

2019

**VISIÓN COLOMBIA
II CENTENARIO**

**Aprovechar las potencialidades
del campo**

Propuesta para discusión

22475

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
República de Colombia

 **DNP**
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

22475

BIBLIOTECA AGROPECUARIA
DE COLOMBIA

Reg. 55828

13 MAYO 2009

2019

VISIÓN COLOMBIA
II CENTENARIO

Aprovechar las potencialidades del campo

Propuesta para discusión



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
República de Colombia



2019

VISIÓN COLOMBIA II CENTENARIO

Directora General DNP
Carolina Rentería Rodríguez

Subdirector General DNP
Andrés Escobar Arango

Coordinación General Visión 2019
Martha Delgado Barrera

Grupo de Coordinación y Socialización Visión 2019
Martha Isabel Rincón García
Alejandro Moreno López

Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas DNP
Luz Dary Madroñero - *Coordinadora*
Miguel Fernando Otálora - *Diseñador Gráfico*

Corrección de estilo
Instituto Caro y Cuervo
Roberto Pinzón

Impresión
Imprenta Nacional de Colombia

© Departamento Nacional de Planeación, 2007

ISBN: 978-958-8340-09-8
www.dnp.gov.co

APROVECHAR LAS POTENCIALIDADES DEL CAMPO

Documento elaborado por:

**DNP - Dirección de Desarrollo
Rural Sostenible**

Director

Ricardo Torres Carrasco

Subdirector de Comercialización y Financiamiento
Agropecuario Rural

Nicolás Pérez Marulanda

Subdirectora de Producción y Desarrollo Rural

Martha Méndez Arévalo

Asesores

Ángela M. Penagos Concha

Gabriel A. Beltrán Muñoz

Rodrigo A. Cely Rondón

Francisco Cubides Montero

Álvaro H. Cháves Castro

Clara E. Duque Ruiz

Johann F. Rojas

Ricardo A. Garzón Mata

Laura Pasculli Henao

Samuel Zambrano Cañizales

Lectores

Juan L. Restrepo Ibiza

Roberto Junguito Bonnet

En coordinación con

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

Dirección de Política Sectorial

Dirección de Comercio y Financiamiento

I. C. A. - BAC	
No. Acceso	
Compra	<input type="checkbox"/>
Canje	<input type="checkbox"/>
Donación	<input checked="" type="checkbox"/>
Procedencia	
D. N. P.	
Fecha.	13 MAYO 2009 Costo \$18.000

PRESENTACIÓN

El 7 de agosto de 2019, Colombia celebrará dos siglos de vida política independiente. Es una fecha histórica y simbólicamente muy importante, que invita a una reflexión profunda sobre el pasado y el presente del país, sobre sus logros y sus debilidades, sobre sus aciertos y sus errores; pero, ante todo, sobre sus potencialidades y su futuro.

Con *Visión Colombia II Centenario: 2019*, el Gobierno propone una amplia discusión entre los partidos y movimientos políticos, la academia, los gremios, la dirigencia regional, los sectores sociales y los ciudadanos, sobre cómo deberá ser el país cuando conmemore dos siglos de vida política independiente. El objetivo es que, después de esta amplia discusión, sea posible elaborar una propuesta, no de gobierno, sino de Estado.

Más allá de las diferencias políticas e ideológicas inherentes a una sociedad abierta y democrática como la nuestra, los colombianos debemos y podemos ponernos de acuerdo en unas metas fundamentales y en unas políticas para lograrlas. El presente proyecto es un punto de partida, no de llegada; un punto de referencia y un instrumento útil para ordenar una discusión que mueva a los colombianos a plantear pro-

puestas y soluciones para el país que quieren en el segundo centenario.

DOS PRINCIPIOS RECTORES Y CUATRO GRANDES OBJETIVOS

La propuesta de visión del segundo centenario se sustenta en dos principios que deben orientar el viraje hacia el tipo de sociedad que se plantea para el año 2019:

1. Consolidar un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad.
2. Afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social.

Estos dos principios, a su vez, se desarrollan en cuatro grandes objetivos:

1. una economía que garantice mayor nivel de bienestar
2. una sociedad más igualitaria y solidaria
3. una sociedad de ciudadanos libres y responsables
4. un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos.

Para el cumplimiento de tales objetivos se han propuesto estrategias que incluyen breves diagnósticos y plantean tanto metas específicas como acciones para lograrlas. Para el desarrollo de cada meta se definieron unas líneas de base –la situación actual– de cada variable con la información más reciente disponible.

Además se tuvieron en cuenta las condiciones sectoriales, las proyecciones de crecimiento de la población y los cambios esperados en su estructura, las proyecciones de necesidades futuras de recursos para cada estrategia y las restricciones fiscales, de balanza de pagos y financieras generales. De esta forma se llegó a una propuesta que puede considerarse ambiciosa, pero que es realizable en un escenario de crecimiento que Colombia debe y puede lograr.

El primer objetivo –*una economía que garantice un mayor nivel de bienestar*– busca generar una base material que posibilite el cumplimiento de las metas propuestas al incrementar el ingreso por habitante y poner a disposición del sector público los recursos necesarios para contribuir al logro de una distribución equitativa de los frutos del crecimiento. Se desarrollará a través de ocho estrategias: (a) consolidar una estrategia de crecimiento, (b) afianzar la consistencia macroeconómica, (c) desarrollar un modelo empresarial competitivo, (d) aprovechar las potencialidades del campo, (e) aprovechar el territorio marino-costero en forma eficiente y sostenible, (f) generar una infraestructura adecuada para el desarrollo, (g) asegurar una estrategia de desarrollo sostenible y (h) fundamentar el crecimiento y el desarrollo social en la ciencia, la tecnología y la innovación.

Para la consolidación del segundo objetivo –*una sociedad más igualitaria y solidaria*– se propone maximizar dos valores fundamen-

tales de la Constitución Política: la igualdad y la libertad. Se plantea la necesidad de que Colombia avance de manera decisiva en términos de equidad, entendida ésta fundamentalmente como igualdad de oportunidades. Se pretende con ello una sociedad más igualitaria, no sólo en términos de la distribución del ingreso y los activos que los individuos obtienen con su trabajo sino también de los bienes y servicios públicos que utilizan –o deberían utilizar– en su vida diaria. Este objetivo se desarrollará mediante tres estrategias: (a) cerrar las brechas sociales y regionales, (b) construir ciudades amables y (c) forjar una cultura para la convivencia.

Con el tercer objetivo –*una sociedad de ciudadanos libres y responsables*– se plantea que en 2019 Colombia habrá consolidado la paz y presentará indicadores de violencia similares a los de los países desarrollados de hoy. Para esa fecha, todos los colombianos accederán plenamente a la justicia y contarán con los medios adecuados para participar activamente en los asuntos públicos. Hacer de Colombia un país tranquilo, donde la paz sea una realidad sentida por todos, es la única manera de consolidar las bases de una sociedad donde la libertad, la igualdad y la justicia sean no sólo derechos sino también responsabilidades que todos los ciudadanos asuman como propias. El logro de este objetivo se basará en cuatro estrategias: (a) lograr un país en paz, (b) profundizar el modelo democrático, (c) garantizar una justicia eficiente y (d) fomentar la cultura ciudadana.

Finalmente, el cuarto objetivo –*un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos*– propone avanzar en la reestructuración del Estado para maximizar el retorno de los recursos públicos. El Estado deberá funcionar por resultados, los cuales deberán ser evaluados continuamente, y el insumo fundamental de dicha evaluación

será una información actualizada y completa a disposición del ciudadano. Además, el Estado deberá definir su papel dentro de un contexto internacional en permanente cambio. Conseguir esto implica el logro de cuatro estrategias: (a) consolidar un Estado eficiente y transparente y un modelo óptimo de intervención económica, (b) fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial, (c) diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación y (d) avanzar hacia una sociedad informada.

Durante el proceso de elaboración de la propuesta se supeditó el cumplimiento de estos cuatro objetivos a la capacidad del país para asimilar tres condiciones que, inexorablemente, determinarán su desarrollo. En primer lugar, Colombia debe entender los dramáticos cambios de la economía mundial y adaptarse a ellos. Desde la irrupción de los Estados Unidos en el contexto económico internacional, el mundo no había experimentado un proceso semejante al fenómeno que se observa hace ya algunos años con China, India y Rusia. China es ya la segunda e India la cuarta economía del mundo. Dentro de quince años serán la primera y la segunda, respectivamente.

En este escenario se insiste en las oportunidades para la economía colombiana, no sólo en términos de relaciones directas con los mercados emergentes sino también de los efectos positivos de tales impactos sobre la economía mundial en su conjunto. El reto para Colombia es apropiarse de las oportunidades que se generan; y en esto será definitivo el crecimiento en los niveles de productividad, que redundarán en competitividad.

Por otra parte, es importante tener claro que el país sólo se beneficiará de las oportunidades de esta expansión de la economía

mundial si aprovecha plenamente las condiciones, la variedad y la situación geográfica de su territorio. El modelo económico debe ser consistente con la extraordinaria localización de Colombia y con la diversidad de que la dotan sus dos océanos, sus fronteras, su carácter de país ecuatorial intertropical, sus minerales, sus ríos y su variedad climática, entre otros aspectos. Es decir, el país debe emplear plena y productivamente su capital físico y humano, así como sus recursos naturales. Colombia tiene ventajas comparativas genuinas que debe utilizar de manera eficiente para que éstas se conviertan en ventajas competitivas.

Finalmente, el país debe asumir una tercera condición que determinará sus posibilidades de desarrollo para el futuro: los cambios demográficos. Hacia 2019, Colombia tendrá diez millones de habitantes más que hoy y una población que, en promedio, será más vieja y vivirá, en mayor proporción que ahora, en las áreas urbanas. Los habitantes del país demandarán un número creciente de cupos escolares, servicios de salud, vivienda y pagos de pensiones, dentro de una larga lista de servicios.

Al tener en cuenta los grandes progresos, las restricciones, las transformaciones y las ventajas y desventajas que caracterizan al país, la propuesta de visión de Colombia para 2019 incluye metas sociales, económicas y ambientales, a la vez que propone estrategias, programas y proyectos para lograrlas. En el camino hacia el segundo centenario se plantea, más que un plan de un gobierno, una visión de país y de Estado, lo que supone un proceso concertado entre las regiones, el gobierno central y los distintos estamentos de la sociedad.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	V
ÍNDICE DE TABLAS	XI
ÍNDICE DE GRÁFICOS	XII
SIGLAS	XIII
INTRODUCCIÓN	1
DE DÓNDE VENIMOS Y DÓNDE ESTAMOS	3
VISIÓN ESTRATÉGICA: PROPUESTA DE POLÍTICA PARA EL 2019	13
PRINCIPIOS FUNDAMENTALES	13
MARCO CONCEPTUAL Y ESTRATEGIAS PARA EL 2019	15
CRECIMIENTO ESPERADO DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA.....	18
ESTRATEGIA I. MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD Y LA EFICIENCIA EN LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN AGROPECUARIOS. ..	20
Meta 1: Mejorar la eficiencia en el uso del suelo.....	20
Meta 2: Ampliar la cobertura y mejorar la operación de los sistemas de riego y Drenaje	22
Meta 3: Mejorar innovación tecnológica en los sistemas de producción y comercialización agropecuarios	24
ESTRATEGIA II. MEJORAR EL ACCESO REAL A LOS MERCADOS.....	28
Meta 4: Fortalecer el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)	28
Meta 5: Abrir los mercados para la producción agropecuaria y asegurar su permanencia.....	32

ESTRATEGIA III. PROPENDER POR LA ESTABILIDAD DEL INGRESO DE LOS PRODUCTORES Y EL INCREMENTO DE LAS INVERSIONES EN EL CAMPO....	35
Meta 6: Propender por la estabilidad del ingreso de los productores y la ampliación de las actividades productivas.....	35
Meta 7: Incrementar el financiamiento para el sector agropecuario y desarrollar el sistema financiero rural	39
Meta 8: Mejorar el desempeño de los mercados	43
ESTRATEGIA IV. DESARROLLO RURAL: REDUCIR LA POBREZA Y GENERAR NUEVAS OPORTUNIDADES PARA EL CAMPO	47
Meta 9: Promover el acceso a la tierra y fortalecer los derechos de propiedad de la misma.....	47
Meta 10: Mejorar la empresarización y los procesos de asistencia técnica de los pequeños productores agropecuarios, y promover la diversificación de los ingresos	50
Meta 11: Mejorar la oferta y el acceso a bienes y servicios públicos	52
ESTRATEGIA V. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SECTOR.....	54
Meta 12: Fortalecer las instituciones y diseñar o ajustar marco legal que permitan un desempeño eficiente de los mercados del sector rural.	54
PLAN DE INVERSIONES	63
BIBLIOGRAFÍA	65

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1:	Crecimiento Esperado del Sector Agropecuario a 2019.....	19
Tabla 2:	Meta 1: Mejorar la eficiencia en el uso del suelo.....	22
Tabla 3:	Meta 2. Ampliar la cobertura de riego y drenaje y mejorar la operación del sistema.....	23
Tabla 4:	Meta 3: Mejorar la innovación tecnológica en los sistemas de producción y comercialización agropecuarios.	25
Tabla 5:	Meta 4. Fortalecer el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.....	29
Tabla 6:	Meta 5. Abrir los mercados para la producción agropecuaria y asegurar su permanencia.	33
Tabla 7:	Meta 6. Propender por la estabilidad del ingreso de los productores y la ampliación de las actividades productivas.....	36
Tabla 8:	Meta 7. Reducir el impacto de la volatilidad de los mercados.....	40
Tabla 9:	Meta 8. Incrementar el financiamiento para el sector agropecuario y desarrollar el sistema financiero rural	44
Tabla 10:	Meta 9: Promover el acceso a la tierra y fortalecer los derechos de propiedad de la misma.....	48
Tabla 11:	Meta 10: Mejorar la empresarización y los procesos de asistencia técnica de los pequeños productores agropecuarios y promover la diversificación de los ingresos	51
Tabla 12:	Meta 11. Mejorar la oferta y el acceso a bienes y servicios públicos	53
Tabla 13:	Meta 12. Fortalecer las instituciones y diseñar o ajustar reglas de juego que permitan un desempeño eficiente de los mercados del sector rural	55
Tabla 14:	Inversión estimada acumulada a 2019.....	63

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Variación del PIB agropecuario sin cultivos ilícitos y del PIB total y participación del PIB agropecuario en el PIB total 1994- 2006	4
Gráfico 2: Participación por rubro en el valor de la exportaciones en los países en desarrollo.....	5
Gráfico 3: Balanza comercial total y agroindustrial	7
Gráfico 4: Presupuesto de inversión del sector agropecuario en pesos de 1994, 1990-2006....	11
Gráfico 5: Vocación y uso del suelo	21

SIGLAS

ABA	Alimentos balanceados (para la producción pecuaria)
ACOSEMILLAS	Asociación colombiana de semillas
ADB	Sistema de acceso y distribución de beneficios
AGRONET	Red de Información Agraria Nacional
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AMSF	Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC
ATPA	Andean Trade Preference Act
ATPDEA	Andean Trade Preference and Drug Enforcement Act
BNA	Bolsa Nacional Agropecuaria
BPA	Buenas prácticas agrícolas
BPM	Buenas prácticas de manufactura
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAR	Corporación autónoma regional
CCI	Corporación Colombia Internacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIF	Certificado de Incentivo Forestal
CONIF	Corporación nacional de investigaciones y fomento forestal
CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDRS	Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del DNP
DDTS	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRI	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio (European Free Trade Agreement)
ENA	Encuesta Nacional Agropecuaria
ENCOPER	Empresa Comercializadora de Productos Agropecuarios
EVA	Evaluaciones Agropecuarias
FAO	Organización de Alimentos y Agricultura de las Naciones Unidas (Food and Agriculture Organization)
FAOSTAT	Estadísticas de la FAO
FEDEGAN	Federación de Ganaderos de Colombia
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
G3	Grupo de los 3 (Colombia, México y Venezuela)
HACCP	Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (Hazard Analysis and Critical Control Points)
HIMAT	Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras
ICR	Incentivo a la Capitalización Rural
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IDEMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INDERENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
INPA	Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura
IPC	Índice de precios al consumidor
IPP	Índice de precios al productor
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MERPD	Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
MSF	Medidas sanitarias y fitosanitarias
NANDINA	Nomenclatura Arancelaria Común de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena
OMC	Organización Mundial de Comercio

PDA	Plan Nacional de Desarrollo Alternativo
PIB	Producto interno bruto
RG	Recursos genéticos
RGAA	Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SGP	Sistema General de participaciones
SIMCI	Sistema integral de monitoreo de Cultivos Ilícitos
SNIA	Sistema Nacional de Investigación en Agricultura
SNMSF	Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
TLC	Tratado de Libre Comercio
UMATA	Unidad Municipal de Asistencia Técnica

**APROVECHAR LAS POTENCIALIDADES
DEL CAMPO**

PROPUESTA PARA DISCUSIÓN

INTRODUCCIÓN

Históricamente, la agricultura –y el sector rural en general– ha sido fundamental para el desarrollo social y económico del país, y hoy continúa siendo una fuente de grandes potencialidades. El aprovechamiento efectivo de este potencial requiere la generación de condiciones económicas y sociales que propicien un crecimiento sostenido en el largo plazo y una mejoría de las condiciones de bienestar de la población rural.

El sector agropecuario colombiano desarrolló capacidades para abastecer el mercado nacional y logró crear una reconocida tradición exportadora a lo largo del último siglo. Así, durante los últimos dieciséis años, este sector ha contribuido en promedio con 14,5% al PIB total. De la misma manera, las exportaciones agroindustriales han correspondido, en promedio, a 30% del valor de las exportaciones totales de bienes del país, de acuerdo con la clasificación del ámbito agrícola de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta dinámica le ha permitido al sector mantener una balanza comercial positiva, constituyéndose en uno de los principales generadores de divisas de la economía colombiana y en uno de los mayores generadores de empleo¹.

Durante este último período se han observado también algunas tendencias de cambio en la estructura de la producción, asociadas con la dinámica del comercio internacional, en donde los productos de alto valor capturan buena parte del mercado. Estas tendencias han favorecido la expansión de nuevos productos que no tenían una participación tan relevante dentro del PIB agropecuario a comienzos de la década de los noventa. Igualmente, el cambio de la composición de la producción se ha relacionado con cambios de los patrones de uso del suelo, originados, entre otras cosas, en el incremento de la ganadería extensiva.

En los últimos años (2003-2006), el sector agropecuario ha presentado signos de recuperación, expresados fundamentalmente en un incremento de 28% en la superficie sembrada de palma de aceite, cacao, yuca industrial, frutales y forestales, equivalente a 191.355 hectáreas².

El potencial del sector agropecuario está constituido fundamentalmente por apreciables

¹ Entre 1990 y 2000, la participación promedio del empleo agrícola en el total fue de 25%. Entre 2001 y 2006 descendió a 20,9%.

² EVA y ENA, 2006.

ventajas comparativas, representadas por las condiciones climáticas y por la amplia dotación de recursos naturales, así como por la capacidad de aprovechar las oportunidades que se presentan en los mercados internacionales y nacionales con una producción altamente competitiva. Por lo tanto, el crecimiento del sector depende del desarrollo de estrategias adecuadas que permitan el aprovechamiento del mencionado potencial a través de una participación activa, creciente y permanente en los mercados, cuyos beneficios se traduzcan en mayores ingresos para la población rural y, en general, para toda la población.

Es importante tener en cuenta que el crecimiento sostenido del sector también depende de la posibilidad de mejorar las condiciones sociales del campo. Esto requiere un esfuerzo importante en el desarrollo de estrategias que busquen mejorar la oferta y el acceso a bienes públicos por parte de la población que habita en las zonas rurales y que, además, permitan el desarrollo de actividades económicas complementarias, diferentes a las agropecuarias, diversificando así las fuentes de generación de ingresos.

En este documento se propone un conjunto de estrategias y metas que persiguen un doble propósito; por un lado, posibilitar el crecimiento del sector mediante el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales, asegurando una mayor eficiencia de

los sistemas productivos y una mayor competitividad de la producción agropecuaria; y por otro, mejorar las condiciones de vida de la población a través del mejoramiento de la capacidad para generar ingresos y del fortalecimiento de los sistemas de protección social.

El documento se divide en ocho partes. La primera y la segunda las constituyen la presentación y esta introducción. El tercer capítulo hace un recuento de la evolución del sector y presenta un diagnóstico de la situación actual, concentrado fundamentalmente en los problemas más generales que enfrenta el campo colombiano. Con base en los insumos que allí se proporcionan, en la cuarta parte se plantea la visión del sector agropecuario y en la quinta se formulan sus principios fundamentales. El sexto expone el marco conceptual y enuncia las estrategias para el 2019. Seguidamente, el séptimo capítulo estima el crecimiento esperado de la producción agropecuaria. Así mismo, se enuncian, teniendo en cuenta la problemática particular que acometen, cada una de las estrategias conducentes a la puesta en práctica de la presente visión, así como las acciones concretas y las metas específicas de cada caso. Finalmente, a través de un plan de inversiones, en la octava sección se presenta el volumen de recursos necesario para alcanzar las diferentes metas planteadas.

FE DE ERRATAS

Página XI:

Tabla 8: Meta 7. Incrementar el financiamiento para el sector agropecuario y desarrollar el sistema financiero rural

Tabla 9: Meta 8. Mejorar el desempeño de los mercados rurales

Página 36:

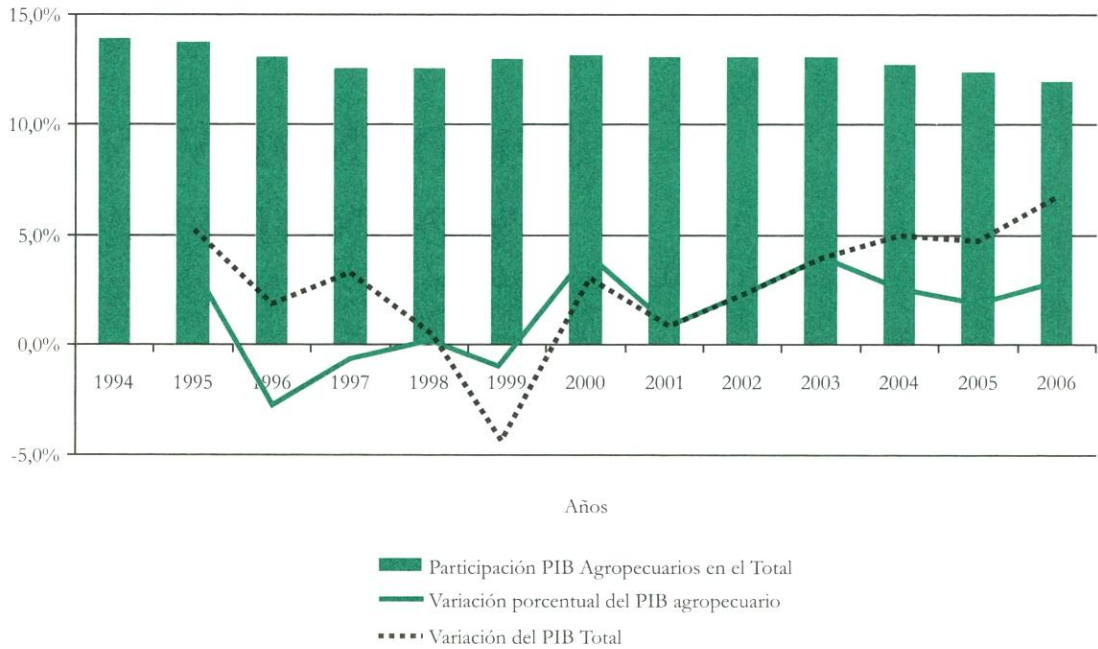
Tabla 7

Meta 6. Propender por la estabilidad del ingreso de los productores y la ampliación de las actividades productivas

Meta	Situación Actual	Situación 2010	Situación 2019
Propender por la estabilidad del ingreso de los productores y la ampliación de las actividades productivas	Enfoque reactivo frente a los riesgos y volatilidades de los mercados agropecuarios.	Incipiente uso de instrumentos preventivos frente a volatilidades del mercado y riesgos de la actividad agropecuaria.	Cultura de gestión del riesgo generalizada entre productores y comercializadores agropecuarios.
	Cobertura del seguro agropecuario: banano de exportación, algodón, arroz, soya, maíz, plátano, palma, tabaco, caña de azúcar y flores.	Mayor uso del seguro agropecuario, intensificando campañas de información y difusión de los seguros entre los productores agropecuarios.	Uso generalizado del seguro agropecuario entre los productores agropecuarios.
	Apoyo a la adquisición de coberturas de tasa de cambio para productos exportables: caña de azúcar, palma africana; camarón y tilapia; frutales, incluido plátano; leche y sus derivados; carne de bovino; cacao y tabaco.	Generalización del uso de las coberturas de precio y tasa de cambio entre los productores, y disminución de los recursos públicos destinados a financiarlas.	Uso generalizado de mecanismos de cobertura de precios y tasa de cambio ofrecidos por el sector privado a los productores agropecuarios.
	Apoyo a la celebración de contratos <i>forward</i> para productores de maíz amarillo, sorgo y soya.	Mayor uso del mercado de futuros por parte de los productores agropecuarios, y disminución de los apoyos y compensaciones por parte del Estado.	Desarrollo y uso generalizado del mercado de derivados (futuros y opciones) entre los productores y comercializadores agropecuarios.

