

LANZAMIENTO DEL LIBRO “EL DESARROLLO EQUITATIVO, COMPETITIVO Y SOSTENIBLE DEL SECTOR AGROPECUARIO EN COLOMBIA”

Durante los últimos lustros, en especial a partir del inicio del presente milenio, varios de los bancos centrales que siguen el esquema conocido como Inflación Objetivo, entre estos el de Colombia, han incumplido sus respectivas metas anuales en esa materia, o, al menos, han enfrentado dificultades para alcanzarlas, debido al inusual grado de volatilidad de los índices de precios al consumidor.

Ello ha ocurrido a pesar de que la mayoría ha aplicado las reglas y empleado las herramientas de la política monetaria a su alcance con riguroso celo —tasas de interés, encajes, intervenciones cambiarias, demás operaciones de mercado abierto orientadas a la regulación de la liquidez, etc. —, las cuales, como se sabe, se hallan diseñadas para actuar exclusivamente sobre la demanda interna, ya sea ayudando a frenarla, a estimularla, o manteniendo una postura neutral, según el caso.

Por tanto, cuando las presiones inflacionarias provienen de factores ajenos a la demanda interna, como por ejemplo choques externos del lado de la oferta, las herramientas de la política monetaria no resultan ni eficaces ni apropiadas y, por el contrario, pueden terminar siendo contraproducentes. A nivel global, tal ha sido el caso de los alimentos, en especial granos y oleaginosas. Esta situación se explica por dos razones principales:

La primera, la notable mejoría de los ingresos y del nivel de vida de vastos segmentos de la población de las más grandes economías emergentes, en particular India, China y el resto del sureste asiático, cuyo más considerable efecto se ha manifestado no solamente en un mayor consumo, sino muy especialmente en el drástico cambio de los hábitos alimenticios hacia mucho más altos contenidos de proteína animal —carne roja y blanca, huevos, leche y sus derivados—, cuyos principales insumos son, a su vez, granos y oleaginosas. Por ejemplo, con base en la información disponible y las más autorizadas

proyecciones, se podría estimar que China pasaría de un consumo anual de 20 kg per cápita de carne que exhibía a mediados de la década de los años ochenta, a un consumo de 54 kg en el año 2022, comparado con el proyectado para los miembros de la OCDE de 64 kg.

La segunda, la carrera en la producción de biocombustibles en el mundo —amparada en enormes subvenciones y legislaciones supuestamente orientadas a enfrentar el cambio climático, en particular en Estados Unidos y Europa—, basada asimismo en el empleo y transformación de granos y oleaginosas, además de la caña de azúcar, principalmente en Brasil.

A ello hay que agregar las secuelas del cambio climático reflejadas en agudas alteraciones de los regímenes de lluvias, caída de los niveles freáticos, derretimiento de glaciares, deterioro de páramos —que constituyen en Colombia las principales ‘fábricas’ de agua—, degradación de cuencas y humedales, desertización, erosión y salinización de los suelos, la pérdida de grandes ecosistemas y de su biodiversidad, y, como consecuencia, el estrés hídrico del globo terrestre.

Se estima que el 70% del agua de que dispone el planeta se emplea en la agricultura, el 22% en la industria y apenas el 8% restante en usos domésticos.

Lo cierto es que cualquiera que sea el cálculo correcto sobre los diversos componentes de uso del recurso hídrico en el mundo, aparte de su relevancia vital para los seres humanos bajo su condición potable, su utilización en términos volumétricos representa una magnitud sustancialmente superior en el caso de la agricultura y las manufacturas, incluidas, en proporción igualmente mayoritaria, las industrias de las bebidas y los alimentos procesados, al punto de que el comercio de alimentos equivale a una forma masiva de intercambio de agua; lo cual quiere decir que las alteraciones del lado de su disponibilidad y oportunidad —ya sea debidas a sequía (provocada en Colombia por fenómenos como El Niño) o desbordamiento de los cauces e inundaciones (por fenómenos como La Niña), u otros

episodios climáticos—, suelen conducir hacia la carestía de aquellos, y esta, a su turno, a la inflación.

