Competitividad del sector agropecuario colombiano*

* Este capítulo fue basado en el estudio: ***Diagnóstico y recomendaciones de política para mejorar la competitividad del sector agropecuario colombiano*** elaborado para el Consejo Privado de Competitividad por Jose Leibovich y Laura Estrada. Se agradecen los comentarios de Felipe Osorio, Presidente de Alianza Team, Rafael Mejía, Presidente de la SAC y Ricardo Sánchez, Secretario General de la SAC.

Introducción

El sector agropecuario tiene una importancia estratégica en el proceso de desarrollo económico y social de Colombia. Por una parte, el sector genera más del 20% del empleo nacional y representa alrededor del 50% del empleo en las áreas rurales. De otra parte, su producción es fundamental para el abastecimiento de alimentos a los hogares urbanos y rurales, y de materias primas para la agroindustria. Finalmente, una buena parte de su producción se destina a los mercados internacionales generando divisas y manteniendo una posición superavitaria en la balanza comercial agropecuaria.

Sin embargo, el sector agropecuario ha venido perdiendo dinamismo en su crecimiento de largo plazo y muchos de los empleos que genera son informales y de baja calidad. Por ende, el ingreso de los pobladores del campo es, en general, precario, y los niveles de pobreza son elevados.

Con miras al futuro a corto y mediano plazo, cabe preguntarse de qué manera el sector agropecuario colombiano puede aprovechar la oportunidad de los precios elevados de los *commodities* agrícolas en los mercados internacionales y, la entrada en operación de los Tratados de Libre Comercio firmados por el país, para dar un salto en producción y productividad, teniendo en consideración principios de sostenibilidad económica, social y ambiental.

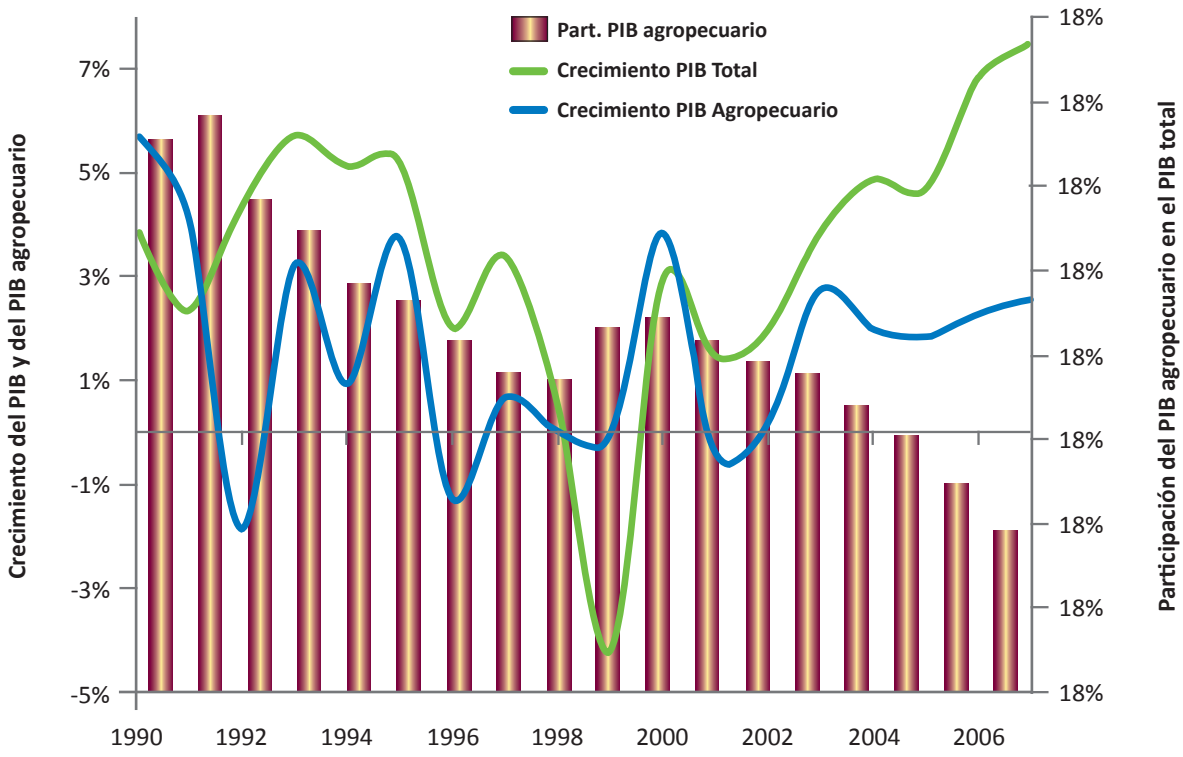
La sostenibilidad económica se refiere a que el sector debe ser capaz de generar los ingresos sobre la base de las ventajas comparativas y competitivas de sus producciones; la sostenibilidad social se refiere a que los ingresos generados por el sector deben ser al menos suficientes para garantizar una vida digna a todos los productores del campo, y la sostenibilidad ambiental se refiere a que la actividad agropecuaria debe preservar el medio ambiente.

Para responder a la pregunta, es necesario evaluar el comportamiento del sector en los últimos años.

2. Crecimiento del sector agropecuario

La participación del sector agropecuario en el producto nacional ha venido descendiendo.

Gráfico 55. Participación y crecimiento del PIB agropecuario.



Fuente: Banco de la República.

Colombia, históricamente ha sido señalada como un país de vocación agropecuaria. Sin embargo la participación de este sector en el PIB total ha venido descendiendo de una participación cercana al 17% en 1990, a 12% en 2007[1]. Esto ha sido el resultado del menor crecimiento sectorial alcanzado frente al resto de la economía. En efecto, entre 1990 y 2007, mientras la economía creció a una tasa promedio anual de 3,5%, el sector agropecuario lo hizo a una tasa del 1,7% anual. Sólo en cuatro años (1990, 1991, 1999 y 2000) de este período de 17 años, el sector tuvo una tasa de crecimiento superior a la de la economía total (**Gráfico 55**).

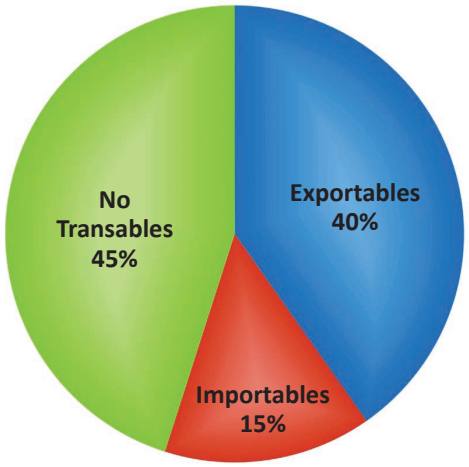
1 El DANE presenta el PIB valorado con base en precios de 2000 para la información de 2000 en adelante. El resultado cambia para el año 2002 pero la tendencia posterior es similar a la observada con los datos usados aquí con base 1994. La conclusión de pérdida de participación del sector en el total de la economía se mantiene.

El sector agrícola es altamente heterogéneo desde el punto de vista de los mercados de destino y de intensidad factorial.

La producción agrícola se divide en transable –exportable e importable– y no transable.

Los productos transables se refieren a aquellos cuya producción se destina en una proporción importante a los mercados de exportación (exportables) o al mercado interno compitiendo con importaciones (importables), y representan, en valor, el 55% de la producción agrícola, siendo el 40% exportables y el 15% importables. Por su parte, el 45% restante de la producción agrícola corresponde a productos no transables (**Gráfico 56**).

Gráfico 56. Participación del PIB agrícola por mercado de destino, 2006.

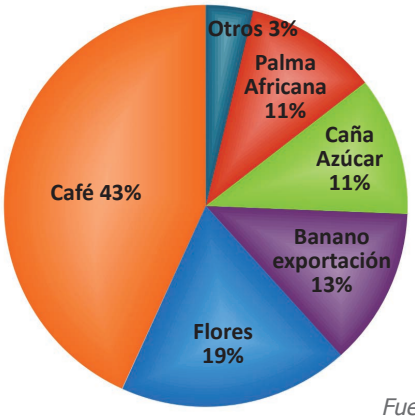


Fuente: DNP. Cálculo de los autores.

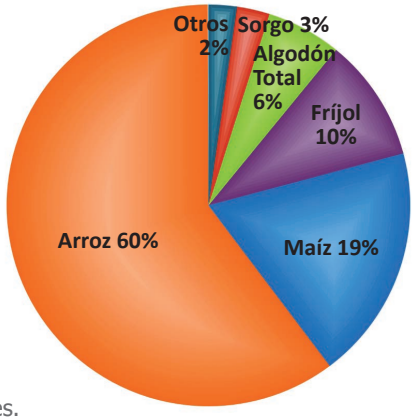
Los productos agrícolas exportables típicamente son intensivos en mano de obra mientras que los importables han sido, principalmente, intensivos en capital.

Gráfico 57-58. Participación en valor dentro del total de exportables e importables, 2006.

Productos exportables



Productos importables



Fuente: DNP. Cálculo de los autores.

En los productos exportables las ventajas comparativas o competitivas del producto son tales que su venta en los mercados internacionales genera una rentabilidad interesante, pese a que el precio del producto final está determinado exógenamente (el precio en los mercados internacionales está definido usualmente en dólares americanos y el nivel de la tasa de cambio es una variable macroeconómica). Así las cosas, el tamaño del mercado para este tipo de productos es ilimitado, quizá con excepción del café, y su limitación de crecimiento está dada esencialmente por la capacidad local de producción. Dentro de los exportables están clasificados productos como el café, el banano, las flores y la palma africana (**Gráfico 57**).

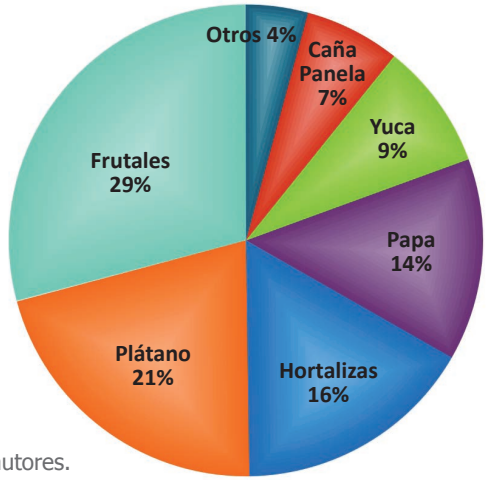
En el caso de los importables, las ventajas comparativas o competitivas son tales que su venta sólo alcanza a competir en el mercado interno con importaciones. En todos los casos, el desarrollo de estas producciones se dio en Colombia al amparo de una protección en frontera importante (arancelaria y/o para-arancelaria) como parte de una política de sustitución de importaciones y su crecimiento se vio limitado por el tamaño del mercado interno. Solo algunos de ellos, como el aceite de palma, pudieron superar la limitación del mercado interno y volverse exportables. En general, los productos importables han sido sobretodo intensivos en capital, aunque hay algunos casos de producción campesina (fríjol, trigo).