Gráfico 1

Variación del PIB agropecuario sin cultivos ilícitos y del PIB total y participación del PIB agropecuario en el PIB total (1994-2006)



Fuente: DANE; Cálculos: DNP- DDRS

Tras este período de crisis el sector agropecuario ha experimentado una recuperación importante entre 1998 y 2006. Las áreas sembradas pasaron de 3,8 a 4,4 millones de hectáreas, lo que representó un crecimiento de 15,6%. Durante el mismo período, el volumen de la producción pasó de 19.182 a 24.067 millones de toneladas con un crecimiento de 27,1%, en tanto que el valor de la producción agrícola sin cultivos ilícitos creció de 9,3 a 11,1 billones de pesos de 1994, equivalentes a un incremento del 19%. Por su parte, el valor de las exportaciones agroindustriales aumentó un 22% entre 1998 y 2006 de acuerdo con la clasificación de ámbito agropecuario de la OMC. Para el 2006, la participación del PIB agropecuario sin cultivos ilícitos en el PIB total fue del 11,4%, las exportaciones agropecuarias llegaron a 4.888 millo-

nes de dólares y el sector agropecuario ocupó laboralmente a 3,6 millones de personas (Dane 2007).

La recuperación del sector ha estado acompañada de un cambio en la composición y en la estructura de la producción, el cual ya se venía gestando desde el inicio de la década de los noventa. Dicho cambio en la composición y en la estructura se explica, en buena medida, por la contracción de algunos productos tradicionales, especialmente cereales, y por el surgimiento de nuevos productos de alto valor como la palma de aceite, las aves, los pescados, las frutas y las hortalizas.

En efecto, la producción de algunos cultivos tradicionales, entre los cuales se destacan el algodón, la soya y los cereales (trigo, cebada,

sorgo, arroz y maíz), presentó una disminución importante: en 1990 representaba 24,9% del valor de la producción agrícola³; para 2006, esta participación había disminuido a 13,5%. La misma tendencia ha seguido la producción de café: entre 1990 y 1995, este producto representaba aproximadamente 14,7% del valor total de la producción agropecuaria⁴, mientras que, para el período comprendido entre 1996 y 2005, su participación disminuyó a 10,1% en promedio⁵. Por su parte, las frutas⁶ incrementaron de 5,6% a 9,3% su participación en el valor total de la producción; las flores, de 2,9% a 5,6%, y la palma africana, de 1% a 2,1%.

El sector pecuario, por su parte, creció un 37,2% entre 1990 y 2006, lo que se explica principalmente por el desempeño de los sectores avícola y de lácteos sin procesar. Entre 1990 y 2006, el valor de la producción de estos sectores creció 74,7% y 61,8% respectivamente. Por su parte, el valor de la producción del sector bovino creció a tasas de 1% en promedio. Esta situación se explica por el hecho de que, en los tres primeros años de la década de los noventa, su crecimiento fue negativo, lo cual volvió a presentarse entre 1999 y 2003. Aun así, y a pesar de la tendencia decreciente, la producción bovina sigue representando la mayor parte del valor de la producción pecuaria.

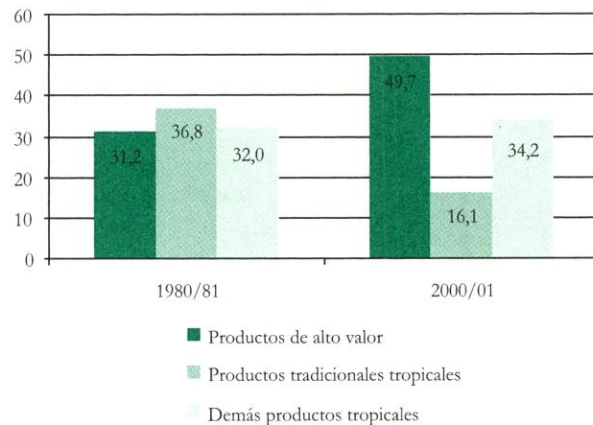
Las nuevas tendencias de la producción agropecuaria nacional muestran un proceso de adaptación a los cambios registrados en el comercio internacional de bienes agrícolas, caracterizado por la menor participación de productos exportables tradicionales y por el incremento de la participación de los denominados “productos de alto valor”, tales como las frutas, las hortalizas y los pescados, entre otros.

En los países en desarrollo, las exportaciones de frutas y hortalizas –tanto frescas como proce-

sadas– superan hoy en día el valor total de las exportaciones de cultivos tradicionales. Mientras en 1980-1981 las exportaciones de frutas, hortalizas, pescados, carne, nueces y condimentos representaban 31,2% del valor total de las exportaciones agropecuarias de los países en desarrollo, en la actualidad su participación asciende a 49,7% (gráfico 2). A diferencia de los cultivos exportables tradicionales, estos productos de alto valor se caracterizan por una demanda con alta elasticidad ingreso y por la baja volatilidad de sus precios (World Bank 2005).

Gráfico 2

Participación por rubro en el valor de las exportaciones en los países en desarrollo



Fuente: Banco Mundial

El sector agropecuario colombiano ha logrado consolidar una reconocida tradición exportadora que se manifiesta en una elevada participación dentro de las exportaciones totales de bienes y en una balanza comercial positiva. Dicha tradición se ha mantenido en la última década pese a la menor

³ En este valor no se incluye el valor de la producción pecuaria, de los cultivos ilícitos y del café.

⁴ PIB agropecuario sin ilícitos.

⁵ Esto se debe en parte a que a finales de la década de los noventa se registraron los precios reales más bajos de la historia (Federación Nacional de Cafeteros 2004).

⁶ Este valor incluye el banano.

participación de las exportaciones agropecuarias y al cambio de su composición, alteraciones que, como ya se señaló, son consistentes con las registradas en el mercado internacional de bienes agrícolas. No obstante, el proceso de diversificación es aún incipiente, por lo que las exportaciones agrícolas siguen dependiendo de unos pocos productos como el café, el banano, las flores y el azúcar.

La importante contribución del sector agropecuario a las exportaciones lo hace uno de los principales generadores de divisas de la economía colombiana. Durante 2005 y 2006, el valor de las exportaciones agropecuarias ocupó el segundo lugar dentro de las exportaciones totales de bienes del país. Sin embargo, entre 1991 y 2006 la participación ha disminuido de manera constante, pasando de 37% en 1991 a 20,2% en 2006. Por su parte, durante el mismo período, el valor de las exportaciones agropecuarias creció a una tasa promedio de 5,3% al tiempo que el valor de las importaciones de bienes agrícolas lo hizo a 11%⁷ en promedio. Aun así, y a diferencia de la mayoría de los países de América Latina, la balanza comercial agropecuaria de Colombia sigue siendo positiva⁸ (gráfico 3).

El comportamiento de la balanza comercial ha estado acompañado de la ya mencionada recomposición de las exportaciones agropecuarias colombianas. Así, a principios de la década de los noventa, el café representaba 50,1% de las exportaciones agroindustriales y el banano 11,8%, al tiempo que el azúcar y sus derivados y las flores tenían una participación de 3% y 10,6% respectivamente. Para 2006, esta composición cambió significativamente: la participación del café se redujo a 29,9% y la del banano a 9,8%, mientras las flores y el azúcar y sus derivados incrementaron su participación a 19,9% y 11,64% respectivamente. A este respecto sobresale el rápido aumento de la participación del aceite de palma, que en 2006 llegó a

2% luego de no tener exportaciones al principio de la década del noventa.

Por otra parte, si se considera el valor de las exportaciones totales de frutas⁹ entre 1990 y 2006, vale la pena resaltar que la uchuva incrementó su participación de 9,5% a 53,3%, siendo la fruta que mayor dinamismo presentó en este período. Así mismo, las pasifloras y la lima Tahití presentaron comportamientos sobresalientes en 2006, llegando a una participación de 10,1% y 4,8% respectivamente.

Determinantes del mejoramiento de la competitividad sectorial

A pesar del importante cambio que se ha venido dando en el sector, la producción agropecuaria aún presenta dificultades para mejorar la competitividad de la producción nacional, lo cual se puede observar mediante un análisis de los rendimientos y los costos de producción. En general, los rendimientos de los productos agropecuarios colombianos se mantienen por debajo de los de los países líderes, salvo algunas excepciones. Además, los incrementos de los rendimientos se han dado, en algunos casos, en los productos tradicionales. Este fenómeno se puede explicar por el importante rezago que existe en innovación tecnológica en finca. A su vez este rezago se debe, por un lado, a que los esfuerzos que ha hecho el país en investigación y desarrollo, por lo general, no han obedecido a una agenda de investigación acorde con las potencialidades productivas del sector, y por otro, a que los pocos avances en investigación y desarrollo no se han traducido en una oferta de

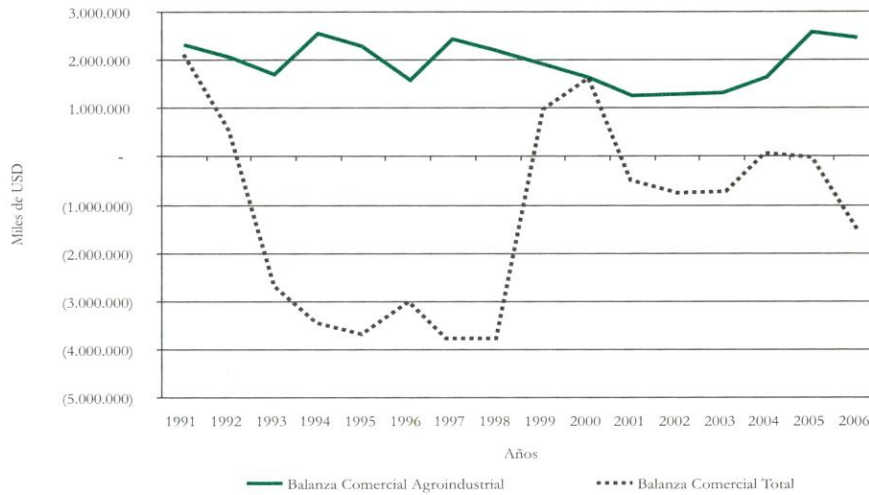
⁷ Para este cálculo no se tuvo en cuenta el crecimiento entre 1991 y 1992, dado que fue atípicamente alto.

⁸ En 2003, los países latinoamericanos presentaron una balanza comercial agropecuaria negativa.

⁹ NANDINA, capítulo 08.

Gráfico 3

Balanza comercial total y agroindustrial



Fuente: DIAN, DANE

tecnologías de fácil acceso, principalmente por parte de los pequeños productores.

Así, por ejemplo, los rendimientos del maíz tecnificado han experimentado un incremento importante, pasando de 2,7 ton/ha en 1990 a 4,6 ton/ha en 2006. Aun así, estos rendimientos se encuentran todavía lejos de los de Estados Unidos, que llegan a 9,3 ton/ha. Cabe resaltar el caso del banano, uno de los principales productos de exportación, cuyos rendimientos disminuyeron de 38,4 tan/ha a 34,4 ton/ha en el mismo período, con lo que se ubicó muy por debajo de los alcanzados por Costa Rica (44,6 ton/ha) o Guatemala (52,5 ton/ha), competidores importantes en el mercado de Estados Unidos.

A pesar de lo anterior se encuentran algunos casos en los que los rendimientos de Colombia son muy cercanos a los de los países líderes o incluso mayores que ellos. Entre 1990 y 2006, los rendimientos de fibra de algodón pasaron de 0,6 ton/ha a 0,9 ton/ha, similares a los de Estados Unidos, principal exportador mundial. La

palma de aceite, por su parte, incrementó sus rendimientos en términos de aceite en crudo, pasando de 2,5 ton/ha a 3,8 ton/ha durante el mismo período y aproximándose a los de Malasia, que llegaron a 4,2 ton/ha. De la misma manera, los rendimientos del arroz riego mecanizado, que también presentaron incremento durante este período, pasaron de 5,4 ton/ha a 6,4 ton/ha y sobrepasaron los de Tailandia, el principal exportador mundial en 2005, que alcanzaron 2,6 ton/ha (FAOSTAT 2006). Por su parte, los rendimientos de la caña de azúcar pasaron entre 1990 y 2006 de 116,7 ton/ha a 125 ton/ha, superando ampliamente los de Brasil, que apenas llegan a 72,8 ton/ha (FAOSTAT 2006).

En cuanto a los frutales, entre 1992 y 2005, sus rendimientos se mantuvieron constantes en 17 ton/ha, en promedio. Sin embargo se dieron incrementos importantes en los de las uchuvas, los cítricos y el limón común, entre otros. Las frutas presentan, en general, rendimientos superiores a los de los países líderes como Brasil, Perú

y Chile (FAOSTAT 2006). Por ejemplo, en Colombia se han alcanzado, en los últimos años, rendimientos promedio de 40,2 ton/ha en piña, mientras que Brasil llega a 26,2 ton/ha y Perú a 13,7 ton/ha. En el caso de la lima, en Colombia se han alcanzado rendimientos promedio de 25 ton/ha mientras que en Perú éstos son de 10,8 ton/ha y en Brasil de 20,5 ton/ha¹⁰ (FAOSTAT 2006).

En cambio, los rendimientos de las hortalizas disminuyeron durante este mismo período, pasando de 18,5 ton/ha a 16,0 ton/ha. Esta situación es preocupante si se toma en consideración que aquéllas tienen un amplio potencial exportador y que países como Chile y Costa Rica, que han logrado consolidarse en este renglón, alcanzaron en 2005 rendimientos promedio de 25 ton/ha (FAOSTAT 2005).

En relación con los costos de producción¹¹ se puede afirmar que, a diferencia del lento crecimiento de los rendimientos, en los últimos años los costos de producción han crecido de manera sostenida, lo cual necesariamente conduce a altos costos unitarios y, en consecuencia, a la pérdida de competitividad.

En general, 58% de los costos de producción de los cultivos, según datos de 2005, están determinados por los fertilizantes (20%), la maquinaria y los equipos (17%), los plaguicidas (10%) y las semillas (11%). Por su parte, en el caso de la producción pecuaria, los alimentos balanceados (ABA) participan con 47% para la carne bovina y con 48% para la leche, mientras que en avicultura y porcicultura los ABA participan con más de 70% de los costos. Dadas estas circunstancias, la capacidad de reducir costos se ve limitada por la inflexibilidad que introducen estos rubros. Sin embargo, más allá de las oportunidades de reducción de costos derivadas de un uso más eficiente de estos insumos, estas inflexibilidades se explican

por el comportamiento de variables tales como la tasa de cambio y los precios internacionales, sobre las que el productor poco puede incidir, así como por fallas de mercado que afectan las condiciones de intercambio.

En Colombia, la industria de fertilizantes depende en 95% de la materia prima importada; el valor agregado es muy bajo y, aparentemente, el grado de competencia es limitado. Los precios domésticos de los fertilizantes presentaron entre 1999 y 2006 una tasa de crecimiento promedio de 2,9% mientras que los precios de la materia prima importada se redujeron en 1,7% en promedio durante el mismo período. Este hecho puede sugerir la existencia de fallas en el mercado de los fertilizantes, aunque también puede atribuirse a un rezago en la transmisión de las reducciones de los precios, debido a la existencia de inventarios de materias primas en las empresas transformadoras. Otra característica que puede incidir en que el comportamiento del precio de las materias primas no se traslade de manera efectiva al producto final es el gravamen nominal de los bienes básicos para producción de fertilizantes, en la medida en que la producción doméstica de materias primas es inexistente.

La industria de los plaguicidas presenta una situación similar a la de los fertilizantes, si se tiene en cuenta que en ella hay una gran dependencia de la materia prima importada. Sin embargo, en Colombia existen un mayor valor agregado y un mayor grado de competencia en este ramo en comparación con la industria de fertilizantes. Por ejemplo, entre marzo de 2000 y junio de 2002, los precios de la materia prima y el IPP de los plaguicidas registraron tasas

¹⁰ EVA, 2005.

¹¹ DNP - DDRS, 2007.

de crecimiento promedio de 0,3%. A partir de este momento, el comportamiento de las dos variables ha sido similar, el cual coincide con un descenso en la TCRM, y su crecimiento se ha ubicado por debajo del IPP agropecuario. En efecto, es importante destacar la coincidencia entre el descenso de la tasa de cambio y el del precio de la materia prima, los cuales presentaron una variación promedio de -8% y -0,6% respectivamente entre diciembre 2003 y diciembre de 2004. A partir del año 2004, el precio implícito de los plaguicidas se recupera levemente y se estabiliza alrededor de un crecimiento promedio de 3,6%, mientras que la TCRM continuó revaluándose a un ritmo promedio de -3,5% anual. Estos hechos indican que el mercado de los plaguicidas es más competitivo y que el comportamiento de los precios de los plaguicidas está relacionado con los precios internacionales de la materia prima y con la tasa de cambio.

La maquinaria que emplea el sector agropecuario es importada en un alto porcentaje y en su mayoría está compuesta por tractores. El mercado nacional está estructurado alrededor de comercializadores de los productos importados. El comportamiento de los precios internos de la maquinaria presentó, entre junio de 1999 y marzo de 2005, una tendencia creciente y sostenida, con una tasa de crecimiento promedio de 0,6%, igual al IPP de los productos agropecuarios (0,6%). De otro lado, el uso ineficiente de la maquinaria incide significativamente en los costos de producción, en especial en los cultivos de ciclo corto. Por ejemplo se ha estimado que, en el caso del arroz, la mala calibración de las combinadas origina pérdidas de aproximadamente 20% en el proceso de recolección.

En el país la industria de los alimentos balanceados (ABA) se ocupa básicamente de la formulación y el empaquetado y depende en esen-

cia de cuatro materias primas importadas: maíz amarillo duro, soya, sorgo y torta de soya. Existe cierto grado de competencia en este mercado; sin embargo, el valor agregado del producto es muy bajo. Los precios de los ABA han sido sensibles al comportamiento de los precios de las materias primas y de la tasa de cambio. Esta relación se manifiesta en que una reducción de 1% de los precios de los ABA implica una reducción de 1,14% de los precios de los productos (carne, pollo y cerdo)¹². El comportamiento del precio de los ABA ha presentado, en general, una estabilidad relativa si se compara con la volatilidad de los precios internacionales de las materia primas. Durante los doce meses de 2006, la variación promedio del precio de los ABA fue de 2,3% mientras que la del precio del maíz fue de 25,5%; la del precio del sorgo, de 7,1%, y la del de la soya, de 6,3%¹³.

Pobreza y Empleo Rural

El sector agropecuario sigue siendo una fuente importante de empleo para el país. En la actualidad genera 20% del total de empleos, nivel que ha permanecido estable en los últimos 4 años¹⁴. En 2006, el sector agropecuario generó 3,6 millones de empleos, 50% más que el industrial (2.390.000)¹⁵. De la misma manera, es importante tener en cuenta que 25% de estos empleos se generan en zonas rurales y que aproximadamente 30% de ellos corresponden a actividades diferentes a la producción agropecuaria.

Entre 2002 y 2006, las mejores condiciones económicas de país se han reflejado positiva-

¹² DNP – DDRS, 2007.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Es importante anotar que no se puede comparar con años anteriores por un cambio de la metodología de la Encuesta Continua de Hogares (ECH).

¹⁵ Dane, ECH.

mente en la situación social del campo, pues la cifra de pobreza se ha reducido en algo más de siete puntos porcentuales, pasando de 70,1% a 62,1% de la población rural¹⁶. No obstante, la situación no deja ser preocupante en la medida en que la proporción de pobres es mucho mayor en las zonas rurales que en las urbanas, donde alcanza 39,1%. Esta preocupación se reafirma si se considera que la productividad del trabajo campesino presentó una tendencia decreciente desde principios de los años noventa. Así, sólo en 2005 se volvió a alcanzar los niveles de 1994, lo que significa que ha habido un estancamiento de los salarios reales en el campo y una diferenciación importante frente a los salarios reales urbanos. En efecto, los ingresos promedio mensuales del ocupado rural equivalían, en 2005, a 40% de los ingresos del ocupado urbano mientras 68% de los ocupados rurales devengaban menos de un salario mínimo (Leibovich 2006).

Considerando este panorama, el sector requiere esfuerzos importantes para mejorar las condiciones sociales del campo, especialmente en acciones relacionadas con la reducción de la concentración de la propiedad de la tierra, con la ampliación del acceso a bienes públicos tales como vivienda, salud, educación y seguridad alimentaria y, especialmente, con el mejoramiento de la capacidad de generar ingresos de los pobladores rurales, incluyendo alternativas para la sustitución de los cultivos ilícitos.

Políticas y reformas institucionales

El comportamiento comercial del sector agropecuario estuvo determinado por las políticas comerciales adoptadas a principios de la década de los noventa. El Gobierno, con el propósito de exponer al aparato productivo a las condiciones del mercado internacional, liberó las importaciones, lo que implicó la reducción de aranceles y la eliminación de mecanismos para-arancelarios

de protección (cuotas, licencias previas, exclusividades de importación y precios de referencia). Sin embargo, por presentar una alta volatilidad en sus precios internacionales y por poseer una sensibilidad política especial, se montó un sistema especial de franjas de precios para algunos productos agropecuarios (leche, trigo, cebada, maíz, sorgo, arroz, soya y azúcar), sus sustitutos y sus derivados.

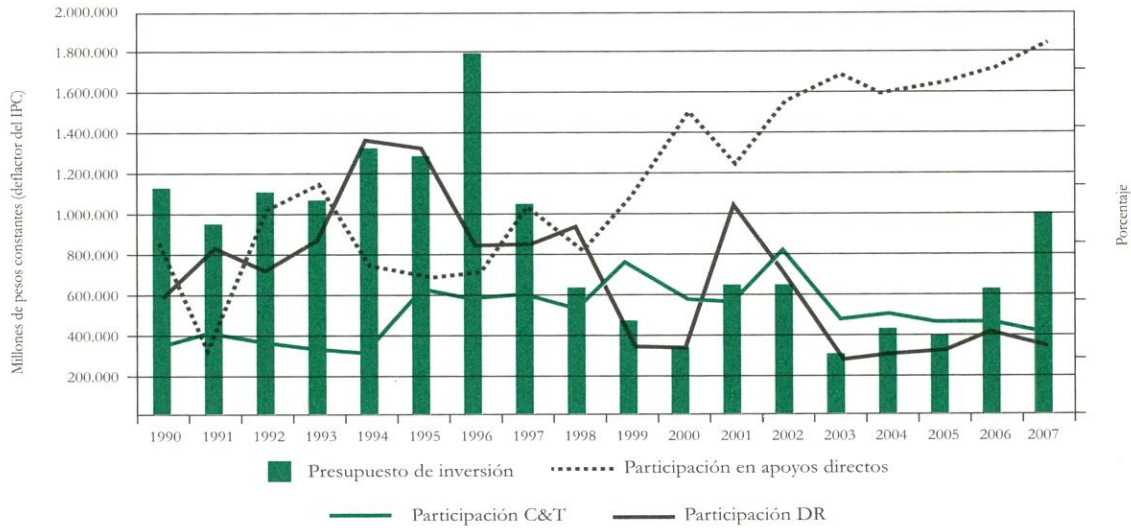
Adicionalmente, a principios de la década de los noventa se impulsaron acuerdos comerciales. El más importante fue el de integración andina, mediante el cual se establecía una zona de libre comercio entre Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. De igual forma se suscribieron acuerdos de preferencias arancelarias, dentro de los cuales se destaca el Andean Trade Preference Act (ATPA), posteriormente extendido como Andean Trade Preference and Drug Enforcement Act (ATP-DEA), con nuestro principal socio comercial, los Estados Unidos. En este último caso, el acuerdo se realizó con el propósito de fomentar la siembra y la producción de cultivos alternativos a los cultivos ilícitos.

