

Colombia: un país rezagado en desarrollo agropecuario y en la política frente al sector

 focoeconomico.org/2017/11/28/colombia-un-pais-rezagado-en-desarrollo-agropecuario-y-en-la-politica-frente-al-sector/

Leonardo Villar

En muchos indicadores económicos, entre ellos el ingreso percapita, Colombia se ubica en niveles cercanos al promedio latinoamericano. A riesgo de simplificar excesivamente, también puede decirse que en materia de crecimiento del PIB y en otros aspectos del desarrollo económico, el desempeño colombiano en las últimas décadas ha sido más acelerado que el de la mayor parte de los países de la región. Este, sin embargo, no es el caso del desarrollo agropecuario, sector en el cual Colombia se ha quedado fuertemente rezagado.

Así, por ejemplo, desde comienzos de los años noventa, la producción agrícola colombiana creció por debajo del promedio mundial y de todos los países medianos y grandes de América Latina. La producción agrícola percapita en Colombia entre 1990 y 2013 creció menos de 7% mientras en Perú lo hizo en 106% y en Brasil en 95%.

El pobre desempeño del sector en Colombia también se refleja en el desempeño de sus exportaciones en relación con las de las otras economías latinoamericanas. El valor de las exportaciones agropecuarias entre 1990 y 2013 a duras penas se duplicó, mientras en Argentina se multiplicó por cinco, en México por seis, en Brasil y Chile por nueve y en Perú por cerca de 15. Entre las economías medianas y grandes de América Latina, solo Venezuela tuvo un desempeño más pobre que el de Colombia.

Las cifras mencionadas son tomadas de un trabajo sobre política comercial agrícola en Colombia realizado recientemente en Fedesarrollo, bajo el liderazgo de Juan José Perfetti, en conjunto con investigadores de la Universidad EAFIT[1]. Allí se muestra que los resultados tan pobres que ha obtenido Colombia en materia de crecimiento de la producción y las exportaciones agropecuarias se han producido en un contexto en que los niveles de protección arancelaria y para-arancelaria han sido mayores a los observados en buena parte de la región. Claramente esa protección en exceso no ha generado mejores resultados y probablemente explica en parte el rezago de Colombia en este aspecto.

A primera vista, podría pensarse que el mal desempeño de las actividades agropecuarias en Colombia fuera explicado por la situación de violencia que dominó muchas zonas rurales del país durante las últimas décadas. De ser así, las perspectivas tras la firma del acuerdo de paz serían bastante alentadoras, en la medida en que una situación de mayor calma política podría ayudar al despegue de esas actividades. Desafortunadamente no soy optimista al respecto, porque creo que la causalidad es más compleja. Ciertamente la capacidad productiva de las regiones que estaban en conflicto con la FARC será mejor en el futuro. Pero el impacto directo de la paz, en ausencia de muchos otros elementos críticos para el desarrollo agropecuario y rural, será cuando mucho marginal desde este punto de vista. Las zonas donde el conflicto armado era más intenso se caracterizan por estar desconectadas de los mercados del resto del país y en muchas de ellas no existen siquiera carreteras veredales para llevar la producción a las cabeceras de sus municipios; mucho menos, a las principales ciudades del país. Se trata además de zonas en las que no hay mecanismos de apoyo para adaptación de semillas, no hay adecuación de tierras ni distritos de riego y se carece de asesoría sobre cuáles cultivos son técnica y financieramente viables. Más grave aún, la propiedad de la tierra está sin formalizar, por lo que en ausencia de títulos los poseedores están imposibilitados de recurrir al crédito y carecen de estímulos para experimentar con cultivos permanentes y de tardío rendimiento que, en contraste con los cultivos transitorios, son los que tienen mayores posibilidades de ser competitivos en la mayor parte del territorio colombiano, caracterizado por su fuerte clima tropical.

