



Foto: El Campesino

Producción de alimentos: la mejor (única) opción de desarrollo para Colombia¹

Arturo García² y Ana María Hernández³

Más allá del informe de la FAO (FAO, 2021), donde las comparaciones son odiosas y algunos consideran tiene sesgos, la situación de hambre en el país es crítica y amerita analizar sus factores determinantes a profundidad. Las estadísticas oficiales del país muestran que en mayo de 2021 el 36,6% de la población no tenía acceso a tres comidas diarias (DANE, 2022), cifra que bajó a 29,3% en febrero de 2022; además, el consumo de alimentos es muy desbalanceado, centrado en alimentos de bajo costo que generan saciedad, más no un aporte nutricional significativo.

Se trata de un serio problema, que venía de tiempo atrás y se acentuó con dos hechos mundiales notorios. En primer lugar, la pandemia del COVID 19 tuvo un fuerte impacto sobre el empleo y los ingresos. Según el DANE durante 2020 la economía colombiana presentó una caída histórica del 6,8% del PIB, junto a un aumento del desempleo al 15,9%; este efecto tan notorio en parte se compensó con programas humanitarios como el ingreso solidario, pero dista de haber compensado las pérdidas padecidas por la población vulnerable. Para el año 2020 el ingreso per cápita disminuyó en \$133.333 mensuales (DANE, 2022), mientras que el valor

1. Este artículo hace parte de los trabajos de divulgación del proyecto SEGURA (Food for Security: evidence from Cauca, Colombia) liderado por la Universidad Metropolitana de Oslo, en el que Econometría está participando; y toma insumos de otros dos trabajos: a) el libro que Econometría lanzó en el 2021 “Colombia después de la pandemia: La urgencia de lo estructural y b) el trabajo de Econometría de apoyo a la Fundación Alpina con el seguimiento y evaluación de sus proyectos desde 2016, que se compilan en el documento “Propuestas para sistemas agroalimentarios sostenibles en Colombia: memorias de encuentros”, en proceso de edición. Los planteamientos en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no compromete ni a las instituciones o los proyectos/ trabajos antes mencionados.

2. Economista de la Universidad de los Andes y máster en economía de la London School of Economics. Más de 40 años de experiencia en sector público, sector privado, fundaciones, academia y consultoría; desde hace 15 años director de proyectos en Econometría Consultores

3. Economista de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Consultora junior en Econometría.



del ingreso solidario se estableció en \$40.000 mensuales (Minhacienda, 2020); luego se incrementó para el año 2021 subió \$160.000 mensuales (DPS, 2021). Además, después de esa gran caída de la producción y el empleo, en el proceso de recuperación las empresas aprovecharon para mejorar su productividad (otro de los grandes problemas de país). La productividad total de los factores (PTF) para el año 2020 aportó al crecimiento del valor agregado 0,34 %, mientras que para el 2021 0,64%, es decir, se dio un aumento en la productividad del 0,3% (DANE, 2022), aspecto positivo para las unidades productivas, pero con consecuencias negativas para el empleo.

En segundo lugar, la guerra en Ucrania tiene efectos sobre la seguridad alimentaria a) la reducción de oferta mundial alimentaria en la medida que Ucrania en 2021 era el mayor productor de maíz, trigo y cebada, lo cual está llevando a un aumento de precios de los alimentos; los precios mundiales del trigo se incrementaron un 56,2%, el maíz en 12,9% y los cereales secundarios 18,1% (FAO, 2022), lo anterior respecto al mes de abril del año 2021; b) la disminución de la oferta de insumos básicos para la agricultura en la medida que Colombia importa el 42% de los fertilizantes concentrados en urea directamente de Ucrania y Rusia; c) Rusia es otro gran productor de alimentos, pero las sanciones derivadas de la guerra limitan esta oferta para los países de occidente; y d) la guerra llevó a un aumento en los precios del petróleo de 41% entre el último trimestre del 2021 y el segundo trimestre del 2022 y el carbón un aumento del 81,1% (World Bank Group, 2022) con efectos sobre la inflación en Colombia que para el mes de abril alcanzó el 9,23% con un aumento en el precio de los alimentos del 15,01% en lo que va corrido del año (DANE, 2022).

El hambre bien puede considerarse un indicador especialmente crítico de los problemas y los retos en el desarrollo. El no poder comprar el mínimo necesario de alimentos tienen efectos negativos. Lo primero es que el hambre afecta el desempeño de las personas (se trabaja o se estudia deficientemente con hambre) y de forma más estructural atenta contra el desarrollo básico de las personas con todas las secuelas muy estudiadas, por ejemplo, en la salud y los procesos de aprendizaje, más aún si son menores de edad, particularmente infantes (Abidoye & Eze, 2000) (Ndaka, 2015) (Jeong, 2019). También ayuda a explicar las grandes protestas que el país ha enfrentado recientemente; cuando la gente no alcanza a cubrir las necesidades alimentarias mínimas termina reaccionando de cualquier forma.

¿Cómo solucionar el problema del hambre?

