

# Protección e incentivos agrícolas en Colombia

*Mauricio Reina  
Sandra Zuluaga  
Wendy Bermúdez  
Sandra Oviedo<sup>1</sup>*

## I. Introducción

Durante la última década los precios internacionales de los alimentos han registrado una tendencia al alza, que se acentuó en los últimos cinco años y evidencia la persistencia de factores estructurales detrás de ese comportamiento. Los niveles promedio de los precios de la mayoría de productos agrícolas han superado a los de las décadas de los ochentas y los noventas del siglo pasado, lo cual ha reforzado el debate sobre la seguridad alimentaria y sobre el impacto que esta tendencia tendrá en la población de más bajos ingresos.

En este escenario, América Latina se ve como una de las regiones con mayor potencial para proveer alimentos y, por ende, para dinamizar su sector agrícola a través de las exportaciones. Sin embargo, es importante que los beneficios derivados de las oportunidades que se vislumbran para la región puedan expandirse a toda la población y a todos los países de la región. Es un hecho que la mayor parte del producto agropecuario es generado por la agricultura moderna, por lo que se espera que este auge de la demanda también abra oportunidades para la agricultura de menor escala. Además, la importancia que ha venido ganando la región en el

---

<sup>1</sup> Reina y Zuluaga Investigadores Asociados de Fedesarrollo. Bermúdez y Oviedo Investigadoras Asistentes de la misma institución.

mercado mundial agrícola se explica en buena medida por la creciente participación de Brasil y los países del Cono Sur, pero hay potencial de producción en la mayoría de países de la región<sup>2</sup>.

El gobierno colombiano ha identificado al sector agropecuario como una de las cinco locomotoras de crecimiento. Sin embargo, el pobre desempeño del sector agrícola en los últimos años y la poca diversificación de la oferta exportable evidencian que es necesario revisar el modelo agropecuario colombiano para alcanzar los objetivos de política propuestos.

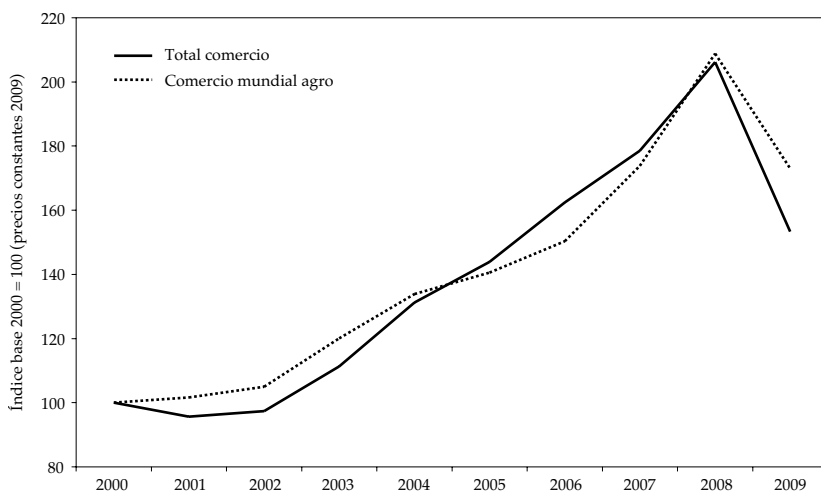
El objetivo de este documento es presentar un breve análisis de los factores que justifican la necesidad de replantear el modelo de desarrollo del agro colombiano, especialmente en lo referente a las medidas que lo mantienen aislado del comercio mundial, dada la importancia que este tipo de instrumentos tiene en la política para el sector. Es importante resaltar que el análisis no pretende ser exhaustivo dada la magnitud de la tarea que implica plantear un modelo de desarrollo productivo para el sector, sino que pretende sentar las bases de un debate que el país está en mora de realizar.

## **2. Mercado mundial en expansión**

Durante la última década el entorno internacional para los productos agrícolas se ha ido tornando cada vez más positivo. En contraste con la situación que se registraba a principios de los años noventa, desde 2002 se inició una etapa de incremento paulatino de los precios internacionales de los commodities agrícolas, los cuales llegaron a sus niveles máximos a comienzos de 2008. A la par con esa tendencia se registró también un marcado dinamismo del comercio mundial del sector agrícola, que creció por encima del comercio total (Gráfico 1).

---

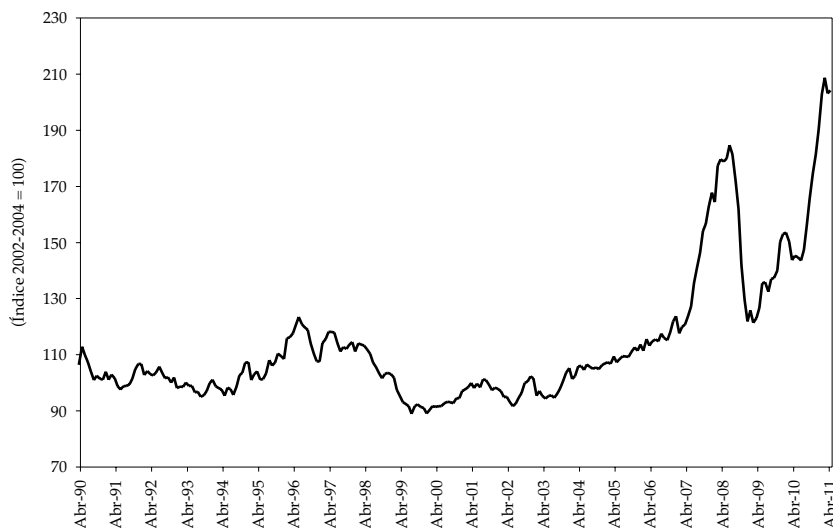
<sup>2</sup> Banco Mundial (2011). *High Food Prices, Latin American and the Caribbean Responses to a New Normal*. Disponible en [http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FoodPrices\\_english\\_V2\\_highres.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FoodPrices_english_V2_highres.pdf)

**Gráfico 1. Evolución del comercio mundial del sector agrícola**

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos UN-Comtrade.

La crisis internacional de 2008 detuvo la escalada de los precios, pero una vez superados los efectos más notorios de la crisis, la tendencia creciente de los precios agrícolas se volvió a recuperar. A comienzos de 2011 el índice de precios de los alimentos de la FAO alcanzó su nivel más alto desde que fue creado en 1990 (Gráfico 2).

Este escenario de precios internacionales agrícolas al alza fue causado por la confluencia de factores tanto de tipo estructural como de naturaleza coyuntural, a los que se sumó el incremento sostenido del precio del petróleo. Entre los factores estructurales se cuentan una demanda fortalecida -impulsada en buena medida por China e India-; bajos niveles de inventarios y capacidad productiva excedente, debido a los pobres niveles de inversión concomitantes con un largo período de precios bajos como el que se registró en los años noventa; y el aumento de la producción de biocombustibles de granos y semillas oleaginosas en Estados Unidos y Europa. Entre los factores coyunturales se cuentan una lenta expansión de la producción en sectores claves y choques de oferta adversos por factores

**Gráfico 2. Precios internacionales de los alimentos**

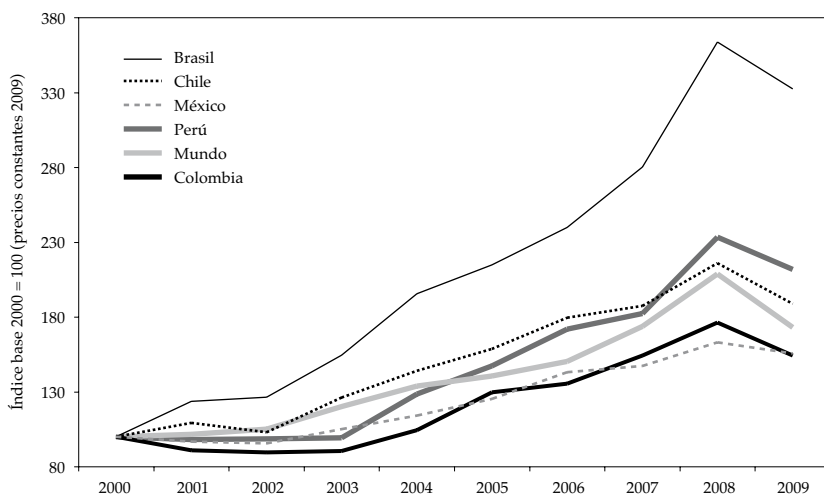
Fuente: FAO, abril 2011.

climáticos, especulación financiera con bienes básicos, y el pass through de los altos costos de la energía y de los fertilizantes a los precios de algunos cultivos intensivos en el uso de estos insumos. Transcurrido un tiempo razonable desde el pico de precios internacionales de 2008 ya se habla de que los factores estructurales parecen estar primando, por lo cual se espera que el escenario de precios de los alimentos altos y más volátiles se mantenga en el mediano plazo<sup>3</sup>.