De otra parte, el diseño institucional del sector agropecuario ha sufrido importantes modificaciones con la liquidación, la fusión y la creación de entidades públicas dedicadas al fomento y la investigación en las áreas de su competencia. Esta situación ha interrumpido la continuidad y menoscabado el fortalecimiento de las políticas del sector rural. La primera fase de dichas modificaciones coincidió con el cambio de política comercial de principios de los años noventa. En 1991 se liquidó la Empresa Comercializadora de Productos Agropecuarios (ENCOPER). Posteriormente, en 1996, se liquidó el Instituto

¹⁶ MERPD, 2006.

Gráfico 4

Presupuesto de inversión del sector agropecuario en pesos de 1994 (1990-2007)



Fuente: DNP; Cálculos DDRS

Colombiano de Mercadeo Agropecuario (IDE-MA) y, en 1999, se hizo lo propio con la Caja Agraria, lo que dio paso a la creación del Banco Agrario de Colombia. Así mismo, el Inderena fue reformado para dar paso al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). A su turno, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT) se transformó en el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT). A partir de 2002, el Gobierno ordenó la liquidación del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI), del INAT y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), concentrando sus funciones en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER).

El desempeño del sector se ha visto igualmente influenciado por el comportamiento de la inversión del sector público. Como lo mues-

tra el gráfico 4, entre 1990 y 2007 la inversión pública ha sido creciente en pesos constantes. Los recursos destinados a apoyos directos han participado, en estos dieciséis años, con 33% en promedio, y en los últimos años este valor ha llegado a sumas cercanas a 50% del presupuesto de inversión. Por su parte, los recursos destinados a desarrollo rural participaron en promedio con el 29%, adecuación de tierras con el 16% e investigación con el 8%. Es importante destacar que en general todos los rubros del presupuesto han presentado un aumento en sus recursos frente a lo que tenían en 1990.

No obstante, se puede ver un cambio importante en la destinación de los recursos durante este período. Así, mientras en 1990 el 43% de los recursos se destinaba a desarrollo rural y el 32% a apoyos directos, en el 2007 el 57% de los recursos se destinaron a apoyos directos y el 17% a desarrollo rural. Este cambio en el tipo de instrumentos de política agropecuaria se explica, por un lado, por la variación en el enfoque

BIBLIOTECA AGROPECUARIA
DE COLOMBIA

de la política comercial agropecuaria, al pasar de un esquema caracterizado por instrumentos de protección en frontera hacia un modelo basado en ayudas internas y, por otro, por las reformas institucionales que ha enfrentado el sector en los últimos años, con la reestructuración de las entidades encargadas del desarrollo rural. De esta forma, instrumentos tales como los aranceles y las restricciones a las importaciones de productos agrícolas dieron paso a instrumentos dirigidos a fomentar la competitividad de la producción nacional para consolidarla en el mercado internacional y enfrentar la creciente competencia externa. Vale la pena destacar que, en la actualidad, buena parte de los recursos entregados

a través de apoyos directos buscan promover el desarrollo rural y, en esa medida, corresponden a un cambio en el tipo de instrumento utilizado para su distribución, más que a un cambio en las prioridades de la política agropecuaria.

Una figura adicional de inversión en el sector han sido los fondos parafiscales de fomento, los cuales han incrementado su presupuesto en cerca de 135% entre 2000 y 2006 (MADR 2006). Este crecimiento se debe principalmente al incremento de los aportes del sector ganadero y de otras fuentes como el presupuesto general de la Nación y los recursos de los entes territoriales. Buena parte de estos recursos se invierten en investigación y desarrollo de un sector específico¹⁷.

¹⁷ De estos fondos se destacan el ganadero, el arrocero y el palmero.

VISIÓN ESTRATÉGICA: PROPUESTA DE POLÍTICA PARA EL 2019

En 2019 el campo colombiano habrá incrementado y diversificado competitivamente su producción y estará en capacidad de competir en los mercados nacionales e internacionales, a partir del aprovechamiento eficiente de las ventajas comparativas que brinda el trópico y de la creciente innovación tecnológica en sus sistemas de producción. La mayor competitividad de la producción agropecuaria, conjuntamente con mayores oportunidades de empleo y una oferta más adecuada de bienes públicos, permitirán mejorar el nivel de vida de la población rural y del país, reduciendo los niveles de pobreza e incrementando los ingresos de sus pobladores.

La posición geográfica y las condiciones tropicales que se ofrecen a la agricultura colombiana constituyen un potencial natural que se expresa en un régimen climático favorable y una oferta de recursos naturales que benefician el desarrollo de más cosechas, el mejor establecimiento de cultivos permanentes y una mayor diversificación de la producción.

El aprovechamiento eficiente de estas ventajas comparativas y el mejoramiento de la competitividad se impulsarán, entre otros factores, a través de la promoción de un mejor uso del suelo con vocación agrícola, el mejoramiento de la cobertura y la operación de los sistemas de riego, el fortalecimiento del sistema sanitario y la promoción del desarrollo y el uso de paquetes

tecnológicos mejor adaptados a la agricultura tropical del país. Este tipo de agricultura deberá aprovechar las condiciones climáticas específicas de nuestros ecosistemas, la abundancia de biodiversidad, los cultivos o sistemas de mejor adaptación y, sobre todo, el potencial de tecnologías modernas como la biotecnología.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

- a. Aprovechar las ventajas que le ofrece la zona ecuatorial e intertropical a la agricultura colombiana. Estas ventajas están representadas fundamentalmente en ciclos climáticos más continuos, una gran variedad de ecosistemas, una oferta excepcional de biodiversidad y recursos genéticos, abundantes

- fuentes de agua y una generosa dotación de suelos productivos. Así mismo, el país se encuentra en una posición geográfica que resulta estratégica para aprovechar las oportunidades de los mercados internacionales.
- b. Mejorar la calidad de vida de la población rural y crear nuevas oportunidades de ocupación pacífica del territorio y de sostenibilidad ambiental a través de la diversificación de la producción agropecuaria, la generación de empleo y la provisión eficiente de bienes públicos.
 - c. Cerrar la enorme brecha existente entre la vocación y el uso actual de la tierra, como una acción fundamental para incrementar la producción, la productividad y la generación de ingresos y empleo en el campo.
 - d. Mejorar la eficiencia de los sistemas de producción y la competitividad de la producción nacional a través del mejor desarrollo y la integración de procesos de agregación de valor, con énfasis en los procesos de innovación tecnológica y mejoramiento del estatus sanitario, dotación de infraestructura y apoyo logístico.
 - e. Buscar un mayor acceso a los mercados internacionales y fortalecer los procesos de apertura de nuevos mercados nacionales para la producción agropecuaria del país.
 - f. Mejorar la eficiencia y la transparencia del funcionamiento de los mercados promoviendo ajustes legales e institucionales que reduzcan las fallas de mercado, especialmente las que tienen que ver con la información, el marco legal y la infraestructura.

MARCO CONCEPTUAL Y ESTRATEGIAS PARA EL 2019

La Visión 2019 para el campo colombiano propone un conjunto de políticas y estrategias orientadas, por un lado, a impulsar el crecimiento del sector, mediante el incremento de la competitividad de la producción agropecuaria; y por el otro, a mejorar las condiciones de vida de la población rural, a través de el fortalecimiento de la capacidad de los pobres para generar ingresos y para acceder a los beneficios del crecimiento.

La apertura comercial orientada a ampliar los mercados para la producción nacional, abre nuevas oportunidades de crecimiento para el sector agropecuario. Por lo tanto, la política de crecimiento del sector deberá orientarse, de una parte, a identificar este potencial y a determinar las metas pertinentes de crecimiento; y de otra, a desarrollar las estrategias necesarias para aprovechar y materializar ese potencial a través de una mayor competitividad.

Al respecto, es importante destacar que la agricultura colombiana es una agricultura tropical que cuenta con ventajas comparativas especiales que, en muchos casos, no han sido aprovechadas adecuadamente. Estas ventajas se relacionan con la existencia de condiciones climáticas particulares y con la disponibilidad de recursos naturales como

suelos agrícolas, fuentes de agua y recursos genéticos (biodiversidad), las cuales favorecen el desarrollo de sistemas de producción más continuos con una mayor y más rápida producción de biomasa, en comparación con los agro-ecosistemas templados.

La competitividad de la producción agropecuaria, entendida como la habilidad que tiene ésta de acceder, permanecer e incrementar su participación en los mercados, depende estructuralmente de su capacidad de: i) reducir los precios al productor, sobre la base de mejoramientos de la productividad; ii) cumplir con los requisitos técnicos y sanitarios exigidos en los mercados internacionales y nacionales; iii) generar condiciones para lograr un mejor desempeño de los mercados agropecuarios nacionales con el fin de estimular las inversiones y facilitar las transacciones en el sector; y iv) disponer de mecanismos dirigidos a contrarrestar la volatilidad y las distorsiones de los mercados internacionales que puedan poner en riesgo la permanencia de la producción, y por lo tanto de las inversiones y los empleos en el campo.

Para obtener un precio de mercado competitivo se requiere, entonces, que la tasa de crecimiento de los costos unitarios de producción se ubique por debajo de la de los precios de los insumos y demás

costos que determinan la formación del precio final. En consecuencia, una tendencia al incremento en la productividad, mayor que los incrementos en los precios de los insumos y servicios utilizados en el sistema productivo, es la clave para mejorar la capacidad de competir en el mercado.

Es importante destacar que un precio final competitivo no solo se forma con base en los costos de producción, sino que además incluye los costos de los servicios de poscosecha y comercialización; por lo tanto, también es necesario asegurar precios competitivos y mayor eficiencia en la prestación de estos servicios, con el fin de evitar que la productividad lograda en los sistemas de producción agropecuarios se vea disminuida e incluso anulada por estos costos. En esa medida, aún cuando los costos asociados a los agroinsumos, los servicios de poscosecha y la comercialización no siempre dependen de la política sectorial, es necesario promover precios competitivos y mayor eficiencia en la producción y provisión de estos insumos y servicios para garantizar la competitividad de la producción agropecuaria.

La productividad es entonces fundamental dentro de este modelo de crecimiento y, en el caso de la agricultura, está determinada, de un lado, por la disponibilidad y calidad de los recursos naturales básicos tales como el suelo, el riego y el material reproductivo, y por otro, por la permanente innovación tecnológica en los sistemas de producción, con el propósito de hacer un uso adecuado y sostenible de los recursos naturales básicos y de inducir procesos productivos más eficientes.

La competitividad de un producto agropecuario no está determinada solamente por un nivel de precios competitivo, sino que requiere además del cumplimiento de unos estándares técnicos y sanitarios que permitan la admisibili-

dad en los mercados. En los últimos años se ha observado que los procesos de globalización de mercados han hecho que este tipo de normas sean más numerosas y exigentes, por lo que su incumplimiento se constituye en una barrera para poder aprovechar el potencial productivo de sector y tener acceso real a nuevos mercados. Adicionalmente, la competitividad en los nuevos mercados estará determinada por la calidad e innovación de los productos agropecuarios que ingresen a dichos mercados.

La mayor inserción de la producción agropecuaria en los mercados internacionales, trae consigo una mayor exposición a las fluctuaciones propias de los precios internacionales de los productos agropecuarios. Las caídas atípicas representan un riesgo potencial para la estabilidad de las inversiones y de los ingresos de los productores, especialmente de los pequeños y, en casos severos, pueden llevar a la salida de la producción del mercado. A estos riesgos se suman aquellos inherentes a la producción que se asocian a las condiciones climáticas y sanitarias. En este sentido, se debe promover el diseño de instrumentos que permitan reducir este tipo de riesgos a través del uso eficiente de los apoyos del Estado, con el fin de generar una cultura de gestión del riesgo que proteja los ingresos de los productores, especialmente de los pequeños.

Por otro lado, los mercados agropecuarios en Colombia, como en otras partes del mundo, se caracterizan por la existencia de múltiples fallas. Del manejo que se haga de ellas depende, en buena medida, la creación de un clima más propicio para las inversiones, la facilidad en el desarrollo de las transacciones que se realizan en el sector y finalmente, la competitividad de la producción. Considerando lo anterior, es necesario mejorar la eficiencia en temas relacionados con: i) la información; ii) la empresarización y la gestión de cadenas; y iii) la infraestructura.

Además de una política de crecimiento, el desarrollo del sector rural requiere de una política de generación de ingresos para los pequeños productores y de reducción de la pobreza. Si bien el mayor crecimiento contribuye a la generación de empleo e ingresos para la población rural, estas oportunidades no siempre están equitativamente distribuidas y al alcance de la población más necesitada. La reducción de la pobreza en el campo requiere, por tanto, de estrategias específicas para mejorar la capacidad de los campesinos pobres para generar ingresos, a través principalmente del acceso a los recursos productivos y a la asistencia técnica.

De manera consistente con las estrategias de crecimiento, el aumento del empleo debe estar basado en una producción competitiva y productiva, como requisito para garantizar su sostenibilidad y expansión. Si bien el mejoramiento de la productividad puede implicar la capitalización de los sistemas productivos, es a través de ésta que se asegura la permanencia de la producción en los mercados. En esa medida, la demanda de mano de obra dependerá de la ampliación de los sistemas productivos.

Con base en lo anterior, el desarrollo rural y en particular la reducción de la pobreza como mecanismo para mejorar las condiciones sociales de la población rural, se deberán orientar al mejoramiento de la capacidad de los campesinos para generar ingresos y al fortalecimiento de los sistemas de protección social en el campo. Para lograr estos propósitos, se plantea facilitar el acceso a los factores de producción, especialmente la tierra, la dinamización de los servicios de asistencia técnica dirigida a los pequeños productores, y la diversificación de las fuentes de ingreso de la población, entre las que se destaca el desarrollo de alternativas para la ocupación lícita del territorio. Así mismo, esta visión propone el mejoramiento del bienestar a través de

un mayor acceso a bienes públicos tales como vivienda y seguridad alimentaria.¹⁸

El aprovechamiento efectivo de las potencialidades que ofrece el sector rural requiere también de la adopción de un conjunto de arreglos institucionales tendientes a facilitar el mejoramiento de la competitividad de la producción nacional y a mejorar los ingresos de los productores del campo, particularmente los pequeños productores y los pobladores que se encuentran en situación de pobreza.

Finalmente, el logro de una estrategia de desarrollo como la propuesta, orientada a ampliar el acceso a los mercados internacionales y mejorar la eficiencia en los mercados nacionales requiere como condición *sine qua non* la participación activa del sector privado, tanto en el mejoramiento de la competitividad de los sistemas productivos, como en la canalización de recursos de inversión para infraestructura y servicios del sector.

Considerando lo anterior, la visión para el campo colombiano propuesta para el 2019 parte, en primer lugar, de determinar metas de crecimiento del sector con base en un análisis de las oportunidades de mercado y de los niveles de competitividad prevalecientes para los diferentes productos, y de rastrear las posibilidades de los productos nacionales en los mercados nacionales e internacionales.

Para hacer realidad la visión propuesta se requiere que las estrategias y metas se enfoquen principalmente hacia los siguientes aspectos: a) mejorar la productividad a través de un mayor acceso y un mejor uso de los factores productivos, estimulan-

¹⁸ Otros bienes públicos pertinentes al desarrollo rural como educación, salud y saneamiento básico están considerados en otros documentos sectoriales de la Visión 2019. Ver al respecto “Cerrar las brechas sociales y regionales” (por publicar) y “Construir ciudades amables” (DNP 2006).

do un proceso permanente de innovación tecnológica en los sistemas de producción; b) mejorar las condiciones de admisibilidad en los mercados, en particular el estatus sanitario y fitosanitario; c) promover la eficiencia en el funcionamiento de los mercados nacionales y contrarrestar las distorsiones graves de los mercados internacionales; d) promover las condiciones para el desarrollo rural y la reducción de la pobreza; y e) desarrollar los ajustes normativos e institucionales necesarios para la aplicación de la política agropecuaria.

CRECIMIENTO ESPERADO DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

El desarrollo efectivo del potencial de la agricultura colombiana debe fundamentarse en el aprovechamiento de las notables ventajas comparativas con que cuenta el país y en las oportunidades que se presentan en los diferentes mercados. Dicho desarrollo requiere primordialmente el mejoramiento de la competitividad, a través de una mejora sustantiva de la eficiencia de los sistemas productivos agropecuarios por la vía de mayores rendimientos y menores costos unitarios de producción.

Dentro de esta visión del sector agropecuario se realizó un análisis del potencial productivo y exportador de una buena cantidad de cultivos y rubros de producción animal para así establecer categorías que faciliten el diseño de políticas. El análisis estudia el comportamiento y las oportunidades del mercado nacional e internacional a través de la revisión de indicadores de competitividad y de la identificación de las principales limitaciones tecnológicas y sanitarias. Se determinó así el potencial de cada rubro productivo para la exportación o para el mercado interno. A partir de esta determinación se estimaron el crecimiento de la producción, del área cultivada y del empleo del sector hasta 2019.

Este análisis se aplicó a 72 productos agropecuarios con base en los resultados alcanzados en producción y rendimientos para 2005¹⁹ y en las posibilidades de cada uno de ellos en los mercados nacionales e internacionales. De esta manera, considerando las ventajas comparativas en cada caso, se estimó el crecimiento hasta 2019. Las tasas de crecimiento de la producción se basaron fundamentalmente en la porción del mercado que se puede capturar dadas las condiciones de los competidores y a la luz de lo técnicamente posible, bajo el supuesto de que todos los requerimientos para este crecimiento se cumplen. A partir de lo anterior, un grupo de expertos estableció las tasas de crecimiento de los rendimientos necesarias para alcanzar la producción deseada en 2019. Teniendo los rendimientos como variable exógena se estimaron el nivel de producción por año, las áreas requeridas para alcanzar dichos niveles y, finalmente, el empleo correspondiente.

Es importante reiterar que el potencial de cada producto y el crecimiento de la producción hasta 2019 estarán sujetos a la consecución de sistemas de producción eficientes y diversificados, así como a la capacidad de acceder a los mercados internacionales. Ello deberá reflejarse en un buen desempeño de cada uno de los componentes que aseguran la competitividad de la producción agropecuaria y la eficiente articulación de los diversos mercados.

En los resultados de este análisis sobresalen productos como la palma de aceite, el tabaco rubio y negro, la papa amarilla, el cacao, frutales como la uchuva, el limón Tahití, el bananito, el ají y algunas hortalizas de clima frío. Igualmente, la carne bovina, los derivados

¹⁹ El año inicial de los cálculos es 2003 y se hizo una actualización a 2005.

Tabla 1
Crecimiento esperado del sector agropecuario a 2019

	2005	2010	2019
Total Agrícola			
Área cosechada (has)	3.962.761	4.138.360	4.750.245
Producción (ton)	24.164.096	27.207.420	36.112.041
Empleo	2.324.184	2.407.124	2.671.598
Total Forestal			
Área (has) ²⁰	215.944	353.720	1.355.124
Producción (ton)	2.863.792	3.010.415	10.933.577
Empleo	53.986	88.430	338.781
Total Pecuario y Acuícola			
Área (has)	38.947.580	33.897.991	27.504.285
Producción (ton)	3.069.609	3.683.612	6.084.642
Empleo	1.158.604	1.418.205	2.246.885
Total			
Área (has)	43.126.285	38.390.072	33.609.653
Producción (ton)	30.097.497	33.901.447	53.130.260
Empleo	3.536.774	3.913.759	5.257.263

Fuente: Cálculos DNP-DDRS, con base en cifras de Min-Agricultura, DANE, DIAN, Min-Comercio, Conif, Corpoica, Fedegan, Agrocadenas, Gremios y FAO Acceso a factores Productivos.

lácteos, los biocombustibles y algunos productos de los sectores pecuario y acuícola tienen un alto potencial en los mercados internacionales, especialmente por las ventajas comparativas de su producción y por la posibilidad de desarrollar de un modo relativamente fácil ventajas competitivas respecto a otros sectores, de forma que puedan consolidarse en los mercados internacionales y competir exitosamente en los nacionales.

Con base en estos supuestos se espera que hasta 2019 el sector agropecuario tenga una tasa de crecimiento anual promedio de 4%, lo que se expresará en un aumento de la producción de aproximadamente 23 millones de toneladas con respecto al año base (2005), un incremento de 20% de la superficie cosechada, un aumento de generación de empleo de casi 50%²¹ y un uso de

la tierra más acorde con su vocación, derivado especialmente de su empleo más eficiente por parte del sector pecuario (tabla 1). Buena parte de las áreas que se liberaren de esta actividad deberán destinarse a la conservación de suelos o a la reforestación, acciones que deberán coordinarse con las políticas ambientales propuestas en el marco de la Visión 2019²².

²⁰ En este cálculo se incorporan áreas con vocación agrícola y agroforestal.

²¹ Es importante tener en cuenta que no necesariamente los empleos generados serán ocupados por habitantes rurales. Considerando la relación de población urbana-rural, muchos de estos trabajadores vivirían en zonas urbanas.

²² Para un análisis detallado de la estrategia ambiental de la Visión 2019, ver el documento "Consolidar una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible". DNP. (2007).

ESTRATEGIA I. MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD Y LA EFICIENCIA EN LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN AGROPECUARIOS

El incremento de la productividad agropecuaria y el desarrollo de sistemas productivos altamente competitivos requieren del uso eficiente de los factores productivos primarios y, fundamentalmente, del desarrollo de procesos de innovación tecnológica que mejoren el uso de estos factores y permitan incrementar los rendimientos de la producción.

Meta 1: Mejorar la eficiencia en el uso del suelo

Problemática

La tierra es un factor primario indispensable para la productividad agropecuaria; su fertilidad es el fundamento básico a partir del cual se determinan los rendimientos de un sistema productivo. La eficiencia de dicho factor en los sistemas de producción depende de que se le dé un uso adecuado según la vocación que tenga, de su localización – evaluada según criterios de acceso a los mercados internos y externos - y de la disponibilidad de riego.

Según un estudio realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- y Corpoica (2002), el país posee 10,4 millones de hectáreas con vocación predominantemente agrícola y 11,1 millones de hectáreas con vocación silvoagrícola, para un total de 21,5 millones de hectáreas en las que se puede desarrollar diferentes cultivos (gráfico 5). Sin embargo, no se cultivan sino 4,4 millones de hectáreas, no todas en suelos de aptitud agrícola. Así mismo, de los 38,8 millones de hectáreas que se usan en

pastos, más de la mitad no tienen vocación pecuaria y corresponden a tierras con aptitud agrícola, forestal²³ o de conservación. El panorama presenta, entonces, ineficiencias tanto por la subutilización de suelos agrícolas o pecuarios empleados en forma extensiva, como por la sobreexplotación en cultivos de suelos con vocación forestal o de conservación, lo que se traduce en un impacto negativo sobre la competitividad.

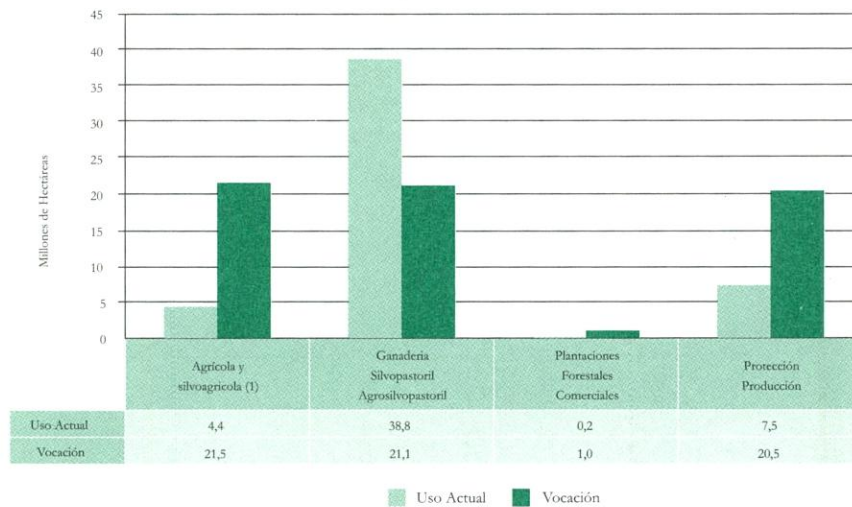
Igualmente destacable es el hecho de que en Colombia la mayoría de los cultivos está localizada en la zona Andina, probablemente obedeciendo a un criterio de abastecimiento de los mercados internos, pero relativamente lejos de los puertos, lo que implica costos adicionales de transporte. Lo anterior, aunado a las deficiencias de infraestructura, se manifiesta en una baja competitividad para la exportación, salvo algunas excepciones como el café y las flores, cuya competitividad, por sus características, no se ve afectada significativamente por estos costos adicionales.

