

ABSTRACT

Throughout history, we have witnessed that the degree of the State intervention in economic affairs depends on the State's structure, the current economic model and even on the interest in being an active or passive agent in economic activities. In the particular case of the agricultural and industrial sectors, the State went from a high level of intervention to a minimum one in order to define the agro-industrial system, in which the protectionist model stood out through import-substitution industrialization until the late eighties. However, from the nineties, a process of economic liberalization was adopted, this generated changes in the agricultural sector due to tariffs and trade policies imposed throughout the periods of liberal governments

Key Words: Protectionism, trade policy, agroindustry

RÉSUMÉ

Historiquement parlant, le degré de l'intervention de l'État dans les affaires économiques dépend de la structure de l'État, son modèle actuel, et de l'intérêt à être un agent actif ou passif dans les activités économiques. Dans le cas concret de l'articulation des secteurs de l'industrie et de l'agriculture, l'État est passé d'un haut niveau à un niveau inférieur d'intervention pour pouvoir définir le system agro-industriel, dans lequel il est à souligner le modèle protectionniste de l'industrialisation par substitution aux importations des années 80s. Par contre, à partir des années 90s un nouveau processus d'ouverture économique a été instauré, et vues les mesures tarifaires et les politiques commerciales des gouvernements libéraux ce nouveau processus a généré des changements dans le secteur de l'agriculture

Mots clés: Protectionnisme, politiques d'ouverture commerciale, agro-industrie

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

El papel del Estado en el desarrollo de la agroindustria colombiana

The role of the State in the development of the colombian agroindustry

Le rôle de l'État dans le développement de l'agro-industrie colombienne

LEÓN JULIO ARANGO-BUELVAS
Universidad de Sucre
Colombia
leon.arango@unisucra.edu.co

DEWIN PÉREZ-FUENTES
Universidad de Cartagena
Colombia
dperezf@unicartagena.edu.co

RESUMEN

Históricamente el grado de intervención del Estado en los asuntos económicos depende de la estructura, del modelo vigente y del interés del mismo en ser agente activo o pasivo de las actividades económicas. Para el caso concreto de la articulación de los sectores agropecuario e industrial para definir el sistema agroindustrial el Estado pasó de un alto nivel de intervención a una mínima expresión, destacándose el modelo proteccionista a través de la industrialización por sustitución de importaciones hasta finales de la década de los años ochenta, adoptando a partir de los noventa un proceso de apertura económica que generó cambios en el sector agropecuario dadas las medidas arancelarias y las políticas comerciales impuestas a lo largo de los periodos de gobiernos liberales.

Palabras clave: Proteccionismo, apertura política comercial, agroindustria

Clasificación JEL: F13, F14, Q12



INTRODUCCIÓN

Al hablar de agroindustria necesariamente se debe tener presente la relación o vínculo que existe entre dos de los considerados sectores tradicionales de la economía: uno generador de materias primas y otro transformador de materias primas y productor de bienes finales. Este vínculo implica una relación directa del sector agropecuario y del industrial y conjuntamente determinan la conformación de la Agroindustria, que como sistema requiere de condiciones naturales, económicas, sociales y políticas para su desarrollo, las cuales constituyen el eje que dinamiza y articula las actividades económicas.

Las condiciones naturales implican entornos o escenarios que geográficamente deben contribuir a la expansión, desarrollo e integración del sector agropecuario con el industrial, teniendo en cuenta la ubicación de los recursos que provee aquel sector y el acceso a los mismos, considerando la distancia del mercado objetivo. En las condiciones económicas es indispensable considerar la disponibilidad de recursos existentes en las regiones objeto de estudio y demás factores que convergen en ella; en lo social es sujeto de análisis la concentración de la población con capacidad de compra para efectos de considerar el mercado de los productos agroindustriales. Por su parte, las condiciones políticas deben enfocarse a través de las acciones de intervención del sector público en el desarrollo de la agroindustria, en donde las políticas públicas sectoriales estén orientadas a facilitar el proceso de articulación de las acciones privadas para el desarrollo de la agroindustria, toda vez que la intervención pública también puede ser un mecanismo de coordinación de estrategias para que conjuntamente las acciones del gobierno y de las empresas se dinamicen

sobre el mismo eje conductor, evitando de esta forma la división de las acciones por interés diferentes. Esta última condición debe enmarcarse en las acciones de los planes de desarrollo, como derroteros a seguir y propiciadores de condiciones de mejoramiento sectorial.