Varios países de América Latina han participado del dinamismo del comercio mundial de productos agrícolas. Durante esta década Brasil, Perú y Chile se destacan por el marcado crecimiento de sus exportaciones agrícolas, las cuales incluso han crecido por encima de las exportaciones mundiales de este tipo de productos (Gráfico 3). En contraste, las expor-

<sup>3</sup> Ibid.

**Gráfico 3. Índices de exportación agrícolas del mundo y de algunos países de América Latina**



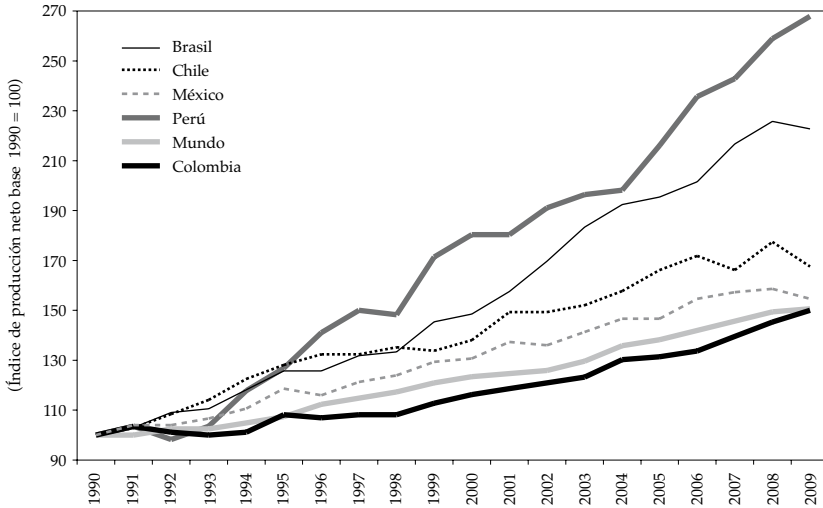
Fuente: FAO, abril 2011.

taciones de productos agrícolas de países como Colombia y México han crecido por debajo del promedio.

Dentro de ese mismo grupo de países el desempeño de la producción agrícola muestra un panorama aún más desalentador para Colombia, cuyo desempeño está por debajo del promedio mundial, e incluso por debajo del de México (Gráfico 4).

Estos resultados sugieren que otros países en la región, como Brasil, Chile y Perú, han podido ser parte del auge del mercado internacional agrícola, mientras México ha mantenido el dinamismo de su producción agrícola en mayor medida a través de su mercado doméstico. En contraste, Colombia no ha podido beneficiarse de un mayor dinamismo por ninguna de las dos vías.

**Gráfico 4. Índices de producción del mundo y de algunos países de América Latina**



Fuente: FAO.

### 3. Sector agrícola colombiano

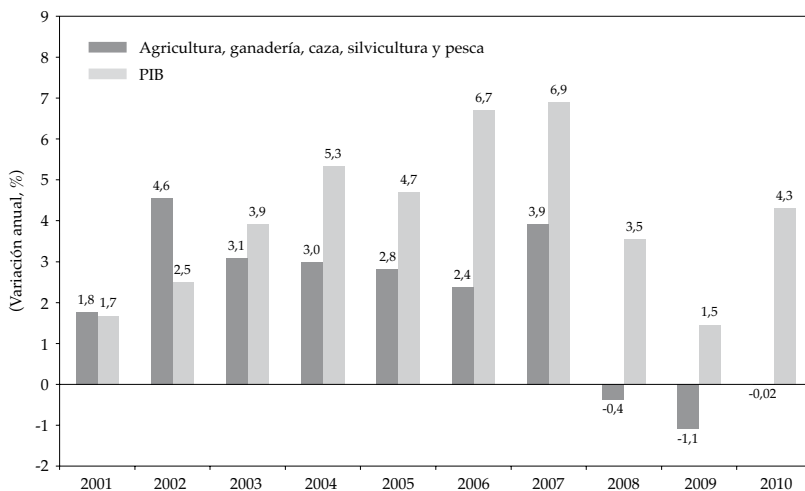
#### a. Desempeño reciente

Desde 2003 el PIB agropecuario en Colombia ha crecido por debajo del PIB total, a pesar de la recuperación de la economía. A partir de 2008 esa situación se tornó aún peor pues la actividad agropecuaria tuvo crecimiento negativo hasta 2010 (Gráfico 5).

En este contexto, el sector agropecuario es el que menos ha contribuido al crecimiento de la economía en los últimos años (Gráfico 6).

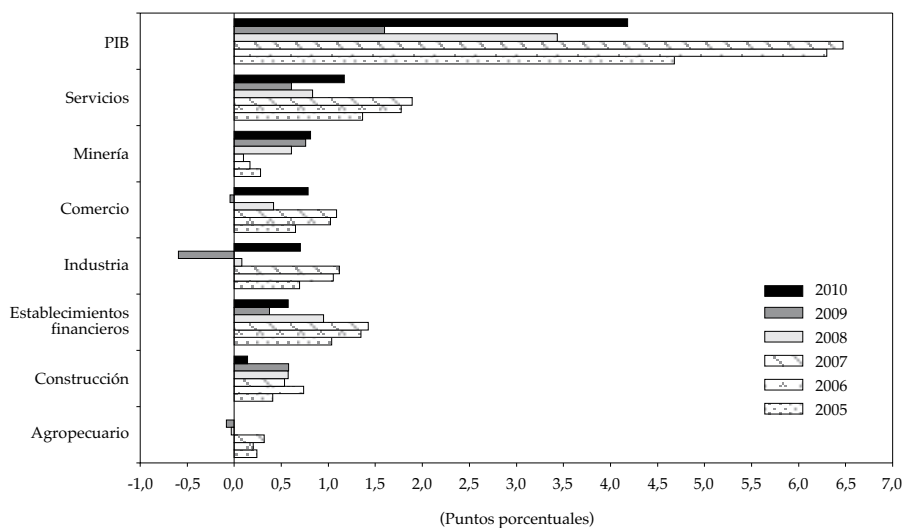
El rezago en el desempeño del sector agrícola no se puede explicar por problemas de oferta relacionados con escasez de tierras, ni con falta de recursos públicos para el sector. En la actualidad se estima que Colombia cuenta con 21,5 millones de hectáreas con vocación agrícola, de las cuales sólo se usan 4,2 millones de hectáreas para ese fin. En contraste, se calcula

**Gráfico 5. Crecimiento del PIB agropecuario y del PIB total**



Fuente: DANE. Cuentas Nacionales base 2005.