Con el proceso de apertura económica iniciado en la década de los noventa del siglo pasado, los productos importables sufrieron una contracción notoria. Recientemente, gracias a aumentos en productividad por el uso de nuevas variedades, a los apoyos gubernamentales y a la recuperación de los precios internacionales, algunos de ellos han vuelto a tener crecimientos positivos. Allí se encuentran clasificados productos como el arroz, el maíz, el fríjol y el algodón (**Gráfico 58**).

Algunos de los productos agrícolas no transables, como los frutales o las hortalizas, pueden llegar a ser productos exportables si se superan ciertos cuellos de botella.

El resto de la producción agrícola nacional se clasifica como no transable y representa en valor el 45% de la producción agrícola. Se refiere a productos cuyo destino es el mercado interno de manera exclusiva. No compiten con importaciones y tampoco se exportan. En algunos casos, superados ciertos "cuellos de botella" de escala de producción, calidad y mercadeo, se podrían convertir en productos exportables. En general, los productos no transables han sido más intensivos en mano de obra. Allí se encuentran clasificados productos como los frutales, las hortalizas, la papa y la caña panelera (**Gráfico 59**).

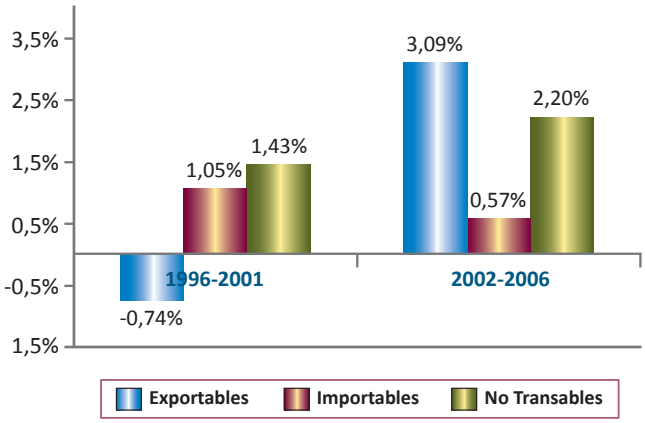
Gráfico 59. Participación en valor dentro del total de no transables, 2006.



Fuente: DNP.
Cálculo de los autores.

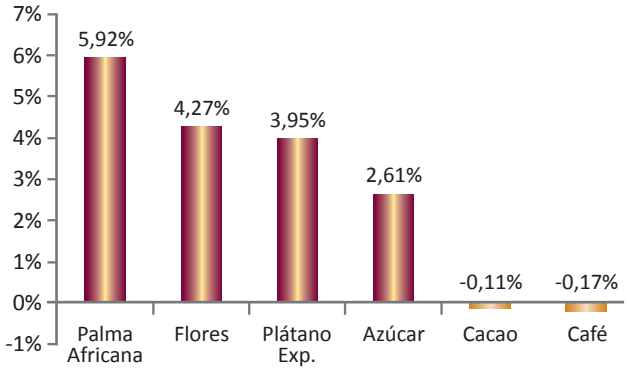
En los últimos años, los bienes exportables han sido los de mayor crecimiento.

Gráfico 60. Tasas de crecimiento del sector agrícola: exportables, importables, no transables.



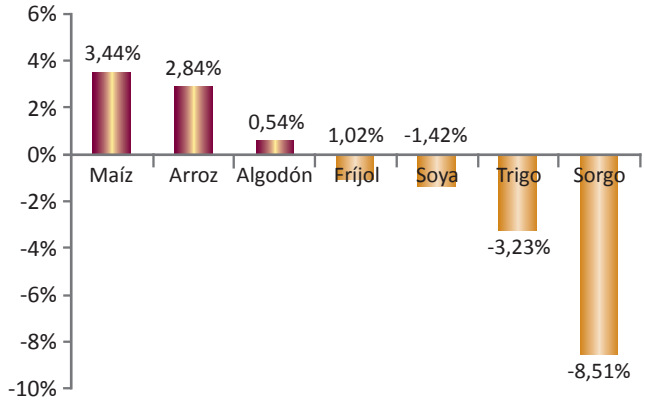
Fuente: DNP. Cálculo de los autores.

Gráfico 61. Tasas de crecimiento promedio exportables, 1995-2006.



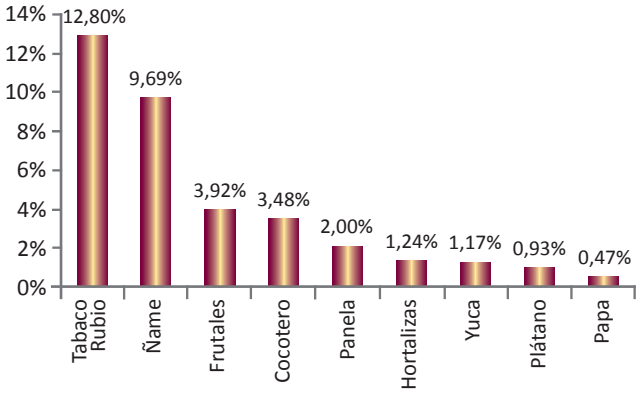
Fuente: DNP. Cálculo de los autores.

Gráfico 62. Tasas de crecimiento promedio importables, 1995-2006.



Fuente: DNP. Cálculo de los autores.

Gráfico 63. Tasas de crecimiento promedio no transables, 1995-2006.



Fuente: DNP. Cálculo de los autores.

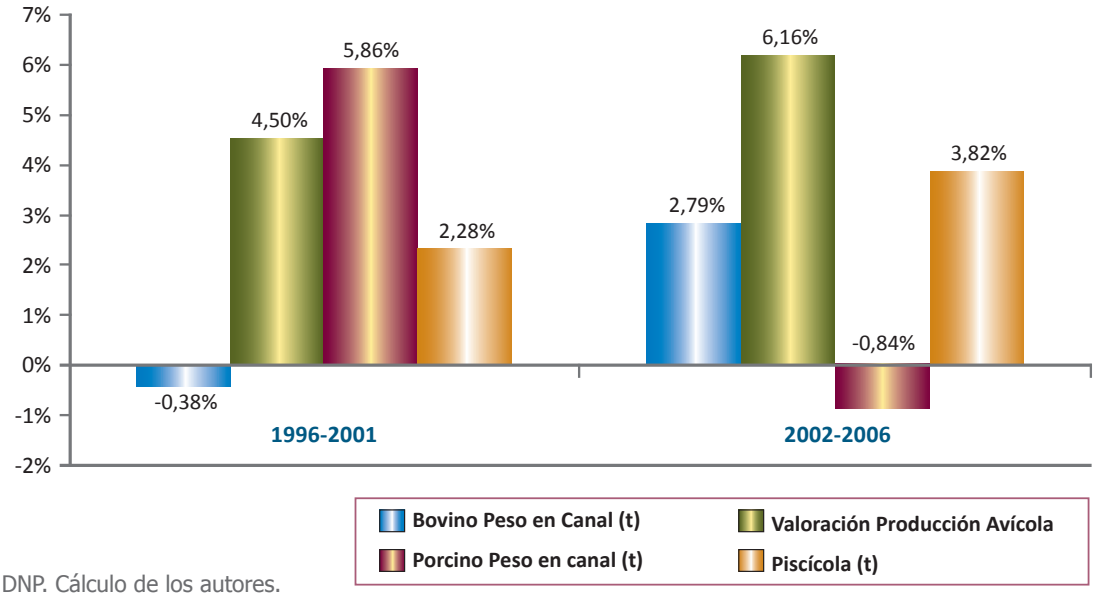
En los últimos años los bienes exportables han mostrado la mayor dinámica de crecimiento (3,1% por año), especialmente la palma africana, las flores y el plátano de exportación. El cacao y el café tuvieron un desempeño negativo (**Gráfico 60** y **61**). Sin embargo, con la actual coyuntura favorable de precios internacionales, y a pesar de la apreciación del peso de los últimos años, estos productos están respondiendo favorablemente.

Los importables han perdido dinamismo (**Gráfico 60**): mientras el arroz y el maíz crecieron (alrededor de 3% por año), otros como la soya, el trigo y el sorgo siguieron decreciendo (**Gráfico 62**). Dada la coyuntura favorable de precios internacionales, estos productos podrían eventualmente mostrar un nuevo dinamismo.

Los no-transables presentaron una dinámica positiva, al pasar de tasas de crecimiento del 1% en el primer sub-periodo a tasas del 2,2% en el segundo (**Gráfico 60**). Se destacan por su dinamismo el tabaco rubio y el ñame (**Gráfico 63**).

En la última década el sector pecuario ha tenido un crecimiento superior al sector agrícola

Gráfico 64. Tasas de crecimiento del sector pecuario.



Fuente: DNP. Cálculo de los autores.

El sector pecuario ha sido tradicionalmente no transable, aunque algunos subsectores de él están en la perspectiva de volverse transables en la medida que eventualmente competirán con importaciones (avicultura) o se exportarán (carne de bovino).

De ellos, la avicultura ha mantenido una tasa de crecimiento alrededor del 6% mientras el sector porcino, por el contrario, muestra signos de estancamiento. El sector de carne de bovino y leche tuvo tasas de crecimiento alrededor del 3% en el último cuatrienio (**Gráfico 64**).

Las tasas de crecimiento observadas de los distintos subsectores del sector agropecuario se pueden explicar por cambios en productividad o por variación en el uso de los factores productivos.

La **Tabla 24** presenta el crecimiento del la producción, el uso de tierras y la productividad de los principales productos agrícolas en Colombia. En esta tabla se resumen los resultados arriba presentados. Las tasas de crecimiento observadas de los distintos subsectores agropecuarios se pueden explicar por cambios en productividad o por variación en el uso de los factores productivos. En este sentido, es de resaltar el contraste en el crecimiento de muchos de los productos en los últimos años.

