasó de discriminar a las exportaciones a que estas se convirtieran en el motor del alto crecimiento de sus agriculturas, cosa que no ha pasado en Colombia.

Este tipo de hechos llevaron a Roberto Steiner, María Angélica Arbeláez, Sandra Zuluaga y Sebastián Higuera a realizar el estudio “The Political Economy of Protection of Some ‘Sensitive’ Agricultural Products in Colombia”, en el que se analiza (a partir de fuentes secundarias y de más de veinte entrevistas semiestructuradas) la economía política de la protección de los productos sensibles en Colombia y, muy particularmente, los casos del arroz y el azúcar.

Según los autores, estos dos productos “están fuertemente protegidos, pesan mucho en las canastas de consumo de los hogares y forman parte de complejas cadenas de valor agregado”. En su interés por “entender mejor el ‘porqué’ de la protección comercial”, identifican qué actores resultan ser ganadores o perdedores, y se discuten tanto los distintos canales de influencia de los jugadores claves dentro de las dos cadenas como los mecanismos de compensación utilizados en “los pocos episodios de liberalización” llevados a cabo.

Al pasar revista a los principales actores que intervienen alrededor de la política comercial, y en particular en lo referente a la economía política de la protección agrícola en Colombia, en el estudio se señala que, mientras el MADR se caracteriza por tener más un carácter político que técnico, lo contrario ocurre con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (Mincit), el cual tiene un carácter más técnico. Esto hace que, según las personas entrevistadas por los autores en desarrollo del estudio, el MADR sea más fácilmente influido por el sector privado. Por su parte, los distintos gremios agropecuarios y agroindustriales están motivados por los intereses de sus respectivos asociados los que, las más de las veces, van en direcciones contrarias en materia de política comercial y especialmente de protección. Particularmente, dentro de los gremios del sector agropecuario ha prevalecido la defensa de una agricultura protegida y con altos niveles de apoyos y subsidios estatales, objetivo en el que han sido exitosos, como se dijo en un principio.

Al considerarse otros actores, se comenta que, aunque los sindicatos en la agricultura son pocos, durante los últimos años se ha venido registrando un alto nivel de politización que ha llevado a la creación y organización de grupos de productores alrededor de las denominadas “Dignidades” por producto, como son las del café, el arroz y la papa. Un último actor es el Congreso de la República, el cual, aunque tiene a su cargo algunas funciones relacionadas con la aprobación de leyes en materia de comercio exterior, su involucramiento en los TLC ha sido, en general, y como se dice en el estudio: “débil”.

Ahora bien, en cuanto a la economía política de la protección al arroz se establece, en primera instancia, que los principales actores en la cadena arrocerera son los agricultores, los molinos y una amplia cadena de distribución. Los productores están organizados alrededor de Fedearroz, y la industria molinera lo está en Induarroz, entidad que a su vez hace parte de la Andi. Mientras que entre los arroceros hay diversos tamaños (pequeños, medianos y grandes), en la industria arrocerera se presenta una alta concentración (dos firmas concentran prácticamente el 70 % de las ventas).

Según los autores, desde el inicio del proceso de la apertura económica en 1991, los productores de arroz han conseguido que el gobierno adopte diferentes medidas

de política para proteger el mercado interno del producto. Así, en 1996 se estableció un régimen para controlar las importaciones y se creó un comité para la política arrocerera (con participación de los productores, el gobierno y los importadores) para decidir, entre otras cosas, sobre los volúmenes de importación del arroz. En 2004, la tarifa arancelaria (que en 2003 era del 80 %) fue incrementada y se establecieron varias medidas no arancelarias, especialmente de carácter fitosanitario.

En el estudio se comenta que los productores de arroz (o arroceros) son los principales beneficiarios de la alta protección, lo que les permite mantener sus niveles de producción, no obstante los bajos niveles de productividad que exhibe el cultivo. Evidentemente, en un régimen de alta protección y con un estricto control a las importaciones, la industria molinera también resulta beneficiada. Sin embargo, y como lo señalan los autores, en razón a la larga e ineficiente cadena de comercialización, ni los agricultores ni los molinos se apropian de todo el flujo de ingresos derivado de los altos precios que los consumidores colombianos deben pagar resultado de la muralla proteccionista originada en las políticas establecidas. Al respecto, basta señalar que, de acuerdo con los autores, entre 2009 y 2018, para el arroz *paddy* (o arroz con cáscara), el diferencial entre el precio interno y el internacional era del 76 %. Para el arroz blanco, dicha diferencia era, al comparar con los precios en los Estados Unidos y Tailandia, del 108 % y el 139 %, respectivamente.

Estas diferencias de precios ponen de presente, como se anota en el estudio, la relativa habilidad de la industria arrocerera para capturar rentas. Sin embargo, esto, a su vez, representa un motivo de queja por parte de los arroceros pues ellos, para la venta de su producción, deben enfrentarse con una industria transformadora altamente concentrada, lo cual les reduce su capacidad de negociación en materia de precios y volúmenes de compra. Este hecho, es decir, la determinación del precio de compra del arroz por parte de los molinos, se ha convertido, en razón a las políticas proteccionistas en favor de los agricultores y dada la estructura oligopólica de la industria, en la piedra de choque en la relación entre ambos actores.