**Gráfico 6. Contribución del sector agropecuario al crecimiento**



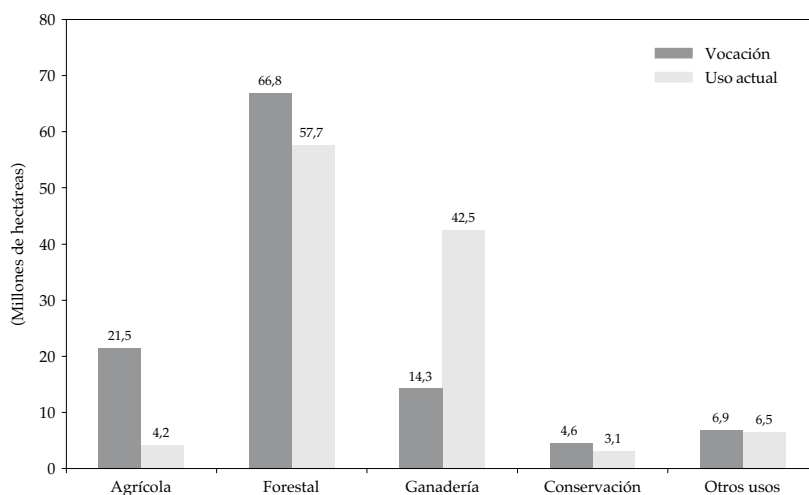
Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos DANE (Cuentas Nacionales base 2005).

que la tierra con vocación para la ganadería es de 14,3 millones de hectáreas y se le da ese uso a aproximadamente 42,5 millones de hectáreas (Gráfico 7). Estas cifras evidencian un uso ineficiente de los recursos motivado en buena medida por una distorsión en los incentivos que percibe el productor.

Por su parte, el presupuesto de inversión pública para el sector agropecuario se multiplicó por cuatro entre 2003 y 2010, al pasar de cerca de \$300 mil millones a más de \$1.200 millones (Gráfico 8). Dado el pobre desempeño del sector en términos de crecimiento, surge un gran interrogante sobre la eficiencia en la asignación y el uso de esos recursos. Si bien la mayoría de los programas de inversión están diseñados para aumentar la productividad y la competitividad, los resultados en términos de desempeño del sector parecen limitados.

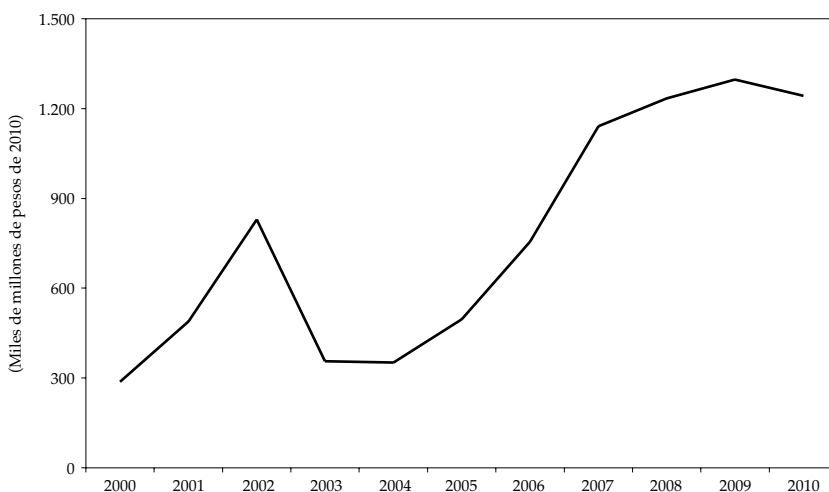
Cuando se analiza la composición de la inversión por tipos de programas se evidencia una creciente participación de los apoyos directos, seguida de

**Gráfico 7. Vocación y uso actual de la tierra en Colombia**



Nota: Agrícola: palma, cacao, frutales; silvoagrícola (cultivos agrícolas con árboles pequeños); Forestal: bosque natural, caucho, forestal y agroforestal (cultivos agrícolas con árboles maderables); Ganadería: silvopastoril; Conservación: recursos hidrobiológicos, pantanos, páramos, ciénagas y cuerpo de agua. Fuente: Ministerio de Minas y Energía. Enero 24 de 2009. Política estatal sobre biocombustibles [Presentación].

### Gráfico 8. Desempeño de la inversión pública en el sector agropecuario (MADR y entidades adscritas)



Nota: La inversión se mide como los gastos de capital del MADR y de las entidades públicas adscritas.  
Fuente: Olivera M. y Perfetti J., Documento preparado para el Informe de Desarrollo Humano 2010 sobre Colombia, datos originales de la base de datos DIFP-DNP para 2000-2010.

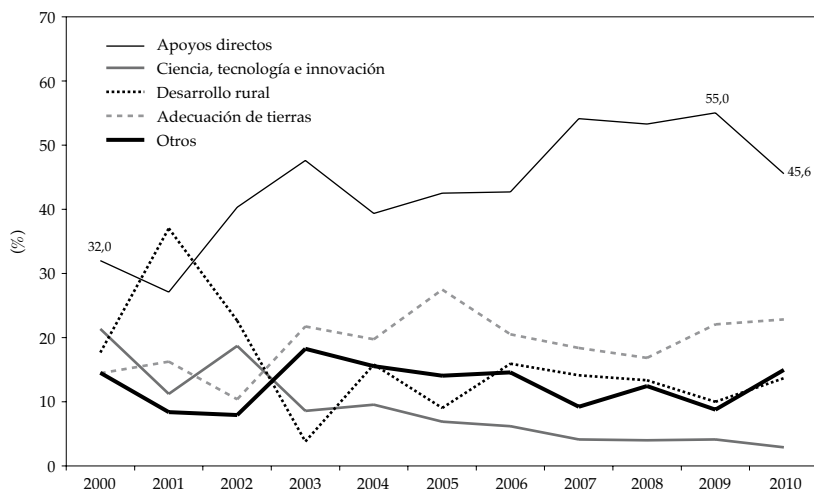
lejos por la adecuación de tierras, mientras los recursos para tecnología e innovación y desarrollo rural son los que tienen una menor participación relativa (Gráfico 9).

En la medida en que la mayor parte de los recursos se destinan a apoyos directos, se evidencia una carencia en la provisión de bienes públicos para el sector, como la infraestructura para comunicar centros agrícolas con centros de consumo y/o puertos, y la capacitación de pequeños y medianos productores en nuevas tecnologías de cultivo, entre otros.

La evolución del mercado internacional y el desempeño del agro colombiano arrojan un balance paradójico para el sector. A pesar de enfrentar una demanda dinámica y de contar con recursos productivos ociosos y con un cuantioso presupuesto público, el sector ha crecido menos que el resto de la economía y muy por debajo de lo que lo ha hecho en otros países

de la región que, además, han logrado insertarse con éxito en el mercado internacional.

**Gráfico 9. Inversión pública del sector agropecuario por principales programas (Participación en el total de la inversión)**



Nota: La inversión se mide como los gastos de capital del MADR y de las entidades públicas adscritas. Fuente: Olivera M. y Perfetti J., Documento preparado para el Informe de Desarrollo Humano 2010 sobre Colombia, datos originales de la base de datos DIFP-DNP para 2000-2010.

Este resultado se explica en buena medida por las distorsiones que la política pública ha introducido sobre la asignación de los recursos en el sector, aunque no pueden desconocerse otros factores como la violencia, los problemas de tenencia de la tierra, la precaria infraestructura de transporte y la falta de innovación y desarrollo tecnológico para el sector. La experiencia de países como Brasil, Chile y Perú muestra que la inversión pública en el sector no tendrá el impacto esperado mientras los productores reciban señales de mercado equivocadas, originadas en la política comercial y en incentivos a la producción de cultivos en los que Colombia es poco competitiva.