Es evidente considerar el papel del sector agropecuario como base fundamental para el desarrollo del sistema agroindustrial, al ser aquel proveedor de los recursos necesarios para la consolidación del proceso transformador de dichos recursos cuyo producto final es resultado de la articulación de diversas actividades económicas. Esta articulación de actividades económicas no debe ser ajena al papel del Estado, el cual debe asumir retos económicos encaminados a propiciar condiciones adecuadas para la competitividad en los sectores involucrados.

Al existir en las regiones subdesarrolladas una estructura con desequilibrios y desigualdades, es indudable que se requiere la intervención pública con medidas orientadas a estimular la inversión y direccionar la explotación de las ventajas absolutas hacia actividades productivas. El sector público es decisivo para hacer atractiva la inversión y para el aprovechamiento de los recursos naturales existentes.

En este orden de ideas, la importancia del sector agropecuario puede posibilitar la constitución de un sector que genere mayor valor agregado como es el caso del agroindustrial, el cual se constituye en potencial alternativo para jalonar el crecimiento del sector agropecuario, dada la incidencia de las políticas económicas en el desarrollo de la agroindustria.

Ahora bien, dado el efecto multiplicador que se presenta en un proceso de articula-

ción de actividades económicas, lo que en forma concreta se traduce en la relación intersectorial que existe en los campos agropecuario e industrial, se pretende con ello dar respuesta a problemas evidentes de los sectores, lo que implica planear, diseñar y formular estrategias que propendan por el desarrollo de la agroindustria, en cuyo proceso las políticas económicas son condiciones determinantes por la relación que existe entre la intervención del sector estatal a través de las políticas públicas sectoriales y el desarrollo agroindustrial.

APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

La revisión literaria de la temática concerniente a la relación entre el sector agropecuario y el industrial, a través de la intervención pública o del papel del Estado en este proceso permite destacar varias líneas de acción.

De acuerdo con la CEPAL (1998) la intervención pública debería consistir en elevar la eficiencia con que se llevan a cabo las transacciones entre los agentes en cuestión, de modo que estas reflejen de mejor forma los costos y los beneficios sociales, dado el objetivo general de lograr el crecimiento con equidad. Esto significa avanzar en la renovación de las instituciones, con el fin de crear espacios que permitan el surgimiento de formas creativas de concertación entre el sector público y el privado, para que, en el ámbito específico, se induzca a la agroindustria a constituirse en agente de difusión tecnológica hacia la pequeña agricultura. En términos de lineamientos de política, establece la integración de las funciones dispersas en los diversos ministerios, entidades descentralizadas o empresas públicas que están vinculadas directamente a las actividades que se pretende impulsar.

En forma específica para el sector, sostiene la CEPAL (2015) que mediante la política pública se debe propiciar la evolución de la agroindustria existente y crear condiciones propicias para la formación de nuevas agroindustrias. Una medida para ello normalmente está orientada hacia los incentivos en el campo tributario. Adicionalmente debe considerarse que el papel del Estado a través de las políticas de fomento también está encaminado a incentivar procesos de cambios organizacionales, según el comportamiento y exigencias del mercado. Sobre el particular es de anotar que existen factores que inciden en el desarrollo productivo de los entes económicos, entre otros, el tamaño y tendencias del mercado; normas y estándares de calidad y de medio ambiente; estabilidad macroeconómica y marco legal; tasa de urbanización y cultura local; infraestructura local, regional y nacional; proveedores de insumos; servicios financieros; restricción a acceso a los recursos; regulaciones de operación; en el marco institucional del sector, las políticas públicas de fomento.

Para Dirven (1999), es bien sabido que la orientación de las políticas gubernamentales están dirigidas a generar cambios en las actividades económicas, mediante los procesos de articulación de acciones de los sectores involucrados. Muchos de los cambios en la política agrícola, en vez de obedecer a una estrategia de desarrollo bien definida, tuvieron el carácter de medidas especiales en respuesta a preocupaciones macroeconómicas o sectoriales y a demandas de los grupos de presión.

En términos de medidas Bisang y Gutman (2005) establecen la actividad económica como objeto de regulación para la política pública que se concreta a través del conjunto de normas que definen la calidad de los productos generados en las diversas ac-

tividades, las políticas impositivas que modifiquen los precios relativos, favoreciendo el desarrollo local de etapas de mayor valor. En otro plano y desde una perspectiva de mayor alcance, otro conjunto de políticas debería apuntar al desarrollo tecnológico y productivo.

