

CAPÍTULO DOS

Política integral de tierras: sector agropecuario locomotora de crecimiento

Juan Camilo Restrepo¹

Celebro el interés que ha venido manteniendo Fedesarrollo desde hace algún tiempo sobre la importancia de la política comercial y arancelaria como instrumento de desarrollo o disparador de crecimiento del sector agropecuario y que se reafirma con este seminario. Sin embargo, tanto para Fedesarrollo como para los conferencistas no es desconocido el hecho de que infortunadamente las cosas no son tan sencillas y simplemente cambiando el *switch* en la política arancelaria todo estaría arreglado.

En este sentido, la tesis que quiero desarrollar es que las restricciones al crecimiento de la agricultura colombiana en el panorama actual son mucho más complejas y delicadas que la discusión de los aranceles de los productos agropecuarios. Estas restricciones son, por un lado, de carácter institucional y rigen todo el manejo y aparataje de las políticas públicas del sector y, por otro lado, se asocian con la estructura de tenencia de la tierra en Colombia, así como con ciertos insumos básicos, como el riego y el drenaje en el país.

La política arancelaria y la política de comercio exterior, desde luego son importantes. No obstante, hay que mirarlas con mucho cuidado para no caer en simplificaciones. Prácticamente el país ya está encaminado en la ruta de los tratados de libre comercio, por lo tanto volver atrás no constituye un problema importante. Sin embargo, la gran pregunta está en cómo administrar los contingentes negociados en esos tratados. No se trata sólo de los calendarios de desgravación, sino de los montos que fueron

² Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Intervención en el Seminario sobre La Política Comercial del Sector Agrícola en Colombia, organizado por Fedesarrollo.

negociados en la última hora del último día en todas las negociaciones, y que le dejaron a la agricultura contingentes monumentales en productos altamente sensibles, como en el caso del maíz amarillo y los lácteos.

Además, para no caer en simplificaciones, hay que mirar también con mucho cuidado la situación práctica de los aranceles para algunos productos, ya que en razón al funcionamiento de las Franjas Andinas de Precios y de la entrada en aplicación de los acuerdos con el Mercosur, actualmente Colombia tiene unos aranceles supremamente bajos para ciertos productos agrícolas y, de hecho, en este momento el trigo, el sorgo, el azúcar blanco refinado, la cebada y el maíz amarillo tienen un arancel efectivo de cero, y las oleaginosas entre el cero y diez.

Básicamente, Colombia mantiene una estructura de Franjas en el esquema andino como defensa a la volatilidad, que como se ha mostrado en intervenciones previas es muy alta. Pero lo cierto es que el grueso de nuestros productos agrícolas sensibles están funcionando con aranceles de cero y, por lo tanto, mal puede decirse que la agricultura y sus potenciales de crecimiento están sofocados debido a la política arancelaria.

Hay que reflexionar también en cuál es el momento para mirar estos acuerdos de integración comercial como oportunidades para la agricultura. Hago mención al Director del Departamento Nacional de Planeación, cuando se refiere a que no deja de ser paradójico que cuando finalmente se abre la ventana de un acuerdo de libre comercio como el coreano, en el cual por primera vez se abren posibilidades al sector agrícola como ganador y protagonista, inmediatamente surgen las voces de otros sectores que en el momento en que se estaban negociando tratados de libre comercio y donde el gran ganador no era la agricultura permanecieron callados. Ahora se rasgan las vestiduras porque de pronto podríamos tener un acuerdo en donde por primera vez la agricultura lleva las de ganar, acuerdo que abriría la puerta para entrar a otros mercados asiáticos en donde la agricultura y los alimentos son demandados.

De manera que llegó el momento de ser congruentes con las prioridades y también de reflexionar sobre algunos debates como la reciente discusión

de la continuidad en el manejo de las cuotas de absorción en los biocombustibles, que compromete la posibilidad de importar al país 1500 Audis nuevos o 300 Mercedes Benz, cuando es el único sector que está teniendo un gran crecimiento importante tanto en áreas como en productividades.