A pesar de las controversias alrededor de la fijación de los precios, los autores comentan que ambos actores han sabido manejar las cosas para mantener altos niveles de protección, en donde los arroceros han sido particularmente influyentes y los industriales han mantenido una posición más bien pasiva, seguramente porque la estructura arancelaria de la producción arrocerera no impacta su protección efectiva ni afecta su capacidad para transferirle a los consumidores cualquier ineficiencia derivada de la protección.

Según lo expresado por los entrevistados, la capacidad de influencia de los productores de arroz se deriva, en primera instancia, de la dispersión geográfica de los pequeños y medianos productores, lo que se expresa en una potencial amenaza

de paralizar, a través de la realización de paros y marchas, vastas regiones del país. Esto de hecho ocurrió en las movilizaciones de los años 2010, 2014 y 2018, las que al final terminaron obligando al gobierno a negociar nuevas condiciones, como, por ejemplo, el nivel del precio mínimo de compra. La otra fuente identificada de influencia de los arroceros es la denominada “puerta giratoria” entre las asociaciones de productores agropecuarios y el gobierno, lo cual ha permitido que muchos presidentes de gremios hayan terminado siendo ministros de agricultura, convirtiéndose así en canales de presión de los grandes productores. Para ilustrar un ejemplo concreto de este canal, los autores del estudio muestran cómo, en 2003, y dada una relación especial entre el MADR y el sector arrocero, fue posible, antes de iniciar las negociaciones del TLC con los Estados Unidos, establecer un alza de tarifas arancelarias y fijar una cuota de importación.

Ahora bien, con respecto a la economía política de la protección al azúcar, en el estudio se indica que la estructura de producción es diferente al caso del arroz pues, primero que todo, esta se concentra en el departamento del Valle del Cauca. Igualmente, aunque los ingenios azucareros cultivan directamente la caña de azúcar, la gran mayoría de la materia prima (75 %) viene de la producción de caña por parte de agricultores (pequeños y medianos) ajenos a los ingenios. La producción de azúcar por parte de los ingenios se dirige al consumo interno (de los hogares y la industria transformadora), a su exportación y a la producción de etanol. Algunos de los ingenios son propiedad de grupos económicos con intereses especialmente en la producción agropecuaria y la industria alimentaria. Por otra parte, se señala que Asocaña es el gremio en el que participan los ingenios y un número importante de productores de caña de azúcar. Se trata de un gremio moderno, muy organizado y que brinda un gran soporte investigativo y tecnológico a sus asociados.

De acuerdo con los autores, en razón a las grandes distorsiones (como han sido, entre otras, la existencia de cuotas de exportación) que se han dado durante décadas en el mercado internacional del azúcar, la industria azucarera del país se ha desarrollado en un ambiente de protección que ha incluido medidas como las altas tasas arancelarias y no arancelarias, las franjas de precios y el fondo de estabilización de precios de exportación. Estas medidas no solo han significado que los precios internos del azúcar se ubiquen por encima de los internacionales, sino que, en algunos casos, el mercado nacional prácticamente permanezca cerrado. Esto se ilustra en el estudio con el caso acontecido en el año 2009, cuando se permitió la importación de azúcar exclusivamente por el puerto de Buenaventura, lo que en la práctica significaba cerrar las puertas a las importaciones provenientes de Brasil. Se anota, además, que a pesar de que el azúcar es un bien de exportación, la política comercial aplicada ha sido la misma que han recibido los otros productos sustitutos

de importaciones pertenecientes a la agricultura comercial. Al respecto se comenta que, en ciertos momentos, las tarifas resultantes de las franjas de precios alcanzaron niveles cercanos al 100 %.

A lo largo del tiempo se ha venido presentando una controversia entre la industria productora de azúcar y las agroindustrias que utilizan este producto como insumo. Este es el caso, entre otras industrias procesadoras, de la producción de dulces, confitería y chocolates. Este grupo de agroindustrias, no obstante el hecho de que se han caracterizado por su alto crecimiento y su dinámica exportadora, tiene en el precio del azúcar nacional un freno a su competitividad y expansión en los mercados externos. De allí que no se mostraran muy satisfechas con la rebaja de las tarifas que se dio en 2018, pues ellas consideran necesario que el precio interno esté más cerca del internacional. Según se anota, y de acuerdo con lo afirmado por algunos empresarios y exfuncionarios públicos, todo este tipo de actuaciones es lo que les ha permitido a los productores de azúcar, al tiempo que mantener el mercado nacional protegido, buscar acceso preferencial en otros mercados y todo ello a costa de otros actores de la cadena de producción.