### ***b. Política de apoyo al sector***

El enfoque de la intervención del gobierno en el sector agropecuario en Colombia no cambió con la liberalización comercial que se realizó a comienzos de los años noventa. Como lo documenta Guterman (2008)<sup>4</sup>, Colombia pasó de un modelo en la etapa de sustitución de importaciones fundamentado en la dependencia de la intervención institucional, a un modelo enfocado en la protección comercial en la etapa de liberalización de la economía. Durante la etapa de sustitución de importaciones se contaba con apoyos directos a través de los costos de los insumos, del crédito y de la comercialización (precios de sustentación y garantía de absorción), entre otros. En los años noventa, la liberalización de la economía y la adopción de compromisos comerciales en el ámbito multilateral obligaron al desmonte de la mayoría de los esquemas de intervención mencionados y le asignaron un papel central al uso de mecanismos de protección comercial para aislar a los productores del mercado internacional. Bajo los dos esquemas se le ha asignado poca importancia al papel que los productores tienen para mejorar tecnología e incrementar productividad

En Anderson y Valdés (2008) se presenta un análisis comparativo del nivel de apoyo a la agricultura en los distintos países de América Latina estimado a través de la Tasa Nominal de Apoyo<sup>5</sup>. La TNA es una comparación directa de precios entre el precio del producto en el mercado doméstico menos el precio del producto en frontera, como porcentaje del precio en frontera. Así, el indicador recoge los aranceles ad valorem, los aranceles variables, las restricciones a la importación, los subsidios de almacenamiento, y cual-

---

<sup>4</sup> Guterman, L. (2008). "Colombia", en *Distortions to agricultural incentives in Latinamerica*, Anderson, K. y Valdés, A. Eds. Banco Mundial.

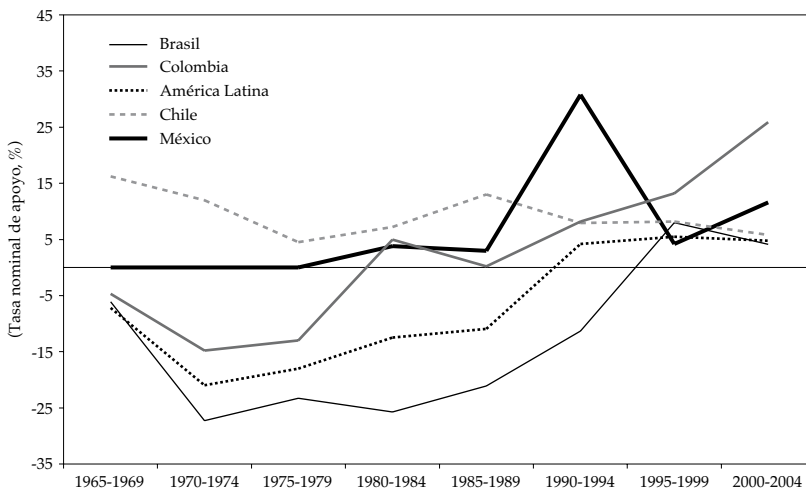
<sup>5</sup> Anderson, K. y Valdés, A. (2008). "Introduction and summary", en *Distortions to agricultural incentives in Latin América*, Banco Mundial.

quier otro impuesto o subsidio a los productores que sea calculado sobre los precios. El indicador también incluye entonces subsidios o impuestos sobre los insumos como fertilizantes, pesticidas, semillas y vacunas, entre otros. Si la TNA es negativa, las políticas están gravando la producción del producto; si es positiva, la producción se está subsidiando.

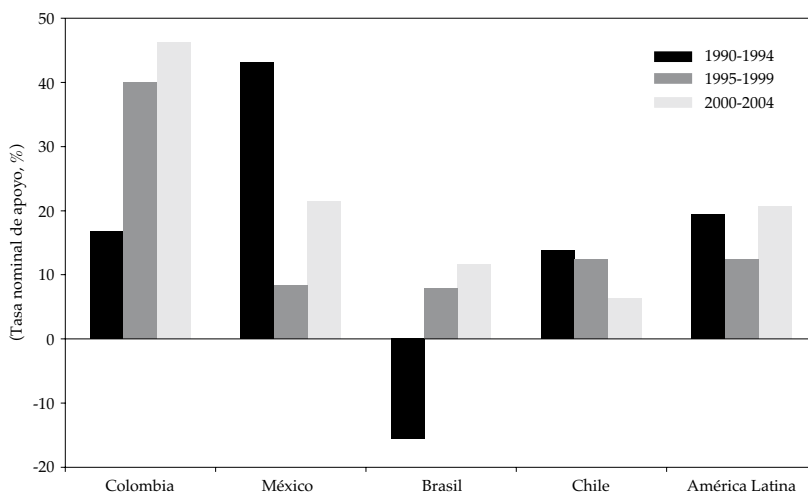
La estimación de la TNA para la región y para los principales países evidencia que en Colombia el nivel de apoyo a la agricultura ha venido creciendo de manera sostenida desde finales de los años noventa, y que el indicador supera el promedio estimado para la región (Gráfico 10).

La TNA estimada, tanto para productos importables como para exportables, muestra que desde los años noventa Colombia ha hecho un mayor énfasis en el apoyo a productos agrícolas importables como trigo, arroz, maíz, azúcar, soya y sorgo. Entre los productos exportables se consideran el café y el aceite de palma. Adicionalmente el nivel de apoyo a los productos importables es comparativamente más alto que el promedio de la región y que el otorgado en países como México, Brasil y Chile (Gráfico 11).

**Gráfico 10. Nivel de apoyo a la agricultura**



Fuente: Anseron y Valdés (2008).

**Gráfico 11. Apoyo a productos agrícolas importables**

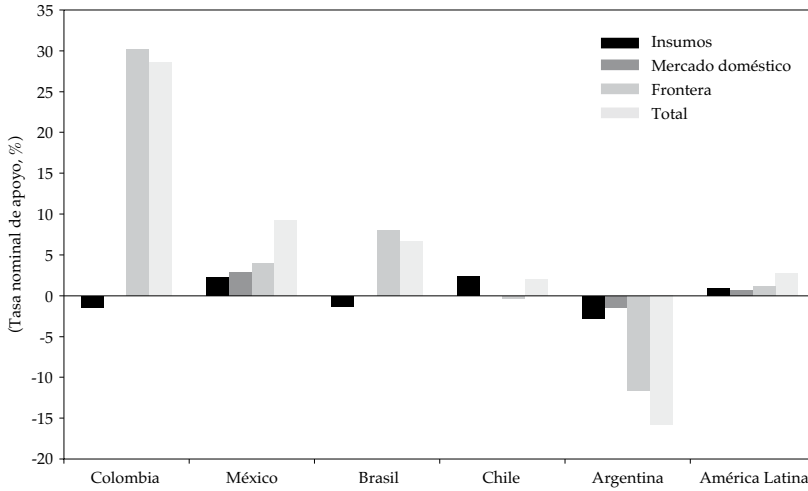
Fuente: Anseron y Valdés (2008).

Otro rasgo distintivo de la política agrícola colombiana es que la tasa de apoyo se fundamenta en los apoyos en frontera, es decir en instrumentos de tipo comercial (Gráfico 12).

Como es de esperar, el énfasis que Colombia hace en los apoyos en frontera y su magnitud relativa frente a otros países de la región determina que la política agrícola en Colombia resulte costosa para el consumidor. El Equivalente de Impuesto al Consumidor muestra si el consumidor está siendo gravado o subsidiado como resultado de la política de apoyo. El indicador calculado para Colombia muestra cómo en Colombia el consumidor ha sido gravado de manera creciente desde los años noventa, en tendencia opuesta a lo sucedido en México, Chile, Brasil y Argentina (Gráfico 13).