El gobierno es consciente de que no le podemos cambiar las reglas de juego a la industria de los biocombustibles, y que a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos, que produce etanoles a base del maíz, en Colombia los biocombustibles no están compitiendo con la producción de alimentos, y por el contrario, tanto la palma como la caña de azúcar se están trabajando en tierras que pasan de muy bajas productividades ganaderas a importantes productividades agropecuarias. Nos parece que por los temores que hayan expresado algunos productores de automotores europeos o japoneses, de ninguna manera podríamos ni deberíamos cambiarle las reglas de juego a una industria que está creciendo y que está haciendo desarrollos importantes. Por lo tanto y así lo ha anunciado el gobierno, cualquier cambio, si lo hubiere, en las mezclas de absorción de biocombustibles serán estrictamente consensuadas y concertadas entre el sector productor primario y los usuarios finales.

Menciono todo esto para celebrar el interés en mirar los temas arancelarios y de comercio exterior, pero abriendo una voz de cautela en el sentido de que el problema es mucho más profundo y las restricciones son mucho más grandes que simplemente el tema arancelario. Como lo mostró Hernando José Gómez, llevamos prácticamente 3 años con una agricultura creciendo negativamente o alrededor de cero. Sin embargo, por primera vez en 3 o 4 años en el último trimestre de 2010 la agricultura tuvo un interesante despertar y creció 4,2%. Tenemos que ver cómo seguirá en los trimestres venideros y cuál será el horizonte para el resto del año. No obstante, para conservar esta tendencia hay áreas de sol y aéreas de sombra. Una primera área de sombra, consiste en los efectos de la ola invernal sobre la agricultura, los cuales han sido supremamente grandes y no podemos soslayar. Para citar algunas cifras, según un estudio adelantado recientemente con la colaboración de la CEPAL, la ola invernal ha destruido total o parcial-

mente 13 millones de metros cuadrados de infraestructura asociada a la agricultura y la ganadería, tales como casas, establos cobertizos, facilidades de riego etc., excluyendo carreteras destruidas o gravemente averiadas.

En este momento tenemos un poco más de 1 millón de hectáreas, incluyendo 670 mil que están bajo espejos de agua y entre 350 mil y 400 mil hectáreas de la ladera andina, que están gravemente afectadas por saturación de agua y excesos de humedad, que han generando problemas fitosanitarios en cultivos de café, cacao, banano y frutas. Adicionalmente, hemos tenido daños muy graves en la población animal, con cerca de 170 mil cabezas de ganado ahogadas, para lo cual se ha tenido que movilizar hacia tierras secas más de 1 millón de cabezas de ganado, constituyendo un éxodo forzado animal sin precedentes en la historia del país.

En la industria avícola se han ahogado cerca de 400 mil animales y en general se estima que cerca del 7% del área dedicada a la agricultura en Colombia se ha visto afectado total o parcialmente por este fenómeno. No obstante, nuestros estimativos sugieren que, a pesar de la ola invernal, en el primer trimestre de 2011 la agricultura estará creciendo en el orden de 1,5% y al final del año su crecimiento estará entre un 2% y un 4%, que si bien es un rango grande, coincide en el punto medio entre lo que creció en el último trimestre de 2010 y el estimativo para el primer trimestre de este año.

La política agrícola que se está poniendo en marcha tiene como telón de fondo un propósito que gradualmente se está implementando, consistente en reorientar los instrumentos fiscales de la reducción de los subsidios directos de algunos sectores hacia el aumento de la provisión de bienes públicos. El proveedor de la ciencia y tecnología que son los bienes públicos por excelencia del sector agropecuario es la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), la cual contaba con un presupuesto total para este año inferior a lo que valía el subsidio que se llevaba un solo producto. Este caso ilustra las distorsiones que hay en la asignación de los recursos públicos. Entonces si hay cierta aquiescencia académica de que las políticas agropecuarias deben propugnar por la provisión de bienes

públicos colectivos, más que a la asignación de subsidios por capacidad de lobby a algunos sectores.

Siendo modestamente realistas, también estamos trabajando en ir poniendo las bases de lo que debe ser el desarrollo de la Orinoquia colombiana. El desarrollo del cerrado ha tomado 60 años en Brasil y nace cuando el presidente Juscelino Kubitschek anuncia para sorpresa de todos sus compatriotas que la capital quedaría en la mitad de la nada, donde hoy está Brasilia.