Para ilustrar las acciones legales a las que han dado lugar las controversias y los enfrentamientos entre los actores de la cadena, en el estudio se presenta el caso de la investigación realizada por la Superintendencia de Industria y Comercio y la cual condujo a que, en 2015, se impusiera una multa a Asocaña y a doce ingenios por cartelización para impedir la importación de azúcar, así como ordenar la revisión del Fondo de Estabilización de Precios del Azúcar (FEPA).

Otro caso que trae el estudio sobre el poder de influencia de la industria azucarera, aunque no relacionado con la política comercial, fue el intento, en 2016, del gobierno de esa época de incluir, en el texto de la reforma tributaria, un impuesto a las bebidas azucaradas, el cual estaba sustentado en asuntos de salud pública y que a su vez servía para generar recursos adicionales para el sector salud. La propuesta de este impuesto generó una fuerte reacción de la industria azucarera y de la de bebidas azucaradas, llevándolas a ejercer su poder de influencia a tal punto que la propuesta no llegó a discutirse en el Congreso.

Finalmente, los autores presentan otro ejemplo de la economía política de la política comercial agrícola, caso que es tratado de manera detallada y extensa en el estudio. Este tiene que ver con el TLC con los Estados Unidos, acuerdo en el cual el gobierno colombiano de ese momento (en cabeza del propio presidente de la república, el ministro de Comercio y más adelante el ministro de Agricultura) se la tuvo que jugar a fondo para conseguir que el sector agropecuario no se convirtiera en la piedra en el zapato del tratado. Para ello se debió aceptar la liberalización del mercado de los productos agropecuarios (especialmente de los sensibles),

su desgravación progresiva y la entrada pausada de contingentes de importación, a cambio de unas acciones compensatorias que hicieron parte del texto final del acuerdo, y de otras implementadas directamente por el gobierno nacional como fue, entre otras, el programa AIS.

REFERENCIA

Steiner, Roberto; Arbeláez, María Angélica; Zuluaga, Sandra; Higuera, Sebastián (2019). “The Political Economy of Protection of Some ‘Sensitive’ Agricultural Products in Colombia”, Bogotá: Fedesarrollo.

EPISODIO 116

El café y la política cafetera en el siglo XXI⁴⁰

José Leibovich Goldenberg

Para efectos del presente episodio, vamos a considerar que el siglo XXI comenzó en 1990, diez años antes del inicio oficial del nuevo siglo, en razón al rompimiento del acuerdo de cuotas en el marco de la Organización Internacional del Café (OIC) que se dio en 1989. Este acuerdo se había establecido en 1962, en plena guerra fría, apoyado por los Estados Unidos para neutralizar la influencia de las ideas de la revolución cubana en América Latina. El acuerdo establecía una banda de precios y unas cuotas de exportación a cada país productor de acuerdo con su capacidad, de tal manera que cuando el precio del mercado estuviera por debajo del piso de la banda, se activaría una retención de café por parte de los países productores para generar un aumento del precio. Por el contrario, si el precio del mercado estaba por encima del techo, se liberaban inventarios de café en manos de los países productores para que el precio descendiera. El acuerdo no estaba exento de críticas. La más notoria era la libre exportación de café por parte de los países productores a países no miembros del acuerdo a precios inferiores del mercado de miembros, lo cual incentivaba el contrabando de café de países consumidores no miembros a miembros. Otra crítica no despreciable era la dificultad de controlar el comportamiento de países *free riders*, exportando volúmenes de café por encima de su cuota a países consumidores miembros y beneficiándose del mejor precio.

⁴⁰ Las cifras mencionadas en este episodio provienen en su totalidad de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

En 1989, bajo el influjo de las ideas neoliberales de los gobiernos de Reagan en los Estados Unidos y Thatcher en Inglaterra, el acuerdo de cuotas se rompió para siempre y el mercado entró a operar totalmente libre. La delegación estadounidense lideró la ruptura con el apoyo de otros países consumidores y algunos países productores de Centroamérica que consideraban que les iría mejor en un mercado libre.

Desde entonces, la institucionalidad cafetera colombiana ha venido ajustándose gradualmente a la nueva realidad. Esto es, la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FNCC), fundada en 1927, y el Fondo Nacional del Café (FNC), creado por Ley en 1940 siguen existiendo y la FNCC administra por contrato con el gobierno nacional el FNC. Los bienes públicos principales que desarrolla la FNCC con recursos del FNC en beneficio de los caficultores son: 1) garantía de compra del café a precio de mercado; 2) investigación científica; 3) servicio de extensión, y 4) publicidad y mercadeo del café de Colombia. Los recursos del FNC provienen de la contribución cafetera definidos por ley y desde 2007 es de 6 centavos de dólar por libra exportada.