Propuesta

Reconociendo esta problemática y en busca de lograr una mayor competitividad de los sistemas productivos, se requiere una política de uso del suelo que oriente la reconversión de las actividades agropecuarias y evite el conflicto en el uso de la tierra. Para cumplir con esta meta se proponen las siguientes acciones: i) reconvertir los sistemas ganaderos y ii) promover el establecimiento de conglomerados de acuerdo con la vocación del suelo, la disponibilidad de infraestructura y la facilidad de acceso a los diferentes mercados.

²³ La vocación y el uso forestal abarcan las categorías forestal – bosque natural fragmentado, forestal – productor y forestal protector – productor.

Gráfico 5
Vocación y uso del suelo



Fuente: IGAC y Corpoica 2002. **Cálculos:** DNP – DDRS.

Reconvertir los sistemas ganaderos

Se espera liberar tierras que actualmente se utilizan de manera ineficiente en sistemas de ganadería extensiva y promover una mejor localización de cultivos en áreas con vocación agrícola. Las tierras de estricta vocación ganadera²⁴ ascienden a 10,2 millones de hectáreas. Sin embargo, se utilizan para esta actividad cerca de 38,8 millones de hectáreas. Para el 2019, se pretende reconvertir las áreas utilizadas por el sub-sector ganadero a partir de un incremento de casi un punto de la carga por hectárea, pasando de 0,6 cabezas/ha a 1,5 cabezas/ha. Para ello se deberán estimular sistemas de explotación más productivos y ambientalmente sostenibles, mediante la adopción de prácticas de manejo, alimentación y de selección genética más eficiente, tales como sistemas silvopastoriles, pasturas mejoradas, pastoreo de ganado en plantaciones forestales, pastoreo de ganado en frutales, etc.

Promover el establecimiento de conglomerados según la vocación del suelo, la disponibilidad de infraestructura y la facilidad de acceso a los diferentes mercados

Se busca un uso eficiente del suelo teniendo en cuenta el tipo y la aptitud de las diferentes tierras. Así mismo se espera que el desarrollo de los cultivos tenga en cuenta variables como la cercanía a los mercados de destino y la facilidad en el acceso a dichos mercados, de tal forma que se pueda aprovechar el potencial competitivo de la producción nacional y, así, crear conglomerados en los que se puedan desarrollar economías de escala. Para este fin, será necesario diseñar instrumentos de política que promuevan la localización de los cultivos en suelos acordes con la vocación productiva. De la misma manera,

²⁴ De acuerdo con la definición de vocación del IGAC en tierras con vocación silvopastoril y agrosilvopastoril también se puede desarrollar la ganadería.

Tabla 2

Meta 1: Mejorar la eficiencia del uso del suelo

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Mejorar la eficiencia en el uso del suelo	Reconversión de áreas: ganado. Capacidad de carga: 0,59 cabezas/ha.	Reconversión de áreas: ganado. Capacidad de carga: 1 cabezas/ha	Reconversión de áreas: ganado. Capacidad de carga = 1,5 cabezas/ha
	Ineficiencia de uso del suelo	Información adecuada sobre el potencial de uso del suelo	Desarrollo de conglomerados productivos en las principales cadenas agroindustriales de exportación

Fuente: INCODER, MADR, DNP – DDTS.

será preciso contar con estudios de zonificación que permitan orientar el diseño de las decisiones de política y que, al mismo tiempo, ofrezcan información oportuna para los productores en cuanto a la adecuada localización de los sistemas productivos.

De manera complementaria, se hace necesario desarrollar capacidad técnica para contar con información permanente que permita tomar decisiones oportunas por parte de los inversionistas en cuanto a la ubicación y desarrollo de los conglomerados.

Meta 2: Ampliar la cobertura y mejorar la operación de los sistemas de riego y drenaje

Problemática

El agua es un factor primario que contribuye a mejorar los rendimientos si se utiliza en las proporciones requeridas, de modo que se aprovechen la fertilidad de los suelos y los paquetes de fertilización para mejorar la nutrición del cultivo, y aumente su potencial productivo. En este sentido, la disponibilidad de agua a través de los sistemas de

riego y drenaje, propicia de manera importante el aumento de la competitividad de la producción agropecuaria y permite el uso adecuado del recurso hídrico en sistemas de producción eficientes.

La necesidad de contar con el recurso en épocas de estiaje y de evacuar los excesos en épocas invernales, implica la construcción, el mejoramiento, la rehabilitación y la operación de obras de infraestructura destinadas a manejar los ciclos estacionales y a dotar un área determinada con mecanismos de riego y drenaje.

Actualmente, el país enfrenta una acentuada vulnerabilidad en cuanto al mantenimiento de la disponibilidad de agua a través de sistemas de riego y drenaje. Además presenta un reducido cubrimiento nacional que ha afectado el acceso de los productores, especialmente de los pequeños y medianos, al recurso hídrico y una ineficiencia generalizada de la administración y la operación de los distritos. De acuerdo con información del Banco Mundial (2003), Colombia cuenta con 6,6 millones de hectáreas de tierra regable, de las cuales 842.000, equivalentes a 13%, cuentan con mejoras en riego y drenaje. De dicha superficie, 62% está en manos de distritos de riego privados y el

Tabla 3

Meta 2: Ampliar la cobertura de riego y drenaje y mejorar la operación del sistema

Meta	Situación Actual	Situación 2010	Situación 2019
Aumentar el área adecuada, conforme a una planificación técnica eficiente y con una elevada participación de capital privado	Acceso limitado por parte de pequeños y medianos productores a recursos para obras de pequeña y mediana irrigación	Fondo Concursal para proyectos de riego implementado y funcionando	Pequeños y medianos productores con acceso facilitado a financiación para desarrollar proyectos de pequeña y mediana irrigación
	6,6 millones de has de tierra regable, de las cuales sólo 842 mil cuentan con mejoras en riego y drenaje. De éstas últimas, aproximadamente 400.000 requieren algún tipo de rehabilitación.	50.000 has nuevas adecuadas con sistemas de riego y drenaje.	400. 000 has adecuadas y rehabilitadas con inversión privada 300 mil has nuevas adecuadas con distritos de pequeña, mediana y gran escala, producto en su mayoría de la inversión de capital privado.

Fuente: INCODER.

restante 38% corresponde a distritos públicos. En 2000 existían en Colombia 26 distritos grandes y medianos, que cubrían 246.962 hectáreas, y 568 distritos de pequeña irrigación en una superficie de 39.472 hectáreas; sin embargo, sólo 353 distritos (66%) estaban en operación y abastecían 24.500 hectáreas y 17.000 familias.

Además, los pequeños y medianos productores tienen acceso limitado a recursos de financiamiento para desarrollar obras de pequeña y mediana irrigación en sus predios, lo que afecta la posibilidad de mejorar la productividad de sus sistemas productivos.

A estos problemas se suma la inexistencia de una adecuada planificación para la adecuación de tierras, capaz de priorizar las zonas geográficas que por razones económicas y/o climáticas necesitan abastecimiento hídrico. Como lo señala el Banco Mundial (ibíd.), la experiencia indica que los criterios para el abastecimiento de agua se deben

establecer sobre la base de estudios detallados de las cuencas, que abarquen los usos de la tierra y los recursos hídricos en su conjunto (aguas superficiales y subterráneas), y de estudios económicos que muestren los patrones de cultivo adecuados para cada distrito de riego.

Propuesta

Con el fin de aprovechar la gran disponibilidad de fuentes naturales de agua para potenciar la vocación productiva del suelo, es necesario mejorar la cobertura y la eficiencia en el manejo de los sistemas de riego y drenaje y, principalmente, incrementar el acceso ordenado y planificado de los productores, en especial de los pequeños y medianos, a los recursos hídricos. Para cumplir con esta meta se proponen las siguientes acciones: i) mejorar el acceso de pequeños y medianos productores a los sistemas de riego y drenaje; y ii) ampliar de la cobertura de los sistemas de riego.

Mejorar el acceso de pequeños y medianos productores a los sistemas de riego y drenaje

Con el fin de incentivar el desarrollo de proyectos de riego intrapredial, en especial para pequeños y medianos productores, se promoverán Fondos de Fomento y Cofinanciación que se asignarán mediante la figura de concursos. Tanto los productores individuales como las asociaciones de pequeños y medianos productores podrán inscribir sus proyectos en un Banco de Proyectos que periódicamente realizará concursos públicos para su cofinanciación. El criterio de asignación estará dado por la localización geográfica del cultivo, la cobertura del proyecto, en términos de área y número de beneficiarios, y los montos que el agente privado o las asociaciones puedan aportar para financiar el proyecto.

Ampliar de la cobertura de los sistemas de riego

Para el desarrollo de grandes obras de infraestructura de riego se establecerán concesiones para atraer la inversión privada a la construcción y al mantenimiento de dichas obras, con el propósito contar con recursos suficientes y lograr la sostenibilidad de estas obras en el largo plazo.

Complementariamente, se deberá implementar un modelo de planificación ordenado y eficiente, que brinde los elementos técnicos para adelantar los proyectos de infraestructura de riego y drenaje acorde con las características físicas, económicas y sociales de las diferentes zonas geográficas del país, que disponga de un sistema de información y monitoreo para realizar los ajustes necesarios a través del tiempo y permita a los inversionistas privados contar con información oportuna para la toma de decisiones.

Finalmente se propone que las asociaciones de usuarios, en conjunto con las entidades que ejercen la protección ambiental, implementen acciones que permitan la conservación del re-

curso hídrico, a través de programas de educación ambiental impartidos a los usuarios, en temas relacionados con la protección de cuencas hidrográficas y con la contaminación del agua.

Meta 3: Mejorar innovación tecnológica en los sistemas de producción y comercialización agropecuarios.

Problemática

La innovación tecnológica es el proceso por medio del cual se incorporan nuevas técnicas, métodos e insumos, que permiten mejorar la eficiencia y la productividad de los sistemas productivos y la comercialización de los productos, con el fin de lograr mayores rendimientos y niveles de calidad. La tasa a la cual se incorporan estas nuevas tecnologías es un medio de competencia en los mercados. Este proceso comprende actividades que abarcan desde la demanda de tecnologías por parte de los productores, la transferencia efectiva de la tecnología a través de la asistencia técnica, la producción, la importación y suministro de nuevos insumos, hasta la realización de investigación científica y tecnológica para generar o adaptar nuevos insumos y procesos productivos. En el caso de los sistemas agropecuarios, la innovación tecnológica tiene como base fundamental el material genético (semillas y material reproductivo), alrededor del cual se desarrollan los principales aspectos tecnológicos como la nutrición, la protección, la maquinaria y equipos, y el manejo.

En los últimos años, el mercado nacional de semilla certificada ha tenido una contracción importante. Entre 2000 y 2005, la venta total de semilla certificada se redujo un 14%²⁵ y, entre 1990 y 2004, la superficie cultivada

²⁵ De acuerdo con la información de Acosemillas

Tabla 4

Meta 3: Mejorar la innovación tecnológica en los sistemas de producción y comercialización agropecuarios

Meta	Situación Actual	Situación 2010	Situación 2019
Mejorar la innovación tecnológica en los sistemas productivos agropecuarios	Bajo uso de semilla y material reproductivo de calidad.	Incremento en el uso de semillas y material reproductivo certificado. Promoción de empresas para la producción, mejoramiento y producción comercial de semillas y material reproductivo certificado.	Desarrollo de los cultivos de interés comercial con base en el uso de semillas y material reproductivo de calidad. Empresas productoras de semillas y material reproductivo certificado, fortalecidas.
	Rendimientos de los sistemas productivos agropecuarios están por debajo de los países líderes.	Uso generalizado de asistencia técnica por parte de pequeño y medianos productores.	Innovación y adopción de tecnologías de punta por parte de productores agropecuarios.
	Empresas nacionales de insumos agropecuarios pequeñas y dispersas	Empresas de base tecnológica fortalecidas y en alianzas con empresas extranjeras y nacionales	Capacidad nacional para la producción y suministro de insumos.
	Incipiente I&D orientado a atender las necesidades de innovación de los sistemas productivos.	Agendas de investigación diseñadas y concertadas.	Sistemas eficientes de transferencia de tecnología.
	Baja capacidad institucional para la investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología e innovación productiva.	Plataforma científica consolidada que facilita el logro de las agendas de investigación en tecnologías de base y de punta.	Grupos y centros de investigación consolidados.

Fuente: MADR, DNP.

de semilla certificada cayó 51%. Adicionalmente, este mercado se ha caracterizado por una alta y creciente concentración, hecho que se refleja en que la mayoría de las ventas de semilla certificada corresponde a arroz y maíz. Por ejemplo, durante el 2005 el 94% de las ventas correspondieron a estas semillas, mientras en 2000 correspondían al 89%.

Lo anterior se debe en buena medida a que la producción de semillas y material re-

productivo en Colombia se caracteriza por la presencia de pequeñas y medianas empresas que operan en condiciones de alta informalidad, generando insumos de baja calidad, y por la falta de financiamiento para la creación de este tipo de empresas. Así mismo, la escasa producción nacional de calidad se concentra en pocas compañías subsidiarias de las multinacionales (Torres et al. 2004).

Por el lado de la demanda, el bajo uso de semilla certificada tiende a concentrarse en los grandes productores, quienes tienen la disponibilidad de recursos para su compra y manejo adecuado, mientras que el acceso por parte de los pequeños productores al material reproductivo ha estado afectado por procesos de intermediación entre los productores de semillas y los distribuidores en las diferentes regiones. Este fenómeno ha tendido a incrementar el precio de la semilla, desincentivando su uso y afectando los rendimientos de las pequeñas unidades productivas.

En cuanto a la demanda de tecnologías por parte de los productores agropecuarios, especialmente de los pequeños y medianos, esta se ha caracterizado por ser baja. Si bien ésta situación es difícil de cuantificar, una cifra que da indicios al respecto son las escasas solicitudes al programa de Incentivo a la Capitalización Rural –ICR– para modernización tecnológica: tan solo 39 de 30.609 solicitudes se registraron para este rubro entre 1994 y 2006, representando 0,13% del total²⁶. Igualmente, los cultivos se caracterizan por la poca eficiencia y la falta de uniformidad en los sistemas de siembra. En consecuencia, se genera desperdicio de semilla debido al uso de voleo mecánico o manual y se facilita la aparición de malezas que aprovechan los espacios libres, haciendo más complejo el manejo del cultivo.

Igualmente, la transferencia efectiva de tecnología, especialmente para los pequeños productores, es deficiente en términos de la adopción y tiene problemas de calidad y eficacia derivados de un modelo institucional en el que los resultados de la investigación y desarrollo no son adoptados por los productores (IICA, 2003). Esto se evidencia, entre otros aspectos, en que sólo la mitad de las 800 Unidades Municipales de Asistencia Técnica –UMATA–, cuyo propósito original era brindar la posibilidad a

los pequeños productores de elegir sus agentes extensionistas, han funcionado satisfactoriamente (Banco Mundial, 2003).

Finalmente, existe un bajo nivel de financiación y una alta dispersión en la priorización y asignación de recursos para la investigación científica y tecnológica, lo que se manifiesta en una disminuida masa crítica de personal de alto nivel de formación. Por ejemplo, los fondos destinados a investigación sufrieron una reducción aproximada de 75% en los últimos años y el 80% de los doctores estaban a punto de jubilarse en el año 1999 (Banco Mundial, 2004).

La escasa destinación y continuidad de recursos financieros dirigidos a la generación, transferencia y adopción de tecnologías impide hacer más eficiente y efectivo el proceso de innovación y desarrollo. A ello se suma una alta dispersión en la asignación de recursos de acuerdo con las necesidades del sector agropecuario, lo cual junto con la disminuida masa crítica de personal de alto nivel de formación mencionada anteriormente, se manifiestan en una baja capacidad científica y tecnológica para generar, adaptar e incorporar tecnología.

Propuesta

El mejoramiento de la innovación tecnológica con el fin de lograr mayores niveles de productividad y eficiencia en los sistemas productivos, depende fundamentalmente del desarrollo de nuevas técnicas y tecnologías que permitan aprovechar las potencialidades y las ventajas comparativas que tiene el campo colombiano, y de la tasa en que adoptan estas nuevas tecnologías, tanto en los sistemas productivos como en los siste-

²⁶ Los campos de elegibilidad del ICR comprenden: Adecuación de tierras, manejo de recurso hídrico, obras de infraestructura, desarrollo de biotecnología, maquinaria e implementos agrícolas, equipos pecuarios y acuícolas, modernización pesquera, transformación primaria y comercialización.

mas de manejo y comercialización. Para avanzar en esta meta se proponen las siguientes acciones: i) fomentar la producción y el uso de semillas y material reproductivo de calidad; ii) estimular la renovación de equipos y la introducción de nuevos insumos y tecnologías, a través del fortalecimiento de instrumentos de fomento a la capitalización; iii) mejorar los procesos de asistencia técnica; iv) promover la producción comercial de nuevos insumos y servicios tecnológicos; v) desarrollar agendas de investigación dirigidas a atender las necesidades de innovación en los sistemas de producción y fortalecer la institucionalidad de I&D del sector agropecuarios.

Fomentar la producción y el uso de semillas y material reproductivo de calidad

Se debe impulsar el uso de semilla certificada y material reproductivo de buena calidad en los sistemas productivos, a través del fortalecimiento de los mercados de semillas certificadas a nivel local y regional, y del condicionamiento del acceso a diferentes instrumentos de política. Así mismo, se requiere promover empresas o proyectos para el desarrollo de nuevos productos, con el fin de producir materiales especialmente adaptados a los agro-ecosistemas del país y de aprovechar las oportunidades existentes en mercados de agricultura tropical. Complementariamente, se deben desarrollar programas de caracterización y evaluación de los recursos genéticos, especialmente de los nativos, con el fin de identificar su potencial para mejoramiento genético o para la producción de insumos agropecuarios.

Estimular la renovación de equipos y la introducción de nuevos insumos y tecnologías, a través del fortalecimiento de instrumentos de fomento a la capitalización

El mejoramiento de la capacidad nacional de innovación se basará fundamentalmente en el fortalecimiento del ICR y en la adopción de

nuevos instrumentos e incentivos adecuados que faciliten el manejo del riesgo que entraña, especialmente en el caso de pequeños y medianos productores, la adopción de nuevas y más eficientes tecnologías.

Mejorar los procesos de asistencia técnica

Se incentivará al productor a demandar, de manera permanente, servicios esenciales para mejorar la productividad en la finca y en la cadena de comercialización. Para esto, será necesario promover el mercado de estos servicios en el sector rural a través del apoyo a empresas o particulares prestadores de servicios de asistencia técnica. Este servicio de transferencia y extensión de tecnología debe, cada vez más, ir dirigido a proveer habilidades empresariales y gerenciales tales como liderazgo, planeación de proyectos, finanzas, manejo de la información, estrategias de comunicación y mercadeo.

Promover la producción comercial de nuevos insumos y servicios tecnológicos

La adopción de nuevas tecnologías y el éxito de las campañas de transferencia tecnológica serán viables sólo si se dispone de la producción comercial y competitiva de los insumos y servicios que requieren esas nuevas tecnologías. Para su concreción será necesario la disposición de recursos de capital de riesgo, la promoción de alianzas estratégicas con empresas nacionales y extranjeras, el apoyo a los planes empresariales a través de diferentes servicios especializados y una mejor y mayor articulación, por ejemplo, a través de oficinas de enlace entre los grupos de investigación y los empresarios. Esto permitirá la creación y la consolidación de empresas de base tecnológica competitivas, dedicadas a la provisión de bienes e insumos, al desarrollo de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y de Manufactura (BPM).

Desarrollar agendas de investigación dirigidas a atender las necesidades de innovación en los sistemas de producción y fortalecer la institucionalidad de I&D del sector agropecuario

Los recursos disponibles para I&D se deberán dirigir principalmente al financiamiento de las agendas de investigación orientadas a atender los cuellos de botella que impiden mejorar la productividad de los sistemas productivos agropecuarios, priorizando las cadenas de aquellos productos que tienen mayores oportunidades en los mercados. Así mismo, se deberá apoyar los esfuerzos dirigidos a fortalecer la capacidad científica del sector mediante el desarrollo de tecnologías genéricas, como es el caso de la biotecnología, y el aprovechamiento de la biodiversidad y los recursos genéticos.

Lo anterior implica el desarrollo de un conjunto de mecanismos para facilitar la articulación entre instituciones, así como la definición de prioridades y criterios para la asignación de recursos por parte de todos los actores relevantes. Para esto se propone: i) avanzar en el diseño de agendas nacionales de investigación en tecnologías de base y de punta, que aseguren la pertinencia de los resultados de investigación; ii) fortalecer la capacidad de las instituciones de investigación y desarrollo sectoriales (Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria –CORPOICA-, y la Corporación Colombia Internacional -CCI-); y iii) agilizar la coordinación de estas entidades con las demás instituciones que componen el Sistema Nacional de Investigación en Agricultura –SNIA-, a través de los fondos concursales y los programas de Colciencias. De la misma manera, será necesario incentivar los centros de investigación de los gremios de producción y hacer más eficiente el uso de los fondos parafiscales con estos propósitos.

ESTRATEGIA II. MEJORAR EL ACCESO REAL A LOS MERCADOS

Abrir mercados para la producción nacional a partir de precios competitivos es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el acceso real a dichos mercados. Teniendo en cuenta que los sistemas sanitarios y la regulación técnica se han venido haciendo más complejos y exigentes, es claro que la competitividad de la producción agropecuaria depende, adicional y estrictamente, de la capacidad del país para mejorar el estatus sanitario de su producción, y para cumplir con las requisitos sanitarios y técnicos establecidos por los países de destino de las exportaciones. De la misma manera, se requieren acciones orientadas a facilitar el acceso preferencial de la producción nacional a los mercados internacionales.

Meta 4: Fortalecer el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SNMSF)

La internacionalización del comercio de productos agroalimentarios ha generado la necesidad de establecer reglas claras que permitan desarrollar un comercio seguro, en términos de sanidad e inocuidad. Esta intención de evitar trabas injustificadas o distorsiones al comercio y lograr la compatibilidad entre el comercio y la protección de la vida y la salud humana, animal y de las plantas, con base en sustentos técnicos y científicos, constituye el propósito fundamental del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) de la OMC²⁷.

²⁷ El Acuerdo de Medidas Sanitaria y Fitosanitarias- AMSF, obliga al cumplimiento de los requerimientos sanitarios exigidos por el comercio Internacional de alimentos, animales, vegetales y sus productos.

Tabla 5

Meta 4. Fortalecer el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Meta	Situación Actual	Situación 2010	Situación 2019
Mejorar el estatus sanitario de la producción agropecuaria y de alimentos del país, a través del fortalecimiento de la capacidad científica y técnica del sistema MSF, y del desarrollo de la planeación estratégica para la admisibilidad sanitaria de los productos colombianos en mercados internacionales.	Débil desarrollo del estatus sanitario de las cadenas agropecuarias y alimentarias.	100% de la superficie del país reconocida como libre de fiebre aftosa. 100% del país reconocido como libre de peste porcina clásica 40% del país reconocido como libre de New Castle 4 áreas de cultivos libres o de baja prevalencia de plagas	Mantener el estatus del país libre de fiebre aftosa Mantener el estatus del país libre de peste porcina clásica 60% del país reconocido como libre de New Castle 10 áreas de cultivos libres o de baja prevalencia de plagas
	Baja cobertura de las acciones sanitarias preventivas: BPA, BPM y HACCP*	BPA: 40% implementación en 3 cadenas agropecuarias BPM y HACCP: 50% implementación en la industria de alimentos de mayor riesgo en salud pública	BPA: 100% implementación en 3 cadenas agropecuarias y 40% en 6 cadenas nuevas. BPM y HACCP: 100% implementación en la industria de alimentos de mayor riesgo en salud pública
	Insuficiente desarrollo de la red de laboratorios, unidades de análisis de riesgo, agenda de investigación MSF, inspección, vigilancia y control, y vigilancia epidemiológica.	Red de laboratorios, unidades de análisis de riesgo, agenda de investigación MSF, inspección, vigilancia y control, y vigilancia epidemiológica: 100%	Mejoramiento continuo de la gestión y resultados de la red de laboratorios, unidades de análisis de riesgo, agenda de investigación MSF, inspección, vigilancia y control, y vigilancia epidemiológica: 100%
	Insuficiente desarrollo del Sistema de Información.	Sistema de Información 80%	Sistema de Información 100%
	Ausencia de planeación estratégica MSF y gestión de admisibilidad.	Operación de programas de planeación estratégica MSF y gestión de admisibilidad 70%	Operación de programas de planeación estratégica MSF y gestión de la admisibilidad. 100%

*BPA: Buenas Prácticas Agrícolas; BPM: Buenas Prácticas de Manufactura; HACCP: Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (por sus siglas en inglés).