Ahora estamos comenzando en Colombia, no para llevarnos nuestra capital a la Orinoquia, pero si para sentar las bases de las políticas de provisión de bienes públicos que habrán de apoyar un desarrollo ordenado de la última frontera agrícola. Si se excluye la agricultura que tiene lugar en las laderas andinas, en los valles interandinos y en los litorales de la costa atlántica y la reserva forestal colombiana, la última frontera que queda es la Orinoquia. Son 7 millones de hectáreas, de los cuales, para no repetir allá los errores ambientales que hemos cometido en el interior del país y por los cuales la naturaleza ha pasado tan dura cuenta en este invierno, habrá que sustraerle mediante una demarcación rigurosa no menos de 2,5 -3 millones de ha de humedales que van hacia la vertiente el Orinoco y zonas de reserva, para un total de 4 millones a 4,5 millones de hectáreas disponibles, que equivalen al área actual sembrada en agricultura en Colombia que asciende a 5 millones de hectáreas.

En la provisión de bienes públicos está prevista la construcción de Puerto Gaitan-Carreño, una carretera crucial que debe ser la espina dorsal que abra realmente la incorporación de esta gran reserva del país. Su costo es de 1,5 billones de pesos a precios actuales, pero es necesario hacerla porque si no será imposible desarrollar esta última frontera agrícola.

Siguiendo con el desarrollo de la ciencia y tecnología aplicada al llano, recientemente Corpoica ha celebrado un acuerdo importante con el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), considerado el quinto centro de investigaciones agropecuarias del mundo y que por alguna razón a pesar de estar ubicado en Cali no tenía diálogo con Colombia hace varios años. Sin embargo, hemos restablecido ese diálogo y además lo hemos

complementado con un interesante acuerdo con la Embajada de Brasil, ya que debido a que los suelos son muy parecidos, su experiencia es muy valiosa sin que signifique que se quiere copiar el modelo del Cerrado. En Carimagua queremos hacer un centro de alta excelencia y calidad en investigación aplicada a las semillas, variedades de pastos y estudios de suelos de la Orinoquia.

Las políticas del sector agropecuario también están trabajando en la superación de algunas restricciones institucionales del sector agrícola colombiano. Por ejemplo, el sector tiene una de las más bajas coberturas de América latina en términos de hectáreas cubiertas con seguros contra riesgo climático, lo cual no tiene ninguna razón de ser dado el tamaño de la economía nacional.

Para esto, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) hemos creado un pequeño marco institucional que hace un llamado a las compañías de seguros establecidas en Colombia, para que ofrezcan a los agricultores seguros contra riesgo climático a precios razonables. La experiencia de este invierno muestra que no es razonable salir a ver cómo se arbitran a la carrera unos recursos fiscales para atender, paliar o compensar el golpe recibido por los agricultores o ganaderos por las inundaciones. Lo racional es manejar este tipo de coberturas. De ahí que en el marco institucional que estamos creando vamos a dar un apoyo, es decir, el Estado asumirá parte de la prima mientras se expande la práctica de los seguros contra riesgos climáticos. De esta manera, las compañías aseguradoras nacionales tienen una oportunidad valiosa para dotar a los agricultores colombianos de una de sus mayores falencias. Sin embargo, en el marco institucional queda dicho que si los aseguradores colombianos no se mueven con celeridad, se abre la posibilidad para que los agricultores puedan pedir cotizaciones y tomar seguros directamente con compañías aseguradoras extranjeras, así no estén domiciliadas en el país, a fin de que haya una competencia a favor de este tema.

Un segundo factor, también mencionado por Hernando José Gómez, es la inexistencia de un marco institucional para manejar el tema del riego y el drenaje, que son insumos tan importantes para el desarrollo de la agricul-

tura como la misma tierra. La situación es realmente patética pues desde hace 25 años no se construye en el país una empresa reguladora de aguas. Anteriormente esto lo manejaba el antiguo Instituto Nacional de Aguas, que posteriormente se le entregó al Incoder y luego a unas asociaciones de usuarios altamente politizados que no invierten.