Desde la disolución del acuerdo de cuotas ha habido tres “misiones” de expertos convocadas por el gobierno nacional para analizar las condiciones cambiantes del sector cafetero, las reformas a la institucionalidad cafetera y las políticas públicas que deberían priorizarse para apoyar su sostenibilidad (Clavijo *et al.*, 1994; Ramírez *et al.*, 2002; Echavarría *et al.*, 2015). En síntesis, estas misiones han recomendado un adelgazamiento de la institucionalidad para que se concentre en los bienes públicos esenciales que los cafeteros han defendido, ya mencionados. Sin embargo, en torno a la garantía de compra del café a precio de mercado, la recomendación de la última misión planteó que la FNCC debía retirarse totalmente de la comercialización del café para dejarle el espacio libre a las empresas privadas. Esta actividad, que la FNCC ha venido desarrollando desde mediados del siglo pasado, ha sido defendida por los caficultores por constituir un poder de compra que neutraliza el oligopsonio de los compradores de café. Si no existiera el poder de compra de la FNCC, el precio recibido por los productores sería inferior. En todo caso, la participación de la FNCC en la comercialización del café no ha superado el 30 %, siendo el 70 % restante comercializado por firmas privadas nacionales y extranjeras.

En todo caso, desde comienzos del presente siglo el precio de referencia del café, al cual la FNCC interviene en el mercado interno comprando una fracción de la cosecha, varía todos los días en función del precio de referencia de la bolsa de Nueva York, el diferencial que el mercado reconoce por el café colombiano y la tasa de cambio. Así, los productores están sometidos a la volatilidad del precio, pero cuentan con la posibilidad de vender su café anticipadamente cubriéndose del riesgo, haciendo uso de coberturas en el mercado de futuros.

La volatilidad del precio del café en el mercado internacional se explica sobre todo por las fluctuaciones de la producción brasilera, el mayor exportador de café del mundo. La variabilidad climática con sequías y exceso de lluvias ha afectado la cosecha brasilera de manera recurrente. Al observar la serie del precio interno del café en Colombia en términos reales, este ha tenido una volatilidad aún mayor que el precio internacional, por factores adicionales como son el diferencial de calidad por el café colombiano y la tasa de cambio del peso por dólar. Así las cosas, este precio ha repuntado en 1986, 1997, 2011 y 2021-2022. Por el contrario, en 1992, 2001-2004, y 2013 el precio pasó por bajos niveles históricos.

Colombia continúa siendo el primer exportador de café arábigo suave del mundo y el tercer exportador de café en general después de Brasil y Vietnam. Una de las estrategias que ha buscado el sector cafetero posterior al rompimiento del acuerdo de cuotas ha sido profundizar la diferenciación del producto, tratando de sacarlo de la categoría de *commodity* y procurando ser reconocido como un café especial con un precio superior. Esto incluye cafés que tienen sellos de sostenibilidad (*fair trade*, orgánico, *rain forest alliance*, 4C, etc.) y los cafés industrializados (solubles, tostados y molidos). A finales de 2021, el 50% de los cafés exportados por la FNCC con cargo al FNC eran cafés especiales. Igualmente, el número de fincas que producen y venden cafés especiales llegaron en 2021 a 237.000, lo que representa más del 43% del total de fincas del país.

La producción de café se realiza en tierras ubicadas en el pie de monte de las tres cordilleras de los Andes colombianos, la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía del Perijá, en más de 600 municipios del país. Esta producción se mantuvo en promedio alrededor de doce millones de sacos desde la ruptura del acuerdo de cuotas hasta 2008. Entre 2009 y 2012 la producción se contrajo a niveles de ocho millones de sacos por el impacto de la roya y el fenómeno de La Niña. Gracias a importantes apoyos gubernamentales en 2013 y 2014, se emprendió una campaña de renovación de cafetales con variedades resistente a la roya y, posteriormente, gracias al apoyo del servicio de extensión y a recursos propios de los caficultores, del FNC y del Ministerio de Agricultura, se ha mantenido el esfuerzo de renovación, al estabilizar la producción en los últimos años alrededor de los catorce millones de sacos.

La economía colombiana en lo corrido del presente siglo ha avanzado en su diversificación productiva. Es por ello que el café ha disminuido su participación en el PIB agrícola, al pasar del orden del 25% en 1990 a 15% en los últimos años, y en el PIB total de la economía pasó de representar alrededor del 3% en 1990 al 1% en 2021. Fenómeno similar se ha observado en las exportaciones: de representar alrededor del 20% del valor de las exportaciones totales al inicio de los años noventa, en 2021 alcanzó el 7,4%. Sin embargo, en el nivel departamental, la producción de

café es una actividad, que con sus eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, y dado que la actividad es intensiva en mano de obra, impacta de manera importante la dinámica económica territorial.

Una transformación evidente que se ha venido dando en las últimas tres décadas en la caficultura colombiana es la distribución espacial del cultivo. Si bien la cobertura total de la caficultura se ha mantenido alrededor de las 875.000 hectáreas, al comienzo de la década de los noventa, en los departamentos de Antioquia, Caldas, Cundinamarca, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca se hallaba el 55,2 % del área cafetera. Finalizando la década de los veinte del presente siglo ese porcentaje se redujo al 40 %. En cambio, la participación de los departamentos de Huila, Cauca, Nariño, Santander y Magdalena aumentó del 24,6 % al 39,5 % en el mismo período. Esta recomposición está asociada con factores como el encarecimiento de la mano de obra y de la tierra por el crecimiento de otras actividades económicas asociadas a la urbanización y el turismo, principalmente, en los departamentos donde el área se contrajo, y por el atractivo económico que representa el cultivo del café en las regiones donde aumentó, dada la disponibilidad de tierras aptas para el cultivo y mano de obra.