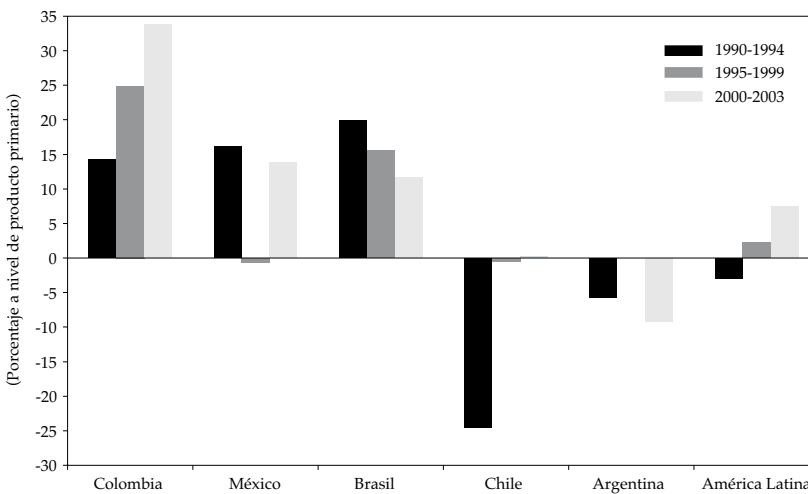
El énfasis que la política de apoyo a la agricultura en Colombia hace sobre las medidas de tipo comercial se refleja en una combinación de instrumentos de tipo arancelario y para arancelario así como de medidas administrativas.

**Gráfico 12. Tasa de apoyo por tipo de instrumento**



Fuente: Anerson y Valdés (2008).

**Gráfico 13. Impacto sobre el consumidor de la política de apoyo a la agricultura (Equivalente de impuesto al consumidor)**



Fuente: Anerson y Valdés (2008).

### *Medidas comerciales*

La política agrícola en Colombia se ha fundamentado principalmente en la protección de los ya mencionados productos importables como trigo, arroz, azúcar, maíz, sorgo y oleaginosas, y de otro grupo de productos como, carne, pollo y leche, que se han caracterizado por la existencia de distorsiones en el mercado internacional derivadas del uso de subsidios a la producción.

Los distintos instrumentos de política han estado orientados a garantizar un ingreso mínimo a los productores a través de la combinación de medidas arancelarias y de instrumentos como los fondos de estabilización de precios y como el Mecanismo Público de Administración de Contingentes Agropecuarios (MAC) para la importación de ciertos productos agrícolas. Adicionalmente para algunos productos ha sido común el uso de salvaguardias y de otras medidas de tipo administrativo.

Con la liberalización comercial a comienzos de los años noventa se sustituyeron las restricciones cuantitativas, que habían operado tradicionalmente en el sector agrícola, por tarifas arancelarias. Sin embargo, para el grupo de productos ya mencionados se diseñó el mecanismo de Franjas de Precios con el objetivo de atenuar el impacto de la alta volatilidad de los precios internacionales sobre los ingresos de los productores. Este objetivo adquirió especial relevancia en el diseño de la política porque la reforma coincidió con un período de revaluación de la moneda y de caída de los precios internacionales de los precios agrícolas.

Las Franjas de Precios estabilizan el costo de importación de los productos cubiertos por el mecanismo a través de un arancel ad valorem variable, que depende de la evolución de los precios internacionales. Actualmente el instrumento comprende 13 productos marcadores que son los que dan nombre al mismo número de franjas, y cerca de 140 productos vinculados<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Los productos marcadores son: arroz, cebada, maíz amarillo, maíz blanco, soya, trigo, aceite crudo de soya, aceite crudo de palma, azúcar blanco, azúcar crudo, leche, trozos de pollo y carne de cerdo.

El mecanismo de Franjas de Precios ha sido criticado porque aísla al mercado local de las señales de precio de los mercados internacionales y genera sesgos hacia la protección. Por ello se ha argumentado que la política comercial agrícola debería buscar mecanismos más transparentes que, además, ataquen los problemas de raíz, separando el problema de la estabilización de precios del de la protección de cultivos<sup>7</sup>.

También se han hecho críticas al mecanismo de Franjas de Precios en el ámbito multilateral relacionadas con su validez a la luz de los criterios de acceso a mercados considerados en el Acuerdo de la OMC sobre la Agricultura. La crítica se relaciona con la naturaleza que el instrumento tiene de gravamen variable a la importación, lo cual lo hace similar a un precio mínimo de importación y por tanto incompatible con el mencionado Acuerdo. Este tipo de instrumentos están restringidos en el Acuerdo porque no son transparentes y previsibles, lo que limita el acceso a los mercados que los aplican.

En la última década la aplicación del mecanismo de Franjas de Precios se ha suspendido en varias ocasiones y para diversos productos, lo que indica las limitaciones que tiene para aplicarse en distintas coyunturas de precios internacionales y la manera en que afecta los compromisos derivados de los acuerdos comerciales suscritos por el país. En efecto, a finales de los años noventa Colombia limitó la aplicación de los derechos variables adicionales derivados de la franja hasta un nivel que no supere la tarifa de 40% para las importaciones de los productos de cadena de las oleaginosas, en particular los productos de la franja del aceite crudo de palma, de la franja del aceite crudo de soya, y de la franja de la soya en grano (Decreto 2650 de 1999). El objetivo de esta medida fue generar condiciones equitativas de competencia en el comercio de oleaginosas

---

<sup>7</sup> Esta crítica se relaciona con la larga memoria que tiene el mecanismo porque usa el promedio de precios histórico de sesenta meses atrás y en esa medida los ajustes arancelarios están determinados por los movimientos de precios del pasado.

intra-andino y fue autorizada por la Decisión 512 de 2002 que estableció que la medida se podrá mantener hasta cuando se armonicen los compromisos de Colombia, Ecuador y Venezuela ante la OMC en los niveles arancelarios máximos para la importación de dichos productos. Entre 2005 y 2010 se ha suspendido en diversas ocasiones la aplicación de la franja para productos como el arroz, para el que se estableció un arancel de 80%, el maíz amarillo, el maíz blanco y la leche.

Adicionalmente, desde finales de los años noventa existen fondos de estabilización de precios para productos como el aceite de palma, el azúcar, la leche y la carne. Estos fondos aseguran que los precios en el mercado doméstico y en el mercado de exportación se iguallen a través de transferencias de los mercados con precios altos a los mercados con precios bajos.

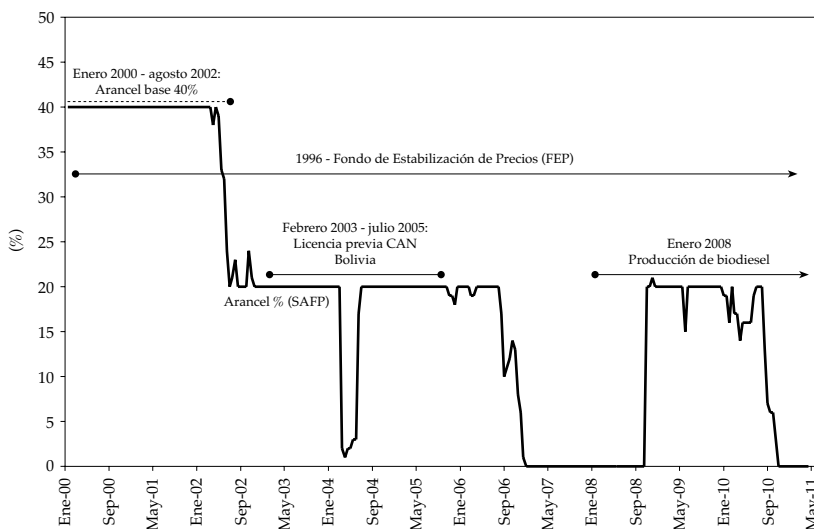
En 2004 se estableció el MAC para la importación de maíz amarillo, maíz blanco, arroz, sorgo y fríjol soya de países diferentes a los de la Comunidad Andina. Finalmente, se han impuesto en varias ocasiones entre 2001 y 2002 salvaguardias a las importaciones de arroz originarias de los países miembros de la Comunidad Andina, así como a las importaciones de aceite de soya y girasol refinado originarias de los países miembros de la Comunidad Andina. Entre las medidas administrativas se destaca el uso de contingentes de importación para arroz, así como las limitaciones de puertos de importación para productos como el azúcar que se han aplicado en algunas ocasiones.