A fin de mitigar los severos efectos del cambio climático sobre la inflación de los alimentos, resulta indispensable acompañar la política monetaria mediante el concurso de una política fiscal ambiental que le haga frente al estrés hídrico, gravando las emisiones de gases de efecto invernadero, y, mediante créditos o descuentos tributarios, remunerando la prestación de servicios ambientales como la restauración asistida del bosque natural y la deforestación evitada en páramos y cuencas; la reforestación y la forestación nueva; la conservación de bosques en pie; la regeneración y la conservación de la biodiversidad; la conversión de sistemas de ganadería extensiva en modalidades silvopastoriles; la adopción masiva del riego por goteo para optimizar tanto la utilización del recurso hídrico como la productividad del agro; y la práctica de técnicas de siembra directa con coberturas vegetales para el cuidado y la preservación de los suelos.

Se trata de los más prioritarios objetivos de desarrollo sostenible dirigidos a la adaptación y mitigación ante los impactos del cambio climático, los cuales en la práctica se vienen traduciendo en una fuerte contracción de la frontera agrícola.

Según las más recientes proyecciones de la OCDE y la FAO, a fin de satisfacer la demanda mundial por comida en 2050, cuando la población se acercará a 9.700 millones, la producción tendría que aumentar 70 por ciento con relación a 2009. Para lograrlo, partiendo de los mismos rendimientos de hoy, se precisaría agregarles a las 1.500 millones de hectáreas dedicadas actualmente al agro 1.000 millones más. Sin embargo, con las tecnologías de hoy sólo se podría contar con 70 millones de hectáreas nuevas. El resto tendrá que provenir de grandes saltos en productividad, como ocurrió durante los últimos 60 años de nuestra historia a partir de la llamada revolución verde.

La mayor parte de nuevas tierras con potencial agrícola se halla en América Latina y África. Sin embargo, su viabilidad dependerá, primero, y esencialmente, de la disponibilidad de agua; del cambio de uso de los suelos que hoy se hallan ociosos o

subutilizados bajo arcaicos sistemas de explotación o labranza; y de la selección ‘genómica’ y la ingeniería genética, y la obtención de variedades mejoradas y resistentes a la sequía y tolerantes a la salinidad y la acidez de los suelos.

Según estudios de Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en el país hay 22 millones de hectáreas aptas para la agricultura. Sin embargo, según el último censo agrícola, apenas se emplean 7 millones. O sea que sería posible triplicar la frontera cultivada en un término breve.

Buena parte del suelo apto que se halla ocioso o en ganadería extensiva e ineficiente, se concentra en zonas donde la tributación predial es insignificante o inexistente. Cuando acumular tierra no cuesta, su precio se torna intolerable. Esto es el más formidable obstáculo a la competitividad del agro sostenible. Por tanto, hay que inducir, mediante mecanismos impositivos, la creación de mercados (y la reducción de sus costos) de aquellas tierras que, siendo aptas, se hallan ociosas o subutilizadas en ganadería ineficiente. El propósito fundamental consiste en la ampliación de la frontera cultivable de manera sostenible, en contraposición a la acumulación de su tenencia para fines exclusivamente especulativos o rentísticos.

De otra parte, la historia nos enseña que, a la larga, solo el cambio técnico está en capacidad real de moderar la ocurrencia y las consecuencias adversas de choques exógenos sobre la producción y los precios de los alimentos, de ahí que resulte de la más alta prioridad adoptar soluciones por la vía de la innovación tecnológica.

El desarrollo científico materializado en la ingeniería genética ha creado las herramientas necesarias para emprender una segunda revolución verde que nos permita, una vez más, enfrentar la carestía de los alimentos más demandados por la población de hoy y, al mismo tiempo, aliviar la pobreza rural. Frente a la escasez de alimentos y la consiguiente elevación de sus precios, la ingeniería genética está llamada a responder en tres frentes principales, a saber:

- El desarrollo de una agricultura menos costosa y de reducida intensidad en emisiones de gases de efecto invernadero, gracias al menor uso de agroquímicos.
- El desarrollo de una segunda generación de biocombustibles basada en materias primas que no compitan con la alimentación humana y animal.
- La ampliación de la frontera agrícola, ambientalmente sostenible, mediante el desarrollo de nuevos materiales genéticos resistentes a la sequía y tolerantes a la salinidad y a la acidez de los suelos.

Además del rezago tecnológico y del precario acceso al conocimiento y a los servicios de extensión, especialmente por parte de los productores medianos y pequeños, el otro obstáculo formidable que enfrenta el desarrollo de la agricultura es la exclusión financiera, una perversa forma de exclusión social que en grado extremo padecen los moradores del campo en Colombia, donde a su vez se concentran los más altos índices de pobreza del país.