Una característica que se ha mantenido casi igual a lo largo de las últimas tres décadas es el número total de productores de café, alrededor de 540.000, y su distribución por tamaño del cultivo. En efecto, el 96,7 % de los productores cuentan con menos de cinco hectáreas de café sembradas, el 2,45 % cuentan entre cinco y diez hectáreas sembradas y el 0,85 % con más de diez hectáreas. De las cifras anteriores, se puede concluir que el modo predominante en la caficultura colombiana es el de una agricultura familiar de pequeña escala. Sin embargo, importantes cambios sociodemográficos se han venido dando en las últimas tres décadas. En primer lugar, la proporción de productores mayores de 60 años pasó del 7,5 % al 19,1 %. La proporción de la jefatura femenina en hogares cafeteros pasó del 22,3 % al 27,4 %. La tasa de analfabetismo se ha reducido del 23,3 % a comienzos de la década de los noventa al 11,5 % en 2021, y la inasistencia escolar ha descendido del 58,1 % al 22,1 % en el mismo período. Por su parte, en 2021 el nivel educativo de los jóvenes (18-28 años) es de secundaria completa para el 65,3 % y con educación superior para el 11,5 %. Y el 97,4 % de la población cafetera está afiliada al sistema de salud, la mayor parte en el régimen subsidiado.

Sin embargo, solo el 15 % está afiliado al sistema de pensiones y el 63,9 % de los productores cafeteros pertenece a un hogar beneficiario de algún programa de transferencias monetarias del gobierno nacional, donde los más importantes son: Más Familias en Acción, que le llega al 28,4 % de los hogares cafeteros; Colombia Mayor, que le llega a 19,4 %; Ingreso Solidario, que cubre al 13,1 %; Devolución de

IVA, que benefició al 12,1 %, y Jóvenes en Acción, que le llega al 1,5 % de los hogares cafeteros.

Del panorama descrito, se evidencia una gran paradoja: por una parte, el sector cafetero sigue siendo importante para la economía colombiana por el valor de sus exportaciones, por el empleo que genera en más de dieciséis departamentos del país y el impacto positivo en los eslabones hacia adelante y atrás en la cadena de valor, al exportar un producto de excelente calidad, pero, por otra parte, los niveles de pobreza y vulnerabilidad en hogares cafeteros son importantes.

Sin duda, un factor determinante de esta situación es el pequeño tamaño de las explotaciones cafeteras. Los niveles de productividad son satisfactorios, aunque podrían mejorarse, pero la escala de producción no es suficiente para generar mayores ingresos. Al estado colombiano le corresponde una tarea importante en este frente, procurando avanzar en el catastro multipropósito para facilitar el desarrollo de un mercado de tierras que permita superar el minifundio. Por otra parte, apoyar la asociatividad entre pequeños productores para lograr economías de escala, y de esa manera mejorar los ingresos en la comercialización del café y en la reducción de los costos de producción.

Pero otros desafíos quedan por resolverse, y los cuales podrían contribuir a mejorar el ingreso de los caficultores y sus familias: el mejoramiento de las vías terciarias, la conectividad de internet y el avance en la infraestructura logística para la exportación (puertos secos multimodales). Para mejorar la productividad agronómica e impacto ambiental positivo (por ejemplo, menor uso de agua en el beneficio del café), avanzar en la inclusión financiera para financiar las innovaciones, mejoras en la agronomía del cultivo y reducir costos de producción. Para obtener un mayor valor agregado, invertir en mayor diferenciación del producto y promocionarlo en los mercados internacionales.

Y para avanzar en la inclusión social de los cafeteros y sus familias es menester que se diseñen e implementen programas de mejoramiento de la vivienda, contar con un programa más ambicioso de protección para la vejez, profundizar en la atención a la primera infancia, brindar más oportunidades para que los jóvenes puedan tener una formación técnica y tecnológica, y apoyar el empoderamiento de la mujer cafetera.

La Federación Nacional de Cafeteros tiene trazado para 2027, año en que se celebrará el centenario de la fundación de la organización, un programa para alcanzar la sostenibilidad en términos ambientales, sociales y económicos, esto es, que con una línea de base e indicadores en las tres dimensiones se pueda mostrar a los compradores de café colombiano que valoran cada vez más esos atributos cómo se alcanzan y superan umbrales en las tres dimensiones en 2027, esperando que ello tenga una contraprestación en el diferencial que se reconoce por el café colombiano.