La evolución de la productividad del trabajo en el sector agropecuario en general mostró un incremento a comienzos de la década de los noventa del siglo pasado; decreció a finales de la década y se recuperó a los niveles iniciales en 2005. Prácticamente sólo se han presentado aumentos de productividad en aquellos cultivos de ciclo corto que han experimentado reducciones de área cultivada.

En los principales productos exportables (flores, azúcar, plátano, palma, café, cacao) se observa un estancamiento de su productividad en la última década, en contraste con el aumento de las áreas cultivadas en palma, plátano, azúcar y flores.

En el caso de los principales productos importables, se observaron en la última década aumentos en produc-

Tabla 24. Crecimiento de la producción, el uso de tierras y la productividad de los principales productos agrícolas.

Producto	Crecimiento promedio anual 2001-2006		
	Producción	Uso de tierras	Productividad*
EXPORTABLES			
Cacao	3,0%	3,3%	0,6%
Café	2,3%	2,2%	-0,2%
Caña Azúcar	3,0%	5,0%	0,3%
Palma Africana	5,5%	6,0%	-0,6%
Plátano Exp.	1,6%	7,6%	-4,1%
Flores	4,7%	4,7%	0,1%
IMPORTABLES			
Algodón Total	2,3%	1,0%	-4,4%
Arroz	0,8%	-1,1%	1,0%
Fríjol	2,1%	0,8%	1,3%
Maíz	2,4%	0,8%	1,9%
Sorgo	-3,3%	-5,4%	0,8%
Soya	6,2%	4,0%	-6,8%
Trigo	2,2%	2,9%	4,6%
NO TRANSABLES			
Panela	3,0%	1,8%	-0,4%
Cocotero	3,0%	5,2%	-1,7%
Frutales	4,1%	3,7%	0,4%
Hortalizas	3,0%	3,1%	0,2%
Ñame	1,9%	4,2%	-2,5%
Papa	0,8%	-1,3%	2,1%
Plátano	2,2%	-0,8%	1,6%
Tabaco Rubio	5,2%	5,5%	-0,3%
Yuca	1,7%	0,9%	-1,1%

* Productividad medida como el rendimiento por producto (toneladas por hectárea).
Fuente: DNP, cálculo de los autores.

tividad en arroz, sorgo, trigo, maíz y fríjol. Por el contrario en soya y algodón se presentaron disminuciones en su productividad. Por su parte, para estos productos, se produjo una reducción de áreas con excepción de arroz.

En el caso de los no transables, se presentan incrementos en productividad en papa y plátano. Por el contrario ha habido decrecimientos en frutales, hortalizas y ñame. En los demás, se observan estancamientos. Por su parte, se observan disminuciones de área en papa y plátano, mientras que en los demás productos se presentan aumentos en las áreas.

Palma Africana en Colombia[2]

El cultivo de la palma africana surgió en Colombia con fuerza en la década de los ochentas bajo la protección concedida a los cultivos sustitutos de importaciones. La producción tenía como objetivo el abastecimiento del mercado interno, sin embargo, como el crecimiento de la oferta de aceite de palma superó gradualmente la demanda interna, los excedentes tuvieron que destinarse a los mercados internacionales. Durante la década de los 90's, el ritmo de crecimiento del sector se vio afectado por la reducción de la protección comercial, las dificultades de financiamiento y la inseguridad en el campo. Para protegerse de la volatilidad de los precios y como un instrumento para evitar el arbitraje entre el mercado doméstico y el mercado internacional, a partir de 1993 entró en vigencia el Fondo de Estabilización de Precios y a partir del 2001, dentro del marco de política gubernamental de reactivación del sector agropecuario, el sector palmero se vio beneficiado con apoyos específicos como líneas de crédito con tasa subsidiada para nuevos cultivos e incentivos a la capitalización.

La política reciente del gobierno[3] para la promoción de los biocombustibles abrió un nuevo mercado interno para el aceite de palma. La producción de biodiesel –cuyo insumo es el aceite de palma– empezó en el presente año con una mezcla del 5% y una demanda proyectada de 5.282 barriles diarios, esperando que en 2019 con una mezcla del 10% la demanda ascienda a 20.553 barriles diarios.

2 Para la elaboración de esta nota, se contó con información suministrada por Fedepalma.

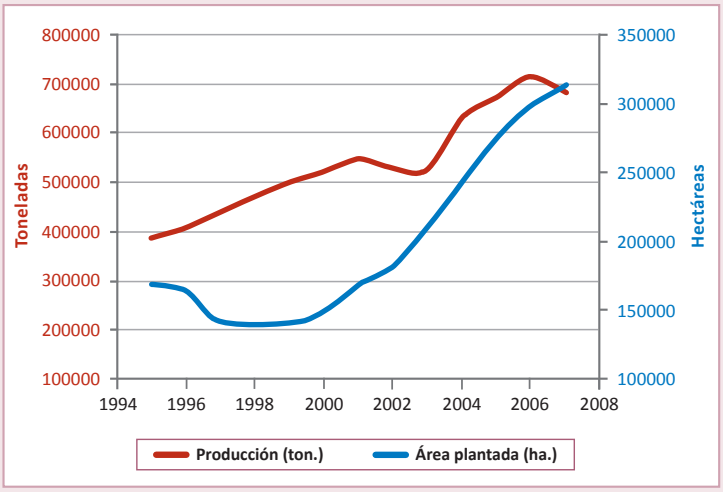
3 Documento Conpes 3510 y Documento Conpes 3477.

En la actualidad, Colombia es el quinto productor a nivel mundial y es el primero de América. Su participación dentro de la producción mundial asciende al 2% y aporta a las exportaciones mundiales el 0,91%. Si bien el rol dentro del mercado internacional es pequeño comparado con Malasia e Indonesia, quienes son los mayores productores y exportadores –producen el 84% y exportan el 90%–, la contribución al sector agropecuario es importante.

El crecimiento promedio anual de la producción y del área cultivada entre 1996 y 2007 fueron, respectivamente, del 5,5% y 6,1%, convirtiéndolo en el cultivo exportable con mejor desempeño. La palmicultura genera 104 mil empleos directos e indirectos y en 2006 tuvo una participación dentro del PIB del 1,83%.

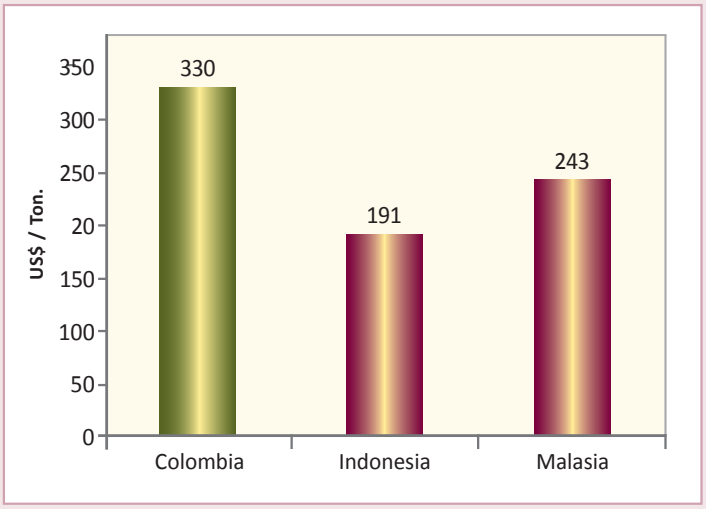
Las excelentes condiciones agronómicas y climáticas para el cultivo de palma, la visión empresarial con la que cada vez más son manejadas las plantaciones, su institucionalidad que incluye un centro de investigación en material genético

Gráfico 65. Palma Africana: Área cultivada y producción.



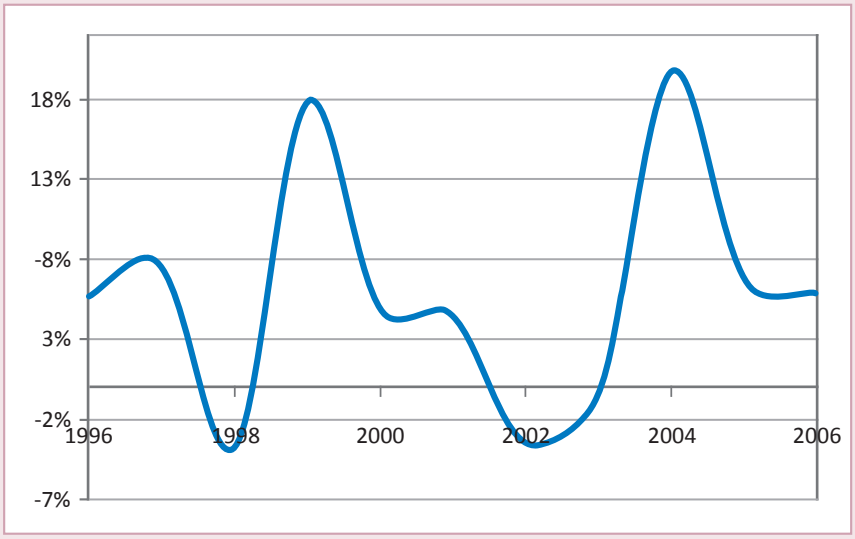
Fuente: Fedepalma.

Gráfico 66. Costos de producción promedio de palma africana (US$/Ton.) 1999/00 - 2002/03.



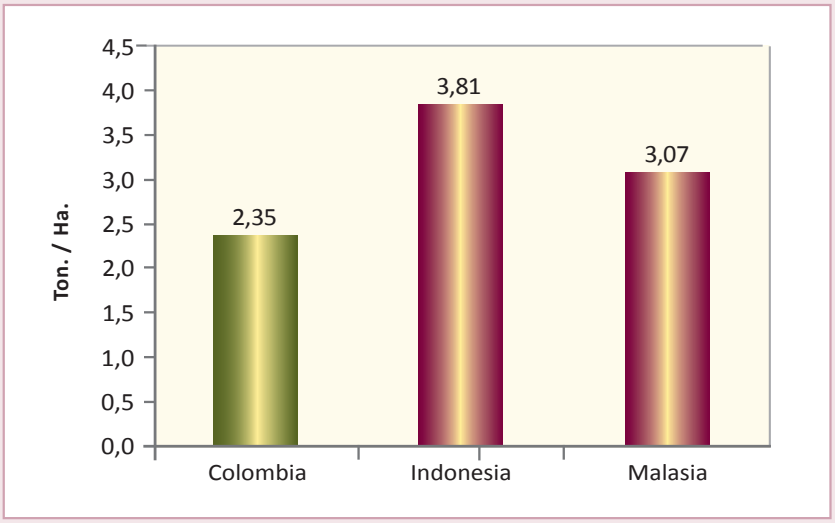
Fuente: Fedepalma.