Reflexiones e hipótesis como las anteriores nos animaron a propiciar el acercamiento de los investigadores, en un riguroso ámbito académico, al examen y tratamiento de estos y otros temas análogos; de ahí surgió la idea de editar este libro, en la tradición del Banco de la República de brindarle al país ejercicios que de manera seria contribuyan a la comprensión de los más relevantes retos que tiene la economía y sobre las más apropiadas políticas públicas que los enfrenten.

Sin el maravilloso concurso de Ana María Iregui, María Teresa Ramírez y Ana María Tribín, este cometido no habría podido convertirse en realidad. Para mí constituye un singular motivo de orgullo mi asociación con ellas en la edición de los valiosos trabajos aquí publicados.

En su nombre, y en el mío, extiendo un especial reconocimiento al Gerente General del Banco, José Darío Uribe, al Gerente Técnico, Hernando Vargas, y a mis colegas de la Junta por el apoyo brindado.

Igualmente le expresamos nuestro más sincero agradecimiento al Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) por su valiosa cooperación técnica y su auspicio para la realización del seminario donde se presentaron los capítulos de este libro, y el apoyo a la divulgación de esta edición. En particular, agradecemos la colaboración brindada por Carolina España, Miguel Arango, Carolina Camacho y Diana Mejía.

En el primer capítulo se presentan algunas reflexiones e hipótesis sobre la problemática del sector agropecuario en Colombia y se enuncian algunas recomendaciones de política pública. A continuación, el libro se divide en cuatro partes. En la primera se examinan las condiciones sociales y económicas de la población rural. Argüello y Poveda analizan la evolución que ha tenido la diversificación del ingreso de los hogares rurales en Colombia entre 1993 y 2013, y encuentran que las principales características de la estrategia de diversificación no han cambiado de modo significativo en los últimos años, excepto por la menor importancia de los ingresos provenientes de actividades agrícolas. Dada la diversidad regional, la variedad de patrones de actividad económica y las condiciones sociales prevalecientes en el país, los autores sugieren que la efectividad de las intervenciones de política dependerá de su adecuación a las condiciones locales y regionales.

Forero, Rodríguez, Gutiérrez-Malaxechebarría y Nieto analizan si la agricultura familiar tiene las potencialidades para superar la pobreza de los hogares rurales y si esta es eficiente frente a la agricultura comercial de mediana y gran escala. Los autores muestran que la agricultura familiar es eficiente, en cuanto el trabajo empleado en sus propios sistemas de producción es remunerado por encima de su costo de oportunidad y concluyen que no hay superioridad en eficiencia de los grandes productores frente a los productores familiares, ya que estos trabajan con economías de microescala.

Iregui, Ramírez y Tribín, al estudiar el efecto que tiene sobre la violencia doméstica la generación de ingresos laborales por parte de las mujeres, en diferentes sectores

económicos del área rural colombiana entre 2009 y 2013, encuentran que una mayor generación de ingresos por parte de las mujeres rurales, en la mayoría de los sectores económicos, disminuye la violencia contra ellas, mientras que ocurre lo contrario en aquellos sectores cuyas actividades son realizadas dentro del hogar y que generan bajos ingresos. Las autoras sugieren que el empoderamiento de las mujeres podría contribuir a reducir este problema, por medio de más educación, capacitación para el trabajo y mayor participación laboral.

Por su parte, Sánchez y Villaveces examinan la relación entre variables socioeconómicas, factores puramente sociales y la adjudicación de baldíos en Colombia desde la expedición de la Ley 135 de 1961 hasta 2010. Los resultados sugieren que la adjudicación de baldíos responde a factores socioeconómicos tales como el crecimiento de la población y las oportunidades económicas en la frontera, y a factores de orden puramente social tales como la presencia de colonato y conflictos agrarios originados en el despojo de tierras a campesinos. Los autores señalan que la política de nuevos asentamientos o restitución de tierra a campesinos despojados debe venir acompañada tanto por condiciones de acceso efectivo a la tierra, como por condiciones de uso y explotación rentable de esta y calidad de vida de los pobladores.

En la segunda parte del libro se abordan los temas de tecnología, productividad y eficiencia de la producción agropecuaria. Ramírez, Perfetti y Bedoya estiman las brechas tecnológicas en la producción de un conjunto de productos agropecuarios por parte de pequeños y medianos productores en Colombia e investigan los factores que las explican, con especial énfasis en variables como capacitación, crédito y asistencia técnica agropecuaria. Los autores encuentran que existe un considerable nivel de ineficiencia técnica en la producción agropecuaria colombiana, que va desde 41% de eficiencia promedio con respecto a la frontera en la producción de productos transformables, hasta 61% en la producción de productos básicos.