REFERENCIAS

- Clavijo, Sergio; Jaramillo, Carlos F.; Leibovich, José (1994). *El negocio cafetero ante el mercado libre*, Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, TM Editores.
- Echavarría, Juan José; Esguerra, Pilar; McAllister, Daniela; Robayo, Carlos Felipe (2015). *Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*, Bogotá: Fondo Nacional del Café, Universidad del Rosario.
- Ramírez, Luis Fernando; Silva, Gabriel; Valenzuela, Luis Carlos; Villegas, Luis Carlos; Villegas, Álvaro (2002). *El café, capital social estratégico*, Bogotá: Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera.

EPISODIO 117

Reflexiones sobre el uso de la tierra agropecuaria y su uso potencial

Juan José Perfetti del Corral

Entre 2013 y 2014, luego de prácticamente más de cuarenta años sin contar con información censal sobre el campo colombiano, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) realizó el tercer *Censo Nacional Agropecuario* (CNA). Este ejercicio censal proporciona información estadística y georreferenciada sobre la situación del sector agropecuario del país. Su cobertura operativa fue del 98,9 % del territorio nacional.

Entre los temas que fueron objeto de indagación del CNA (2014) están el uso y la cobertura del suelo, los factores y la sustentabilidad para la producción agropecuaria y las características de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA), de los productores agropecuarios y de la población residente en los territorios rurales dispersos. De esta forma, el país cuenta con información detallada sobre las condiciones productivas del sector agropecuario reportadas por los propios productores agropecuarios. Precisamente, la información relacionada con el aprovechamiento del suelo proveniente del Censo, junto con la información del IGAC sobre el uso potencial del suelo rural, constituyen el principal referente de este episodio.

En particular, con base en la información del CNA, en 2018 y 2019, Fedesarrollo adelantó el estudio “Uso potencial y efectivo de la tierra agrícola en Colombia: resultados del Censo Nacional Agropecuario” (2019) para el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA). Entre los objetivos del estudio está “determinar el uso potencial y efectivo del suelo agropecuario del país, a partir de los mapas de aptitud y uso del suelo elaborados por el IGAC y de los resultados del Censo

Nacional Agropecuario -CNA 2014". Este episodio hace referencia a los resultados de esta parte del estudio citado.

Para tal efecto, se contrasta la información georreferenciada del IGAC sobre aptitud del suelo con la correspondiente información (también georreferenciada) del CNA sobre el uso efectivo que, según los productores agropecuarios entrevistados, se hace del recurso tierra. Este ejercicio permite, entonces, identificar cuál es el aprovechamiento que se hace del potencial productivo agropecuario del país y los eventuales conflictos que se presentan entre el uso y la vocación.

La novedad de este ejercicio es que, por primera vez, se coteja la información del IGAC sobre uso potencial (basado especialmente en mapas, fotografías e imágenes satelitales) con la información censal del CNA derivada del reporte directo que hacen los productores agropecuarios sobre el uso detallado del suelo en las UPA. Esto, como se señala en el estudio de Delgado *et al.*, puede generar algunos sesgos y diferencias respecto a la información que en años anteriores reportaba el IGAC, los cuales, sin embargo, no anulan la validez e importancia del ejercicio.

Según la información de vocación de uso del suelo del IGAC adaptada a la información del CNA, el país cuenta con un total de 108.993.341 hectáreas. Este valor es menor al reportado por el IGAC (114.174.800 ha), pues no se incluyen otros usos diferentes a los relacionados con lo rural. Del total del CNA, 57,8 millones de hectáreas tienen vocación forestal y 22,9 millones vocación agroforestal. Con vocación agrícola se tienen 15,0 millones, para ganadería se dispone de 7,1 millones, para conservación de suelos se cuenta con 4,3 millones y para otros usos se tienen 1,8 millones de hectáreas. Esto lleva a los autores del estudio de Fedesarrollo a señalar que "a nivel nacional existen alrededor de 45 millones de hectáreas disponibles para la actividad económica agropecuaria (agroforestal, agrícola y ganadera) y ello sin considerar el área dispuesta para actividades de producción forestal, que es de alrededor de 3,6 millones". Estos números confirman, además, que la principal vocación de los suelos del país es la forestal.

Ahora bien, la información del CNA sobre el uso del suelo en Colombia indica que el área dedicada a actividades agropecuarias es de 31,9 millones de hectáreas. De estas, 7,11 millones se utilizan en cultivos agrícolas (transitorios y permanentes) y 24,8 millones están constituidas por sabanas naturales y pastos, tanto naturales como sembrados. Las áreas en barbecho, descanso y rastrojo son, respectivamente, de 0,25, 1,15 y 9,6 millones. Las áreas de bosque natural corresponden a 63,2 millones.

Cuando se cotejan la vocación y el uso del suelo de la tierra según la información del CNA, el estudio en mención encuentra que "la actividad predominante en los suelos del país, tanto en vocación como en uso, es la forestal que abarca más del 50 % del área total censada (incluyendo el área forestal de producción)". En lo que

respecta a la cobertura de bosques naturales, se encuentra que el área en uso forestal reportada en el CNA supera en un 21,4% el área con dicha vocación. De acuerdo con lo anterior, existen en el país 11,2 millones de hectáreas adicionales de bosque de las que corresponden estrictamente con su vocación.