Por otro lado, dada la existencia de imperfecciones del mercado, la CEPAL (2005) referenciando a Roelandt y Den Hertog, destaca, entre otros, los siguientes instrumentos para remediar las deficiencias: a). Políticas de competencia o de reforma de la regulación para corregir las fallas del mercado; b). Facilitación de la colaboración en investigaciones, desarrollo del capital humano y programas de transferencia de tecnología para subsanar la falta de correspondencia entre la infraestructura pública de conocimiento y las necesidades del sector privado; c). Política estatal de adquisiciones para suplir la falta de consumidores exigentes y d). Privatización, políticas horizontales y reducción de la interferencia pública para corregir las fallas de gestión pública.

Por su parte, Garay (2005) al considerar el papel del Estado en el proceso de reorganización institucional afirma que la reforma del Estado influencia el desarrollo, planeación y ejecución de las políticas, y afecta incluso las decisiones y planes de acción empresariales.

En otro orden de ideas Garay (2004), referenciando a Amsden, 1996; Stiglitz, 1996; referenciado a Amsden, 1996 Stiglitz, 1996 y Lall, 1995, en términos de la evidencia que brindan algunos países de industrialización tardía que han tenido políticas de desarrollo exitosas, plantea la necesidad de un cierto grado de intervención del Estado en el diseño de políticas para mejorar la eficiencia y estimular el crecimiento.

Seguidamente afirma que aún si se acepta la pertinencia de tal tipo de experiencia, surge de inmediato el cuestionamiento de si cualquier aparato estatal, estructura organizacional o jerarquía burocrática es capaz de adoptar un conjunto de políticas activas deseables y socialmente eficientes, y si, a nivel operativo, los funcionarios observan estrictamente los lineamientos de política acordados, o si por el contrario introducen sesgos en la aplicación práctica de las medidas e instrumentos de política, basados en su propio interés o sus motivaciones políticas o ideológicas.

En otro orden de ideas, Machado (1997) concibe la estructura agroindustrial como el conjunto de relaciones socioeconómicas, políticas y culturales, cuya dinámica depende de los diferentes contextos y modos como la estructura se inserta en el sistema socioeconómico y los mercados. Referenciando a Schejtman describe un sistema agroindustrial a través de la integración de una determinada estructura productiva y una constelación de modelos de consumo y de las relaciones que con dichos componentes establezca el sector público y otros sectores socioeconómicos.

López y Castrillón (2007) plantean que, para que la agroindustria crezca y se desarrolle se requiere de algunas condiciones básicas, tales como los procesos de urbanización, el crecimiento del ingreso per cápita, cambios en los hábitos de consumo y la inserción en mercados nacionales e internacionales “y un modelo donde el Estado logre contribuir a la superación de los conflictos políticos, sociales, económicos, empresariales y ambientales existentes en el país, lo que permitiría de esta forma, aumentar la eficiencia y competitividad de la agroindustria” (López, F. & Castrillón, P., 2007). Como es natural, varias de estas condiciones no pueden separarse de la in-

tervención pública, dado el papel que cumple el Estado en función del sector privado.

Por otra parte, Stiglitz (2009) al considerar que la intervención del Estado puede fallar, agrega que:

“...son cuatro las causas de la incapacidad sistemática del Estado para cumplir los objetivos formulados: su reducida información, su reducido conocimiento de las respuestas privadas a sus intervenciones, su reducido control de la burocracia y las limitaciones que imponen los procesos políticos.”

LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS SECTORIALES ALREDEDOR DEL PROCESO AGROINDUSTRIAL EN COLOMBIA

Política es una expresión que generalmente se relaciona con medida o direccionamiento, indistintamente del sector al que se haga referencia. Para Roth (2009) la interpretación del término política implica varios alcances, uno de ellos es concebido como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas; otro como la actividad de organización y lucha por el control del poder; y finalmente como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas.

Dada la relación Estado-Política, afirma Roth (2009) que autores colombianos definen la política pública como un conjunto de continuas respuestas del Estado a situaciones socialmente problemáticas; o como una serie de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político que buscan la resolución o manejo de situaciones problemáticas.

Teniendo en cuenta diversas definiciones agrega que “se puede considerar que hay

cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y procesos” (Roth D., 2009).

La política económica es una forma de intervención del Estado en asuntos que son de interés común o interesan a un grupo en particular. Esto indica la aplicación de medidas o implementación de mecanismos que afectan el desarrollo de una actividad económica y apuntan a determinados objetivos.