La importancia de garantizar la sanidad e inocuidad en los productos agroalimentarios radica en la necesidad de disminuir el riesgo de presencia de plagas y enfermedades en los animales y plantas y de salvaguardar el bienestar de las personas, garantizando que los alimentos se comercialicen con la máxima certidumbre sobre su procedencia y calidad sanitaria. Esto se traduce en un razonable grado de confianza de los consumidores hacia los productos que adquieren y en el incremento de la probabilidad de acceder exitosamente a mercados internacionales.

En esa medida, el cumplimiento y la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias afectan el nivel de competitividad de los productos agroalimentarios. El incumplimiento de estas medidas tiene implicaciones en los costos referidos a la salud pública, en los sistemas productivos y en las transacciones comerciales. Por esta razón, es necesario fortalecer su adopción y cumplimiento con el debido soporte técnico y científico, para garantizar así un nivel adecuado de protección y brindar la seguridad requerida para el comercio, evitando que se conviertan en trabas injustificadas.

En este contexto, el Gobierno Nacional, consciente de la necesidad de fortalecer el Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SNMSF) con el fin mejorar las condiciones de sanidad e inocuidad de los productos agroalimentarios y facilitar su acceso a los mercados internacionales, planteó la Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos²⁸. Ésta adopta como bases del SNMSF los conceptos “de la granja a la mesa” y “análisis de riesgo”, entendido como la capacidad de un sistema para desarrollar sus actividades con base en los principios de evaluación, gestión y comunicación del riesgo.

Propuesta

Este componente busca mejorar el estatus sanitario de la producción de alimentos del país, por medio del fortalecimiento técnico y científico del SMSF y, a la vez, aprovechar las condiciones de competitividad y acceso de los productos en los mercados internacional y nacional, a través de la planeación estratégica y la gestión de la admisibilidad. Para cumplir con estas metas se plantean las siguientes acciones: i) fortalecer la capacidad científica y técnica del Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; ii) mejorar el estatus sanitario de la producción agropecuaria y de alimentos del país; y iii) desarrollar la planeación estratégica y la gestión de la admisibilidad sanitaria de la producción nacional en el mercado internacional.

Fortalecer la capacidad científica y técnica del Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

El adecuado desempeño del SNMSF depende, en términos prácticos, del fortalecimiento de la capacidad científica y técnica con base en el análisis de riesgo, como elemento esencial para cumplir y desarrollar las actividades que sustentan el estatus sanitario de la producción agroalimentaria del país para su comercialización en los mercados nacional e internacional. Su fortalecimiento parte de la identificación y el desarrollo de propuestas en las principales actividades, correspondientes al diagnóstico, la inspección, la vigilancia y el control, la vigilancia epidemiológica, la investigación y la evaluación de riesgo.

En este sentido, el fortalecimiento de la capacidad de diagnóstico debe partir de una evaluación que determine la capacidad mínima requere-

²⁸ Documento CONPES 3375.

rida y permita atender la demanda del SNMSF, situación a partir de la cual debe estructurarse la red nacional de laboratorios²⁹. En todos los casos, los laboratorios, de acuerdo con su categoría, deben cumplir los requisitos internacionales de acreditación, auditoría y sistemas de calidad. También deben responder a programas oficiales de diagnóstico, requeridos para brindar soporte al estatus sanitario de la producción agroalimentaria del país.

Con relación al mejoramiento en las acciones de inspección, vigilancia y control, es necesario que el país desarrolle sistemas integrados de inspección, vigilancia y control basados en el riesgo para las distintas etapas de la cadena agroalimentaria y fortalezca los controles de primera barrera en aeropuertos, puertos marítimos y pasos fronterizos, mejorando su infraestructura y garantizando su operación técnica las veinticuatro horas del día. Así mismo, el sector privado, de la mano de las autoridades oficiales, debe dar prioridad al desarrollo y a la adopción de programas preventivos, tales como las buenas prácticas agrícolas (BPA), las buenas prácticas de manufactura (BPM), el Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP, por sus siglas en inglés) y la trazabilidad, para garantizar la inocuidad de los productos agroalimentarios con base en el enfoque “de la granja a la mesa”.

De igual forma, los programas de control y erradicación de enfermedades y plagas de interés agropecuario deberán optimizar su cobertura nacional y orientarse también a mejorar la calidad y el uso de las materias primas y los insumos agropecuarios, al igual que a garantizar la inscripción de los predios, el control de la producción y la transformación, el transporte y la comercialización. Para tal fin, deben diseñarse indicadores y sistemas de evaluación y seguimiento constantes que permitan, de forma

prioritaria, mejorar el estatus sanitario en lo referente a plagas y enfermedades de interés para el comercio internacional.

De manera complementaria, el modelo de vigilancia epidemiológica precisa un rediseño de las acciones, tanto de salud animal y vegetal como de salud pública: se deben insertar actividades de vigilancia activa y reforzar las de vigilancia pasiva. El modelo exige, además, la adecuación de un sistema de información que permita monitorear y contar con información veraz y oportuna que facilite la toma de decisiones del SNMSF y la notificación internacional obligatoria.

Por otro lado, se hace necesaria la implementación de una agenda de investigación para las actividades del SNMSF que permita subsanar las limitaciones de carácter técnico y científico que actualmente sustentan las medidas adoptadas por el sistema sanitario.

Finalmente, la incertidumbre que generan las decisiones atinentes a las medidas sanitarias desarrolladas por el país reafirma la necesidad de fortalecer y conformar las unidades oficiales de evaluación de riesgos para las áreas de sanidad animal y vegetal e inocuidad de los alimentos. Estas unidades, en su más clara expresión, representan el soporte científico, técnico y socioeconómico de las acciones emprendidas por el SNMSF.

Mejorar el estatus sanitario de la producción agropecuaria y de alimentos del país

El mejoramiento del estatus sanitario se debe realizar a través del desarrollo de planes de trabajo

²⁹ Conformada por los laboratorios oficiales de referencia y los laboratorios privados autorizados. La red de laboratorios debe cubrir los campos de la sanidad vegetal y animal, de la inocuidad de los alimentos y de los factores de calidad de los recursos naturales.

específicos en las cadenas de producción agroalimentaria del país, constituyéndose en acciones que permitan mejorar las oportunidades de acceso a mercados internacionales y logren una reducción en los costos de producción y comercialización. A su vez, el mejoramiento del estatus sanitario se traduce en una gestión más eficiente por parte de las autoridades sanitarias oficiales, gracias a la disminución de costos en acciones de control y a la priorización de las actividades de mantenimiento o prevención.

Por medio de la identificación y desarrollo de metodologías y planes de trabajo orientados a establecer los requisitos y acciones MSF, se pretende mejorar el estatus sanitario específico para cada cadena productiva. Esta actividad requerirá de la adopción de mecanismos conjuntos entre los sectores público y privado.

Desarrollar la planeación estratégica y la gestión de la admisibilidad sanitaria de la producción nacional en el mercado internacional

Las políticas nacionales de inserción en el comercio internacional suponen el desarrollo de MSF orientadas al acceso real de los productos agroalimentarios nacionales. Como se ha observado, este proceso de admisibilidad es el producto de: a) un buen estatus sanitario; b) una capacidad científica y técnica capaz de sustentar las acciones MSF del país; y c) un proceso adicional de planeación estratégica y gestión para obtener autorización del país importador, previo cumplimiento de las MSF establecidas por éste.

En este sentido, el desarrollo de la planeación estratégica en términos MSF debe permitir, conforme con estudios de análisis de costo-beneficio por producto y por mercado, priorizar las áreas y acciones, teniendo en cuenta su viabilidad económica y considerando las particularidades de su implementación.

En el proceso de admisibilidad, la gestión para la expedición de las MSF por parte del país importador generalmente es un proceso incierto, que requiere del establecimiento de mecanismos de gestión eficientes que acompañen las acciones de las autoridades sanitarias y faciliten, dentro de un marco procedimental, el trabajo conjunto entre los países.

Adicionalmente, el país debe adoptar estrategias de internacionalización del sistema MSF, definiendo los procesos para la participación activa, el seguimiento y el sustento técnico de las posiciones del país por parte de los representantes en los foros multilaterales y regionales en esta materia. En esta línea, también se deben establecer mecanismos de coordinación y de complementación entre el SNMSF y las entidades promotoras de exportación.

Meta 5: Abrir los mercados para la producción agropecuaria y asegurar su permanencia

Problemática

Abrir mercados en el comercio internacional para la producción nacional a partir de precios competitivos es una oportunidad para aumentar los flujos de comercio, los cuales se traducen en mayor producción, mejores ingresos para la población y más oportunidades de desarrollo económico. En el caso de la producción agropecuaria, la apertura de los mercados permite el aprovechamiento del potencial productivo de las actividades agrícolas, incrementando su capacidad productiva, los ingresos y el empleo en el campo.

La política comercial del país en los últimos años se ha caracterizado por una marcada dicotomía: por un lado, un vigoroso proceso de apertura basado en el desmonte inmediato de una impor-

Tabla 6

Meta 5. Abrir los mercados para la producción agropecuaria y asegurar su permanencia

Meta	Situación Actual	Situación 2010	Situación 2019
<p>Buscar un mayor acceso a mercados específicos, mejorando las posición de los productos colombianos en los mercados nacionales e internacionales.</p>	<p>Existen acuerdos OMC (Ronda de Uruguay) y la CAN.</p> <p>Acuerdos de alcance parcial en el marco de la ALADI y el G3.</p>	<p>Acuerdos comerciales con EE.UU.; MERCOSUR, Triángulo Norte (Guatemala, Honduras, El Salvador), Chile, Cuba, México, Venezuela, Canadá, Unión Europea, AELC (Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein) y los países de la Cuenca del Pacífico.</p> <p>Consolidar la Apuesta Exportadora</p>	<p>TLC Japón y otros mercados asiáticos</p>

Fuente: MADR.

tante cantidad de instrumentos de protección de la producción nacional y, por otro lado, un retorno a políticas proteccionistas en respuesta a los efectos negativos del mencionado proceso de apertura.

El proceso de apertura de comienzos de los noventa se caracterizó por un desmonte importante de los aranceles, los cuales pasaron de un promedio de 30% en 1989 a 2,8% en 1996. De igual manera se eliminaron restricciones no arancelarias a las importaciones, como la sobretasa a las importaciones y los depósitos previos (Hernández y Perilla 2001).

Los efectos negativos sobre la producción y los ingresos de los productores obligaron a revertir el proceso de apertura llevado a cabo a principios de la década, implementando medidas como el sistema de aranceles variables con base en la franja de precios, el mecanismo de absorción de producción nacional y el visto bueno a la importación de algunos productos.

Es importante resaltar que estas protecciones se aplicaron, en su mayoría, a productos de consumo interno con el fin de mitigar los efectos de la volatilidad de los precios agrícolas internacionales sobre el mercado doméstico. Sin embargo, esta misma estructura favoreció que la mayoría de la producción nacional se dirigiera hacia el abastecimiento del mercado doméstico sin mejorar su competitividad, concentrando las exportaciones en unos pocos sectores representativos tales como el café, las flores, el azúcar, el plátano y el banano.

Al respecto es importante señalar, en primer lugar, que el sector no estaba preparado para enfrentarse al proceso de apertura comercial, dados los bajos niveles de competitividad de su producción, de modo que tan sólo algunos productos lograron orientarse hacia a los mercados internacionales. En segundo lugar, el retorno a una política proteccionista no incentivó lo suficiente a los productores a mejorar la

competitividad, con lo que éstos orientaron su producción únicamente al mercado interno. Estas dos condiciones impidieron que se fijara una política clara de largo plazo para el sector agropecuario, descuidándose elementos fundamentales para conquistar de manera exitosa los mercados internacionales y enfrentar la competencia doméstica.

No obstante, y como ya se ha mencionado en este documento, el sector agropecuario se ha ido ajustando poco a poco a las nuevas condiciones de los mercados internacionales, en donde productos de alto valor han empezado a consolidarse. Estas nuevas tendencias se deben potenciar dado el nuevo contexto comercial que enfrenta Colombia.

En la actualidad, el sector agropecuario enfrenta una importante reforma, derivada de la reciente agenda de negociaciones comerciales. En particular, el Gobierno Nacional adelantó con los Estados Unidos un tratado de libre comercio mediante el cual se logró el acceso al mercado norteamericano de productos del sector agropecuario con alto potencial exportador, tales como frutas y hortalizas, aceites, preparaciones cárnicas, lácteos y forestales. La mayor apertura a este mercado implica que el país fortalece su capacidad como gran proveedor, no sólo del mercado norteamericano sino también del de otros países donde los productos del sector serían competitivos.

Propuesta

Teniendo en cuenta las características del potencial productivo de la agricultura colombiana, sus posibilidades de exportación y la dinámica de los mercados mencionadas anteriormente, se hace evidente la necesidad de abrir aquellos mercados en los que dicha producción tiene grandes oportunidades. Por esta razón, sin abandonar los mercados ya consolidados, se deben buscar nuevos desti-

nos de exportación de la producción nacional, de forma que se garantice su acceso no discriminatorio y, en lo posible, preferencial, con el fin de asegurar su expansión y posicionamiento. Asimismo se deben promover nuevos usos de la producción en los mercados internos con el ánimo de incrementarla y fomentar el desarrollo rural.

Para cumplir esta meta se proponen las siguientes acciones: i) negociar acuerdos de acceso preferencial; ii) participar en Acuerdos Multilaterales y iii) promocionar la producción con mayor potencial en los mercados internacionales – Apuesta Exportadora Agropecuaria.

Negociar acuerdos de acceso preferencial

En este contexto se requiere no sólo la consolidación de una nueva oferta exportable sino también la búsqueda de mercados, especialmente a través de la firma de acuerdos comerciales con otros países y regiones, para favorecer los productos con potencial exportable, tales como las frutas, las verduras, la carne, el pescado, los lácteos, los aceites vegetales, los biocombustibles y los productos madereros. Aparte del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos es importante que se abran nuevos mercados con Centroamérica, la Unión Europea y Asia, potenciales compradores de la producción nacional. Igualmente es importante incorporar el sector agrícola al acuerdo que se tiene con México.

Participar en Acuerdos Multilaterales

Además de participar en acuerdos bilaterales, el país debe continuar sus esfuerzos por ampliar las condiciones de acceso de sus productos en el marco de las negociaciones multilaterales en donde se establecen las reglas y las disciplinas correspondientes. Si bien hoy en día Colombia tiene acuerdos regionales con la

CAN y el Mercosur, es necesario aunar esfuerzos dentro de las negociaciones multilaterales, tales como el ALCA y la OMC, con el fin de hacer más transparente el comercio mundial de productos agropecuarios.

Promocionar la producción con mayor potencial en los mercados internacionales – Apuesta Exportadora Agropecuaria

El Gobierno apoyará los productos que ofrecen un mayor potencial en los mercados internacionales, enfocando los instrumentos de política en el aprovechamiento de las oportunidades de dichos mercados y en la construcción de ventajas competitivas. Esta focalización permitirá lograr incrementos en productividad vía mayores rendimientos y menores costos unitarios de producción.

ESTRATEGIA III. PROPENDER POR LA ESTABILIDAD DEL INGRESO DE LOS PRODUCTORES Y EL INCREMENTO DE LAS INVERSIONES EN EL CAMPO

La capacidad para lograr precios al productor competitivos, puede enfrentarse a movimientos adversos de precios de mercado o a la aparición de riesgos naturales que destruyen la producción, causados por distintas fallas de mercado o fenómenos naturales, los cuales pueden, dependiendo de su severidad, anular coyunturalmente los niveles de competitividad, reducir los ingresos de los productores y finalmente desestimular las inversiones en actividades productivas. Algunas otras fallas de carácter más estructural, como la baja disponibilidad de servicios financieros o la carencia de información, pueden crear asimetrías que dificultan procesos de inversión y en general, de asignación de recursos en el sector rural. Es por lo tanto muy importante disponer de estrategias e instrumentos dirigidos a reducir el impacto de estos fenómenos, a fin de evitar la

caída o la salida de zonas dedicadas a la producción, y facilitar las inversiones en el campo.

Buena parte de los riesgos resultantes de la volatilidad de los precios de mercado, típicos de algunos productos, o de la ocurrencia de desastres climáticos, pueden ser manejados mediante el desarrollo y uso de instrumentos financieros de coberturas y seguros de carácter preventivo, pero sobretodo, de la creación de una cultura de gestión del riesgo por parte de los productores. De esta manera será posible no solo evitar pérdidas irreversibles para el productor y el sector en general, sino también reducir la carga de gastos compensatorios inesperados ‘a posteriori’ a cargo del Estado.

Como en el resto del mundo, los mercados agropecuarios en Colombia son afectados por múltiples fallas, relacionados con la no homogeneidad de los recursos naturales, con la dispersión de la población rural, con asimetrías en materia de información, baja disponibilidad de infraestructura rural, y con desventajas en el flujo de recursos financieros, entre las más notables. Estas fallas dificultan el flujo de las inversiones e incrementan los costos de comercialización y de transacción de los productos, razón por la cual es importante tomar medidas para asegurar un desempeño más eficiente de los mercados agropecuarios nacionales.

Meta 6: Propender por la estabilidad del ingreso de los productores y la ampliación de las actividades productivas

Problemática

Los esfuerzos encaminados a mejorar la eficiencia de los mercados agropecuarios deben estar acompañados de un conjunto de instrumentos que permitan reducir el impacto de la volatilidad que caracteriza a estos mercados, y

Tabla 7

Meta 6. Propender por la estabilidad del ingreso de los productores y la ampliación de las actividades productivas

Meta	Situación Actual	Situación 2010	Situación 2019
Propender por la estabilidad del ingreso de los productores y la ampliación de las actividades productivas	Sistemas de información poco confiables e inoportunos	Consolidación de La Red de Información Agraria Nacional (AGRONET). Fortalecimiento de los subsistemas de estadísticas básicas, evaluaciones por consenso y sistemas de precios	Información confiable y oportuna con adecuados canales de divulgación de acuerdo con las necesidades de cada tipo de usuario
	Pocos Acuerdos Regionales de Competitividad funcionando.	Desarrollo de las organizaciones de cadena en la producción agrícola, pecuaria, forestal y pesquera.	Alianzas productivas entre eslabones de las cadenas.
	Deterioro de malla vial principal y déficit de vías de tercera categoría. Poca navegabilidad de los principales ríos del país. Falta operación de la red férrea nacional.	Los entes territoriales han rehabilitado y construido gran parte de la red terciaria y han ampliado la disponibilidad de centros de acopio	Malla vial (troncal y transversal) y vías secundarias y terciarias en buen estado. Se cuenta con navegabilidad de los ríos del país y se tiene habilitada la red férrea nacional. Cobertura adecuada de centros de acopio.

Fuente: Misión Rural 2001, SAC.

por esa vía, propender por la estabilidad de los ingresos de los productores y la sostenibilidad de las actividades productivas. Dichos esfuerzos deben estar encaminados a facilitarle a los productores enfrentar, de una parte, las distorsiones de los mercados producto de los altos subsidios que los países industrializados proveen a su agricultura, y de otra, las volatilidades derivadas de los riesgos particulares de las actividades agropecuarias, tales como los riesgos climáticos y sanitarios, y aquellos relacionados con las fluctuaciones de precios.

La creciente internacionalización de la economía del país ha traído consigo el reto de estabilizar mercados influenciados tanto por el

comportamiento de variables internas, como por la dinámica de la economía internacional. Como consecuencia de lo anterior, la interacción entre la oferta y la demanda global tiene una incidencia creciente en la formación de precios internos, más aun cuando, en general, el país es un tomador de precios en los productos que conforman su agricultura. Adicionalmente, el impacto de la tasa de cambio sobre la competitividad de la producción nacional y el comportamiento de la balanza comercial ha cobrado particular relevancia.

De otra parte, los mercados agropecuarios, por la naturaleza de los riesgos que enfrentan,

son particularmente proclives a volatilidades que comprometen la estabilidad de los ingresos de los productores y la viabilidad de las actividades productivas. En particular, el impacto que variables exógenas a la actividad agropecuaria tales como el clima, los problemas sanitarios y las políticas agrícolas de países competidores tienen sobre la oferta de productos agropecuarios está en buena medida por fuera del control de los productores locales. En ese contexto, la existencia de mecanismos diseñados para prevenir y contrarrestar dichos impactos constituye en un elemento clave dentro del desarrollo de mercados eficientes.

El Gobierno Nacional, a través del MADR, basa la política de comercialización en el otorgamiento de incentivos, subsidios y compensaciones que protejan el ingreso de los productores rurales. Los principales instrumentos que actualmente se ofrecen son: i) Precio Mínimo de Garantía para el algodón y Apoyo Gubernamental a la Caficultura, orientados a proteger el ingreso de los productores frente a la volatilidad de los precios internacionales y de la tasa de cambio; ii) Incentivo al almacenamiento dirigido a contrarrestar el efecto negativo de la estacionalidad de la cosecha y la producción sobre los precios del arroz, el algodón y la leche; iii) Mecanismo Público de Administración de Contingentes Agropecuarios – MAC, mediante el cual se asigna un contingente, que se distribuye en condiciones de competencia directa y pública, en subastas desarrolladas en el mercado abierto de la Bolsa Nacional Agropecuaria (BNA) para maíz amarillo, maíz blanco y frijol soya; y iv) Incentivo Sanitario para banano, plátano, flores y follajes, que consiste en un apoyo directo a los productores de estos productos que mantengan un adecuado manejo fitosanitario de sus cultivos.

Recientemente, el enfoque de la política ha dado paso al desarrollo de instrumentos diseñados para abordar de manera preventiva los riesgos asociados con las actividades agropecuarias. En esa medida, de un esquema basado exclusivamente en compensaciones se ha pasado a un modelo en el cual se busca crear una cultura de gestión del riesgo apoyada en mecanismo de cobertura. En particular, se ha buscado fortalecer los mercados de coberturas (precios y tasa de cambio), futuros y seguros. Los principales instrumentos del Programa de Cobertura de Riesgos son: i) Programa de Protección de Precios para Maíz Amarillo, Sorgo y Soya, el cual consiste en brindar un apoyo directo para la toma de coberturas de precio internacional y tasa de cambio a los cultivadores y comercializadores de estos productos que comercialicen su cosecha a través de Contratos Forward o por registro de facturas; ii) Programa de Protección de Ingresos de Productores de Bienes Agrícolas Exportables (PPIPBAE), el cual promueve el uso de instrumentos de cobertura entre los exportadores más expuestos al riesgo cambiario; iii) Programa de Protección de Ingreso para Exportadores Agropecuarios, que otorga un incentivo para la adquisición de instrumentos de cobertura que permitan minimizar las pérdidas al productor por caídas en la tasa de cambio.

Adicionalmente, se estableció el Seguro Agropecuario contra Riesgos Climáticos, que es un mecanismo de protección a la inversión de los productores, que ampara contra los riesgos climáticos que afectan los cultivos de algodón, maíz, arroz, soya, banano, plátano, algodón, sorgo, caña de azúcar, tabaco, flores, bosques y contra catástrofes naturales a nivel regional. Existen dos tipos de seguros: i) el Seguro Agropecuario Tradicional, el cual cubre los riesgos de vientos fuertes, inundación y

exceso de humedad por lluvia para el banano de exportación y el riego de vientos fuertes para el plátano de exportación; y ii) el Seguro de Índices Climáticos, que ampara los riesgos de variaciones no previstas en el régimen de lluvias para los cultivos de algodón, maíz, arroz y plátano.

No obstante, aún es limitado el desarrollo de instrumentos tales como seguros contra riesgos climatológicos y de precipitación, en particular su ampliación a otros cultivos, así como de seguros contra robos e incendios y aquellos instrumentos financieros dirigidos a mitigar la variabilidad en los precios, tales como los derivados (futuros y opciones).