Finalmente, debe mencionarse el impacto que el Programa Nacional de Biocombustibles que se implementó en 2001 tiene sobre el sector agroindustrial. Este programa busca expandir el cultivo de productos que sirvan como materia prima para la producción de biocombustibles, con el fin de diversificar la canasta energética del país y contribuir a la mejora del medio ambiente. En 2001 el programa estableció normas sobre el uso de alcoholes carburantes y creó estímulos para su producción, comercialización y consumo y, posteriormente, en 2004 estableció estímulos a la producción y comercialización de biocombustibles de origen vegetal o animal para uso

en motores diesel. La política indujo una demanda importante de azúcar y aceite de palma para la fabricación de biocombustibles.

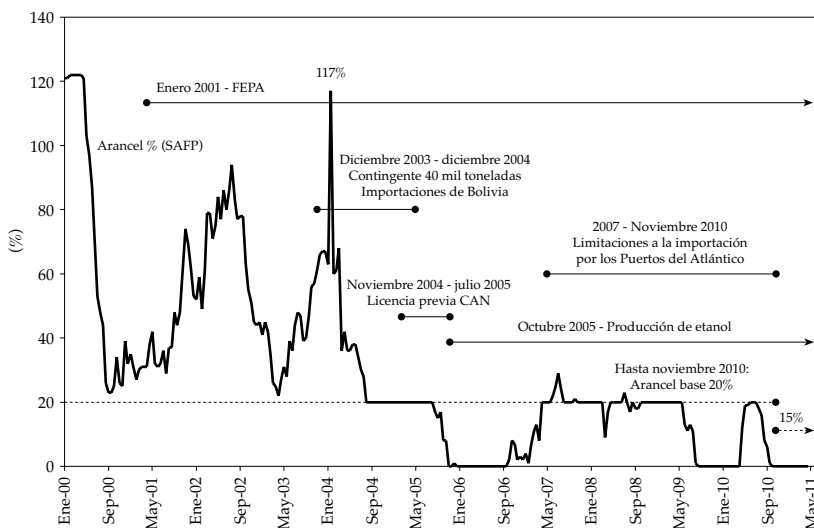
La combinación de los distintos mecanismos de tipo comercial que caracterizan la política de apoyo a la agricultura en Colombia han generado la coexistencia de distintas medidas sobre un mismo producto que, como es de esperar, afectan la competitividad de las cadenas productivas que usan esos productos y alimentan el sesgo antiexportador. El impacto sobre competitividad y las diferencias relativas que se observan frente a los modelos de apoyo que aplican otros países de la región justifican una revisión de la coherencia y la efectividad de la aplicación de ese arsenal de instrumentos. Los Gráficos 14 y 15 ilustran la situación para el aceite de palma y el azúcar.

**Gráfico 14. Aceite crudo de palma: medidas comerciales**



Fuente: Agronet, MADR y Mincomex.

**Gráfico 15. Azúcar: medidas comerciales**



Fuente: Agronet, MADR y Mincomex.

#### 4. Casos exitosos en América Latina

En las dos últimas décadas ha habido grandes cambios tanto en los hábitos de consumo de alimentos en el mundo como en la capacidad de compra de una población creciente especialmente en los países asiáticos. Esta tendencia ha generado importantes oportunidades de mercado tanto para productos tradicionales como para otros como las hortalizas y verduras, productos que los países desarrollados no protegen ni subsidian. En varios de esos productos, incluidos los cultivos de clima tropical los países de América Latina, y en particular Colombia, tienen importantes ventajas comparativas. No obstante, Colombia se ha quedado a la zaga de otros países de la región que han logrado ubicarse entre los mayores proveedores mundiales de un amplio grupo de productos no tradicionales.

A modo de ilustración ejemplo, en dos décadas Chile se ha convertido en el primer exportador mundial de uvas (con exportaciones de 970 millones de dólares en 2008) y en el quinto exportador de manzanas (con 560 millones de dólares en 2008) (Gráficos 16 y 17).

Brasil también en cerca de dos décadas no sólo logró constituirse en el segundo exportador mundial de soya, sino en primer exportador de jugo de naranja congelado (Gráficos 18 y 19).

Perú en la última década se ha consolidado como un importante proveedor de productos como mango y espárrago. Es el quinto exportador mundial de mango fresco (64 millones de dólares en 2008) y el primer exportador de espárragos (230 millones de dólares en 2008) (Gráficos 20 y 21).

Adicionalmente, Perú ha logrado, a la par con el incremento de sus exportaciones de productos agrícolas, diversificar la oferta exportable con otros productos como espárragos, chiles, uvas, aguacate y aceitunas (Gráfico 22). Entre los factores que han impulsado el crecimiento de las exportaciones en Perú se cuentan las ventajas derivadas del clima, los bajos costos de producción y las preferencias derivadas de acuerdos comerciales con los países más importantes (Estados Unidos, Unión Europea y China). Entre los obstáculos que ha tenido que enfrentar la estrategia de inserción en el mercado internacional de ese país se cuentan el acceso al agua, los derechos sobre la tierra y el desarrollo de la infraestructura de exportación<sup>8</sup>.

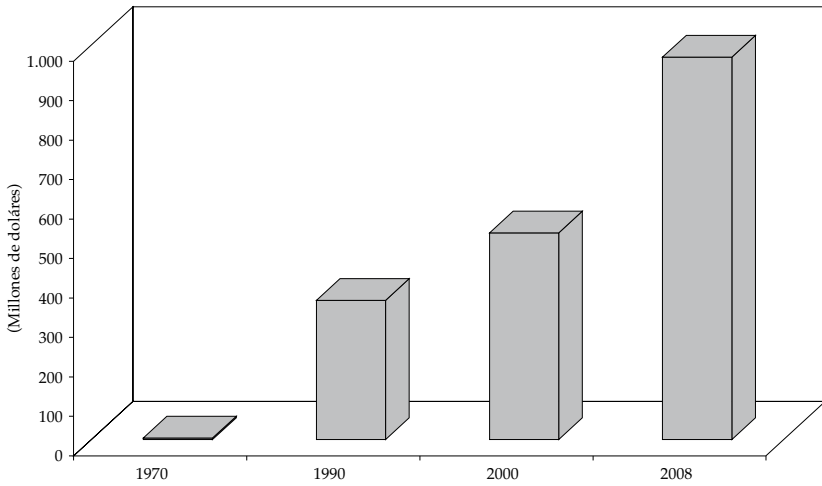
El dinamismo que las exportaciones agrícolas de estos países han mostrado no se ha limitado a los productos frescos sino que se ha traducido también en una participación cada vez más importante de productos con mayor valor agregado dentro de su oferta exportable (Gráficos 23 y 24).

Al comparar la composición de exportaciones de Colombia, Brasil y Chile por grado de elaboración, se observa una mayor importancia relativa de las exportaciones de productos procesados en los dos últimos países (Gráfico 25).