Gráfico 67. Crecimiento del valor de la palma africana (%).



Fuente: Fedepalma.

Gráfico 68. Rendimientos del aceite de palma, 2006.



Fuente: Fedepalma.

3. ¿Por qué el bajo crecimiento del sector?

El pobre crecimiento del sector agropecuario está asociado con el bajo nivel de inversión que atrae. Se debe por lo tanto entender cuáles son los determinantes de esta baja inversión en el sector. Para ello se utiliza el enfoque de Hausmann et al. (2005) sobre "cuellos de botella al crecimiento" adaptado al sector agropecuario.

La idea central de este enfoque es que hay una diversidad de "cuellos de botella" que inhiben la inversión en el sector agropecuario, tales como la inseguridad, la indefinición de los derechos de propiedad, la infraestructura inadecuada, la falta de innovación y desarrollo tecnológico y la falta de acceso a financiamiento, entre otros. Como la resolución de los distintos "cuellos de botella" que pueden contribuir al crecimiento del sector no necesariamente son sustitutos entre sí, es necesario poder identificar cuáles de ellos generan las mayores restricciones al crecimiento. En términos conceptuales un "cuello de botella" es más restrictivo que otro si al eliminarlo se aumenta la inversión en el sector en mayor cuantía respecto a lo que habría sucedido al eliminar el otro.

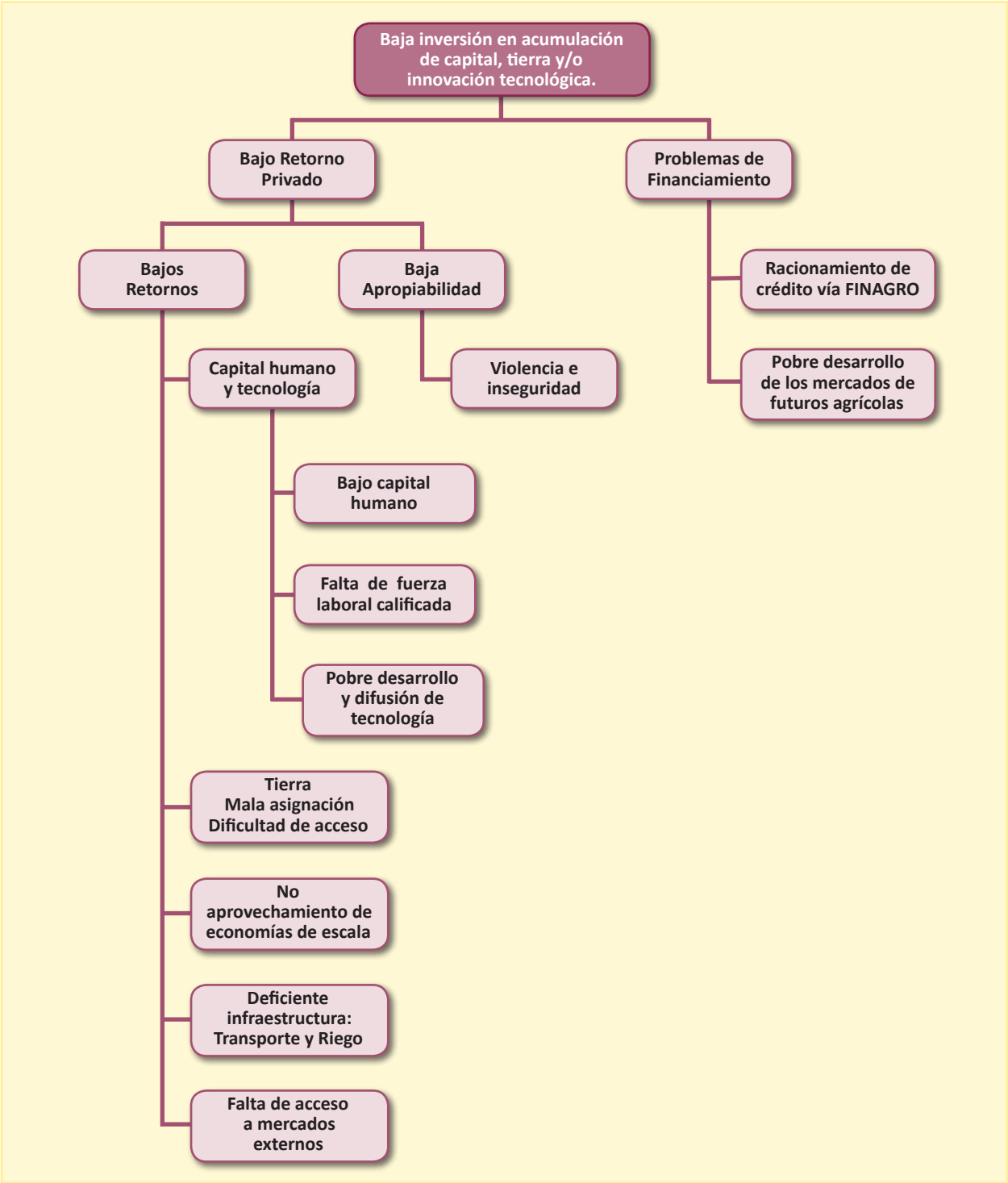
Estos "cuellos de botella" pueden agruparse conceptualmente de la siguiente manera por su impacto sobre la inversión: 1. El retorno esperado del proyecto es bajo, 2. El financiamiento de la inversión es muy costoso. A partir de estas dos causas básicas, siguiendo a Manzano (2008), se construye el árbol de "cuellos de botella" para el sector agropecuario colombiano que se presenta en el **Diagrama 1**.

El bajo retorno esperado, a su vez, puede ser el resultado del hecho que la remuneración a los factores productivos es baja, o porque hay baja apropiabilidad. A continuación se desarrollan los principales elementos que pueden estar generando la baja remuneración a los factores y posteriormente los principales problemas del financiamiento al sector

3.1. Bajo retorno esperado

El bajo retorno esperado tiene relación con la cantidad y calidad de los factores productivos. A continuación se presentan los principales elementos que pueden estar generando bajos retornos a la inversión en el sector agropecuario colombiano.

Diagrama 1. Árbol de "cuellos de botella".

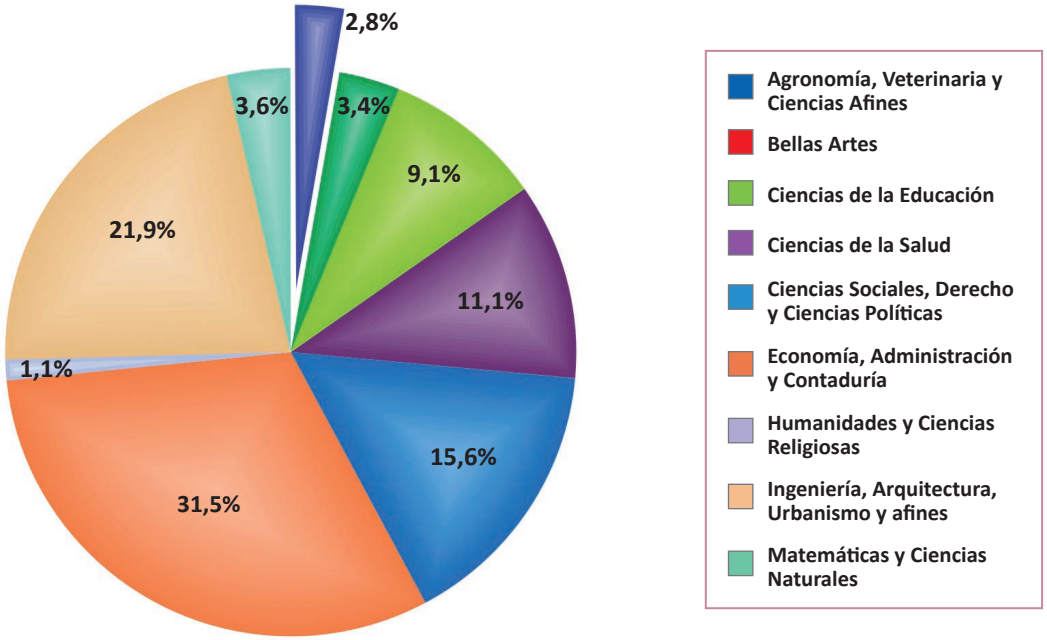


Fuente: Los autores a partir de Manzano (2007).

3.1.1. Bajo capital humano y falta de fuerza laboral calificada

El nivel educativo de la población rural en Colombia es bajo y, por ende, el nivel de remuneración de los trabajadores del campo es precario. Adicional a esto, los profesionales en materias relacionadas con las actividades agropecuarias son muy escasos.

Gráfico 69. Perfil de los egresados de educación superior, 2005.



Fuente: Ministerio de Educación.

Alrededor del 65% de la población en edad de trabajar del campo tiene solo hasta primaria completa y alrededor del 65% de los ocupados del campo devengan por debajo de un salario mínimo equivalente por hora.

Adicional a esto, en el **Gráfico 69** se muestra que los profesionales en agronomía, veterinaria y ciencias afines representaron tan solo el 1,7% de los egresados de la universidades en 2005. Esta escasez de profesionales a su vez está asociada con el hecho de que el sector agropecuario no ha sido atractivo en los últimos años, constituyéndose el fenómeno en un círculo vicioso.

3.1.2. Pobre desarrollo y difusión tecnológica

En general, Colombia presenta, en el contexto latinoamericano, un bajo gasto en inversión en ciencia y tecnología como proporción del PIB y como proporción del número de investigadores en ciencias agrícolas respecto a la población (**Gráfico 70**).

Sin embargo, en investigación en el sector, hay un panorama heterogéneo: por una parte, con recursos propios y algunas contrapartidas del Estado, los cafeteros, palmeros, azucareros, bananeros y floricultores han desarrollado una institucionalidad importante para la generación y transferencia de tecnología, a través de sus institutos de investigación "Cenis", mientras que los demás cultivos han estado fundamentalmente bajo responsabilidad de Corpoica, entidad mixta que no ha dado los resultados esperados.