De acuerdo con Cuadrado (2006) la política económica designa la aplicación de medidas que realizan las autoridades para conseguir unos determinados fines. Afirma que la política económica es siempre el resultado de una decisión de la autoridad. Por otro lado sostiene que la política económica es siempre una acción deliberada por parte de dicha autoridad; incluso cuando aparentemente no se hace política económica.

Las políticas económicas relacionadas con las actividades económicas intersectoriales que determinan el sistema agroindustrial, se enmarcan en las acciones que a continuación se sintetizan en los siguientes términos:

En los primeros años de la década de los ochenta, sostiene Perfetti (1994) que el sector agropecuario presentaba problemas de baja rentabilidad y la agricultura mostraba problemas de competitividad, lo que conllevó a que el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) aplicara una política de promoción a las exportaciones y protección a la producción nacional. Esta política estaba orientada al aumento del subsidio a las exportaciones, establecimiento de un volumen adecuado de crédito para las

exportaciones del sector agropecuario, establecimiento de mecanismos de compensación a algunos productos exportables. Para la protección del sector se recurrió al control de las importaciones, ajuste de los precios de sustentación y firma de acuerdos especiales de manejo por producto con el sector privado.

Agrega Perfetti (1994) que durante el gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990) la política sectorial estuvo orientada a la protección de la producción nacional, mediante una política de incentivos a los agricultores nacionales sin afectar la competitividad del sector, lo cual era posible mediante una adecuada planificación de las necesidades de importación y la fijación de unos precios de sustentación remunerativos. Adicionalmente se pretendía la disminución de los costos de producción agropecuarios a través de menores aranceles a los insumos utilizados por el sector. Sostiene que los precios de sustentación fueron utilizados intensamente como mecanismo de estímulo a la producción agropecuaria; en el proceso de la comercialización la intervención se hizo a través de la compra interna de las cosechas y de las importaciones y “estas últimas debían limitarse a cubrir los excesos de demanda que resultaban de comparar la oferta y la demanda interna a los niveles de precios deseados” (Perfetti, 1994). Por otro lado, agrega Perfetti (1994) que se establecieron estímulos a las exportaciones agropecuarias, a través de subsidios directos como los Certificados de Ahorro Tributario, créditos de corto y largo plazo y mecanismos de compensación de precios. A finales de la década de los ochenta el sector agropecuario tuvo un comportamiento satisfactorio debido a que “las mejores cotizaciones internacionales, el favorable comportamiento climático y la política sectorial ejecutada constituyeron las razones que contribuyeron

a tales resultados positivos” (Ocampo, J. & Perry, S., 1995).

Se infiere que las medidas y el tratamiento arancelario otorgado a los bienes agrícolas y a los insumos y bienes de capital utilizados en la producción eran acorde con el modelo de industrialización vía sustitución de importaciones, encajado en el modelo proteccionista que regía en el país, siendo el sector agropecuario uno de los de mayor protección por las condiciones de la economía colombiana y por la importancia de las actividades agropecuarias en la producción de bienes, que por su naturaleza podía contribuir con el desarrollo del sistema agroindustrial.

Con la implementación de la estrategia de la apertura económica a partir de los años noventa, se otorga mayor importancia a las fuerzas del mercado, en materia de asignación de recursos. Esto implica un ajuste de la participación estatal en la economía, en donde el sector privado asume la responsabilidad de la dirección de los procesos de producción. Es decir, se entiende que las políticas compensatorias del sector agropecuario pierden dinamismo y se eliminan instrumentos de intervención en el sector. En este sentido, de acuerdo con Torres “un entendimiento apropiado de las influencias de la política en los sistemas económicos es crucial para estimar el impacto de la selección de políticas y para el diseño de las instituciones” (Torres, D., 2011).

En este orden de ideas agrega Perfetti (1994) que:

“otro de los instrumentos que desaparece es el relacionado con las restricciones cuantitativas al comercio. Igualmente, pierden vigencia las intervenciones directas

en los precios, permitiendo que los mercados sean los encargados de proporcionar las señales adecuadas a los agentes económicos respecto a la asignación de los recursos”.

Sostiene que dadas las nuevas características del sector y los retos que el nuevo modelo de desarrollo implican para el sector, se considera esencial que las acciones tendientes a aumentar la eficiencia y la productividad sectorial se centren en dos áreas: la investigación y la transferencia de tecnología y la adecuación de tierras.