---

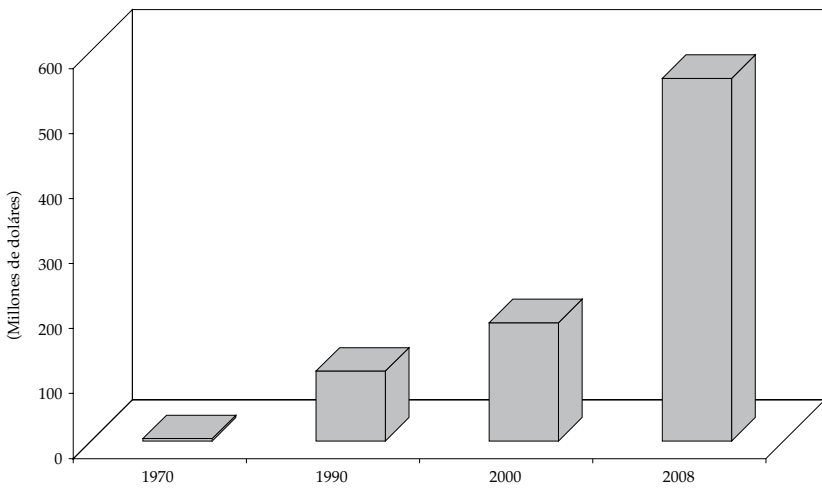
<sup>8</sup> Meade, B., Baldwin, K., Calvin, L. (2010) *Peru: An Emerging Exporter of Fruits and Vegetables*. Outlook Report No. FTS-345-01. USDA. Disponible en <http://www.ers.usda.gov/Publications/FTS/2010/11Nov/FTS34501/FTS34501.pdf>

**Gráfico 16. Chile: exportaciones de uvas**



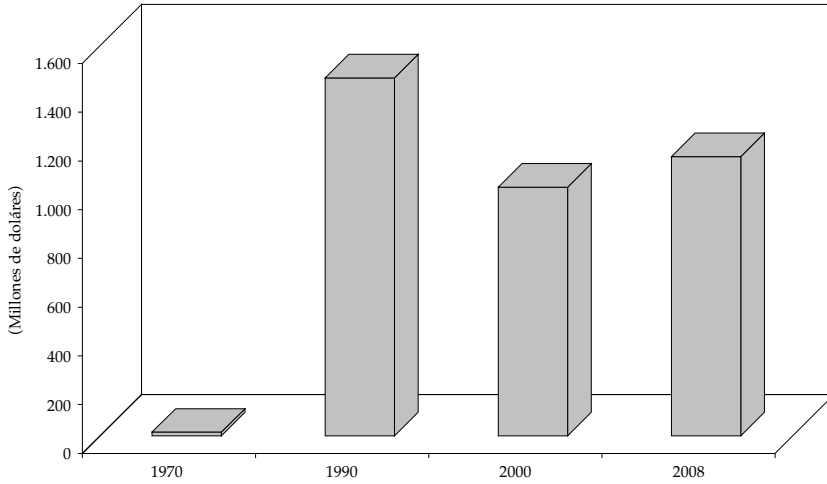
Fuente: FAO.

**Gráfico 17. Chile: exportaciones de manzanas**



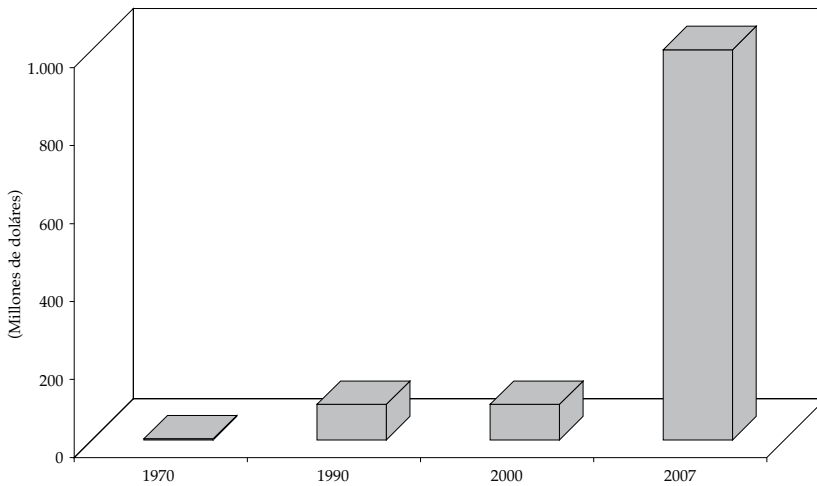
Fuente: FAO.

**Gráfico 18. Brasil: exportaciones de jugo de naranja congelado**



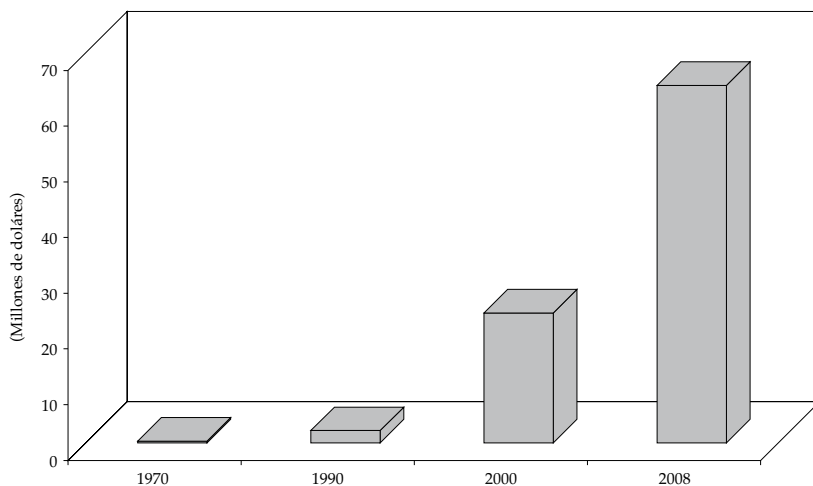
Fuente: FAO.

**Gráfico 19. Brasil: exportaciones de soya**



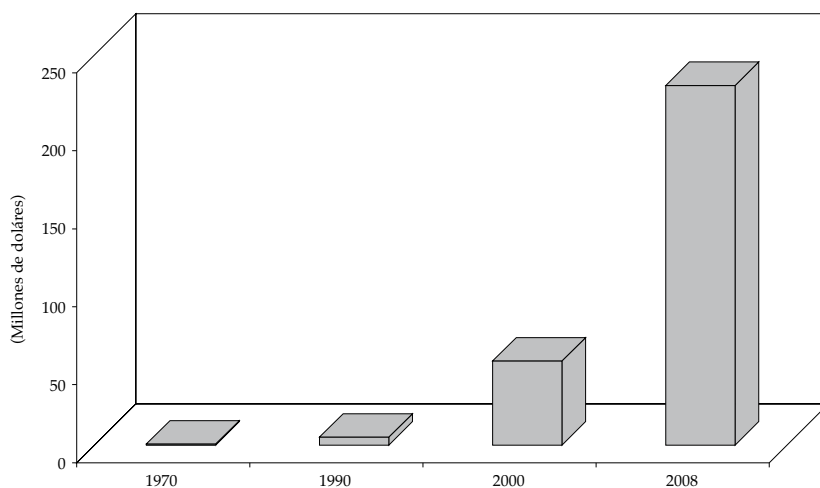
Fuente: FAO.