En cuanto a las actividades agropecuarias (que, para efectos del uso, además de las agrícolas y la ganadería incluyen las áreas reportadas en el Censo como de descanso y rastrojo), se tiene una relación entre uso efectivo del suelo y su correspondiente vocación del 93%. Sin embargo, cuando se observa la relación entre disponibilidad y utilización en cada una de las actividades agropecuarias se encuentran situaciones bastantes contrastantes.

Así, mientras en las actividades agrícolas se tiene una baja relación uso/vocación (que para el total agrícola del país es de 25,3% y para los cultivos permanentes y transitorios de 36,8% y 15,2%, respectivamente), en la ganadería se encuentra una alta relación uso/vocación, 153,2%. Es decir, en Colombia, aunque se tiene una alta disponibilidad de tierras con vocación agrícola, de estas se utiliza solo una cuarta parte, dando lugar a un fenómeno de subutilización de este recurso. Por otro lado, en la actividad ganadera se usa, en más de un 50%, el recurso tierra disponible para tal fin, confirmando así “la existencia de un conflicto de uso que se manifiesta en la destinación de tierras con potencial agrícola a actividades de ganadería extensiva, lo cual corresponde a un uso ineficiente del suelo, como lo ha señalado el IGAC”. Al respecto, el informe de Fedesarrollo indica que “sin embargo, el nivel de conflicto de uso reportado por el CNA es inferior en aproximadamente 10 millones de hectáreas al estimado por el IGAC”.

Otro aspecto relevante en cuanto a los resultados sobre el uso de la tierra agropecuaria en el país es el elevado número de hectáreas reportado como tierras en “rastrojo”, las cuales ascienden a 9,6 millones de hectáreas, o sea, el 9% del área total. Esta cifra supera ampliamente el área total reportada en usos agrícolas, reforzando la evidencia sobre el bajo aprovechamiento que el país hace de su potencial productivo para actividades agrícolas. Si se excluyen las tierras en rastrojo de los usos agropecuarios, la relación uso/vocación para esta categoría se reduce del 93% al 72%. Finalmente, y no menos importante, los resultados del Censo muestran que mientras en Colombia se tienen 3,8 millones de hectáreas con vocación forestal para producción o reforestación, de estas solo se utilizan 0,56 ha, dando así lugar a una gran subutilización (la relación uso/vocación es de solo 14%) de este importante potencial productivo que se tiene.

El estudio de Delgado *et al.* profundiza, además, en el análisis de la vocación y el uso del suelo en cada una de las cinco grandes regiones (Andina, Pacífica, Caribe, Orinoquía y Amazonía) en que se divide el país.

Así, para la región Andina, el CNA reporta un área total de 20,2 millones de hectáreas. En esta región predominan las tierras con vocación forestal (10,7 millones de ha), seguidas por las agrícolas (4,7 millones), en tanto que las tierras con aptitud para la ganadería corresponden a solo 0,80 millones de ha. En cuanto al uso del suelo en la región Andina, se encuentra que predomina el forestal (6,9 millones de hectáreas), seguido por el ganadero (6,0 millones) y el agrícola (2,7 millones). Las relaciones uso/vocación para cada una de estas actividades indican, entonces, que en la región Andina se utiliza el 65 % de las tierras que tienen vocación forestal, el 58 % de las tierras con potencial agrícola, en tanto que para la ganadería se dedica el 30 % del territorio de la región, lo que equivale a cerca de ocho veces más del área con vocación para esta actividad. Este resultado muestra que, mientras en el caso de las tierras agrícolas se presenta una subutilización del suelo, en la actividad ganadera se ha dado una expansión que desborda su vocación, llevando a la utilización de tierras con vocación agrícola y/o forestal y generando así conflictos en el uso del suelo, particularmente su sobreexplotación.

Por su parte, el área total registrada por el CNA para la región Caribe es de 12,2 millones de hectáreas. De estas, tienen vocación agrícola 4,8 millones, lo que equivale al 40 % del área total de la región. Las tierras con vocación forestal tienen una extensión de 3,7 millones y las de vocación ganadera tienen solo 1,8 millones. En cuanto a los usos de la tierra en la región Caribe, se encuentra que, sorprendentemente, la actividad agrícola solo utiliza el 19 % de las tierras con dicha vocación, en tanto que la actividad ganadera utiliza 3,7 millones de hectáreas, lo que corresponde al doble de las tierras consideradas aptas para esta actividad. Por su parte, en la actividad forestal se presenta una alta coincidencia entre el uso y la vocación (88,9 %).