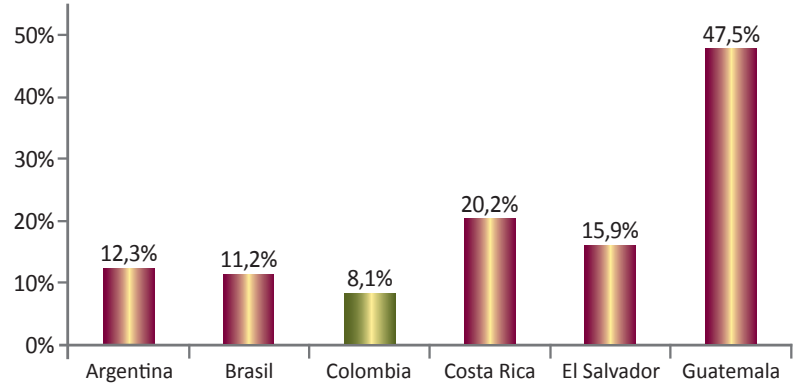
3.1.3. Tierra

La tierra es un factor esencial para el crecimiento del sector agropecuario. Existe en Colombia un doble "cuello de botella" para hacer un uso óptimo del recurso: por una parte presenta una mala asignación de la misma y por otra presenta serias dificultades para acceder a la tierra.

Como se muestra en el **Gráfico 71**, el potencial de uso de las tierras en Colombia es limitado, aunque ese no

El bajo grado de desarrollo de Colombia en investigación y desarrollo también se evidencia en el sector agrícola

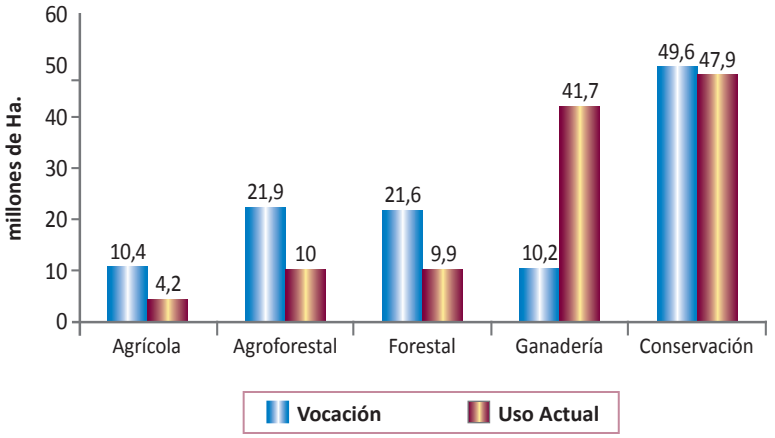
Gráfico 70. Investigadores en ciencias agrícolas como porcentaje del total de investigadores, 2005.



Fuente: RICYT.

En Colombia existe mala asignación de tierra y graves dificultades de acceso a ellas.

Gráfico 71. Vocación y uso de la tierra, millones de hectáreas, 2006.



Fuente: Visión Colombia II Centenario, DNP 2007.

es el problema mayor[4]. El principal problema es la mala asignación de esas tierras. Por una parte, el potencial de tierras para agricultura es de 10,4 millones de hectáreas pero el uso actual llega a 4,2 millones de hectáreas. En tierras de vocación agroforestal hay un potencial de 21,9 millones de has., pero el uso actual es de 10 millones. En tierras de uso exclusivo forestal el potencial es de 21,6 millones de has. y su uso actual es de 9,9 millones. En cambio, en ganadería el potencial es de 10,2 millones de has. y su uso actual es de 41,7 millones. Las tierras de conservación tienen un potencial de 49,6 millones has. y un uso de 47,9 millones de has.

El exceso de tierra destinada a la ganadería (alrededor de 30 millones de has.) a costa de la agricultura (defecto de 6 millones de has.) y el sector forestal (defecto de 24 millones de has.) representa uno de los principales retos a modificar para posibilitar un salto en el crecimiento del sector.

Cómo inducir un mejor uso de las tierras en Colombia es primordial para aprovechar las potencialidades de este factor. El diagnóstico general indica que este fenómeno está explicado porque grandes extensiones de tierra son poseídas como activo de atesoramiento con una ganadería de bajísima productividad. La manera de inducir un cambio en esta situación es a través del cobro del impuesto predial sobre tierras improductivas con base en una tasa razonable y un avalúo actualizado. Así, los propietarios se verán incentivados a poner a producir las tierras o en su defecto a venderlas.

Un paso en esta dirección lo dio recientemente el Gobierno Nacional y el Congreso de la República al aprobar la Ley 1152 de 2007 de Desarrollo Rural que contiene los artículos 72 y 73 por los cuales el Estado queda autorizado para comprar tierras improductivas al valor del avalúo catastral del año anterior. En caso de que el propietario se resista a efectuar la transacción, el Estado podrá expropiar la tierra previa indemnización que será equivalente al avalúo catastral del año anterior. Lo que falta en el momento actual es que el Gobierno nacional reglamente la Ley y empiece a actuar. Por el simple efecto demostración del Estado se podría generar un proceso de cambio en el uso de las tierras en la dirección deseable.

Otra restricción vigente en la legislación sobre tenencia de la tierra en Colombia impide que el mercado de tierras tenga la flexibilidad que se requiere para un crecimiento dinámico del sector. En particular, en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 que fue recogido en el artículo 161 de la Ley 1152 se establece que ninguna persona natural o jurídica podrá adquirir más de una UAF[5]. Esta limitación aumenta los costos de transacción y estimula el testaferrato. Es urgente, que el legislador colombiano elimine esta restricción.

Para completar el panorama, un estudio de Reyes (2008), muestra, por una parte, que hay importantes tierras de vocación agrícola en poder de personas al margen de la ley y otras que ya han sido extinguidas de dominio por parte del Estado (**Tabla 25**). Es prioritario que las autoridades adelanten la extinción de dominio sobre las tierras que aún permanecen en poder de estas personas

4 Podría aumentarse la productividad de la tierra en algunas regiones con inversiones en adecuación de tierras y riego. Datos del Banco Mundial (2008) muestran que Colombia sólo tiene riego en el 13,6% de las tierras con potencial para la agricultura

5 Se entiende por unidad agrícola familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. Por ejemplo, la UAF puede variar desde menos de una hectárea en áreas de policultivo intensivo hasta más de 100 hectáreas en áreas ganaderas del trópico húmedo.

En Colombia todavía hay muchas tierras de vocación agrícola en poder de narcotraficantes y/o en extinción de dominio.

Tabla 25. Regiones naturales con vocación agrícola donde hay tierras en poder de los narcotraficantes o en extinción de dominio.

Región del Caribe	Sur de la península de la Guajira
	Valles de los río Sinú y Alto San Jorge
	Golfo de Urabá
	Delta del río Magdalena
	Norte de la Sierra Nevada de Santa Marta
	Sur de la depresión Momposina
	Centro de las Sabanas del Caribe
Región del Pacífico	Sur de las llanuras costeras del Pacífico
	Norte de la serranía del Baudó
Región Andina	Sur del Catatumbo
	Sur de la montaña antioqueña
	Oriente del Magdalena medio
	Valle del Cauca
	Alto Magdalena
	Norte y Sur de la vertiente magdalenense de la cordillera oriental
Región de la Orinoquía	Norte de las llanuras del río Orinoco
	Centro de las llanuras del río Meta y Guaviare
Región de la Amazonía	Norte de las llanuras del río Caquetá

Fuente: a partir de Reyes (2008).

al margen de la ley y, dado que la vocación del Estado no es ser empresario agrícola, lo que debería suceder de manera pronta es que se les restituya las tierras a la población que las perdió y desee retornar o las venda o alquile a los empresarios probos que las quieren explotar.

3.1.4. No aprovechamiento de economías de escala

Experiencias piloto como la de "Alianzas Productivas" muestran resultados interesantes con relación al aprovechamiento de economías de escala.

Tabla 26. Alianzas productivas*.

Tipo de cultivos de la alianza	Proyectos
Forestal	Forestal - Zambrano
Cultivos permanentes de tardío rendimiento	Cacao - Santa Marta
	Palma Africana - Sabana de Torres
	Cacao - Santa Rosa
	Café - Concordia
	Cítricos - Alto Ariari
	Fique - Amalfi
Cultivos semi-permanentes	Plátano - Quimbaya
	Mango y Ají - Sincé
	Banano Bocadillo - Iconozo, Villarica
	Ají, Maracuyá - Ovejas, Palmito
Leche y cultivos transitorios	Soya, maíz y leche - Barranca de Upía
	Leche y derivados - Norte de Santander
Cultivos de rápido rendimiento	Mora - Ginebra
	Caña flecha y productos artesanales - San Benito Abad
	Miel - 13 municipios (Huila)
Piscicultura	Piscicultura - Garzón
	Camarón - Santa Catalina
	Pesca de mar - Pizarro
	Trucha - Belmira

* Las alianzas en rojo son aquellas que fracasaron. Las demás siguen en pie.

Fuente: Evaluación de Impactos del Proyecto de Apoyos a Alianzas Productivas, Econometría Consultores, 2008.

La producción agropecuaria colombiana proviene de estructuras de producción heterogéneas en cuanto al tamaño de las explotaciones. Si bien hay producciones como las de caña de azúcar en el Valle del Cauca que son de gran tamaño aprovechando las economías de escala y alta productividad, hay muchas producciones provenientes de pequeñas explotaciones, en donde se requiere un esfuerzo de cooperación y empresarización para lograr esas economías de escala. En el caso de la palma africana se ha venido avanzando en este frente.

Hay experiencias piloto como la de "Alianzas Productivas" (con recursos de crédito del Banco Mundial) que desarrolla el Ministerio de Agricultura, con resultados interesantes. En efecto, la evaluación de dicho programa muestra que varias de ellas han tenido un impacto positivo, aunque también algunas han fracasado (**Tabla 26**). La Evaluación de Impacto del Proyecto de Apoyos a Alianzas Productivas señala que en la mayoría de las alianzas se ha logrado incrementar el nivel de ingreso de los productores y el acceso a servicios complementarios como comercialización, asistencia técnica y apoyo en gestión, por un lado y crédito, transporte y servicios básicos para el procesamiento en fina, por otro. A pesar de los esfuerzos, no ha sido posible aumentar la productividad de la unidad productiva agrícola (UPA).