Propuesta

Con el fin de fortalecer la capacidad de los productores para enfrentar la volatilidad de los mercados agropecuarios, reducir su impacto sobre la estabilidad de los ingresos de los productores y la viabilidad de las actividades productivas, se busca promover una cultura de gestión del riesgo basada en un enfoque preventivo. Tras un apoyo transitorio a los productores agropecuarios para promover el uso de instrumentos novedosos para el sector, se busca el desarrollo de mercados competitivos de seguros y otros instrumentos que permitan disminuir la incidencia de la volatilidad en los ingresos del sector. Para cumplir con esta meta se proponen las siguientes acciones: i) fortalecer el mercado de seguros agropecuarios; y ii) incentivar el uso de mecanismos de cobertura y el mercado de derivados agropecuarios.

Fortalecer el mercado de seguros agropecuarios

Uno de los objetivos fundamentales de la política de gestión del riesgo en el sector agropecuario es el fortalecimiento del mercado de

seguros agropecuarios, a través de la diversificación y ampliación de la oferta de servicios, que redunden en la generación de una cultura de manejo preventivo de los riesgos a menores costos. Teniendo en cuenta la baja cobertura en términos de cultivos y zonas geográficas que tienen los seguros agropecuarios en la actualidad, y con miras a vincular un mayor número de compañías de seguros al mercado, se actualizará el mapa de riesgos agropecuarios con miras a definir las probabilidades de ocurrencia y recurrencia de fenómenos climáticos en cada una de las regiones agrícolas del país. Complementariamente, se buscará ampliar la cobertura de redes meteorológicas, a través de la homologación de estaciones públicas y privadas, que permitan aumentar la cobertura de seguros en las zonas agrícolas del país.

Tras el apoyo temporal a los productores por parte del Gobierno para cubrir los costos asociados con los seguros agropecuarios, en el 2019 se habrá logrado consolidar una oferta amplia de servicios de bajo costo, a través del aseguramiento de grupos de productores (risk pooling), soportado en una red meteorológica y un mapa de riesgos agropecuarios de cobertura nacional.

Incentivar el uso de mecanismos de cobertura y el mercado de derivados agropecuarios

En el corto plazo se debe promover el uso de mecanismos de cobertura de precios y de tasa de cambio entre los productores agropecuarios, los cuales están disponibles en el mercado financiero colombiano para otros sectores, con el fin de mitigar la volatilidad de estas variables. La compensación temporal y decreciente de los costos asociados con el uso de estos instrumentos por parte del gobierno, incentivará el acceso generalizado

de los productores agropecuarios a productos novedosos del sistema financiero privado.

En 2019 se habrá consolidado un mercado de derivados asociados con las actividades agropecuarias, donde los productores y comercializadores usarán sistemáticamente contratos de futuros y opciones para mitigar los riesgos asociados con la volatilidad de los precios y la tasa de cambio.

Meta 7: Incrementar el financiamiento para el sector agropecuario y desarrollar el sistema financiero rural

Problemática

La importancia del financiamiento en el sector agropecuario radica en asegurar un flujo de recursos que conduzca a un nivel adecuado de inversión, de forma tal logre que se el nivel esperado de producción y de ingresos. Así mismo, el financiamiento facilita el acceso a los factores productivos y a la innovación tecnológica, con lo cual también contribuye a mejorar la competitividad de la producción.

El financiamiento de las actividades productivas del sector agropecuario comprende diferentes líneas de acción, entre las cuales se destacan la colocación de recursos por medio de la vía tradicional del crédito bancario, el financiamiento a través del mercado de capitales y el diseño de servicios adecuados a las condiciones rurales de la producción.

En el caso colombiano, los problemas de financiamiento del sector agropecuario se resumen en: a) baja disponibilidad de recursos dirigidos al sector; b) limitado acceso a los servicios financieros rurales, principalmente por parte de los pequeños productores, c) escaso desarrollo del sector financiero rural, que se evidencia en la poca cobertura de ins-

tituciones financieras privadas y la limitada diversificación de instrumentos financieros de la banca; y d) el incipiente desarrollo del mercado de capitales como mecanismo de financiamiento para el sector.

Comparado con el tamaño de la producción del sector, el nivel de financiamiento del sector agropecuario es bajo. Mientras la profundización financiera para el total de la economía en el 2006 (entendida como la proporción de la cartera en relación al PIB total) fue de 26%, en el caso del sector agropecuario ésta fue de tan sólo 11%. Vale la pena destacar que para el 2004, países como India, Brasil y Corea llegaban a 23%, 34% y 50% respectivamente.

La escasa asignación de recursos al sector agropecuario, en comparación con otros sectores, se debe principalmente a la existencia de riesgos adicionales en la actividad agropecuaria, tales como los factores climáticos, los problemas sanitarios de los cultivos y las fluctuaciones de los precios en los mercados de insumos y de productos finales. Particularmente en el caso colombiano, la violencia es un factor adicional de riesgo. Esto afecta la estabilidad de los ingresos de los productores, lo que a su vez desincentiva la asignación de recursos por parte de los intermediarios financieros privados.

El financiamiento del sector en Colombia depende fundamentalmente del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, cuyo principal institución es FINAGRO, que actúa como banca de segundo piso³⁰ y cuya principal fuente de recursos son las inversiones forzosas realizadas por los intermediarios financieros. A través de esta insti-

³⁰ Un banco de segundo piso es aquel que opera por medio del mecanismo de redescuento

Tabla 8

Meta 7. Reducir el impacto de la volatilidad de los mercados

Meta	Situación Actual	Situación 2010	Situación 2019
Reducir el impacto de la volatilidad de los mercados	Enfoque reactivo frente a los riesgos y volatilidades de los mercados agropecuarios	Incipiente uso de instrumentos preventivos frente a volatilidades del mercado y riesgos de la actividad agropecuaria	Cultura de gestión del riesgo generalizada entre productores y comercializadores agropecuarios
	Cobertura del seguro agropecuario: banano de exportación, algodón, arroz, soya, maíz, plátano, palma, tabaco, caña de azúcar, flores.	Mayor utilización del seguro agropecuario, intensificando campañas de información y difusión de los seguros entre los productores agropecuarios.	Uso generalizado del seguro agropecuario entre los productores agropecuarios
	Apoyo a la adquisición de coberturas de tasa de cambio para productos exportables (caña de azúcar, palma africana, camarón y tilapia, frutales incluido plátano, leche y sus derivados, carne de bovino, cacao, tabaco)	Generalización del uso de las coberturas de precio y tasa de cambio entre los productores y disminución de los recursos públicos destinados a financiarlas	Uso generalizado de mecanismos de cobertura de precios y tasa de cambio ofrecidos por el sector privado a los productores agropecuarios
	Apoyo a la celebración de contratos forward para productores de maíz amarillo, sorgo y soya	Mayor utilización del mercado de futuros por parte de los productores agropecuarios y disminución de los apoyos y compensaciones por parte del Estado	Desarrollo y uso generalizado del mercado de derivados (futuros y opciones) entre los productores y comercializadores agropecuarios

tución se financian necesidades de capital de trabajo e inversión en todo el proceso productivo, desde la producción hasta la comercialización. Entre 2002 y 2006³¹, la cartera de FINAGRO se incrementó un 111,4%, alcanzando un valor de 4.214.984 millones de pesos. De la misma manera, los créditos otorgados aumentaron en un 140%, llegando a colocar recursos por un valor de 2.365.402 millones de pesos en el 2006.

Otra fuente de financiamiento para el sector son los instrumentos que ofrece la BNA, principalmente a través de las operaciones de mercado abierto. El instrumento más utilizado es el de las coberturas a la tasa de cambio, el

³¹ Se refiere a contratos de compra y venta futura de divisas a una tasa pactada con anticipación, con el fin de eliminar el riesgo asociado con variaciones en la tasa de cambio.

cual creció un 500% entre el 2000 y el 2006, pasando de 60.907 a 365.610 millones de pesos. No obstante, a pesar del buen desempeño de estas operaciones, la diversificación de los instrumentos financieros que ésta ofrece es limitada, por ejemplo, el desarrollo de otros derivados financieros es aun incipiente, limitando las posibilidades de financiamiento y formación de precios para las actividades agropecuarias.

La problemática del acceso a los recursos financieros afecta principalmente a los pequeños productores, quienes en 2006 sólo tuvieron una participación de 25,8% en los créditos FINAGRO, mientras la participación de otros productores fue de 74,2% (World Bank, 2006) para el mismo año. Además, cerca del 8% de los hogares y de las empresas rurales tienen acceso a créditos formales. Así mismo, se identifica un incipiente acceso a servicios financieros adicionales como el ahorro, que ha disminuido de 35% de los hogares rurales, a finales de los noventa, a 20% en el 2003 (Banco Mundial, 2003).

El limitado acceso de los pequeños productores y de los hogares pobres a servicios financieros rurales -particularmente créditos- se debe en parte a que los clientes no cumplen los requisitos que exigen las instituciones financieras en términos de garantías, ingresos y documentación. Cabe destacar que los solicitantes de crédito incurren en altos costos de transacción, relacionados con la evaluación crediticia, los desplazamientos a las sucursales bancarias y el tiempo de aprobación del crédito. En el caso de otros servicios financieros, como el ahorro, se presenta un acceso restringido debido a que éstos no son suficientemente adecuados a las necesidades del sector rural, al tiempo que conllevan costos tales como las cuotas de manejo y los saldos mínimos que desincentivan su uso. Adicionalmen-

te, el impuesto a las transacciones financieras y las tasas de interés reales negativas, hacen poco atractivas las cuentas de ahorro como depósito de fondos (Banco Mundial, 2003).

Finalmente, se evidencia un escaso desarrollo del sistema financiero rural que se refleja en una cobertura insuficiente de servicios financieros prestados por instituciones financieras privadas en las zonas rurales. En efecto, el 83% de la población rural de Colombia y 68% de los municipios rurales disponen de por lo menos una institución bancaria, sin embargo, esta cobertura responde en su gran mayoría a sucursales del Banco Agrario, institución que tiene presencia en 89% de los municipios con menos de 10.000 habitantes (Banco Mundial, 2003). La baja participación del sector privado se debe a los altos costos operacionales y de seguridad que deben enfrentar, debido a la dispersión geográfica de los asentamientos rurales y a su baja densidad poblacional.

Propuesta

Teniendo en cuenta la problemática del sector financiero rural, para alcanzar la meta de producción agropecuaria para el 2019 y enfrentar exitosamente la internacionalización de la economía, es necesario aumentar significativamente la profundización financiera del sector agropecuario por lo menos a un 40% del PIB agropecuario, con base en una mayor participación de los intermediarios privados y la diversificación y adecuación de los servicios financieros prestados. Adicionalmente, para 2019 se habrán implementado nuevas tecnologías financieras que se adapten al medio rural, capaces de satisfacer de manera formal las necesidades financieras de los pobladores rurales. Para tal efecto, es necesario mejorar el acceso de los pequeños productores al crédito y el ahorro con el fin de ampliar la base

social de la producción del sector y desarrollar el sistema financiero en términos de cobertura y de diversificación de servicios adecuados a la población rural. Para cumplir con esta meta se proponen las siguientes acciones: i) incrementar el financiamiento rural; ii) mejorar el acceso al financiamiento, principalmente de los pequeños productores; iii) desarrollar los servicios financieros de la banca rural; y v) profundizar el mercados de capitales.

Incrementar el financiamiento para el sector rural

Con el fin de lograr niveles de inversión adecuados que permitan sostener el crecimiento de la producción agropecuaria, es necesario incrementar la profundización financiera, principalmente a través de la promoción de una mayor participación de la banca privada. En esta dirección resulta importante revisar las fuentes de financiamiento del sector, entre ellas el esquema de inversiones forzosas a través de Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA), base del fondeo de Finagro, con el fin de explorar nuevos instrumentos de política que le permitan tanto a Finagro como a la banca privada enfrentar los problemas que dificultan la asignación de mayores recursos al sector. Adicionalmente, se deben buscar mecanismos que permitan solucionar el descalce entre los activos y pasivos de las entidades financieras (gap de liquidez) para financiar inversiones de largo plazo propias del sector agropecuario. Al respecto, mecanismos de financiación para las instituciones financieras tales como la financiación a través de titularizaciones de cartera agropecuaria de largo plazo y los créditos con la banca multilateral en condiciones preferenciales, pueden complementar las fuentes actuales de fondeo, ampliando la disponibilidad de recursos para la financiación de las actividades agropecuarias.

Mejorar el acceso al financiamiento, principalmente de los pequeños productores

Con el objetivo de facilitar el acceso a los servicios financieros, principalmente el de los pequeños propietarios y el de otros segmentos vulnerables, es necesario flexibilizar los esquemas de garantías exigidos para los créditos otorgados por la banca, buscando adecuar dichos requerimientos a las realidades de los negocios rurales. Con respecto a los esquemas de garantías, es importante revisar otros mecanismos que permitan a los intermediarios financieros asumir y reducir los riesgos inherentes a este tipo de financiamiento, en particular los relacionados con modelos microfinancieros basados en el flujo de caja de los proyectos.

El impulso a las microfinanzas rurales y su consolidación institucional, por lo tanto, permitirán a la población de escasos recursos y a los pequeños productores tener acceso al crédito, a los seguros y a otros servicios financieros. Para ello, se debe desarrollar la política de microfinanzas buscando privilegiar a los ciudadanos que están por fuera del sistema financiero tradicional y que no cuentan con garantías para acceder al mismo y especialmente, aquellos que se encuentran en zonas rurales apartadas.

Desarrollar los servicios financieros de la banca rural

El desarrollo del sistema financiero comprende la presencia física de instituciones financieras y la ampliación y diversificación de la oferta de servicios financieros adecuados a las necesidades de la población rural. En cuanto a la cobertura, se deben desarrollar mecanismos que permitan a los intermediarios financieros atenuar los excesivos costos operacionales que implica su expansión en

el sector rural. De otra parte, es indispensable desarrollar servicios adecuados de ahorro, seguros, fondos de capital de riesgo, etc., que se ajusten a las características de la producción y de los pobladores rurales.

Adicionalmente se promoverán las técnicas de financiamiento basadas en los activos, como el arrendamiento financiero (leasing) y el factoraje (factoring), con miras a ayudar a pequeñas empresas y productores a financiar sus actividades a través del sistema financiero formal. Complementariamente, el desarrollo de nuevos canales de distribución de servicios financieros a partir de la incorporación de nuevas tecnologías buscará mejorar el acceso de la población rural a servicios financieros formales.

Profundizar el mercado de capitales

Se deben impulsar instrumentos de financiación orientados a canalizar recursos de inversión a través de titularizaciones, bonos, acciones y/o operaciones ofrecidos en los sistemas de la BNA, con el ánimo de crear canales para atraer fondos privados y dirigir recursos al sector rural.

Meta 8: Mejorar el desempeño de los mercados

Problemática

La existencia de múltiples fallas características de los mercados agropecuarios puede conducir a mayores costos de comercialización y transacción de los productos agropecuarios, y por lo tanto reducir la competitividad o la productividad alcanzadas en los sistemas productivos, o desestimular el flujo de inversiones al campo. Algunas de estas fallas son más bien de carácter estructural, como son la inexistencia de información oportuna, la insuficiencia de infraestructura rural, y la débil articulación entre los actores y las actividades de

las cadenas productivas a través de las cuales los productos llegan al mercado final.

Para generar una dinámica de inversión en el sector agropecuario es necesario garantizar que el proceso de toma de decisiones se desarrolle dentro de un contexto transparente y estable, con el fin de minimizar el riesgo y brindar mayor certidumbre. Por lo tanto, se hace urgente mejorar los sistemas de información sobre el sector y generar espacios de negociación entre los diferentes eslabones de las cadenas productivas, a fin de reducir los costos de transacción.

En Colombia, la atomización de la información y el hecho de que sea poco confiable y oportuna, aunada a la escasa formación empresarial en la etapa productiva, de comercialización y mercadeo, dificultan el proceso de toma de decisiones técnicas, comerciales y financieras en los procesos productivos, lo que se ha constituido en una barrera para el desarrollo de las ventajas competitivas del sistema productivo.

La información agropecuaria recolectada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas, hace referencia a variables como área, producción, rendimientos, precios y volúmenes transados, presupuesto, inversiones sectoriales e inteligencia de mercados. No obstante, la base de información por consenso presenta dificultades en términos de confiabilidad estadística en sus estimaciones, lo que genera discrepancias entre las cifras oficiales y las que manejan los gremios.

Existe una deficiencia en la articulación de los diferentes eslabones de las cadenas productivas, derivada en su gran mayoría de la falta de información, de la concentración del poder del mercado y de la formación de oligopolios por parte de ciertos agentes participantes en las cadenas de agregación de valor.

Tabla 9

Meta 8. Incrementar el financiamiento para el sector agropecuario y desarrollar el sistema financiero rural

Meta	Situación Actual	Situación 2010	Situación 2019
Incrementar el financiamiento para sector agropecuario y desarrollar sistema financiero rural.	Profundización financiera del 11%	Profundización financiera del 22%	Profundización financiera del 40%
	Instrumentos de financiamiento rural: crédito, incentivos (ICR, CIF).	Desarrollo de nuevos instrumentos de financiamiento rural: crédito, ahorro, seguros, opciones, futuros financieros, transferencias, oferentes de servicios.	Amplio portafolio de servicios financieros (productos y oferentes).
	Escasa inversión en el sector rural.	Desarrollo de esquemas de inversión para canalizar recursos de fondos privados de inversión. Desarrollo del mercado de capitales	Dinamización del mercado de capitales y de esquemas de inversión para canalizar recursos de fondos privados
	Desarrollo informal de las microfinanzas en el sector rural.	Regular el desarrollo y la operación de las microfinanzas e incentivar la participación de nuevos operadores.	Dinamización de las microfinanzas en el sector rural: microcrédito, microahorro, microseguros

Fuentes: FINAGRO y Banco Mundial.

Otra de las limitaciones importantes de la competitividad del sector agropecuario tiene que ver con las deficiencias en términos de la infraestructura necesaria para el desempeño del sector (malla vial, puertos, navegabilidad de los ríos y centros de acopio de la producción nacional). Hay una inadecuada provisión de carreteras en la red terciaria, que es la que se utiliza especialmente para comercializar la producción agropecuaria; no se cuenta con centros de acopio para el almacenamiento y la distribución, y la red de frío³² es inapropiada. Tampoco existe

una infraestructura portuaria que responda a las necesidades comerciales del sector, y la navegabilidad de los ríos es limitada.

Propuesta

Con el fin de asegurar la competitividad del sector agropecuario, tanto en el mercado interno como en el externo, se requiere el desarrollo

³² Infraestructura en la cual se almacenan productos que requieren temperaturas bajas.

eficiente de los mercados y la reducción de las fallas que se presentan en la producción y la comercialización de los productos agropecuarios. En este sentido se requieren esfuerzos públicos y privados para la consolidación de la producción en los diferentes mercados a través del desarrollo de sistemas de información oportunos, pertinentes y accesibles, la consolidación de la gestión de las cadenas productivas y los avances que se logren en materia de infraestructura. Estos esfuerzos, sin duda alguna, mejorarán la calidad de la producción agropecuaria nacional.

Para cumplir con esta meta se proponen las siguientes acciones: i) consolidar los sistemas de información; ii) impulsar la gestión de cadenas; y iii) mejorar la infraestructura de transporte y comercialización.

Consolidar los Sistemas de Información

La información demandada para la modernización y racionalización de la producción y los mercados varía de acuerdo con los segmentos definidos. No obstante, en el sector agropecuario ésta se puede agregar en dos áreas de acuerdo con los procesos de toma de decisiones: la de planificación macro y microeconómica (producción y comercialización)³³. En este sentido, los esfuerzos adelantados por parte del MADR y del Departamento Nacional de Estadística (DANE) deben buscar la generación y difusión de información estadística y de mercado que soporte el proceso de diseño de políticas y guíe las decisiones de inversión en el sector.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que la información es estratégica para la competitividad y la eficiencia de los mercados, se propone en el mediano plazo garantizar el acceso oportuno de los productores, empresarios, agentes públicos y organizaciones sociales a la información en todas las etapas de la cadena producti-

va, con el fin de reducir la incertidumbre en sus decisiones económicas. Al respecto, se buscará la incorporación de nuevos canales de difusión de la información hacia los distintos agentes de la cadena, especialmente aquellos que garanticen el acceso por parte de los productores.

Para el 2019 se espera fortalecer los sistemas de información de tal manera que se garantice el desarrollo y la mejora de los mecanismos de generación y acceso a información básica pertinente para el sector rural. Las estrategias de la política de información sectorial deberán desarrollar estándares de calidad en la generación y disponibilidad de la información, que permitan corregir las imperfecciones existentes en cuanto a compatibilidad, flujo, oportunidad y acceso, y adicionalmente procurar la cultura de uso y generación de información por parte de los actores vinculados a las actividades sectoriales. Para el efecto, bajo el liderazgo del DANE, como entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia, se fortalecerán los procesos de generación de información relevante para el sector agropecuario.

En particular, se desarrollará un Sistema Nacional de Estadística basado en información censal rural y de costos de producción. Dicho sistema buscará articular los distintos canales de recolección, proceso y difusión de información con que actualmente cuenta el sector, buscando explotar

³³ Costos de producción, oferta y precios de insumos en mercados locales y regionales; tendencias de precios en los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales; oferta de servicios comerciales, de seguros, de transporte; paquetes tecnológicos en producción, sanidad, beneficio, transformación, empaque, calidades; normas para la gestión empresarial, tributación; oferta de instrumentos e incentivos de la política pública y de los planes de inversión pública en los niveles locales, regionales y nacionales.

las sinergias y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos destinados a este campo. Hará parte de este sistema un sistema de información territorial para la planeación, la evaluación y el seguimiento de la inversión en desarrollo rural.

Impulsar la gestión de cadenas

En el mediano plazo se espera consolidar la estrategia de implementación de los Acuerdos Regionales de Competitividad para las cadenas productivas, identificando los principales núcleos de desarrollo en los cuales se presentan ventajas comparativas y competitivas. Así mismo, se espera consolidar alianzas productivas con el fin de elevar el potencial competitivo de las regiones, disminuir los riesgos de inversión de carácter tecnológico, comercial y financiero, asociados con los encadenamientos productivos, construyendo espacios de cooperación y equidad entre el Estado, el sector privado y las comunidades rurales.

En 2019, la gestión de cadenas se fortalecerá y afianzará con la puesta en marcha y la implementación de los pilares establecidos en la ley 881 de 2003, mediante la cual se crearon las organizaciones de cadena. Estas organizaciones propugnarán los acuerdos de mejora de la productividad y la competitividad, el desarrollo de un mercado de bienes y factores productivos que permita reducir los costos de transacción entre los distintos agentes de la cadena y la conformación de alianzas estratégicas, vinculando a pequeños productores y grandes empresarios a estos acuerdos. Este instrumento tendrá en cuenta el manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, la formación de recursos humanos y la investigación y el desarrollo tecnológico.

Mejorar la Infraestructura de transporte y comercialización

El Gobierno Nacional ha planteado en el mediano y largo plazo una Política Integral de Infraestruc-

tura Vial, orientada a mejorar la competitividad y productividad del país a través de dos componentes complementarios: un programa de rehabilitación y mantenimiento integral de la red de carreteras a cargo de la Nación, y un programa de infraestructura vial de integración y desarrollo regional.

Estos esfuerzos de mejoramiento de la infraestructura vial deben compartirse con las entidades territoriales a fin de alcanzar mejores desarrollos en obras de tercera categoría, las cuales hacen parte del ámbito de acción de dichas entidades. Dichos esfuerzos se requieren también para reducir costos en el proceso de comercialización de los productos agropecuarios.

Igualmente, y con el fin de disminuir los costos de transporte, se invertirán recursos del Gobierno Nacional en la recuperación de la navegabilidad de los principales ríos del país y en la habilitación de la red ferroviaria nacional.

De otra parte, el incremento de la producción agropecuaria a 2019 requiere centros de acopio que garanticen el mercadeo de dicha producción. En tal sentido, el Gobierno fomentará la construcción y la adecuación de centros de acopio mediante instrumentos de financiación adecuados.

Finalmente se espera hacer eficientes los sistemas de comercialización agropecuarios a través de la consolidación de los nexos entre el inversionista urbano y el rural mediante el fortalecimiento de instrumentos como la Bolsa Nacional Agropecuaria (BNA), con el propósito de reducir la incertidumbre de los productores y mejorar su capacidad de negociación. A la vez, esto permitirá reducir los costos de transacción en las cadenas comerciales y aumentar la competitividad del sector, generándole mayores ingresos al productor gracias a la eliminación de los intermediarios.