**Gráfico 20. Perú: exportaciones de mango fresco**



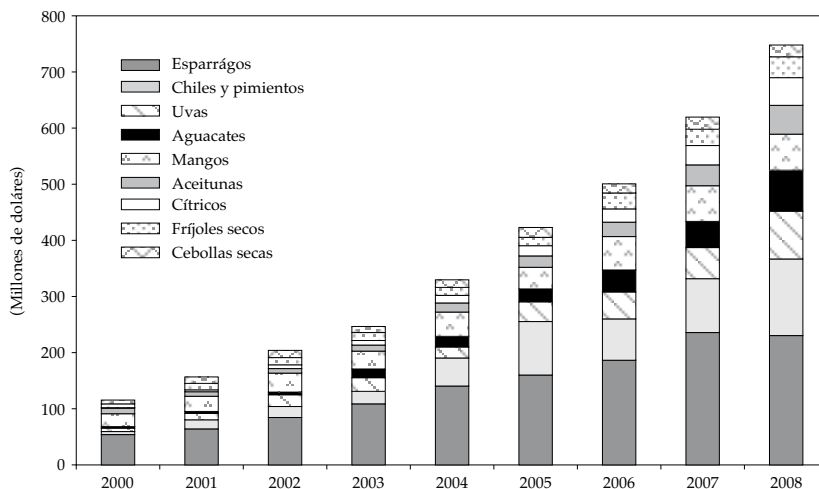
Fuente: FAO.

**Gráfico 21. Perú: exportaciones de espárragos**



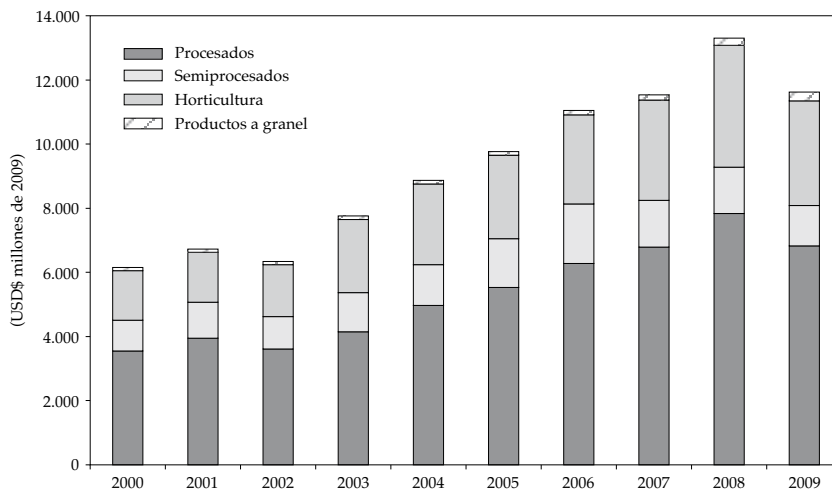
Fuente: FAO.

**Gráfico 22. Perú: diversificación de exportaciones agrícolas**



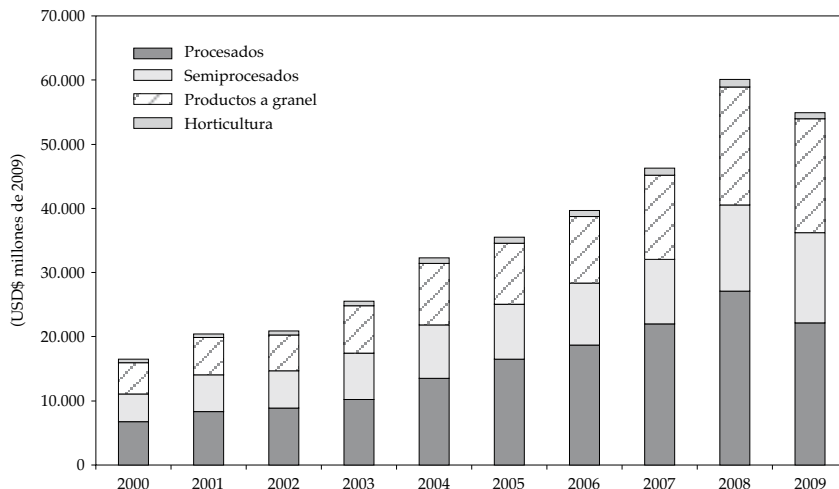
Fuente: FAO.

**Gráfico 23. Chile: exportaciones de productos agropecuarios por grado de elaboración**



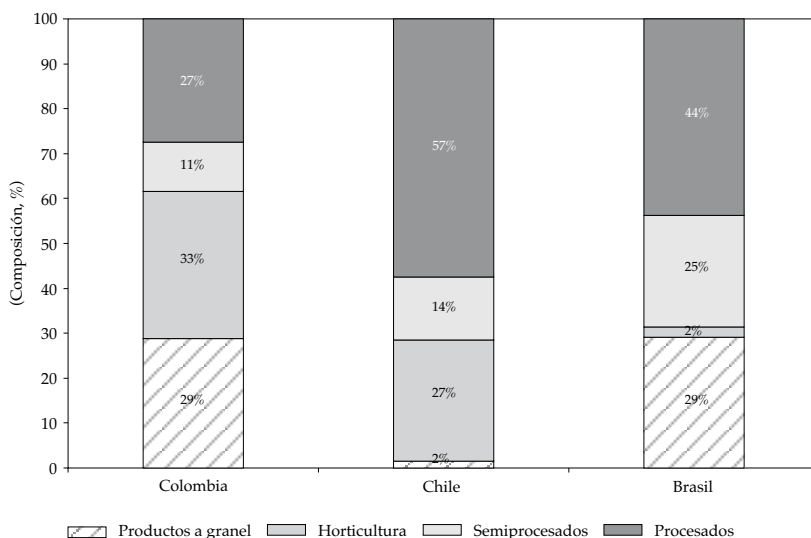
Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos UN-Comtrade.

**Gráfico 24. Brasil: exportaciones de productos agropecuarios por grado de elaboración**



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos UN-Comtrade.

**Gráfico 25. Exportaciones de productos agropecuarios por grado de elaboración. Composición promedio 2000-2009**



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos UN-Comtrade.

Las experiencias de Chile, Brasil y Perú ilustran el éxito de estrategias de diversificación de exportaciones agrícolas, con un énfasis de cadena productiva que permiten además generar mayores niveles de empleo a través de la producción y exportación de productos con mayor valor agregado.

## **5. Conclusiones**

El desempeño del sector agropecuario en Colombia evidencia que la política pública para el sector ha fracasado. El énfasis de la política de apoyo al sector agropecuario en la protección a los cultivos que compiten con importaciones ha significado un gran costo para el consumidor y no se ha reflejado en mejores resultados para el sector. Adicionalmente, la política ha contado con una mayor disposición de recursos de inversión que se han destinado en su mayor parte a apoyos directos, dejando de lado actividades centrales para mejorar la competitividad del sector como la innovación, la tecnología y el fortalecimiento de la infraestructura de comercialización.

En este escenario, Colombia se ha rezagado frente a sus vecinos en la región para aprovechar el auge del mercado internacional de productos agrícolas. Las experiencias de Chile, Brasil y Perú muestran que sin basar el apoyo en la protección a un grupo reducido de productos a través fundamentalmente de medidas de apoyo en frontera, es posible dinamizar el sector agropecuario e insertarlo con éxito en los mercados internacionales. En el caso de Chile, el fortalecimiento de la investigación y la creación de condiciones para la agregación de valor le han permitido diversificar sus exportaciones y ubicarse entre los principales exportadores mundiales de productos identificados como claves como manzanas, uvas y salmón. Brasil, con un modelo fundamentado en la investigación, logró constituirse en uno de los principales exportadores de soya, un producto que décadas atrás no tenía buenas perspectivas de producción en ese país. Perú, por su parte, a través del aprovechamiento de sus condiciones climáticas, bajos costos y el uso de las preferencias derivadas de los acuerdos comercia-

les que ha suscrito, ha logrado diversificar sus exportaciones en un corto lapso de tiempo.

El gobierno del presidente Juan Manuel Santos ha identificado al sector agropecuario como una de las cinco locomotoras de crecimiento económico. Sin embargo, el pobre desempeño del sector agrícola en los últimos años y la poca diversificación de la oferta exportable, evidencian que es necesario revisar a fondo el modelo agropecuario colombiano para alcanzar los objetivos de política propuestos.