Dadas las diferencias entre el modelo proteccionista y la implementación del proceso de apertura económica, Bejarano (2002) sostiene que existieron obstáculos internos y externos de la industrialización por sustitución de importaciones, tales como la distribución desigual de los frutos del desarrollo, mayor dependencia externa como consecuencia del incremento de las importaciones, exportaciones discriminatorias, entre otras. Sostiene que estos problemas contribuyeron a plantear estrategias de desarrollo orientadas a superar las limitaciones internas de la industrialización y “una política de apertura que disminuyera el desequilibrio externo, que sirviera de apoyo y racionalización en la continuidad del ISI” (Bejarano, J., 2002).

Sin embargo, el proceso de la apertura al ser consistente con disposiciones de carácter no arancelario conllevó a incorporar un mayor número de productos al régimen de libre importación (Torres R., 2011), lo que es consecuente con el nuevo modelo propiciando gradualmente resquebrajamiento a la protección de diversas actividades económicas.

Al tratar de cambiar de modelo, se argumenta la presencia de crisis y se tejen si-

tuaciones que van mostrando el nuevo camino a seguir. Se establecen como causas de la crisis del sector el comportamiento de los precios internacionales, la protección al sector, el comportamiento de las lluvias, entre otros, lo que trae como consecuencia el deterioro de la rentabilidad de diversas actividades económicas sectoriales (Ocampo, J. & Perry, S., 1995). Agregan Ocampo y Perry (1995) que la crisis de rentabilidad a principios de los noventa estuvo marcada en los cultivos transitorios, en los cuales la fuerte depresión de los precios reales al productor determinó su menor ingreso, propiciado por una desaceleración en los costos de producción y la tendencia alcista de los jornales y los precios de los herbicidas. Por otro lado, sostienen que:

“las reducciones arancelarias y de la tasa de devaluación nominal incidieron favorablemente en la evolución de los costos agropecuarios, pero no alcanzaron a compensar otros efectos adversos sobre los ingresos netos de los productores, en particular la caída de las cotizaciones internas” (Ocampo, J. & Perry, S., 1995).

Dada la diversidad de medidas en torno a la apertura de los mercados, respecto a la política financiera, agrega Perfetti (1994) que está orientada a una mayor competitividad entre los establecimientos financieros; su relación con el sector agropecuario para el acceso al crédito, está orientada a buscar canalizar una mayor proporción de recursos en forma oportuna y suficiente a tasas de interés reales, “para contribuir a la modernización y capitalización del sector” (Perfetti, J., 1994). Esto evidencia el interés del mercado financiero en la búsqueda de puntos de acción generadores de recursos y en forma simultánea afectando financieramente al sector agropecuario.

En materia de mercados de bienes, con el propósito de garantizar que la producción extranjera se enfrente en condiciones de sana competencia con la producción del sector nacional, se implementa el estatuto antidumping, con el cual se pretende proteger la producción nacional de la competencia desleal.

Ahora bien, es de entender que todo proceso de cambio genera impactos en las situaciones dadas y la estructura del sector agropecuario no era la excepción a la regla, sobre todo por el auge, la proliferación o el afán aperturista de los gobiernos de poner en práctica las políticas liberales. Al respecto sostiene Gutterman (1994) que los cambios en la política comercial y de tasa de cambio afectan la estructura y el nivel de producción del sector agrícola. Sobre el particular afirma que:

“...la reducción en los niveles de protección (aranceles y barreras paraarancelarias) reduce los precios relativos de los importables lo que resulta en una tasa de cambio real efectiva menor para importables y por consiguiente el grado de competitividad de este grupo de bienes se reduce y su producción se contrae” (Gutterman, L., 1994).

Es de entender que la nueva política comercial, a la que se le suma las medidas cambiarias, termina afectando el precio de los bienes transables y por consiguiente el de los bienes de comercialización interna, perturbando por tanto la competitividad de estos últimos. Sin embargo, “el impacto de la apertura comercial sobre la producción no solo depende de los precios relativos sino también de la sensibilidad de cada sector a dichos cambios y de la composición de la oferta entre transables y no transables” (Gutterman, L., 1994).