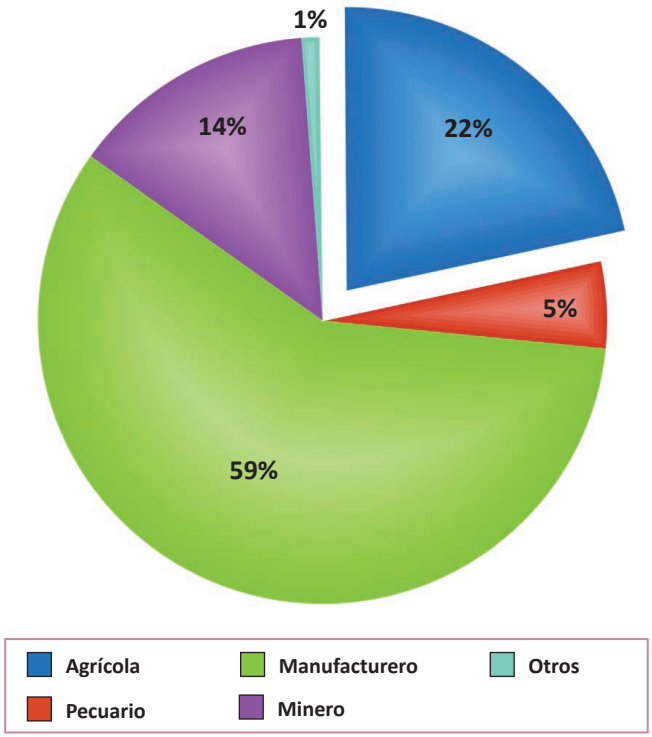
3.1.5. Deficiente infraestructura

Para mejorar la competitividad del sector agropecuario es vital el desarrollo de la infraestructura del país.

Como lo señala Benavides (2006) "la infraestructura puede contribuir a cambiar la estructura de derechos de propiedad, la frontera de posibilidades productivas y el perfil de riesgo de las economías rurales". Como se muestra en el capítulo 2C, Colombia no posee una adecuada infraestructura de logística y transporte que articule los centros de producción con los de consumo interno y externo. Particularmente, existen deficiencias en la financiación de los proyectos de infraestructura y en la regulación y la normatividad asociada al transporte de carga, infraestructura y logística. En 2001, el sector agrícola participó con el 22% del total de toneladas transportadas por tierra, después del sector manufacturero que representó el 59% (**Gráfico 72**).

El transporte fluvial es uno de los medios más utilizados para transportar productos agropecuarios. Hay que

Gráfico 72. Movilización por carreteras, por sectores de producción, 2001.



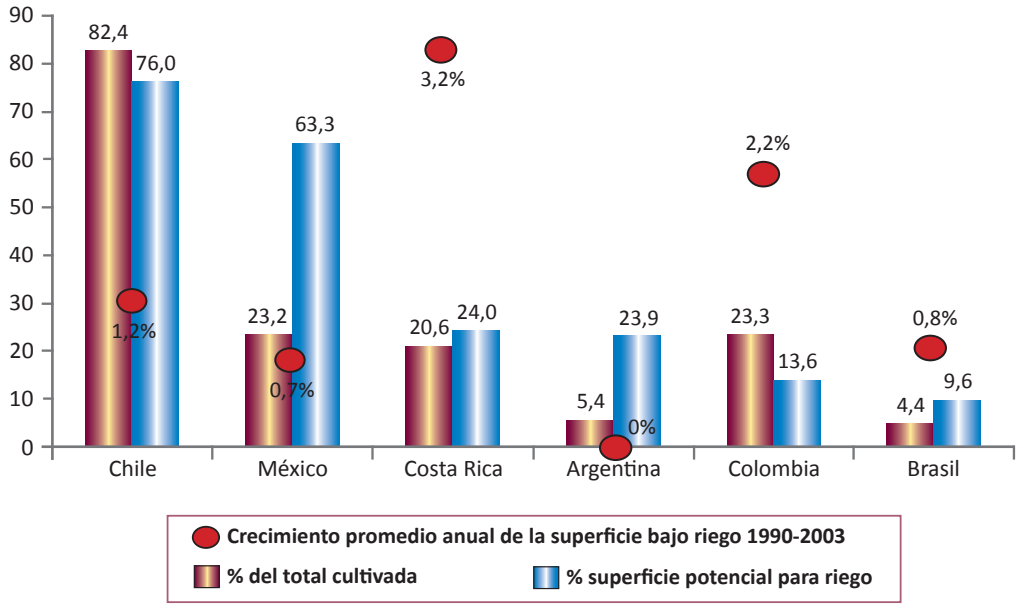
Fuente: Ministerio de transporte.

resaltar que el transporte fluvial depende directamente de otras formas de transporte para que la carga llegue de su origen a su destino y por tanto de estos también depende su eficiencia. Dada la imposibilidad de navegación de los ríos todo el año y a la deficiente infraestructura portuaria, gran porcentaje de las cargas de vocación fluvial han sido absorbidas por las carreteras.

Adicionalmente, el costo del transporte marítimo sobre el valor de un producto de bajo precio, como lo son los productos agropecuarios, juega un papel muy importante en la competitividad de éste en los mercados internacionales. Hay evidencia de que con la promoción de los tratados de comercio para la reducción de las tarifas arancelarias, los costos de transporte aumentan su peso relativo sobre el precio FOB de los flujos comerciales.

El país se encuentra muy rezagado en cuanto al desarrollo de los sistemas de riego y drenaje.

Gráfico 73. Tierra irrigada y crecimiento promedio anual de la superficie bajo riego 1990-2003.



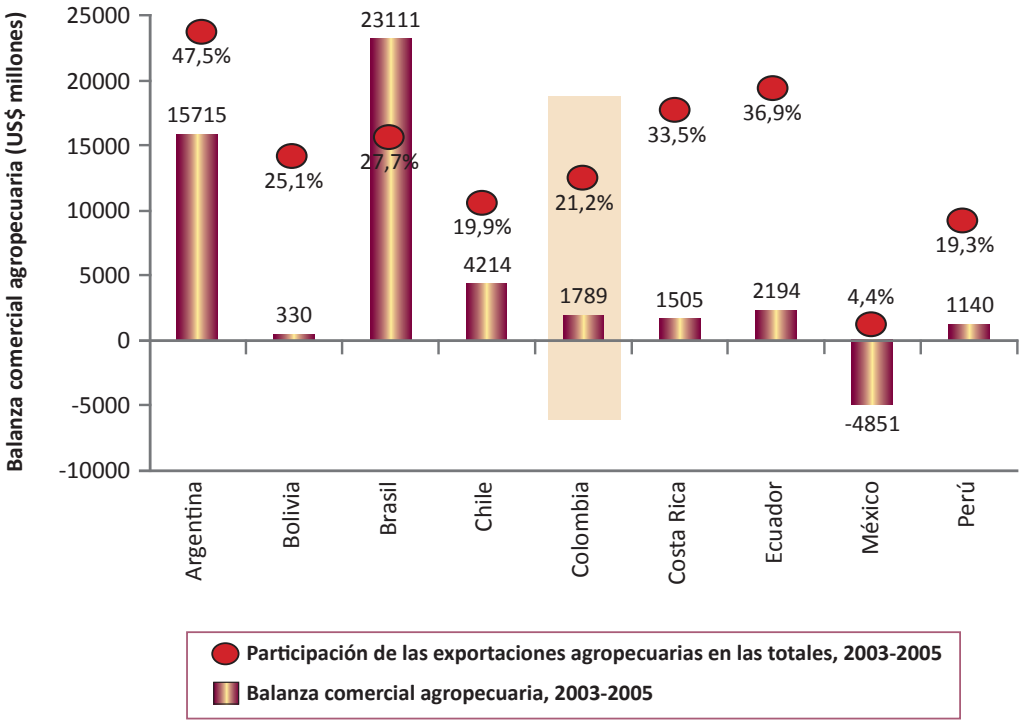
Fuente: FAO, Aquastat.

De alrededor de 6,6 millones de hectáreas, sólo 900 mil has. en Colombia cuentan con mejoras en riego y drenaje. La tierra irrigada representa el 23,3% del total de tierra cultivada y tan sólo el 13,6% de la superficie potencial para riego. Es de destacar el avanzado desarrollo de Chile y México en materia de riego con un 76% y 63,3%, respectivamente, de tierra irrigada como porcentaje de la superficie potencial. Sin embargo vale la pena destacar que Colombia presentó un crecimiento de la superficie irrigada significativo entre 1990 y 2003, tan sólo superada por Costa Rica (**Gráfico 73**).

3.1.6. Falta de acceso a mercados externos

Colombia ha mantenido una balanza agropecuaria superavitaria con el resto del mundo

Gráfico 74. Balanza comercial agropecuaria ($US millones) y participación de las exportaciones agropecuarias en las exportaciones totales (%): (2003-2005).



Fuente: Banco Mundial.

Colombia, siendo un país de una agricultura tropical, ha mantenido una balanza agropecuaria superavitaria con el resto del mundo, donde los principales productos de exportación han sido café, flores, banano, azúcar y aceite de palma y las principales importaciones han estado concentradas en cereales y oleaginosas. Con la firma de los TLCs con los Estados Unidos, Canadá, Centroamérica, etc. que Colombia ha adelantado en los últimos años es de esperar que se aumenten tanto las importaciones como las exportaciones de productos agropecuarios. El resultado a la postre será una mayor inserción de la agricultura colombiana en los mercados mundiales, con la perspectiva de aumentar la participación de sus exportaciones en el total exportado por el país (**Gráfico 74**).

3.2. Baja apropiabilidad

La baja apropiabilidad se refiere a los factores que impiden que una actividad productiva con un buen retorno a la inversión sea apropiado por los inversionistas.

3.2.1. Violencia e inseguridad

El principal factor que ha afectado la apropiabilidad en el sector agropecuario en Colombia ha sido la violencia y la inseguridad. Las mejoras en la seguridad de las carreteras y el control de éstas por parte de las autoridades han jugado un papel fundamental en la reactivación del sector

Tabla 27. Cifras sobre violencia y seguridad en Colombia para los últimos años.