ESTRATEGIA IV. DESARROLLO RURAL: REDUCIR LA POBREZA Y GENERAR NUEVAS OPORTUNIDADES PARA EL CAMPO

El desarrollo rural y, en particular, la reducción de la pobreza en el campo requieren fundamentalmente el mejoramiento de la capacidad de los pequeños campesinos para generar ingresos y la facilitación de su acceso a un conjunto de bienes públicos con el fin de superar las limitaciones –las “trampas de pobreza”– que les impiden aprovechar las oportunidades del crecimiento económico. Dadas las condiciones de orden público que afectan importantes extensiones del campo colombiano, el desarrollo rural exige también la búsqueda de alternativas productivas para propiciar la ocupación lícita del territorio.

La capacidad de los pequeños productores para generar ingresos depende del acceso a los factores productivos primarios y a la asistencia técnica con el fin que puedan hacer un uso eficiente de los mismos. Además, trasciende las actividades de producción primarias, incluyendo aquellas asociadas con el procesamiento de la producción y a la prestación de servicios.

Meta 9: Promover el acceso a la tierra y fortalecer los derechos de propiedad de la misma

Problemática

El acceso limitado de los pequeños productores a la propiedad de la tierra es una grave restricción a la generación de ingresos y, además, reduce los incentivos para hacer un uso más eficiente de la misma. Una característica propia del campo colombiano es la elevada concentración de la propiedad de la tierra y, en consecuencia, de un lado, la predominancia de minifundios con escalas de producción

ineficientes y, de otro, la existencia de grandes latifundios con tierras subutilizadas en ganadería extensiva o simplemente inexploradas. Esta situación se refleja en el alto coeficiente de Gini calculado a partir del valor de la tierra, el cual se ubica, en el caso colombiano, en 81%³⁴ (Offstein y Hillón 2005).

Por naturaleza, la tierra es un bien que resulta atractivo acumular por sus múltiples usos, como servir de garantía para acceder al crédito, convertirse en un mecanismo de reducción de riesgos y ser una fuente de ingresos a través del arrendamiento y la urbanización, y por su tendencia a valorizarse. Particularmente en el caso colombiano existen, además, incentivos perversos que facilitan la existencia y el reforzamiento de una estructura de la propiedad basada en grandes propiedades deficientemente explotadas.

Un factor que ha contribuido a la concentración de la propiedad en Colombia y, por lo tanto, a limitar la movilidad del mercado de tierras y el uso eficiente del suelo es el sistema tributario actual, que incentiva perversamente la acumulación de tierras subutilizadas, en la medida en que el costo de oportunidad de no usarlas productivamente es relativamente bajo. Lo anterior se evidencia en el hecho de que 57,4% de los predios rurales no tienen actualizado el avalúo a 2007 y, por ende, la base sobre la cual se calcula el impuesto predial no corresponde a su valor comercial. Esto se ha acentuado por cuenta del marco normativo vigente. Así, la Ley 44 de 1993 determina que el reajuste del avalúo catastral no sea

³⁴ El coeficiente de Gini para la tenencia de la tierra es de 85%, según el mismo estudio. Se debe considerar que el cálculo de este coeficiente a partir del valor (avalúo) del predio puede ser menos sesgado en la medida en que incluye ciertas características de los terrenos como la calidad del suelo. Sin embargo, es importante tener en cuenta que los retrasos en las actualizaciones catastrales afectan seriamente esta medición.

Tabla 10

Meta 9. Promover el acceso a la tierra y fortalecer los derechos de propiedad de la misma

Meta	Situación Actual	Situación 2010	Situación 2019
Promover el acceso a la tierra y fortalecer los derechos de propiedad de la misma	Distribución de la tierra por extinción de dominio: 29.416 Ha. aptas para ser distribuidas	Distribución de la tierra por extinción de dominio: 130 mil has	Distribución de la tierra por extinción de dominio: 1 millón de has.
	Distribución de la tierra por parte del Estado.	120 mil has. compra directa	Mercado de tierras dinámico y fácil acceso.
	42,6% de la superficie rural actualizada catastralmente	80% de la superficie rural actualizada catastralmente ³⁵	100% de la superficie rural actualizada catastralmente

inferior a 70% ni superior a 100% del IPC, alejando sistemáticamente el valor catastral de los predios de su valor comercial y reduciendo aún más su potencial tributario (Kalmanovitz y López 2006). Además, la Ley 101 de 1993 establece que a los predios rurales ubicados en zonas donde únicamente se puede hacer uso productivo agropecuario de ellos de acuerdo con las normas municipales no se les aplicarán factores de valorización como el desarrollo industrial o turístico (DNP 2004). Finalmente, a estos hechos se les suma la baja capacidad de los municipios, especialmente de los rurales, de recaudar eficientemente el impuesto predial, a lo que se agrega la ausencia de incentivos a los municipios que cuentan con fuentes alternativas de financiación, particularmente transferencias del gobierno central y regalías.

Además, el bajo nivel de formalización de los títulos de propiedad de la tierra, especialmente en el caso de los pequeños productores –situación predominante en el campo colombiano–, ha dificultado las transacciones y la movilidad de la tierra, limitado su uso como garantía para

el acceso a otros recursos y propiciado su enajenación irregular y la inseguridad jurídica en general. Este hecho es particularmente relevante en las regiones afectadas por problemas de orden público, en la medida en que los procesos de recuperación de tierras y de retorno de los campesinos al campo se pueden ver limitados a pesar de los importantes avances que se han hecho en seguridad rural.

Por otra parte, el flujo de dineros ilícitos al mercado de tierras lo ha distorsionado y ha llevado los precios a niveles especulativos, que no guardan relación con el potencial productivo del suelo, y limitando aún más el acceso de los pequeños productores. Igualmente, los problemas de inseguridad en ciertas regiones han llevado a que, en regiones que cuentan con seguridad, los precios de las tierras estén altamente distorsionados en la medida en que se desvincula su valor comercial del potencial productivo de la misma.

³⁵ Este valor corresponde al 100% del universo de predios que se les podría hacer actualización catastral

Propuesta

Sobre la base de que la tierra es un activo productivo importante en la generación de ingresos, para el 2019 será necesario mejorar el acceso a la tierra, en especial por parte de los pequeños campesinos, desarrollar reglas de juego que contribuyan a: la formalización de la propiedad, dinamizar el mercado de la tierra y promover el uso eficiente del suelo. Para lograr esta meta se propone las siguientes acciones: i) redistribuir la tierra resultante de la extinción de dominio; ii) redistribuir la tierra por medio de la compra del Estado; iii) promover la formalización de la propiedad de la tierra; y iv) desarrollar el mercado de tierras.

Para alcanzar esta meta se proponen las siguientes acciones:

Redistribuir la tierra resultante de la extinción de dominio

Se redistribuirán, entre aquellos productores objeto de reforma agraria, las tierras con vocación productiva que han sido objeto de extinción de dominio. Adicionalmente, se requerirá destinar recursos suficientes a los proyectos productivos en las tierras redistribuidas provenientes de dicha extinción.

Redistribuir tierra por medio de la compra del Estado

Esta será una medida complementaria a la anterior, y sólo se llevará a cabo de manera excepcional. Para hacer efectiva esta propuesta, será necesario manejar una bolsa de compra y distribución de tierras sobre la base que la tierra es el factor productivo esencial en los sistemas productivos agropecuarios.

Promover la formalización de la propiedad

Con el fin de promover un uso eficiente del suelo y facilitar las transacciones en el

mercado de tierras, se buscarán mecanismos para reducir los costos de transacción asociados con la formalización de los derechos de propiedad sobre la tierra de los habitantes rurales. Particularmente, con el fin de incentivar la formalización de los derechos de propiedad rural, se buscará facilitar los procedimientos y costos de registro de predios en el catastro.

De la misma manera, con el propósito de recuperar las tierras de quienes han sido forzados de una u otra forma a renunciar a su tenencia, se establecerá un Programa de Recuperación de Tierras, el cual buscará recuperar las tierras de quienes tras ser desplazados por los grupos armados ilegales perdieron el dominio sobre sus predios, de quienes fueron obligados a vender sus predios a precios por debajo de su valor de mercado y de quienes, siendo parceleros, hayan sido intimidados, expulsados y/o sustituidos por testaferros.

Desarrollar el mercado de tierras

Se requiere contribuir a la movilidad del factor tierra y desincentivar la acumulación de tierras para un uso no productivo a través de la actualización catastral y el recaudo eficiente del impuesto predial. Para el efecto se promoverá la compra de predios ociosos por parte del Estado a su valor catastral con el fin de incentivar tanto la actualización de los avalúos catastrales rurales por parte de los propietarios como la utilización eficiente del suelo de acuerdo con su potencial productivo. De manera complementaria se introducirán instrumentos de política que incentiven la actualización del catastro municipal y el recaudo efectivo del impuesto predial. También se deberá garantizar un acceso equitativo basado en medidas alternativas como el subsidio a los arrendamientos y los comodatos.

Meta 10: Mejorar la empresarización y los procesos de asistencia técnica de los pequeños productores agropecuarios, y promover la diversificación de los ingresos

Problemática

Una de las características del sector agropecuario colombiano es que, en general, los pequeños y medianos productores rurales tienen un bajo nivel empresarial y no cuentan con la suficiente cohesión social ni la capacidad organizativa para consolidar esquemas asociativos que les permitan articularse directa o indirectamente con la agricultura empresarial y, así, diversificar sus fuentes de ingresos. Entre los factores que explican esta problemática, además de los aspectos de carácter sociocultural y la falta de desarrollo de capacidades, se pueden enunciar las dificultades para acceder a los recursos financieros y tecnológicos y a los diferentes mercados.

Las microempresas rurales se caracterizan por utilizar mano de obra familiar no remunerada, no llevar contabilidad de costos de producción y registrar mala calidad, pequeños volúmenes de producción, bajos niveles de capital humano, dispersión de actividades y grandes distancias de los centros de mercado (MADR 2004). En la actualidad, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adelanta los programas Desarrollo de Oportunidades de Inversión y Capitalización de Activos de las Microempresas Rurales y Alianzas Productivas, orientados a mejorar las condiciones de los pequeños y medianos productores rurales, los cuales, aunque presentan resultados positivos, deben mejorar en términos de cobertura e impacto. Fuera de esto existen experiencias importantes, promovidas por el sector privado, que demuestran que la asociatividad de los pequeños productores incide en la mejora de los ingresos, como lo demuestra Indupalma.

Un fenómeno importante de las últimas décadas es el notable incremento de los cultivos ilícitos como

alternativa de generación de ingresos para muchos pequeños campesinos. Los beneficios percibidos por la dedicación a los cultivos ilícitos son mucho mayores que los de la agricultura tradicional, aunque el riesgo asociado es también mayor. Esto ha llevado a que en las regiones donde se encuentran sea muy difícil desarrollar alternativas productivas que compitan con esta actividad. No obstante, en los últimos años, de acuerdo con el Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), se ha reducido en 52% la superficie sembrada, al pasar de 163.000 hectáreas en 2000 a 78.000 hectáreas en 2006.

Propuesta

El campo colombiano requiere del fortalecimiento de un conjunto de actividades fundamentales para que los pequeños productores puedan mejorar la capacidad para generar ingresos. Para esto será necesario desarrollar instrumentos adecuados para promover la empresarización, la asistencia técnica y la asociatividad, en especial para sustituir aquellos provenientes de los cultivos ilícitos. Para cumplir con esta meta se proponen las siguientes acciones: i) apoyar el desarrollo de empresas rurales, especialmente de los pequeños y medianos productores y ii) desarrollar alternativas para la sustitución de cultivos.

Apoyar el desarrollo de empresas rurales, especialmente de los pequeños y medianos productores

Se deberá fortalecer y desarrollar el mercado de la asistencia técnica, la formación organizacional y empresarial, y el desarrollo de esquemas asociativos entre pequeños, medianos y grandes productores para el desarrollo de proyectos productivos bajo el enfoque de cadena productiva. Para ello, se apoyará el desarrollo de procesos de planificación y ordenamiento del desarrollo rural, tendientes a promover encadenamientos productivos competitivos. De la misma manera, se estimulará la creación y capitalización de

Tabla 11

Meta 10: Mejorar la empresarización y los procesos de asistencia técnica de los pequeños productores agropecuarios y promover la diversificación de los ingresos

	Situación Actual	Situación 2010	Situación 2019
Mejorar la empresarización y los procesos de asistencia técnica de los pequeños productores agropecuarios y promover la diversificación de los ingresos	40% del empleo rural no agropecuario (datos promedio 2006 ³⁶)	Instrumentos de política implementados para la empresarización del sector	50% del empleo no agrícola generado por empresas eficientes que prestan servicios a la producción primaria.
	235.086 familias han reorientado sus actividades ilícitas a producción lícita.	43.000 familias adicionales han reorientado sus actividades ilícitas a producción lícita	Ninguna familia dedicada a producción de cultivos ilícitos

empresas para la producción, transformación, comercialización y distribución de bienes y servicios agrícolas y agroindustriales.

Así mismo, con el objeto de diversificar el uso y aprovechamiento de los recursos naturales asociados a la agricultura (tierra, agua, flora, fauna y recursos genéticos), se apoyará el desarrollo de empresas agropecuarias que promuevan su uso eficiente y sostenible, buscando mayores niveles de agregación de valor y articulación con nichos especializados del mercado.

Desarrollar alternativas para la sustitución de cultivos ilícitos

Se apoyará el desarrollo de apuestas productivas que reviertan prácticas ilícitas e insostenibles de producción, de forma que se garantice la continuidad de los procesos naturales en territorios ambientalmente frágiles y de gran riqueza natural, al tiempo que se promueva el establecimiento de una base social, económica y cultural lícita y sostenible a largo plazo. Esto implica el desarrollo

de acciones integrales en materia productiva, organizacional y de gestión institucional.

La participación de la población en el desarrollo de programas orientados a legitimar una base social y productiva lícita se orientará a mejorar la capacidad de gestión de las comunidades locales, para consolidar procesos de desarrollo autogestionables, socialmente aceptables y sostenibles en los ámbitos productivo y ambiental.

En materia productiva, se apoyará la ejecución de proyectos agrícolas, forestales y pesqueros, acorde con las condiciones agroecológicas locales, cuyos procesos productivos potencien el fomento de cultivos promisorios y el desarrollo de esquemas de gestión empresarial autosostenibles financieramente.

³⁶ Es importante tener en cuenta en este dato que la cifra de empleo agropecuario cubre urbano y rural. Mientras que empleo rural es únicamente lo que está por fuera de las cabeceras.

En materia ambiental, teniendo en cuenta la caracterización del territorio en términos de su oferta ambiental, se apoyará el desarrollo de proyectos productivos destinados a la generación de bienes y servicios ambientales, y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Así mismo, se apoyarán iniciativas orientadas a restaurar y conservar aquellas regiones del territorio nacional que por su dotación ambiental, han sido afectadas por la ocurrencia de prácticas productivas ilegales e insostenibles.

Meta 11: Mejorar la oferta y el acceso a bienes y servicios públicos

Problemática

Los habitantes del campo, en especial los más pobres, no cuentan con una oferta adecuada de bienes y servicios públicos tales como la educación y la salud ni con condiciones de habitabilidad y seguridad alimentaria y nutricional que les permitan mejorar sus condiciones de vida y les faciliten el aprovechamiento efectivo de los beneficios del crecimiento.

La escolaridad promedio de la población rural mayor de 15 años es de 4,4 años mientras en el ámbito urbano es de 8,3 años. En las áreas urbanas se encuentra un mayor nivel educativo que en las zonas rurales: de la población urbana en edad de trabajar, las personas con educación secundaria completa e incompleta y superior representan más de 70% de la población mientras que, en las zonas rurales, la mayor concentración de la población (76%) corresponde a la que tiene primaria y secundaria incompleta. Este hecho repercute directamente en el nivel de productividad del trabajo rural y urbano.

La productividad laboral del sector agropecuario decreció aproximadamente 7% entre

1994 y 1999. A partir de este año se experimentó una recuperación en este campo, y tan sólo en 2005 aquélla llegó a niveles cercanos a los registrados en 1994 (Leibovich 2006). Esta situación implicó que los ingresos de los trabajadores del sector permanecieran estancados en los últimos años. El mismo estudio, muestra que la probabilidad de estar ocupado, devengando un salario mínimo por hora, aumenta en las cabeceras municipales, entre otras razones, conforme el nivel educativo es mayor. Además no existe una oferta adecuada de carreras tecnológicas que se ajusten a las nuevas tendencias de la producción y los mercados en el sector agropecuario, ya que los jóvenes que habitan en el campo encuentran dificultades para acceder a la educación.

En relación con la seguridad social, la tasa de afiliación en las áreas rurales, ya sea a través del régimen contributivo o del subsidiario, es de 52%, contra 66% en las zonas urbanas. En cuanto a las pensiones se encuentra que la población rural tiene una tasa de afiliación de tan sólo 7,6% mientras en las zonas urbanas ésta alcanza 30,6% (MERPD 2006).

El déficit de vivienda rural se encuentra en niveles elevados (57%), que corresponden a más de 1.550.000 hogares, a 11% de los cuales aqueja un déficit cuantitativo –necesidad de construcción de nueva vivienda– y a 46% un déficit cualitativo –necesidad de mejoramiento de la vivienda– (DANE 2005)³⁷.

En cuanto a la cobertura de servicios públicos, las viviendas del sector rural tienen menores indicadores si se comparan con las zonas urbanas: recolección de basuras 16,7% vs. 93,4%; alcantarillado 16% vs. 90,5%; acue-

³⁷ Cálculos preliminares Censo 2005.

Tabla 12

Meta 11. Mejorar la oferta y el acceso a bienes y servicios públicos

Meta	Situación Actual	Situación 2010	Situación 2019
Mejorar la oferta y el acceso a bienes y servicios públicos	Existe un déficit de vivienda rural de 68% (56,7% cualitativo por materiales inadecuados y 11,2% cuantitativo)	92.000 soluciones de vivienda con mayor participación privada ³⁸	El déficit de vivienda rural disminuye en al menos 10 % con un 70% de participación del sector privado
	Baja oferta de carreras tecnológicas ajustadas a la demanda del sector agropecuario y rural	Oferta de carreras tecnológicas	Mano de obra capacitada de acuerdo a las necesidades del sector agropecuario y rural

Fuente: (1) Dane 2006, DNP.

ducto 53,5% vs. 97,6%; gas natural 2,4% vs. 46,8%; telefonía tradicional 10,7% vs. 68,5% (MERPD, 2006).

En lo concerniente a seguridad alimentaria y nutricional, en los últimos años se ha incrementado de manera sostenida la oferta de alimentos, y, en general, el país no tiene problemas de disponibilidad y suministro de los mismos en lo referente a la canasta básica. Sin embargo, el problema radica en la dificultad del acceso de la población a los alimentos, debida a la falta de ingresos, a la ineficiencia de los sistemas de abastecimiento, intermediación y comercialización, a la baja calidad e inocuidad de los alimentos y, particularmente en las zonas rurales, al abandono de las prácticas de autoconsumo.

Propuesta

Se priorizará el desarrollo de proyectos estratégicos que potencien y brinden las condiciones requeridas para mejorar la participación de los pequeños

pobladores rurales, como agentes dinamizadores de la producción agropecuaria. Es así como, complementario a las acciones orientadas a la provisión de bienes públicos tales como educación, salud, investigación y transferencia de tecnología, se fomentará el desarrollo de proyectos conducentes a mejorar las condiciones de habitabilidad y seguridad alimentaria de la población marginal con mayores índices de pobreza. Para cumplir con esta meta se proponen las siguientes acciones: i) mejorar las condiciones de habitabilidad de los pobladores rurales; ii) mejorar las competencias laborales de los campesinos y iii) contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional de los campesinos.

Mejorar las condiciones de habitabilidad de los pobladores rurales

En materia de vivienda rural se fortalecerá el desarrollo de proyectos habitacionales,

³⁸ Este valor incluye las 53.834 por medio del subsidio de vivienda de interés social.

como un elemento clave para la reactivación económica de la política nacional de vivienda. La construcción de vivienda permite jalonar otros sectores de la economía, contribuye a la generación de empleo productivo; mejora la calidad de vida y las condiciones sanitarias de los hogares rurales, y favorece la disminución de migraciones del campo a la ciudad.

Mejorar las competencias laborales de los campesinos

En materia de educación y formación para el trabajo, además de las acciones que se desarrollen en educación básica, se debe fortalecer la oferta de carreras tecnológicas y universitarias que se ajusten a las necesidades del sector productivo con mayor potencial de crecimiento.

Contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional de la población

En materia de seguridad alimentaria, se debe desarrollar e implementar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual debe desarrollar acciones orientadas a garantizar la disponibilidad suficiente y oportuna de alimentos, y la facilidad de acceso a los mismos en condiciones sanitarias principalmente los de la canasta básica de alimentos. Esto supone una oferta estable y suficiente de alimentos de la canasta básica para toda la población; los ingresos suficientes para acceder a dicha canasta; y la disponibilidad de alimentos de calidad e inocuos para el consumo humano.

ESTRATEGIA V. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SECTOR

Con el fin de que el sector agropecuario sea competitivo y de garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados, se hace necesario con-

tar con instituciones adecuadas y confiables que respondan a las necesidades del sector, así como con un marco legal claro que otorgue seguridad y certidumbre a los agentes económicos y cuya aplicación implique bajos costos de transacción.

Meta 12: Fortalecer las instituciones y diseñar o ajustar un marco legal que permitan un desempeño eficiente de los mercados del sector rural.

Problemática

La capacidad institucional se refiere a todos los arreglos institucionales, públicos y privados, y al marco legal que facilita el diseño y la aplicación de la política agraria y de desarrollo rural al tiempo que brinda seguridad jurídica a las inversiones que se realizan en el sector. De la misma manera, estos arreglos institucionales deben facilitar el acceso equitativo de los diferentes beneficiarios de los instrumentos de política y permitir la focalización de los recursos en los beneficiarios que se encuentran en mayor riesgo o tienen mayores dificultades de acceso.

Arreglos Institucionales

Los arreglos institucionales que tradicionalmente se han implementado en el sector agropecuario y rural no han favorecido el desarrollo y la aplicación de políticas públicas dirigidas a mejorar la competitividad del sector agropecuario y las condiciones de habitantes rurales, especialmente los pequeños productores y los que se encuentran en situación de pobreza. Los pequeños productores han presentado en general un acceso limitado a los diferentes instrumentos de política y éstos no han sido diseñados especialmente para resolver sus problemáticas.

Adicionalmente, las reformas institucionales que se han llevado a cabo se han concentrado

Tabla 13

Meta 12. Fortalecer las instituciones y diseñar o ajustar reglas de juego que permitan un desempeño eficiente de los mercados del sector rural

Meta	Situación Actual	Situación 2010	Situación 2019
Fortalecimiento de las instituciones del sector	Instituciones débiles que no facilita el mejoramiento de la competitividad sectorial y la reducción pobreza rural	Arreglo institucional que responda a las necesidades del sector. Coordinación interinstitucional eficaz	Institucionalidad funcional y operando
Establecer un marco normativo pertinente que permita alcanzar un mejor desempeño de los mercados rurales.	Un reglas de juego débiles e inestables	Ajustes normativos, definición de esquemas de gestión de sistemas de riego y drenaje, y armonización con la Ley de Aguas Ley de Competencia Ajuste normativo en materia de plantaciones forestales Ley de acceso a los recursos genéticos y propiedad intelectual	Marco legal estable y difundido

Fuente: MADR, DNP.
MSF: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

fundamentalmente en la agrupación de funciones en una o en pocas entidades, sin contar con la capacidad institucional adecuada que permita cumplir eficazmente con las funciones encomendadas, obedeciendo más a una política de reducción de gasto y de menor intervención por parte del Estado. De la misma manera, conforme la aplicación de la política pública requería el desarrollo de nuevas funciones por parte del Gobierno, éstas se han ido adjudicando a las instituciones existentes sin evaluar la competencia y la capacidad para ejercer dichas funciones.

Como resultado de estos procesos, los principales inconvenientes de esta institucionalidad

se reflejan en el bajo impacto que tienen los instrumentos que se han diseñado en cuanto a: i) uso eficiente de los factores productivos (suelo y riego); ii) la innovación de los sistemas productivos de los pequeños productores agropecuario; iii) el mejoramiento del estatus sanitario; y iv) el mejoramiento en la capacidad de generar ingresos y superar las condiciones de pobreza (desarrollo rural).