Sobre el impacto de las políticas arancelarias implementadas en el proceso de la apertura económica, en el Plan de Desarrollo “La revolución pacífica” (Departamento Nacional de Planeación, s.f. a.) se argumenta que la reforma comercial adquiere visos más complejos en el caso del sector agrícola, por ser la actividad sensible a los precios internacionales y a las variaciones de corto plazo de los costos. Sostiene que el precio mundial de una gran parte de los bienes transables se halla manipulado, sea por el esquema de subsidios de las economías desarrolladas o por la estructura oligopólica de la intermediación. Por lo tanto, “se establece un mecanismo de aranceles flexible para regular el comercio internacional y se aplicará un régimen de acciones compensatorias para eliminar prácticas desleales contra el productor nacional” (Departamento Nacional de Planeación, s.f. a.).

En el gobierno del presidente Ernesto Samper (1994-1998) en el Plan de Desarrollo denominado “El salto social” (Departamento Nacional de Planeación, s.f. b.), se enfatizó “en el desarrollo social, la competitividad y la protección del medio ambiente, se propusieron los distritos agroindustriales, como proyectos de desarrollo agropecuario, forestal y pesquero, que incluyeron actividades y servicios complementarios, tales como procesamiento, mercadeo y servicios productivos especializados” (Departamento Nacional de Planeación, s.f. b.). Agrega que se trataba de incorporar a las agroindustrias rurales, en la transformación de los productos, que ostentaran las mejores condiciones en zonas con potencialidad de especialización de las cadenas productivas.

Dado el enfoque del Salto social, en el caso del sector objeto de estudio no se puede dejar a un lado el componente poblacio-

nal, por lo que la población rural cumple el papel no solo de consumidor, como argumenta Fajardo (1994) sino “como productor, en una estructura que contempla un dinámico proceso de diversificación agropecuaria y no agropecuaria, en donde además la agricultura tiende a configurarse como un complejo agropecuario-industrial y, finalmente, como soporte político de la reforma económica”. Esto induce a pensar en la implementación de políticas integradoras en donde lo macroeconómico no debe alejarse de lo social, dado a que el componente poblacional al asumir el papel de consumidor contribuye a ampliar un mercado competitivo y por tanto a articular actividades económicas.

En el periodo 1998-2002, con la implementación del Plan de Desarrollo “Cambio para la paz” (Departamento Nacional de Planeación, s.f. c.) las políticas diseñadas para el sector agropecuario estaban orientadas a la generación de nuevos proyectos y modelos en cadenas integradas, de impacto regional, que fomenten la inversión y faciliten la reconversión y modernización de la producción agropecuaria, elevando significativamente la competitividad. Para lograr este objetivo se requiere un entorno macroeconómico favorable para el desarrollo del sector agropecuario, con una tasa de cambio competitiva, disminución de la tasa de interés y mejoramiento de la productividad de los bienes no transables. Adicionalmente establece el plan que las políticas del sector estarán acordes con los lineamientos de la Organización Mundial del Comercio, los convenios internacionales y la tendencia del mercado mundial agropecuario. Esta política agropecuaria tiene como componentes cadenas productivas, desarrollo rural y cambio institucional.

Dada la situación del sector agropecuario durante las décadas pasadas, en el pre-

sente siglo y concretamente en el Plan de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” (Departamento Nacional de Planeación, s.f. d.) se plantea que el sector en la última década su crecimiento ha estado rezagado frente al comportamiento de la economía en su conjunto y por debajo de su potencial.

No obstante lo anterior, plantea que durante la última década el sector agropecuario viene experimentando un proceso de recuperación y de recomposición de su estructura productiva, expresado en la recuperación de áreas cultivadas, incremento en el volumen de producción y en la aparición de nuevos productos de importancia comercial.

Destaca como problemas del sector la baja productividad y competitividad de algunos rubros que tienen una contribución importante en el PIB sectorial; limitada disponibilidad de infraestructura para el transporte y la comercialización de los productos agropecuarios; limitaciones para ampliar y diversificar los mercados; baja capacidad para enfrentar factores exógenos y estabilizar las inversiones en el campo; dificultad de la población rural para desarrollar su potencial productivo.

Dada la problemática anterior, el enfoque de la política agropecuaria está orientado a la competitividad del sector el cual será producto del mejoramiento de la productividad y la reducción de los costos de producción y comercialización. Agrega el Plan que para lograr esto se requiere de instrumentos específicos que permitan un uso más eficiente de la tierra, del agua y demás factores productivos. Adicionalmente plantea que se requiere mejorar los esquemas y la infraestructura de transporte y comercialización del sector para llegar al mercado con precios competitivos. Por

el grado de pobreza de la población rural, se plantea que la política debe orientarse a garantizar el acceso a activos físicos y financieros, servicios de asistencia técnica integral y la provisión de bienes públicos.