De esta manera, no hay un instituto que esté haciendo la planeación, ni vemos figuras nuevas como por ejemplo, una que está dando éxito en el Perú que es la provisión de agua a través de la figura de la concesión. Gran parte del sorprendente y admirable despegue de la agricultura peruana que ha pasado a los primeros lugares en muchos rubros de exportación, no se debe sólo a cuestión de aranceles sino a que han logrado superar restricciones institucionales. Por ejemplo están comercializando el Proyecto Olmos, el cual baja aguas de la sierra para que luego rieguen grandes extensiones de la costa peruana. Este proyecto peruano esta concesionado en todas las bolsas de América latina, y por qué no podemos hacer algo parecido en Colombia, ir aclimatando la figura de la concesión como instrumento de financiación en este atraso en materia de aguas. Vamos a presentar este marco institucional ya que el país no puede seguir en esta deplorable situación en la que apenas el 4% de las tierras esta bajo riego, mientras que un país como México tiene 40%, Brasil el 17% y Chile el 12%. Aquí no sólo hay una carencia financiera, sino un desorden institucional que comenzó con el desmonte del Instituto de Aguas y hoy no tiene doliente.

Para citar un ejemplo, hace 4 o 5 años los valles de Ubate y Chiquinquirá tuvieron una inundación parecida a la que hubo ahora, y para esto salió un Documento Conpes que hizo un balance técnico impecable que concluía diciendo que para prevenir nuevas inundaciones en estos valles era indispensable construir dos pequeñas represas Tibita y San José. Sin embargo no se hicieron y ahora vuelven las inundaciones.

Otro ejemplo, de este desorden institucional sobre un insumo tan crucial como el mantenimiento y dragado se presentó recientemente en el Valle del Cauca, donde por ausencia de estos procesos se inundaron cerca de 35 mil hectáreas. Esto sucedió como consecuencia de la Ley que en 1999

reorganizó el sistema nacional ambiental, y le quito a la Corporación Autónoma Regional - CVC, responsabilidad en esta materia, al definirla de una entidad de desarrollo a una entidad ambientales, cuando esta corporación fue ejemplo y pionera de las buenas corporaciones y sirvió como esquema de nuevas en materia de riego y el drenaje, pero que como autoridades ambientales no pueden invertir. Por el contrario se ha dejado que se construyan viviendas entre diques y que se hagan siembras de arboles, algo que no es recomendable.

Por lo tanto, se debe hacer un replanteamiento a fondo del manejo, la programación, la ejecución y estudios técnicos para que el país vuelva a tomar la dinámica que perdió hace 25 años en materia de manejo ambiental y adecuación del área agrícola en materia de aguas. Como lo muestra la experiencia peruana, si no arrancamos con esto no va a haber un emprendimiento importante en la agricultura.

El gobierno viene adelantando una política de tierras perfectamente compatible y no antagónica con el desarrollo de la agricultura empresarial, es decir, la agricultura con vocación de exportación. Es indispensable que al mismo tiempo el país pueda avanzar en una política integral de tierras que cubra básicamente tres aspectos: i) las políticas de restitución, cuya discusión cursa en el Senado de la República con la de la Ley de Víctimas, y aspiramos a que antes de que termine esta legislatura se apruebe para poder cumplir en parte la deuda gigantesca que tienen el país con más de 350 mil familias que les han arrebatado las tierras en una porción no menor a 2 millones de hectáreas.

El segundo eje de la política integral de tierras es avanzar hacia la formalización de la estructura de la propiedad agraria en Colombia. Cerca del 40% de los predios que se trabajan en el país no cuenta con títulos de propiedad formales, y por lo tanto está excluido de las vías de movilidad social que el siglo XXI abre para los campesinos, como el acceso al crédito, hipotecas y subsidios. El campo es 40% más pobre que el promedio nacional, y de ahí la importancia de modernizar la agricultura favoreciendo la asociatividad del pequeño y mediano agricultor en Colombia.

Otro tema importante es el avance de los programas de desarrollo rural. Así como se destruyó la institucionalidad del riego y el drenaje, se destruyó la institucionalidad encargada de manejar el desarrollo rural en Colombia. Si queremos tener una agricultura no solo más productiva sino más equitativa, hay que volver a pensar en los temas de desarrollo rural, en la mujer rural que es la más pobre entre los pobres. Un estudio reciente muestra que los índices de desempleo en las zonas rurales colombianas son el doble cuando el agricultor es la mujer jefe de hogar. Qué decir de la seguridad social en el campo, que no alcanza a ser la mitad o un tercio de lo que es en la zona urbana. Si queremos un desarrollo equilibrado tenemos que pensar en desarrollo rural.