Luego, Melo y Orozco evalúan la eficiencia de los pequeños productores agropecuarios en Colombia teniendo en cuenta que los hogares producen en diferentes sistemas productivos, que varían por la geografía, el clima y los tipos de suelo, condiciones que pueden afectar la eficiencia en la producción. Los resultados sugieren que los pequeños productores podrían beneficiarse de mejores condiciones de producción, debido a las ventajas que ofrecen la disponibilidad de recursos naturales y el clima, así como por las condiciones socioeconómicas más favorables. Además, encontraron que en todos los sistemas los hogares con mayor producción tienen medidas más altas de eficiencia técnica.

Por otro lado, Zuluaga compara productividades agrícolas entre hombres y mujeres en zonas rurales de Colombia y explica los factores asociados a la brecha productiva entre ambos grupos. Sus resultados muestran que los hogares cuyo agricultor principal es hombre son más productivos y que las diferencias en productividades agrícolas están relacionadas con el uso de fertilizantes, maquinaria agrícola, asistencia técnica y participación en los mercados agrícolas. La autora propone como herramientas claves para mejorar las condiciones de vida e impulsar la competitividad y productividad del sector, una mayor inversión en capital humano y asistencia técnica, al igual que el uso de fertilizantes y nuevas tecnologías.

En el siguiente capítulo Lozano y Restrepo estiman las coberturas de los principales bienes de infraestructura y evalúan sus efectos sobre el rendimiento y el área sembrada de dieciséis cultivos cosechados en varias regiones del país, con lo cual evidencian que el rendimiento de una tercera parte de los cultivos ha sido positivo debido a los distritos de riego y drenaje. También revelan que el mejor acceso a los centros de acopio y a la red de vías terciarias afectan positivamente las áreas sembradas de la mayor parte de los cultivos y concluyen que una reasignación de los recursos del Estado hacia la provisión de infraestructura rural es crucial para el desarrollo agrícola del país.

Por último, Abril, Melo y Parra estiman el impacto de los fenómenos climáticos sobre el crecimiento de la inflación de alimentos en Colombia durante el período junio de 1955-

mayo de 2015. Los resultados indican que estos choques son transitorios y asimétricos; en particular, un choque positivo y fuerte sobre el índice de la temperatura superficial del mar 3,4 (ENSO) tiene un efecto significativo sobre el crecimiento de la inflación de alimentos, pues la incrementa en 72,5 y 100 puntos básicos en el cuarto y quinto mes después de la perturbación, respectivamente.

En la tercera parte se reúnen los artículos que estudian temas relacionados con el sector cafetero y las asociaciones de productores. Primero, Echavarría, Esguerra, McAllister y Robayo presentan un resumen sobre las principales conclusiones y recomendaciones de la Misión de Estudios de Competitividad de la Caficultura. La Misión encontró que el café sigue representando una opción de vida importante para millones de colombianos, que es necesaria una reforma institucional que promueva la competitividad del sector cafetero, donde las regiones desempeñen un papel más relevante, y que se fortalezca el capital social de las regiones cafeteras.

Hernández y Gómez presentan los beneficios y retos de sistemas de comercialización alternativos en mercados de cafés especiales, que son relativamente nuevos para el pequeño productor colombiano. El trabajo provee información sobre alternativas de cooperación en la producción de café en Colombia y revela que los productores vinculados al mercado según el modelo de relación directa de café, basado en la calidad del producto, afirman sentirse más empoderados y reconocidos como parte esencial de la cadena de valor.

Bayona, Robledo y Molina, por su parte, analizan la conformación de organizaciones de productores rurales para la producción y comercialización. Estos autores estudian elementos económicos, sociales, políticos, territoriales e institucionales que limitan el éxito de dichas organizaciones asociativas, y toman como caso de estudio algunas de las organizaciones conformadas en el ámbito del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá; encuentran como limitantes que los asociados no siempre ven satisfechas sus expectativas de mayores ingresos y que estos suelen albergar intereses

individuales, no siempre concertados de manera colectiva, lo cual genera insatisfacciones y conflictos.