Año	Número de homicidios al año	Tasa anual de homicidios por cada 100.000 habitantes	Retenes por año	Actos terroristas anuales	Total secuestros
2002	28.837	66	423	1645	2882
2003	23.523	52	288	1257	2121
2004	20.207	44	196	724	1440
2005	18.111	39	164	611	800
2006	17.479	37	119	646	687
2007	17.198	36	47	387	521

Fuente: Fundación Seguridad y Democracia 2002-2006 y 2007, Boletín de resultados en seguridad democrática, 2007.

La seguridad es un factor clave para la atracción de inversión nacional y extranjera y para la apropiación de los retornos de dichas inversiones. En esta área, Colombia ha mejorado significativamente y de manera sostenida desde 2002. Sin embargo, esta tendencia debe continuar hacia el futuro pues todavía falta camino por recorrer.

En efecto, los resultados de la Política de Seguridad Democrática (PSD), muestran que entre 2002 y 2007 la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes se redujo un 45%, pasando de 66 a 36,2 (**Tabla 27**). Los departamentos más afectados en 2007 fueron Putumayo (99,1), Guaviare (92,1) Caquetá (78,6), Meta (73,4) y Valle del Cauca (70,1). Pese a lo alcanzado, el indicador de Colombia se encuentra todavía muy por encima del promedio de América Latina que es 25,6 y especialmente de países como Argentina (5,3) y Chile (1,9)[6].

6 Fuente: II Foro Iberoamericano Sobre Seguridad Ciudadana, Violencia y Políticas Públicas en el Ámbito Local, Secretaría General Iberoamericana, Julio 2008.

La disminución en el número de atentados terroristas al año es otro de los resultados más importantes de la PSD. Estos han caído un 76% entre 2002 y 2007, pasando de 1.645 a 387 casos (Gráfico 39). Los departamentos más afectados por los atentados en 2007 fueron Meta (50), Huila (40), Valle del Cauca (35), Antioquia (33) y Putumayo (28).

La seguridad en las carreteras y el control de éstas por parte de las autoridades ha jugado un papel en la reactivación económica incluyendo al sector agropecuario pues el 72% de la carga en Colombia se transporta por carretera[7]. Desde 2002 se ha presentado una clara tendencia a la disminución de los retenes ilegales por año, de los atentados a puentes y de los secuestros.

El número de retenes por año cayó de 423 en 2002 a 47 en 2007, es decir, una reducción del 89% (**Tabla 27**). Entre 2002 y 2006 los departamentos más afectados fueron Antioquia, Tolima, Nariño y Cauca.

3.3. Problemas de financiamiento

3.3.1. Escaso crédito de la banca privada

El financiamiento al sector agropecuario en Colombia ha sido restringido y segmentado (Banco Mundial, 2004). El sector está sujeto no sólo a los riesgos de clima y plagas, sino a la volatilidad de los precios, que en el caso de los bienes transables depende de los precios internacionales y la tasa de cambio, variables no controlables. La historia de refinanciaciones y condonaciones masivas de deudores agropecuarios, en especial durante la década de los noventa del siglo pasado, por efecto de los bajos precios internacionales y la revaluación del peso produjo un estigma sobre el sector que generó una aversión mayor del sistema financiero a prestarle. En efecto, en 2003 sólo el 8% de las empresas rurales tenían acceso a crédito formal, estando concentrado en aquellos segmentos de la producción agropecuaria integrada con la agroindustria.

Desde el punto de vista del sector financiero es más atractivo focalizar su negocio en las áreas urbanas del país. Las garantías exigidas para los créditos formales en la actividad agropecuaria son más difíciles de cumplir y en general los costos de transacción son más elevados en las áreas rurales.

En la medida que hay un segmento cada vez más empresarial de la producción agropecuaria, existen posibilidades crecientes de que la banca privada encuentre atractivo en prestarle.

3.3.2. Racionamiento de crédito vía FINAGRO

Es más difícil que la pequeña producción sea sujeta de crédito por parte de la banca privada, pues las normas de límite a la tasa de interés a través de la tasa de usura, hace difícil que los costos de transacción en créditos a pequeños productores se puedan recuperar. Por esta razón, tiene sentido que la política agropecuaria haya privilegiado recursos públicos para otorgar financiamiento al sector. Sin embargo, esta política se ha hecho a través de inversiones forzosas del sistema financiero restándole competitividad a este sector. De otra parte, como los recursos de crédito vía FINAGRO son limitados, ha habido racionamiento y en su mayoría han sido destinados a medianos y grandes productores que en muchos casos podrían tener acceso al sistema financiero tradicional, liberando recursos para ser asignados a pequeños productores.

7 Ministerio de Transporte e Infraestructura (2008).

El crédito al sector agropecuario en Brasil

En Brasil existe desde hace más de tres décadas un Sistema Nacional de Crédito Rural, cuyos recursos aplicados en el año 2000 ascendieron a cerca de US $7.540 millones. Las operaciones con fondos controlados (que representan un poco más del 90% de los fondos del sistema), están sujetas a tasas de interés establecidas por el Consejo Monetario, con tasas diferenciadas para el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). Para los fondos no controlados las tasas de interés son acordadas libremente entre el cliente y la entidad financiera.

El sistema bancario oficial comprende un conjunto de bancos de ámbito nacional, regional y estatal, cuya participación en el financiamiento agropecuario es muy importante, aunque ha descendido de 62% en 1999 al 50% en 2000. Los bancos de carácter regional son los principales proveedores de fondos para el sector agrícola en sus respectivas regiones. Así por ejemplo, la participación de la cartera agrícola en el Banco de la Amazonia es de 80%, en el Banco do Nordeste del 60 %, y en el Banco Regional do Extremo Sul de 35%.

El Banco do Brasil S. A. es una institución de propiedad mixta de primer piso y de carácter multisectorial con activos del orden de US $70.500 millones y una cartera crediticia de US $34.560 millones orientada al financiamiento del sector agrícola, al cual dedica el 70% de sus recursos. El Banco mantiene en todo el país una red de más de 3.000 sucursales y en el exterior cuenta con 34 representaciones, subsidiarias y agencias. El Banco es el instrumento de financiamiento rural más importante del Brasil dado que aporta el 60% del crédito otorgado a dicho sector, constituyéndose así en el más importante proveedor de fondos para el área rural.

Fuente: Rommel Acevedo y Javier Delgado (2004), Los bancos de desarrollo agrícola y el acceso al crédito rural. En Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales de Rubén Echeverría. Publicado por el BID.

3.3.2. Pobre desarrollo de los mercados de futuros agrícolas

Aunque a través de la Bolsa Nacional Agropecuaria se han venido desarrollando instrumentos de cobertura de riesgo para ser utilizados por los productores para minimizar el impacto de la volatilidad de los precios de algunos productos agrícolas, su uso por parte de los productores agropecuarios todavía es incipiente y claramente insuficiente.

4. Políticas de promoción agrícola

En la **Tabla 28** se encuentran resumidos el valor y la participación porcentual de los principales instrumentos para la promoción del sector agropecuario del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para el período comprendido entre 2002 y 2007. Esta agrupación nos muestra que del total de recursos en el período analizado (3,5 billones de pesos de 2006), la política de financiamiento concentró el 55,7% del valor total de ayudas entregadas. Los subsidios para la adquisición de coberturas frente al riesgo cambiario (ICC) y agropecuario (Seguro Agropecuario) fueron del orden de 8,5%. Las compensaciones e incentivos a productos particulares representaron el 22,8%. Los apoyos para la investigación, representaron el 5,7%. Los apoyos por emergencias naturales, representaron el 1,5%. Los apoyos sanitarios representaron el 4,7% y otros apoyos menores representaron el 1,1%.

Tabla 28. Valor total de ayudas entregadas al sector agropecuario, 2002-2007 (Millones de pesos, 2006)

FINANCIAMIENTO	Subsidio tasas de interés	1.405.036	40,3%
	Incentivo Capitalización Rural - ICR	239.757	6,9%
	PRAN Agropecuario	55.545	1,6%
	PRAN Reforma Agraria	2.571	0,1%
	PRAN Arrocero	45.605	1,3%
	PRAN Cafetero	42.308	1,2%
	PRAN Alivio Deuda Cafetera	15.268	0,4%
	Certificado Incentivo Forestal - CIF	59.856	1,7%
	Crédito para exportadores	40.523	1,2%
	Crédito flores y banano	33.114	1,0%
	SUBTOTAL	1.939.583	55,7%
COBERTURAS CONTRA RIESGO	Incentivo Cobertura Cambiaria	131.535	3,8%
	Coberturas	159.480	4,6%
	Seguro agropecuario	6.176	0,2%
	SUBTOTAL	297.191	8,5%

Continúa siguiente página...

... continiación Tabla 28

COMPENSACIONES E INCENTIVOS	AGC y coberturas café	381.872	11,0%
	Compensación algodón	220.139	6,3%
	Incentivo almacenamiento arroz	69.731	2,0%
	FONSA	15.279	0,4%
	Incentivo almacenamiento algodón interior	3.270	0,1%
	Incentivo tabaco	1.200	0,0%
	Incentivo almacenamiento leche	761	0,0%
	Incentivo al almacenamiento de maíz blanco	47	0,0%
	AIS (excluyendo ICR, IAT y CIF)	102.594	2,9%
	SUBTOTAL	794.893	22,8%
APOYO INVESTIGACIÓN	Ciencia y tecnología	197.122	5,7%
	SUBTOTAL	197.122	5,7%
APOYOS DE EMERGENCIAS NATURALES	Afectados nevado del Huila	237	0,0%
	Apoya a piscicultores embalse de Betania	946	0,0%
	Apoyo café por verano	1.419	0,0%
	Crédito para heladas	7.667	0,2%
	Crédito para ola invernal	3.392	0,1%
	Crédito para volcán Galeras	215	0,0%
	Fenómeno de la Niña	14.192	0,4%
	Heladas	22.707	0,7%
	Piscicultura por ola invernal en Córdoba	378	0,0%
	SUBTOTAL	51.153	1,5%
APOYO PARA TRANSPORTE	Apoyo al transporte de maíz blanco	303	0,0%
	SUBTOTAL	303	0,0%
APOYOS SANITARIOS	Incentivo sanitario flores, banano y plátano de exportación	163.800	4,7%
	SUBTOTAL	163.800	4,7%
OTROS APOYOS	Reforestación zona cafetera	13.446	0,4%
	Promoción al consumo de leche	8.744	0,3%
	Panela seguridad alimentaria	4.866	0,1%
	Panela campaña publicitaria	4.304	0,1%
	Modernización de trapiches de panela	4.000	0,1%
	Promoción al consumo de papa	2.230	0,1%
	Campaña monilia de cacao	1.473	0,0%
	Seguridad alimentaria Chocó	518	0,0%
	Seguridad alimentaria Papa	396	0,0%
	SUBTOTAL	39.977	1,1%
TOTAL		3.484.022	100%

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Del total de recursos públicos para apoyar el financiamiento, el 40,3% se ha hecho a través del subsidio a tasas de interés, el 6,9% a través del ICR (Incentivo a la Capitalización Rural), el 4,6% se destinó a programas de normalización de cartera (PRAN general, cafetero y arrocero), el 1,7% en CIF (certificado de incentivo forestal) y el 2,2% en créditos a exportadores (general, flores y banano).