Uso eficiente del suelo

A lo largo de la historia del país se han hecho diferentes esfuerzos por diseñar una institucionalidad que permita un uso más eficiente de suelo y una mejor distribución de la tierra.

Sin embargo, el éxito de las diferentes políticas aplicadas ha sido modesto. Esto debido, en buena medida, a que las instituciones encargadas de esta labor no han contado con el respaldo político que demanda una iniciativa de esta naturaleza y ni con la información suficiente para establecer un ordenamiento territorial de acuerdo con la vocación productiva del suelo, de tal forma que mejore el uso y oriente los procesos de distribución de tierras.

Adecuación de Tierras (Riego)

En lo referente a la adecuación de tierras, actualmente se cuenta con una institucionalidad inadecuada e ineficiente, situación que también ha afectado de manera importante el mejoramiento de la productividad. La institución encargada del subsector realiza funciones disímiles, entre las cuales se encuentran la administración de la reforma agraria, la ejecución de programas y proyectos de adecuación de tierras y la administración de recursos pesqueros. Igualmente, esta institucionalidad no ha estado orientada a facilitar el acceso al recurso hídrico por parte de los pequeños productores sobre la base de un uso eficiente del recurso. Por el contrario, la selección de los proyectos ha obedecido a presiones políticas en respuesta a los diferentes compromisos que asumen los dirigentes políticos en las regiones. De la misma manera, el hecho de que la construcción de infraestructura haya estado a cargo del Estado, ha implicado problemas para el sostenimiento financiero y ambiental de los distritos.

Innovación en los sistemas productivos

El aumento de la eficiencia de los sistemas productivos agropecuarios, principalmente a través de la innovación tecnológica, se ha visto

afectado por las dificultades derivadas de la debilidad y la desarticulación institucional, incluyendo las limitaciones operativas de los servicios de extensión y la falta de agendas de investigación coherentes y balanceadas que respondan a las prioridades estratégicas nacionales, a las necesidades regionales y a las demandas privadas. Los diferentes avances de la investigación no han llegado a los pequeños productores porque no existen los instrumentos que permitan su incorporación a los sistemas productivos. Así mismo, los modelos institucionales que se han impuesto no han favorecido el mejoramiento del estatus sanitario de la producción agroalimentaria nacional.

Mejoramiento del estatus sanitario

A partir de la Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos, se viene trabajando en el fortalecimiento de las entidades responsables de los asuntos MSF. Al respecto es importante mencionar que se ha logrado la creación de la comisión intersectorial de medidas sanitarias y fitosanitarias, como órgano asesor que permite mejorar la coordinación intersectorial. En materia de fortalecimiento institucional de las autoridades sanitarias, también se destaca: i) la designación de competencias al INVIMA como autoridad nacional en materia de inocuidad de alimentos para las etapas de procesamiento y control de importaciones y exportaciones y la creación de oficinas regionales; ii) en el ICA, el desarrollo del Plan Estratégico y el diseño de la nueva estructura organizacional; iii) en el MAVDT, la creación del Grupo MSF; y iv) en los otros Ministerios el fortalecimiento de los grupos responsables de actividades MSF.

A pesar de importantes los avances logrados, aun se requiere completar las actividades de fortalecimiento institucional y el desarrollo de mode

los institucionales basados en los enfoques de análisis de riesgo y cadena agroalimentaria. Sobre la base de lo anterior se podrá desarrollar la capacidad técnica y científica, ampliar la cobertura de los servicios para el mejoramiento del estatus sanitario, mejorar la articulación intrasectorial, especialmente a nivel regional y local y consolidar los mecanismos de coordinación intersectorial.

Desarrollo rural

Los arreglos institucionales que tradicionalmente se han implantado no han favorecido el desarrollo y la aplicación de políticas dirigidas a los pequeños productores y habitantes rurales que se encuentran en situación de pobreza. Los pequeños productores han presentado, en general, un acceso limitado a los diferentes instrumentos de política, al tiempo que dichos instrumentos no han sido diseñados específicamente para resolver sus problemáticas, particularmente, las relacionadas con el mejoramiento en la eficiencia de sus sistemas productivos, la garantía en los derechos de propiedad de la tierra y el mejoramiento en la capacidad de generar ingresos.

Lo anterior en parte, se debe a que las instituciones encargadas de implementar y ejecutar los diferentes programas para el desarrollo rural y la generación de ingresos en el campo se han caracterizado por contar con un bajo nivel de coordinación, deficientes sistemas de focalización y falta de evaluación de los programas implementados.

Adicionalmente, en los últimos años los programas más importantes han sido diseñados y ejecutados por entidades ubicadas fuera de la institucionalidad del sector agropecuario, con una participación mínima del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de sus entidades adscritas.

De otra parte, las reformas institucionales que se han llevado a cabo en el sector se han concentrado fundamentalmente en la agrupación de funciones en una o en pocas entidades, sin contar con la capacidad institucional adecuada que permita cumplir eficazmente con las funciones encomendadas, obedeciendo más a una política de reducción de gasto y de menor intervención por parte del Estado. De la misma manera, conforme la aplicación de la política pública ha requerido el desarrollo de nuevas funciones por parte del Gobierno, éstas se han ido adjudicando a las instituciones existentes sin evaluar la competencia y la capacidad para ejercer dichas funciones.

Marco Legal

El marco legal existente presenta, especialmente para algunas actividades, limitaciones en términos de seguridad jurídica, ya sea por ausencia o por definiciones inadecuadas, limitando así las posibilidades de inversión. Además, a pesar de que existe un marco legal general para el sector agropecuario –la Ley 101 de 1993–, éste no ha sido ajustado y aprovechado en su totalidad para potenciar el sector agropecuario.

La propuesta de crecimiento que se está haciendo en este documento requiere una institucionalidad del sector que facilite la interacción de los distintos actores, el mejoramiento de la competitividad de la producción agropecuaria nacional y, principalmente, que proporcione las condiciones adecuadas para que los pequeños productores puedan mejorar sus ingresos y aprovechar efectivamente los beneficios del crecimiento.

Propuesta

Para aprovechar las potencialidades del campo colombiano y lograr tasas deseables de crecimiento se requiere contar con una institucionalidad eficiente que se oriente principalmente al

mejoramiento de la competitividad sectorial y de la capacidad para generar ingresos por parte de los pequeños productores. De la misma manera, se requiere un clima adecuado para el desarrollo de las inversiones, sobre la base de unas reglas de juego claras que faciliten la toma de decisiones y la interacción de los distintos agentes en los mercados agropecuarios. Para lograr este propósito se deben desarrollar acciones que mejoren la institucionalidad del sector relacionadas con: i) facilitar el mejoramiento de la competitividad de la producción agropecuaria; ii) fortalecer el sistema MSF; y iii) mejorar la capacidad para generar ingresos.

Al mismo tiempo, se proponen acciones en cuanto al marco legal relacionadas con: i) tierras, agua y desarrollo rural; ii) sistema de ciencia y tecnología; iii) sistema MSF y iv) eficiencia de mercados

Institucionalidad

Mejoramiento de la productividad agropecuaria

Es necesario diseñar un arreglo institucional que promueva principalmente, el mejoramiento de la productividad agropecuaria a través de un uso más eficiente del suelo, el acceso al recurso hídrico y que al mismo tiempo, garantice un proceso continuo de innovación en los sistemas productivos. Este arreglo debe focalizar sus esfuerzos en atender las necesidades de los pequeños productores que son los que tienen mayores dificultades para mejorar su desempeño. De la misma manera, debe lograr un mayor nivel de descentralización y autonomía y desarrollar los instrumentos de acuerdo con las necesidades regionales y locales.

Alcanzar una producción agropecuaria competitiva requiere además el diseño de una institucionalidad lo suficientemente ágil, que

permita por un lado, la participación privada a través de concesiones en la construcción y operación de grandes obras de infraestructura de riego. De otro lado, que tenga como función la identificación y caracterización de los suelos con mayor potencial para el desarrollo de sector y que difunda adecuadamente esta información.

Complementariamente, para alcanzar niveles social, económica y ambientalmente óptimos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, es necesario contar con una capacidad institucional sectorial eficiente. Para este fin es necesario liderar una política de investigación y desarrollo que asegure una coordinación general de las actividades de ciencia y tecnología y que integre a los distintos agentes institucionales (corporaciones mixtas del sector agropecuario, centros de investigación y universidades, entre otros). Así mismo se deben asignar, directa e indirectamente, recursos financieros al sector público y al privado, tomando en consideración que esto significa ejecutar esquemas claros de incentivos para la investigación y el desarrollo. También se debe establecer programas de formación y entrenamiento de recursos humanos de alto nivel, fortalecer las corporaciones mixtas y demás actores involucrados y profundizar la promoción de esfuerzos colectivos, tanto públicos como privados.

Fortalecer institucional del Sistema MSF

Las tendencias globales de comercio seguro exigen de los sistemas sanitarios un cambio radical para adecuar la estructura institucional hacia modelos con visión más amplia, basados en los conceptos de la granja a la mesa y el análisis de riesgo.

La nueva orientación debe integrar la acción coordinada de las entidades directamente relacionadas dentro de cada uno de los sectores (salud, agricultura, comercio y ambiente) y la inclusión de esquemas gestores de política MSF claramente constituidos. Además se hace fundamental fortalecer la Comisión Intersectorial de MSF como mecanismo de coordinación entre las instituciones del SN-MSF y adoptar mecanismos de fortalecimiento intrasectorial y desarrollo de instituciones locales.

Finalmente se requiere mejorar la capacidad operativa de las instituciones del SNMSF, mediante la adopción de mecanismos de autorización, sistemas de aseguramiento de calidad de los servicios oficiales, la participación del sector privado y la conformación de sistemas de información pertinentes.

Mejoramiento de la capacidad para generar ingresos rurales

Se requiere la consolidación del Incoder a través de un proceso de ajuste en el que se adopte la nueva idea de desarrollo rural e integralidad de los servicios. Esta consolidación debe proporcionar una institucionalidad que oriente sus esfuerzos a mejorar la capacidad de los campesinos de generar ingresos y a garantizar su acceso a la tierra y su propiedad sobre la misma. Igualmente se debe buscar la coordinación entre las diferentes instituciones que ejercen la política de reducción de la pobreza y generación de ingresos (Acción Social, DNP, MADR, Alcaldías y Gobernaciones) con el propósito de que las acciones estén comprendidas en un mismo marco de política y los resultados de su aplicación sean mayores.

Desarrollo del Marco Legal

Tierras, riego y desarrollo rural

Es indispensable reglamentar la Ley de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007) con el fin lograr una integralidad de los procesos de agregación de valor, conforme a las necesidades sectoriales, de tal forma que se pueda orientar un uso eficiente de los factores productivos y contribuir a mejorar los ingresos de la población rural y, en consecuencia, a reducir su pobreza.

También se requieren ajustes normativos a Ley 41 de 1993, debido a la nueva institucionalidad del sector y a la intención del Gobierno Nacional de implementar esquemas de participación privada para la construcción y la administración de infraestructura. De otra parte es necesario revisar la Ley de Aguas en lo referente al uso y aprovechamiento del recurso hídrico en las actividades agropecuarias, especialmente en las de riego.

Sistema de ciencia y tecnología

Es preciso fortalecer el Sistema Nacional de Investigación Agropecuaria (SNIA) mediante el establecimiento de reglas claras de juego en aspectos institucionales, normativos y presupuestales de la plataforma corporativa sectorial, incluyendo además los centros e institutos mixtos y privados de investigación y desarrollo tecnológico, las universidades y los fondos parafiscales³⁹, entre otros.

Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias -SMSFT-

El desarrollo normativo es la base de las MSF, por tal motivo se requiere un marco regulato-

³⁹ Buena parte de los recursos en C&T provienen de los fondos parafiscales.

rio moderno, armonizado internacionalmente que se ajuste a las necesidades en inocuidad de los alimentos y sanidad agropecuaria del país, y que cuente con el sustento técnico y científico de soporte. En este sentido Colombia cuenta con una normatividad desactualizada que data, en su mayoría, de los años 80 y en algunos casos, inexistente. Por lo anterior, es necesario realizar los esfuerzos técnicos para lograr la modernización conforme a las directrices internacionales. Al respecto, las principales necesidades de reforma son: i) la Ley 9ª de 1979; ii) la reglamentación del sector cárnico (bovinos, aves, porcinos) y de productos de la pesca; y iii) el desarrollo de nuevas regulaciones para alimentos procesados, materias primas e insumos, planes de residuos y contaminantes químicos, programas de reducción de patógenos, trazabilidad, y aquellos referidos a nuevas plagas y enfermedades, entre otros.

Eficiencia de los mercados

Para la incrementar la eficiencia de los mercados se requiere, principalmente, la creación o reforma del siguiente marco legal:

Ley de Competencia

Es necesario contar con una Ley de Competencia que permita mejorar la eficiencia en los mercados agropecuarios a través de una mayor transparencia en la formación de los precios y una reducción de las fallas que se presentan a lo largo de la cadena de comercialización.

Por lo anterior es necesario que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con la Superintendencia de Industria y Comercio, presente al Congreso de la República, en el menor tiempo posible, un proyecto de ley que reglamente los temas relacionados con la competencia en el sector agrícola.

Normatividad Forestal

Seguridad jurídica y reglas de juego claras y estables para facilitar la inversión a largo plazo y regular de manera integral la administración, manejo y fomento de bosques naturales y plantados, son factores indispensables para el desarrollo del sector. Así mismo, es necesario garantizar el abordaje integral y efectivo de la administración, el seguimiento, el control, la evaluación, el uso y el aprovechamiento de los recursos forestales (MAVDT, MADR, CAR). Todo esto debe estar acompañado de condiciones económicas estables, que permitan promover el desarrollo del sector forestal, acorde con los ciclos de producción.

En ese sentido es necesario avanzar hacia la adopción de un marco regulatorio adecuado que cree las condiciones normativas, institucionales e instrumentales requeridas para promover un desarrollo forestal sostenible. Ello implica la definición procedimientos y reglas de juego claras y estables que brinden seguridad jurídica, promuevan la inversión, faciliten el desarrollo de proyectos de interés nacional, mejoren la capacidad investigativa y afiancen la participación de los diferentes actores sociales asociados con el desarrollo forestal.

Reforma del sistema acceso y distribución de beneficios de los recursos genéticos (Decisión 391)

Es necesario contar con un marco jurídico para el acceso y aprovechamiento de los recursos genéticos, lo que incluye derechos de propiedad intelectual y regulaciones para la comercialización de los productos finales. En ese sentido es urgente reformar la decisión 391 de 1996 (Torres, et al 2003) y, teniendo en cuenta el sistema ADB, se debe convertir en un incentivo al desarrollo de la capacidad nacional para el aprovechamiento de los recursos genéticos (RRGG) y la generación de beneficios.

Mercado Financiero

Con respecto al financiamiento de la inversión en el sector agropecuario, el Estado debe hacer esfuerzos por definir políticas encaminadas a otorgar incentivos a la creación de mercados de títulos de largo plazo que aumenten el atractivo de dichos

títulos. Es importante entonces aprovechar la base institucional existente –la BNA– para desarrollar el mercado agropecuario de capitales. Además debe ajustarse el marco normativo de tal forma que promueva el desarrollo de las microfinanzas rurales, teniendo en cuenta las particularidades que lo diferencian del negocio financiero tradicional.

PLAN DE INVERSIONES

El presupuesto calculado para 2019 parte de una estimación general de los recursos requeridos para desarrollar el potencial productivo del sector agropecuario a través de cada una de las metas propuestas que hacen parte del proceso de agregación de valor. De modo que la pregunta es ésta: ¿cuáles son los recursos necesarios para incrementar en 76% la producción agropecuaria de manera competitiva? Bajo esta premisa, la participación del sector privado es definitiva en la medida en que esta transformación requiere una intervención permanente de dicho sector en cada una de las etapas de la producción y la

comercialización. No obstante, el sector público cumple un papel muy importante, asociado básicamente con promover, apoyar y desarrollar los procesos que requieren una intervención directa en cada una de las metas, de forma que se pueda crear el espacio propicio para garantizar sistemas productivos eficientes y, al mismo tiempo, un mayor bienestar de la población rural. Vale la pena resaltar que estos cálculos son apenas ilustrativos y que, de ser adoptadas las recomendaciones de esta propuesta, se requerirá mayor precisión y un ajuste ceñido al marco de gasto de mediano plazo.

Tabla 14
Inversión estimada acumulada a 2019

Fuente	Millones de pesos de 2005	%
Recursos ordinarios de la Nación	27.369.387	34%
Recursos propios/ parafiscales/ fondos especiales	1.990.551	2%
Recursos de Regalías	-	0%
Recursos del SGP	-	0%
Recursos del sector descentralizado	-	0%
Recursos de las entidades territoriales	5.695.018	7%
Recursos del sector privado	46.443.296	57%
TOTAL	81.498.251	100%

Fuente: DDRS - DNP.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldana, C. *Sector Forestal Colombiano. Fuente de vida, trabajo y bienestar*. Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal - CONIF. p. 102. Julio de 2004.
- Balcazar, Á. *Tres tesis sobre la agricultura colombiana*. Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria un Reto para Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2004.
- Banco Mundial. *Colombia: Competitividad Agrícola y Rural*. Dirección Subregional para Colombia y México – Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible. Región América Latina y el Caribe. 2003.
- Banco Mundial. *Colombia: Fundamentos Económicos de la Paz – Hacia un Desarrollo Rápido y Sostenible*. en Planeación & Desarrollo, vol. XXXV, número 1. Departamento Nacional de Planeación. p. 5 - 207. Bogotá, 2004.
- Banco Mundial. *Finanzas en el sector rural: Problemas de acceso, desafíos y oportunidades*. Noviembre de 2003. en Planeación & Desarrollo, vol. XXXV, número 1. Departamento Nacional de Planeación. p. 209 - 347. Bogotá, 2004.
- Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el Desarrollo*. Panorama General. Washington, D. C. 2007
- Berry, A. *¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?*. Revista de Economía Institucional, primer semestre, año/vol., número 6. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2002.
- Centro de Información y Documentación Empresarial sobre Iberoamérica. Brasil, la Economía, Producto Interno Bruto. Obtenido el 5 de septiembre de 2005. www.cideiber.com/infopaises/brasil
- Cline, W. *“Trade Policy and Global Poverty”* IIE. Washington, 2004.

- Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal. *Sector Forestal Colombiano: fuente de vida, trabajo y bienestar*. Bogotá, 2004.
- Corporación Colombia Internacional – CCI. *Modelo de Intervención Empresarial en las zonas PDA*. Bogotá, 2005.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. *Estudio sobre la gestión institucional del sector agrícola colombiano*. Versión Preliminar. Bogotá, 1997.
- Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo – Hacia un Estado Comunitario 2000-2006*. Bogotá, 2003.
- Departamento Nacional de Planeación. *Construir ciudades amables, propuesta para discusión. Visión Colombia II Centenario 2019*. Bogotá, 2006.
- Departamento Nacional de Planeación. *Consolidar una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible. Visión Colombia II Centenario 2019*. Bogotá, 2007.
- Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Documento CONPES 3367 - *Distribución de Recursos del Certificado de Incentivo Forestal con fines Comerciales (CIF de Reforestación) – vigencia 2005*. Bogotá, septiembre de 2005.
- Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Protección Social, Ministerio Comercio, Industria y Turismo. *Política nacional sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos para el sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias*. Documento CONPES 3375. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, septiembre de 2005.
- Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Protección Social, Ministerio Comercio, Industria y Turismo. *Política sanitaria y de inocuidad para las cadenas de carne bovina y de la leche*. Documento CONPES 3376. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, septiembre de 2005.
- Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Protección Social, Ministerio Comercio, Industria y Turismo. *Política nacional sanidad e inocuidad para la cadena porcícola sanitaria*. Documento CONPES 3458. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, enero de 2007.
- Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. *Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2004*. Bogotá, 2005.
- Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Tasa de Protección Efectiva para los Trozos de Pollo* (Documento Borrador). Bogotá, 2007.

- Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. *Impacto de los Principales Insumos en los Costos de Producción Agropecuaria* (Documento Borrador). Bogotá, 2007.
- Fagua, G. *Capacidad Científica y Tecnológica para el Acceso y Aprovechamiento de los Recursos Genéticos*. Instituto Alexander von Humboldt. Bogotá, 2004.
- FAO. *The State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*. Rome, 1996
- FAO 2005. Obtenido 5 de septiembre de 2005. www.faoestat.fao.org
- FAO 2005. Obtenido 7 de septiembre de 2005. www.faoestat.fao.org
- FAO 2005. *Sistema de información sobre el uso del agua en la agricultura y el medio rural del la FAO*. Obtenido 5 de septiembre de 2005. www.faoestat.fao.org
- Federación Nacional de Cafeteros. *El comportamiento de la Industria Cafetera en Colombia durante el 2004*. Bogotá, 2004.
- Federación Nacional de Ganaderos. *Plan Estratégico de la Ganadería 2005-2019*. Bogotá, 2006.
- Foxley, J. *Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: La experiencia chilena con sistemas de segundo piso 1990-1998*. CEPAL. Noviembre 1998.
- Gómez, H. *El crédito de fomento agropecuario en Colombia*. en Revista del Banco de la República. número 647. Septiembre de 1981.
- Hernández, G. y Perilla, J. *Análisis de las importaciones agropecuarias en la década de los noventa*. Archivos de Economía – Documento 147. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2001.
- Instituto Colombiano Agropecuario- ICA. *Plan Nacional de Protección a la Producción Agropecuaria 2003-2006*.
- Jaramillo, C. *Crisis y Transformación de la agricultura colombiana 1990-2000*. Fondo de Cultura Económica. Bogotá, 2002.
- Junguito, R. y Herrera, C. *La Agricultura y la Inserción Internacional en América Latina*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2005.
- Kalmanovitz, S. y López, E. *La Agricultura colombiana en el siglo XX*. Fondo de Cultura Económica. 2006.
- Leibovich, J., Nigrinis, M. y Ramos, M. *Caracterización del mercado laboral rural en Colombia*. en Revista del Banco de la República. Vol.LXXIX, número. 947. Septiembre de 2006.
- Marulanda Consultores y Econometría. *Servicios Financieros en Colombia*. Bogotá, 2002.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Agrovisión Colombia 2025*. Bogotá, 2001.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *La Cadena Láctea en Colombia: una mirada global de su estructura y dinámica 1991-2005*. Bogotá. 2005.

BIBLIOTECA AGROPECUARIA DE COLOMBIA

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *El Agro Colombiano frente al TLC con los Estados Unidos*. Bogotá, 2004.
- Ortiz, C. *Cultivos Ilícitos y nueva ruralidad en Colombia*. Cuadernos de Desarrollo Rural No 50. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 2003
- Offstein, N. y Hillón, L. *La Distribución de la tierra rural en Colombia y su relación con variables socioeconómicas*. en Planeación & Desarrollo. Volumen XXXVI, número 2, p. 3007-337. Bogotá, 2003.
- Offstein, N. y Hillón, L. *National, departmental and municipal rural agricultural land distribution in Colombia: Analyzing the web of inequality, poverty and violence*. Documento CEDE 2005 -37. Bogotá.
- Pasculli, H. y Agudelo, P. *Importancia de las MSF de la OMC en el marco de los Acuerdo de Libre Comercio y la situación en Colombia*. USAID. 2004.
- Presupuesto de Inversión del Sector Agropecuario DNP.
- Soler, A. et al. *Colombia: competitividad agrícola y rural*. en Planeación & Desarrollo. Volumen XXXV, número 1, p.7 - 207. Bogotá, 2004.
- Studart, R. *El Estado, los mercados y el financiamiento del desarrollo*. en Revista de la CEPAL. Abril 2005.
- Torres, R., Cristancho, E., Rincón, M., Chaves, J., Fagua, C. y Guzmán, L. Ceballos N. *Propuesta Técnica para la Formulación de una política en acceso y aprovechamiento de los Recursos Genéticos en Colombia*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, 2004.
- Universidad Nacional de Colombia. *Territorios y Sistema Agroalimentarios Locales*. en Red de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria. Bogotá, 2004.
- Vavilov, N. *Origen and geography of cultivated plants*. Cambridge University Press. 1992.
- World Bank: *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*. en World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, 2005.
- World Bank: *Rising Food Safety and Agricultural Health Requirements: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*. en A Joint Product of International Trade Department and Agriculture and Rural Development Department. Washington, 2004.
- World Bank: *Financial System Structure in Colombia: Reform Options*. The World Bank Group Finance, Private Sector and Infrastructure Latin America and The Caribbean Region. Mayo de 2006.

2019