El Plan de Desarrollo 2010 - 2014 (Departamento Nacional de Planeación, s.f. d.) establece que la política agropecuaria se organiza en siete estrategias: incrementar la competitividad de la producción agropecuaria; promover los encadenamientos productivos y la agregación de valor; ampliar y diversificar los mercados agropecuarios externos e internos; promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo; mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural; promover la equidad en el desarrollo regional rural; y adecuar la institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad.

Dado el vínculo de este sector con la agroindustria, se infiere un impulso a esta última basado en la consolidación del sector agropecuario al crearse las condiciones para la provisión de los recursos necesarios para la transformación de los mismos y comercialización del producto, en donde en los "determinantes del crecimiento industrial se estiman tres tipos de impulsos a la demanda, generados por la demanda doméstica, las exportaciones y la sustitución de importaciones" (García, J., 2005).

Ahora bien, la agroindustria no solo depende, en términos de política económica, del comportamiento del sector agropecuario sino de diversos elementos de política orientados al crecimiento de la economía, por lo que existen otras medidas que la afectan como son la relacionada con innovación, la política de competitividad y mejoramiento de la productividad. Esto conlleva a establecer como lineamiento estratégico el uso del

conocimiento y la innovación sustentada en tres lineamientos (Departamento Nacional de Planeación, s.f. d.): financiar, formar y organizar; adicionalmente se plantea el emprendimiento empresarial, el cual puede concebirse como complemento a la estructura agroindustrial existente, dadas las oportunidades en las regiones por el potencial de recursos existentes, concebidos como ventajas absolutas que caracterizan la estructura económica del país.

CONCLUSIONES

La economía colombiana ha experimentado y convivido con diversos modelos económicos, como es el caso del proteccionismo (Industrialización por sustitución de importaciones) y la liberalización del mercado (Apertura económica), cada uno de los cuales caracterizado por mostrar sus fortalezas y ocultar las debilidades alrededor de las actividades económicas que son objeto de acción con su implementación.

En términos del comportamiento sectorial, antes de la década de los años noventa, el sector agropecuario, si bien constituía un gran aporte a la producción nacional, mostraba problemas de competitividad, lo que indujo a la implementación de políticas orientadas al fortalecimiento del sector ante los mercados externos, sin descuidar la producción nacional. Caso concreto, las medidas estaban relacionadas con subsidios, créditos, mecanismos de compensación, control de importaciones, firmas de acuerdos, nuevos aranceles a insumos utilizados por el sector, entre otros.

Con el cambio de modelo y al ser más aperturista el fomento de la economía, se pierde lo que muchos consideran el dinamismo estatal hacia el sector agropecuario, eliminándose por tanto instrumentos de intervención pública en el sector. Dentro

de estos cabe mencionar los relacionados con los mecanismos de compensación, restricciones comerciales, control de precios.

Con el nuevo modelo se considera que el enfoque económico debe centrarse en pilares como la investigación, transferencia de tecnologías y la adecuación de tierras.

Ahora bien, dada la relación directa entre el nuevo modelo y las disposiciones no arancelarias, esto trajo como consecuencia mayor dinamismo del flujo comercial, pero vía libre importación, lo que debilitó la protección de la que gozaban algunas actividades económicas y ante el temor real de un desequilibrado comportamiento del comercio exterior, por el dinamismo importador de nuestra economía, se implementa el Estatuto antidumping, queriendo con ello garantizar igualdad de condiciones competitivas entre las economías.

Consecuentes con el nuevo enfoque, los planes de desarrollo se estructuran, considerando el papel del mercado ante la economía internacional, flexibilizando los aranceles como mecanismo regulador de comercio exterior. De igual forma, a nivel interno se proponen los distritos agroindustriales como proyectos de desarrollo de actividades del sector primario, orientados a la reconversión y modernización de la producción sectorial, que en última instancia también es soporte de reforma económica que involucra el componente monetario, cambiario y fiscal.

Ante los cambios en las economías hacia la tercerización de las actividades, en el sector se destacan problemas relacionados con baja productividad y competitividad que afectan su participación en el PIB. Esto implica un deterioro del sector que debe ser ajustado con medidas concretas conjuntando factores endógenos y exógenos.