Por otro lado, existen en Colombia muchas zonas rurales con mejor acceso a los mercados, en las que el tema de

la violencia guerrillera ha sido tradicionalmente mucho menos crítico. Entre ellas se incluyen zonas productoras de café, arroz, azúcar, o productos de la avicultura, la porcicultura y la ganadería vacuna. La gran pregunta es por qué esas zonas no han tenido un desarrollo productivo como el del resto de América Latina pues, para ellas, la explicación de la violencia resulta poco convincente. La explicación radica probablemente en la mezcla de políticas públicas que se han aplicado tradicionalmente al campo colombiano, en las que brillan por su ausencia la capacitación técnica, la investigación, la adecuación de tierras y los distritos de riego, mientras abundan en cambio los subsidios directos sobre la producción y los altos niveles de protección arancelaria y para-arancelaria. Se trata de políticas que generan grandes beneficios a los productores incumbentes, pero mínimas posibilidades de innovación, diversificación y desarrollo de la productividad.

El notable desarrollo del sector agropecuario de la mayor parte de América Latina ha estado vinculado con avances importantes en la provisión de bienes y servicios públicos para la agricultura por parte de entidades públicas o de entidades privadas estimuladas por una regulación adecuada. Es el caso de la revolución tecnológica en cereales, que benefició la producción en Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil y del desarrollo de grandes distritos de riego en Perú, donde también fue muy exitoso el programa de construcción de una red de caminos y carreteras terciarias para facilitar la salida de los productos y la entrada de los insumos a las zonas más pobres y aisladas. La construcción y el mantenimiento de carreteras en zonas rurales también ha sido destacada como crítica para el éxito de las exportaciones de manzanas chilenas y medios de transporte como los famosos jugoductos han sido de gran importancia para la producción competitiva de naranjas en Brasil.

En el caso colombiano, la provisión de bienes públicos para la agricultura ha sido extraordinariamente baja y la política pública ha tratado de compensar esa falla mediante altos niveles de protección frente a las importaciones. El estudio mencionado de Fedesarrollo y la Universidad EAFIT muestra que los niveles arancelarios que aplican para las importaciones de productos agropecuarios a Colombia se encuentran por encima de casi todos los países de América Latina analizados, excepto México y Venezuela. Los productos que tienen protección arancelaria más alta suelen contar también con mayor protección a través de medidas no arancelarias. Paradójicamente, esta protección puede haber reducido la demanda por muchos de los productos agrícolas protegidos, al desestimular el desarrollo de agroindustrias que los puedan procesar para exportación. Es el caso de Nutresa, una eficiente empresa agroindustrial colombiana del sector de alimenticios que ha recurrido a montar plantas de producción fuera del país para evitar los sobrecostos que genera la compra en Colombia de productos altamente protegidos como el azúcar o el cacao.

El estudio liderado por Perfetti destaca que, no por casualidad, aquellos países de la región donde se presentan los niveles arancelarios más bajos, como Perú, Brasil, Argentina y Chile son también los países en los que la producción se ha duplicado -o más- desde los años noventa (p.11).

Pero el problema no reside exclusivamente en la protección arancelaria y paraarancelaria. Un trabajo realizado por la OECD[2] encuentra que el *apoyo estimado al productor agropecuario* -indicador que se mide en función de las medidas de apoyo a los precios (protección efectiva) y de transferencias presupuestales-, se ubica en Colombia por encima del promedio de los países de la OECD. Además, Colombia es el país que mayores niveles de apoyo presenta entre los países analizados de América Latina, duplicando los niveles observados de Chile y Brasil, dos de los productores más importantes y exitosos de la región en términos de desarrollo agropecuario.

Resulta claro de esta manera que Colombia está rezagada de manera muy fuerte en sus niveles de desarrollo agropecuario y que ello es así en un contexto de alta protección a los productores incumbentes, pero muy baja provisión de bienes públicos para la innovación, la diversificación y la entrada de nuevos actores al sector. Se trata de políticas que resultan favorables a corto plazo para quienes ya están produciendo en condiciones poco competitivas frente al resto del mundo, pero muy poco útiles para un desarrollo agropecuario sostenible y con capacidad exportadora en el largo plazo.

[1] Perfetti, J. J., Botero, J. et al. (2017), "Política Comercial Agrícola: Nivel, costos y efectos de la protección en Colombia", Fedesarrollo – Universidad EAFIT, Estudio realizado con recursos del Fondo Rodrigo Botero Montoya de Fedesarrollo, Bogotá. <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3443>.

[2] OECD (2015), *Review of Agricultural Policies: Colombia 2015*, OECD publishing, <http://dx.doi.org/10.7187/9789264227644-en>.

Tags: [Colombia](#), [Sector Agropecuario](#)