De acuerdo con lo anterior, los conflictos en el uso del suelo en la región Caribe se concentran en las actividades agrícola y ganadera, pues mientras que en la primera la relación uso/vocación es de solo 18,5 % (indicando una alta subutilización de las tierras agrícolas disponibles), en la ganadería se da una relación del 209 %, dando lugar a un claro fenómeno de sobreexplotación del suelo. Al respecto, el estudio de Fedesarrollo llama la atención sobre este caso puesto que la ubicación geográfica y la disponibilidad de infraestructura vial y de puertos de la región “le permitiría hacer un mejor uso de la disponibilidad de tierras en actividades agrícolas de exportación, adicionales a las ya existentes”.

Para la región Pacífica, el área total cubierta por el CNA es de 12,6 millones de hectáreas, de las cuales tienen vocación forestal 7,4 millones, con vocación agrícola hay 1,8 millones y con vocación ganadera 0,9 millones, dando lugar a unas participaciones en el área total del 59 %, 15 % y 7,2 %, respectivamente. Según Delgado *et al.*, de acuerdo con los resultados del CNA, el uso del suelo en esta región lleva a

que se presente una “estrecha relación [cercana al 100 %] entre la vocación y el uso del suelo, especialmente para las actividades agrícola y forestal”. Esto hace que esta sea “la única región del país en donde se observa a nivel general un aprovechamiento casi pleno del potencial agrícola de sus tierras”.

Adicionalmente, en la región Pacífica se encuentra que, respecto a la actividad forestal, existen alrededor de 450.000 ha de bosque adicionales a las que corresponderían estrictamente con su vocación. Finalmente, la relación uso/vocación para la ganadería de la región es de 132,1 % indicando algún grado de conflicto en el uso, particularmente por presentar una sobreutilización del recurso tierra. El estudio de Fedesarrollo concluye que “la región Pacífica es, comparada con las demás regiones del país, la que presenta un uso más adecuado del suelo, desde el punto de vista de su vocación”.

En cuanto a la región de la Orinoquía, el área total reportada por el CNA es de 24.678.284 de hectáreas, de las cuales 7,5 millones tienen vocación para la ganadería, 5,9 millones para la actividad forestal y 5,2 millones para las actividades agrícolas. La relación uso/vocación de estas actividades son, respectivamente, del 154,9%, 160,6% y 14%. Estas relaciones “indican la presencia en la región de un conflicto de uso por subutilización de suelos con vocación agrícola, los cuales se destinan a la ganadería extensiva”. En materia forestal se encuentra que el área de bosques reportada en el Censo es mayor a la señalada con vocación para esta actividad. Claramente, la región de la Orinoquía dispone de un gran potencial para el desarrollo de las actividades agropecuarias, pero para ello se deberán resolver los problemas señalados en el estudio de Fedesarrollo de baja disponibilidad de mano de obra y una seria carencia de infraestructura vial y fluvial que la conecte con los mercados internos y externos.

Para finalizar, la región de la Amazonía, con un área reportada por el CNA de 39.274.899 hectáreas, es la que tiene la mayor área entre las cinco regiones de Colombia, duplicando la de la región Andina y siendo tres veces mayor tanto de la Pacífica como de la Caribe. Esta región tiene 24,3 millones de hectáreas con vocación forestal, 8,7 millones con vocación agrícola y 5,2 millones con vocación para la ganadería. En cuanto al uso del suelo, la actividad forestal ocupa una parte sustancial del mismo, con 35,2 millones de hectáreas, lo que representa un uso de 10 millones de ha por encima del área potencial. Lo contrario ocurre con los usos agrícola y en ganadería, pues sus relaciones uso/vocación son de 3,9% y 41,8%, respectivamente. Esto indica que la región cuenta con un inmenso potencial agrícola y ganadero, aunque, dadas las características especiales de los suelos de esta región, se deben considerar los “usos mixtos (agrosilvícola de cultivos permanentes y transitorios) y las actividades silvopastoriles”.

Frente a los problemas antes ilustrados de uso del suelo para fines agropecuarios en el país, el estudio de Fedesarrollo concluye que estos “reflejan en parte la carencia de una adecuada política de tierras”. Para superar esta situación y garantizar “que el mercado de tierras agropecuarias opere de manera adecuada para asegurar un uso del suelo más acorde con su vocación”, Delgado *et al.* sostiene que se requiere tanto acelerar la implementación de ciertas acciones de política como realizar ajustes en las políticas e instituciones asociadas a la tierra. Entre las primeras se consideran el catastro multipropósito y la formalización de predios, pues estos ayudarían a asegurar los derechos de propiedad y uso de la tierra. Como parte de las segundas, se insiste en “la necesidad de implementar un impuesto a la tierra”. Igualmente, se sugiere la aplicación de figuras jurídicas, como el derecho real de superficie, que tanto éxito han tenido en otras naciones suramericanas, como Argentina y Brasil.

REFERENCIA

Delgado, Martha; Perfetti, Juan José; Junguito, Roberto; Naranjo, Julián (2019). “Uso potencial y efectivo de la tierra agrícola en Colombia: resultados del Censo Nacional Agropecuario”, Informe Final, Bogotá: Fedesarrollo, septiembre.