Por último, Pérez-Burgos y De Francisco examinan las dinámicas de formación de precios y redes de suministro de fertilizantes en Villapinzón, Cundinamarca. A través de entrevistas los autores concluyen que existe la percepción, por parte de los entrevistados, de formar parte de un mercado oligopólico, con deficiente infraestructura a nivel nacional y una asistencia técnica sesgada que aumenta las ineficiencias en dicho mercado. La regulación existente no logra traducirse, según algunos de los entrevistados, en medidas que procuren un mercado más eficiente y justo. Los productores también reclaman la necesidad de mayor apoyo en asuntos de comercialización.

La última parte estudia los contratos agroindustriales, la financiación en el sector rural y la competencia. En esta sección se analiza el tipo de contratos que se dan en el sector agropecuario y el papel que desempeña el sector público en incentivar el desarrollo rural de pequeños productores. Parra-Peña, Reilly y Lundy analizan la relación entre manifestaciones específicas de violencia y la duración de los contratos agroindustriales, definida esta como la supervivencia de la sociedad contractual entre las organizaciones de pequeños productores y sus compradores comerciales. Los autores encuentran que la presencia de violencia incrementa la tasa de riesgo de fracaso de los contratos comerciales agroindustriales; en particular, la presencia de terrorismo durante el año inicial de los contratos agroindustriales parece ser la causa principal de este fracaso.

A continuación, Caro examina las variables que favorecen el escenario en el cual los pequeños productores participan en los programas de compras públicas. El autor señala que las actuales brechas tecnológicas y comerciales de los pequeños agricultores los hacen menos competitivos y la asimetría de la información respecto a su mercado limita su poder de negociación. Para solucionar el problema al que se están enfrentando los pequeños agricultores, se ha implementado el mecanismo de compras públicas de alimentos; sin embargo, muchas unidades productivas pequeñas no alcanzan a cumplir los requerimientos

mínimos para entrar al programa. Caro encuentra que los programas de asistencia técnica y acceso a financiamiento, así como las asociaciones de pequeños agricultores, los hacen más competitivos y les permiten participar.

Gutiérrez y Marín identifican las características de los municipios que aumentan la probabilidad de conseguir créditos agrarios en los programas de Agro Ingreso Seguro (AIS) y de su sucesor, Desarrollo Rural con Equidad (DRE), que corregía algunas fallas de AIS. En la práctica, los autores no hallan un cambio estructural entre los dos programas; los resultados indican que un aumento en la desigualdad del municipio incrementa los montos de créditos tanto de AIS como de DRE. Sin embargo, encuentran algunas diferencias, ya que el DRE se concentra en municipios con mayor ruralidad pero con menor pobreza y la concentración ganadera no parece tener relevancia, al contrario de lo que sucede con el programa AIS.

Estrada, Tobón y Zuleta, al analizar las inversiones obligatorias y los créditos agropecuarios en Colombia, determinan que persisten restricciones de crédito en el sector. Los establecimientos financieros tienen el incentivo a hacer préstamos debido a que disminuyen las compras de títulos de inversión obligatoria y a que tienen acceso a fondos de redescuento para operaciones de crédito a un costo competitivo. No obstante, no se evidencia un aumento de los créditos a pequeños productores. El capítulo concluye que se deben aumentar los valores de la ponderación de cartera sustitutiva para incentivar la oferta de crédito agropecuario y microcrédito.

Por último, Gutiérrez evalúa la protección de la competencia en el sector agropecuario colombiano por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio. El autor analiza los casos de prácticas restrictivas de la competencia, decididos entre los años 1994 y 2015 por dicha autoridad, en los diferentes eslabones de las cadenas agropecuarias. Además, realiza un balance sobre qué tipo de conductas anticompetitivas se han presentado, cuáles mercados han sido afectados, qué papel han desempeñado diversos actores privados y

públicos en dichos casos y qué relación puede haber entre los casos y las políticas o instrumentos de intervención estatal en el sector o las estructuras de mercado.

Sin duda, la más importante retribución a la dedicación y el esfuerzo de los autores se ha materializado en la creación del Centro de Economía Agrícola y Recursos Naturales del Banco de la República que operará en Bucaramanga a partir de ahora, el cual le aportará al país un enfoque académico, moderno y sólidamente documentado sobre el papel del sector en el desarrollo económico, social y político de la Nación. Este libro representa el abrebocas de esta afortunada iniciativa.

Muchas gracias.

Carlos Gustavo Cano

Codirector

Bogotá, 30 de noviembre de 2016