Con respecto al tema de la estructura de la propiedad agraria en Colombia, un estudio reciente analizó su distribución utilizando como unidad de medida la UAF, entendida como aquella extensión que permite que una familia trabajando allí obtenga un ingreso equivalente a dos salarios mínimos y que varía departamento a departamento, según las características de la calidad de la tierra. Este estudio distinguió como microfundio aquellos que poseen menos de media UAF, pequeña propiedad aquellos que solo poseen media UAF, y mediana propiedad de 2 a 10 y 10 en adelante. Se encontró que el 80% de los predios totales que se trabajan en Colombia están ubicados en la categoría de microfundio, es decir que están por debajo de media UAF, 13,66% en pequeña, 4,99% en grande, y gran propiedad el 0,86%. Esto además se combina con algunas otras distorsiones, ya que las hectáreas de pequeños micofundistas están mucho más gravadas catastralmente que las de grandes propietarios. Entonces, estamos llegando a la paradoja de que desde el punto de vista fiscal es supremamente más gravado el pequeño predio que el grande. De hecho, este estudio llega a la conclusión de que una hectárea en microfundio o en pequeña propiedad es casi tres veces más severamente gravada que la gran propiedad. Hay una distorsión grande en el tema del predial que es necesario revisar.

Los altos precios internacionales que han sido analizados por los conferencistas no representan una tendencia de corto plazo, y dado que

Colombia es uno de los países que tiene tierra y posibilidad de aportar no solo mayor extensión agrícola incorporada a la producción de alimentos, sino campos importantes en mejora de las productividades, constituye un factor bueno para los agricultores que están recobrando niveles de rentabilidad que no observaban desde hace 4, 5 o 6 años, en la medida en que los precios externos por los mecanismos existentes se filtran y se traducen en todas las estructuras de precios de la producción interna, la cual llevaba décadas con rentabilidades deficientes. Sin embargo, este fenómeno tiene un factor inquietante para el sector avícola, porcícola y la ganadería que utiliza alimentos concentrados, en donde naturalmente por el peso que tiene el maíz amarillo se está viendo un encarecimiento grande de sus alimentos.

Hay que registrar también que el sector agropecuario resulta perdedor cuando se cierra el comercio con Venezuela, pero por el contrario es el gran ganador cuando se abre. Por esto celebramos que, aunque tímidamente, en estas últimas semanas hemos alcanzado a restablecer flujos comerciales legales con el vecino país en compra de carne en pie y canal, pollos, lácteos, productos veterinarios y además se estudia la posibilidad de exportar papa, todo esto acompañado de un sistema de pagos más confiable como cartas de créditos.

Los problemas institucionales de la agricultura de nuevo van más allá del tema arancelario. Tenemos que revisar qué está pasando con los precios de los agroquímicos en Colombia, los cuales son 20% y 25% más caros que en Ecuador, Perú y Brasil. Cómo se explica que en un entorno de revaluación y con una inflación de menos del 5%, los productores de semillas transgénicas en la temporada pasada cobraron a los algodoneros un incremento del 25% en estos insumos.

Se deben revisar todos estos temas, porque si no mejoran esas estructuras de costos que está padeciendo la agricultura colombiana, a pesar de algún ajuste de los aranceles, no vamos a atacar los problemas de fondo de la agricultura.

En síntesis, es plausible la vieja preocupación que ha manejado Fedesarrollo de cómo llegar a una política comercial que sea proagricultura y

no antiagricultura. Pero el elemento que queremos dejar sobre la mesa es que no todo es cuestión de mover los aranceles. De hecho ya por el funcionamiento de las Franjas de Precios andinos, los altos precios externos y la entrada del funcionamiento del tratado de libre comercio con el Mercosur, gran parte de los aranceles que en la práctica está manejando la agricultura en Colombia son de cero.

Por el contrario, aún quedan por superar muchos problemas estructurales. Si no atacamos la microfundización del país, si no restablecemos una institucionalidad que pueda responder por los requerimientos de riego que han quedado olvidados desde hace 25 años, si no seguimos avanzando en una reformulación de la asignación de los recursos públicos, menos subsidios otorgados a dedo, más provisión de bienes públicos, si no seguimos avanzando hacia una conciencia que se traduzca en mayor institucionalidad y mayor asignación de recursos hacia los programas de desarrollo rural, las medidas de carácter arancelario y comercio exterior podrán ser útiles pero nunca podrán ser el factor que ponga en marcha un mejor comportamiento de la agricultura en el país, como todos lo deseamos.