De acuerdo con lo anterior, el impulso al sector agroindustrial requiere, por tanto, medidas sectoriales articuladas con estrategias impulsadoras y dinamizadoras de la producción, las cuales van desde la infraestructura, el transporte, la comercialización y la financiación, hasta el manejo de información y el apoyo al progreso técnico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL/FAO/GTZ (1998). Agroindustria y pequeña agricultura: Experiencias y opciones de transformación. Santiago de Chile. (Consultado 1 de junio de 2013). Disponible en: http://www.ruralfinance.org/fileadmin/templates/rflc/documents/1164191308629_Agroindustria_y_Peq_Agr.pdf
- CEPAL (2005). Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas, Santiago de Chile. (Consultado 1 de junio de 2013). Disponible en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/24276/P24276.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/ddpe/tpl/top-bottom.xml>
- Dirven, Martine (1999). El papel de los agentes en las políticas agrícolas: Intenciones y realidad. Revista CEPAL 68, Santiago de Chile. (Consultada 2 de julio de 2013). Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/19247/dirvenes.pdf>
- Bisang, Roberto, Gutman, Graciela (2005). Acumulación y tramas agroalimentarias en América Latina, Revista CEPAL 87. (Consultada 2 de julio de 2013). Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/23129/G2287eBisangGutman.pdf>
- Garay, Luis Jorge (2004). Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996. Bogotá. (Consultado 10 de julio de 2013). Disponible en <http://www.banrepultural.org/blaavirtual/economia/industriatina/025.htm>

- Machado Cartagena, Absalón (1997). Agroindustria y desarrollo rural. Bogotá. Ecoe Ediciones, Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- López, Francisco, Castrillón Pepe (2007). Evolución y desarrollo de la agroindustria (AI) en Colombia. Revista Asuntos Económicos y Administrativos; No. 12 Universidad de Manizales: 9-35.
- Stiglitz, Joseph (2009). La economía del sector público. Barcelona; Antoni Bosch editor.
- Roht D., André-Noel (2009). Políticas públicas, Bogotá; Ediciones Aurora.
- Cuadrado, Juan (2006). Política económica. España; Mc Graw Hill.
- Perfetti, Juan (1994). Las paradojas en el desarrollo de la agricultura y las opciones de política en la agricultura y las políticas sectoriales. Bogotá; TM Editores, Banco Ganadero, Vecol.
- Ocampo, José Antonio, Perry, Santiago (1995). El giro de la política agropecuaria. Bogotá; TM Editores.
- Torres R., Danilo (2011). Sesenta años de la política comercial en Colombia: Del letargo de la protección al salto al vacío de la apertura. Bogotá; Editorial de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Bejarano, Jesús (2002). Modelo de apertura: Colombia o el Japón latinoamericano. En Modelos de desarrollo económico, Colombia 1960-2002. Bogotá; Editorial Oveja Negra.
- Gutterman, Lía (1994). El sector agropecuario frente a la apertura. En El agro colombiano ante las transformaciones de la economía. Bogotá; TM Editores.
- Departamento Nacional de Planeación (s.f. a.) Plan Nacional de Desarrollo "La revolución pacífica" (1990 - 1994). (Consultado el 30 de julio de 2013). Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (s.f. b.) Plan Nacional de Desarrollo "El salto social" (1994-1998).
- Fajardo, Darío (1994). La política social rural. En El agro colombiano ante las transformaciones de la economía. Bogotá; TM Editores.
- Departamento Nacional de Planeación (s.f. c.) Plan Nacional de Desarrollo "Cambio para la paz" (1998-2002). (Consultado el 1 de agosto de 2013). Disponible en <https://www.dnp.gov.co/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (s.f. d.) Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos" (2010-2014). Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>
- García Isaza, Juan (2005). Liberalización y transformación en la industria colombiana. Cuadernos de Investigación del SUI; N° 21; Universidad Autónoma de Colombia.

LEON ARANGO-BUELVAS

Estudiante de Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad de Zulia (Venezuela). Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia y Economista de la Universidad de Cartagena. Actualmente se desempeña como Docente del Programa de Economía de la Universidad de Sucre.

DEWIN PÉREZ-FUENTES

Estudiante de Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad de Zulia (Venezuela). Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia y Economista de la Universidad de Cartagena. Actualmente se desempeña como Director y Docente-Investigador del Programa de Economía de la Universidad de Cartagena.

Para citas: Arango-Buelvas, L., & Pérez-Fuentes, D. (2014). El papel del Estado en el desarrollo de la Agroindustria Colombiana. *Panorama Económico*, 22, 129-140.

Recepción del artículo: 3 de mayo de 2014
Concepto de evaluación: 11 de agosto de 2014
Aceptación del artículo: 3 de septiembre de 2014