Se puede concluir que la política agropecuaria ha tenido una preferencia revelada marcada a apoyar el financiamiento del sector con tasas de interés subsidiadas, recursos de crédito y normalización de carteras a través de los distintos PRAN, apoyar la inversión en capital a través del ICR y la inversión en el sector forestal con el CIF. Un estudio concienzudo del tema podría concluir que grandes y medianos productores, vinculados a cadenas agroindustriales podrían acceder gradualmente a crédito comercial con el sistema financiero tradicional y de esta manera reorientar parte de estos recursos para apoyar el financiamiento a pequeños productores o para otros fines.

Los apoyos dados para realizar coberturas o tomar seguros agropecuarios, deberían entenderse en la perspectiva de un proceso de aprendizaje por parte de los productores, de tal manera que hacia adelante ellos efectúen esas prácticas de manera rutinaria con cargo a sus propios recursos.

Las compensaciones e incentivos a productos particulares pareciera que responden a dificultades específicas de grupos de productores dejando interrogantes sobre el efecto de estas ayudas en materia de productividad y competitividad. Evaluaciones de impacto de estas ayudas deberían realizarse para concluir sobre la conveniencia de las mismas.

Los apoyos para investigación aparecen modestos frente a las necesidades del sector. Además, el esquema de recursos concursables con el que se están asignando amerita una evaluación de su impacto.

5. Conclusiones y propuestas

La coyuntura internacional de precios agrícolas al alza con la perspectiva de permanecer allí por un buen tiempo y la inminente puesta en marcha de varios Tratados de Libre Comercio que Colombia ha negociado en los últimos años, constituye un momento propicio para evaluar el desempeño del sector agropecuario y analizar los principales "cuellos de botella" que deberían ser removidos para que el sector diera un salto en competitividad, bajo los principios de sostenibilidad económica (generación de ingresos sobre la base de las ventajas comparativas y competitivas de la producción), social (la generación de ingresos debe garantizar una vida digna a los productores del campo) y ambiental (la producción debe respetar el medio ambiente y no deteriorarlo) del sector.

Los principales "cuellos de botella" a ser removidos, y las acciones que se deberían acometer para lograrlo, son los siguientes:

El bajo nivel de capital humano de la población rural, la escasez de tecnólogos y profesionales de las ciencias agropecuarias, y la transferencia de tecnología apropiada para el sector.

Resolver este cuello de botella tomará años, y requerirá ampliar las coberturas en el área rural en educación básica, media y superior, enfatizando, en esta última, la formación técnica y tecnológica. A corto plazo se proponen las siguientes acciones:

- Promover el programa "Conformación de Alianzas y Fondo Concursable" del Proyecto de Fortalecimiento de la Educación Técnica y Tecnológica del Ministerio de Educación Nacional (MEN) entre los gremios y organizaciones empresariales y educativas vinculadas al sector agropecuario, y dedicar parte de los recursos del proyecto al apoyo a programas para sectores agropecuarios y agroindustriales que hagan parte de las apuestas productivas de las regiones.

  Este programa del MEN se basa en la formación de alianzas entre los sectores productivos estratégicos y el sector educativo, a través de las cuales pueden acceder a recursos públicos que les permitan desarrollar proyectos para diseñar programas académicos pertinentes con las necesidades de desarrollo regional.

  Para acceder a estos recursos, es necesario establecer alianzas estratégicas entre el sector productivo, las instituciones de educación superior, las instituciones de educación media y el gobierno regional. Otras instituciones que pueden participar en las alianzas son el SENA, los Centros de Innovación, Productividad y Desarrollo Tecnológico, ONG´s, Cámaras de Comercio y Cajas de Compensación Familiar.

- En los programas de apoyo a I&D de Colciencias, el Sena y el Ministerio de Agricultura, se deben diseñar mecanismos que incentiven la participación activa de empresas y productores en alianza con los grupos de investigación en universidades y Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico, de tal manera que haya una efectiva transferencia de conocimiento a los productores en materias de nuevas variedades de semillas, prácticas de manejo fitosanitario, etc.

Mala asignación de la tierra en Colombia y grandes rigideces en el mercado de tierras que dificultan su mejor uso.

Resolver este cuello de botella puede generar una importante dinámica en el mercado de tierras con

consecuencias muy positivas sobre la competitividad del sector agropecuario. Requiere fundamentalmente de voluntad política y de capacidad de gestión por parte del Estado. Se deben acometer tres acciones concretas:

- Reglamentar por parte del Gobierno Nacional los artículos 72 y 73 de la Ley 1152 de 2007 de Desarrollo Rural para crear la Unidad Nacional de Tierras Rurales que según la Ley tiene la potestad de comprar tierras improductivas al valor del avalúo catastral del año anterior o de expropiarlas pagando una indemnización similar, en caso de que el propietario se niegue a venderla.
- Modificar el artículo 161 de la Ley 1152 de 2007 proveniente de la Ley 160 de 1994 de Reforma Agraria, para eliminar la prohibición allí establecida de que ninguna persona natural o jurídica puede adquirir más de una UAF.
- Agilizar el procedimiento de extinción de dominio a las tierras en posesión de paramilitares y narcotraficantes, y adjudicación de las tierras extinguidas a sus antiguos poseedores que quieran retornar o en su defecto la venta o arriendo a inversionistas probos para su explotación productiva. En esto es necesario conformar una veeduría que evalúe el progreso de las acciones adelantadas por las entidades que tienen a su cargo esta política.

Falta de una mayor empresarización del campo.

- Ampliar el proyecto de Alianzas Productivas que desarrolla el Ministerio de Agricultura con recursos del Banco Mundial. Este es un programa piloto, cuya evaluación ha mostrado resultados positivos en generación de ingresos para pequeños productores asociados, que reciben acompañamiento técnico, financiero y comercial.

Grandes deficiencias en la infraestructura y logística de transporte y de riego y mala regulación en transporte de carga por carreteras.

- El sector agrícola sería uno de los principales beneficiarios de la propuesta que se hizo en el Capítulo IIC (Infraestructura y Logística) sobre la necesidad de diseñar una política para el desarrollo del transporte intermodal (Conpes de transporte intermodal), que permita que los diferentes medios de transporte (carretero, férreo, fluvial) se complementen. Dentro de ello, es urgente reestructurar el Proyecto YUMA, Recuperación de la Navegabilidad por el Río Magdalena con un plan de inversiones de infraestructura vial y de adecuación de los puertos sobre el río que garanticen la accesibilidad.
- El sector agropecuario es uno de los más afectados por los graves problemas regulatorios del transporte carretero de carga. Es necesario avanzar hacia la desregulación del sector y la eliminación de la tabla de fletes, como se plantea en las recomendaciones del Capítulo IIC.
- En cuanto a la infraestructura de riego, el Ministerio de Agricultura ha venido promoviendo la realización de distritos de riego predial mediante convocatorias públicas, cofinanciando hasta el 80% del valor de las obras. Es necesario evaluar el impacto de esta política con el fin de decidir sobre la conveniencia de continuarla.

Falta de acceso a mercados externos.

- El gobierno debe continuar con la política gubernamental de establecer acuerdos de libre comercio con diferentes países, buscando incluir a la agricultura en las negociaciones.

La necesidad de mantener el esfuerzo del Estado para acabar con todas las formas de violencia que aún persisten en el campo.

- La seguridad y la eliminación de toda forma de violencia debe ser una política de Estado. A pesar de los grandes avances en la mejora de la seguridad en el campo colombiano, todavía persisten formas de violencia que siguen pesando en las decisiones de invertir en el sector agropecuario.

Financiamiento del sector agropecuario predominantemente con recursos públicos que generan racionamiento.

- Reorientar el financiamiento público hacia los pequeños productores para los cuales los costos del crédito son más elevados o en su defecto hacia otros programas. Diferentes estudios han mostrado que lo más importante para los productores no es el subsidio en la tasa de interés sino el acceso al crédito, y que las producciones que forman parte de cadenas agroindustriales tienen en general acceso a crédito del sector financiero tradicional, mientras que los pequeños productores son excluidos con una alta frecuencia.

- Una reforma importante que debería acometerse es que el financiamiento público al sector se fondee con recursos del Presupuesto Nacional para eliminar el sobrecosto al sistema financiero por las inversiones forzosas.

Subsidios a producciones que no generan impactos positivos en materia de productividad y competitividad.

La política agropecuaria actual le ha dado mucha importancia a los apoyos específicos a los productores del campo tendientes a mejorar su productividad y competitividad. Desde un punto de vista conceptual, estas ayudas se pueden clasificar en el marco de las negociaciones multilaterales de comercio de la OMC, como subsidios de la caja ámbar, los cuales son precisamente los que se vienen abogando para su eliminación. Sin embargo, no existen evaluaciones de impacto de esta política.

- Es necesario efectuar evaluaciones de impacto de la política de subsidios específicos sobre la productividad. Si las evaluaciones muestren impactos modestos, neutros o negativos en productividad, los recursos deberían reorientarse hacia otros bienes públicos claros que sí impactan positivamente la competitividad del sector como son los esfuerzos en empresarización que se vienen adelantando con el Programa de Alianzas Productivas.

- Apoyar los esfuerzos para diferenciar productos en los mercados internacionales, identificación de nichos de mercado de alto reconocimiento por el consumidor y el desarrollo de industrias de agregación de valor que permitan penetrar eslabones mas altos de la cadena de distribución. En esta materia los esfuerzos de la Federacion de Cafeteros y otras del sector agroindustrial pueden servir de modelo para el logro de estos objetivos.