El problema de hambre en el país se da en un contexto donde buena parte de los países de menor ingreso en el mundo también enfrenta problemas seguridad alimentaria. En la medida que es mundial, no se puede depender enteramente del comercio internacional. La opción de apostar a la compra de alimentos para solucionar rápidamente los problemas enfrenta al menos tres problemas: Primero, la demanda de alimentos en el mercado internacional es alta en tanto muchos países también buscan el acceso a alimentos básicos; podría no poderse comprar lo que se necesita o se tendrían que pagar precios altos. Segundo, tenemos un déficit fiscal muy alto (7,1% del PIB) (Minhacienda, 2022), que limita las posibilidades de gasto. Tercero, uno de los grandes problemas de Colombia a nivel macroeconómico es su déficit en la balanza comercial que en el primer trimestre de 2022 fue de US\$4.307,4 millones FOB presentando un aumento del 63,21% frente al mismo periodo de tiempo del año anterior (DANE, 2022), donde por cierto la importación de alimentos alcanza 11,4 millones de toneladas con un costo de US\$2.000 millones. Además, solucionar los problemas alimentarios con compras exteriores podría acentuar los problemas si se presiona una devaluación, que llevan a aumentar el costo de los alimentos importados. Tal vez lo único bueno de esta situación es que nos fuerza a buscar una solución más a fondo del problema, sin la opción de un paliativo.

La producción de alimentos no solo es la base para atacar el hambre sin depender de terceros; puede y debería ser la base para el desarrollo del país. En la actualidad seguimos dependiendo altamente de las exportaciones minero-energéticas, las cuáles para el año 2021 tuvieron una participación del 48% sobre el total de exportaciones (DANE, 2022), las cuales no tienen un panorama claro. El carbón, por ahora tiene un respiro, pero la tendencia es a reducir sensiblemente su uso por sus implicaciones climáticas. En petróleo y gas tenemos unas reservas para 7,6 años (ANH, 2022), que no pueden tomarse como una base para el desarrollo.

Entonces, ¿qué alternativas tenemos? Colombia solo tiene ventajas comparativas en tierra y agua.⁴ En tal sentido, la producción de alimentos no solo podría generar la oferta necesaria para resolver el problema de hambre; más importante aún, *debería ser la base del desarrollo del país*. En esta perspectiva el concepto de soberanía alimentaria es una apuesta válida, sin llegar a ser sinónimo de que el país no importe nada. Si todos los países lo hicieran, no podría-

4. El soporte detallado de este planteamiento se encuentra en el capítulo “Ventana de oportunidad en el sector agropecuario” que hace parte del libro de Econometría Consultores (2021) “Colombia después de la pandemia: La urgencia de lo estructural”

mos aprovechar nuestras ventajas comparativas; además en cualquier momento el país puede presentarse problemas con las cosechas (muy probables en un escenario de cambio climático) y para alimentar la población las importaciones deben ser una opción. El tener una ventaja comparativa por la dotación de recursos con que se cuenta, no implica que se esté aprovechando, ni que su aprovechamiento se vaya a dar espontáneamente. Es imperativo volver esas ventajas comparativas en ventajas competitivas, que implica un uso eficiente de esa dotación de recursos con que se cuenta, más que lograr la competitividad de manera forzada, por ejemplo, con el cierre de importaciones o el aumento de aranceles.

Ventajas comparativas: ¿Por qué no las aprovechamos y cuáles son las consecuencias?

Las consecuencias de apostar por un desarrollo que no aprovecha las ventajas comparativas son: a) un pobre crecimiento económico; b) la economía se vuelve más volátil; y c) se tiene una más inequitativa distribución del ingreso. Producir alimentos es la forma en que Colombia puede aprovechar sus ventajas comparativas, que además dará una base sólida para el desarrollo de los demás sectores económicos, empezando por la agroindustria. Por encadenamientos, también se tendría un impulso para los demás sectores, como sucede hoy en municipios pequeños y medianos donde buena parte de las actividades como comercio, restaurantes, transporte, bancos giran en torno a lo que produce el sector agropecuario.

El crecimiento de la producción agrícola se da en la periferia donde se tiene la menor competitividad (se cuenta con pocos bienes públicos), existe la mayor dispersión (que no permite lograr eficiencias colectivas) y se tienen los mayores problemas de violencia. En contraste cerca de las principales ciudades, donde la situación es la opuesta y los mercados están más cerca, esta producción cae.

¿Qué explica esta paradoja? Los procesos especulativos de la tierra. Los productores que buscan tierras para sembrar no les es factible acceder a las tierras cercanas a las ciudades o a las vías principales por el costo, que no hace viable (rentable) la producción. Como alternativa se van desplazando a la periferia donde la tierra tiene menores precios y la opción de talar bosques hace parte del “cierre financiero”, unido a la expectativa de valorización las tierras que se daría cuando vayan llegando los bienes públicos, en particular vías y seguridad. En esencia se trata de dos procesos “racio-

nales”, pero que no generan bienestar. El primero es una *dinámica perversa de ocupación territorial*, que lleva a migrar a la periferia, donde no hay mayor viabilidad económica más allá de subsistencia, que puede terminar siendo funcional a las actividades ilegales (tala de bosques, cultivos ilícitos, minería ilegal, grupos armados) y a la ganadería extensiva. El segundo es la *apropiación privada de bienes públicos* en la medida que los productores se benefician por ejemplo de las vías, sin tener que pagar por las mejoras.

Se considera que los problemas están en la periferia, cuando realmente su origen está en el centro: los procesos especulativos de la tierra. Sin entender esta lógica, los planes orientados a resolver los “problemas” de las zonas periféricas (por ejemplo, siembra de alimentos como alternativas a los cultivos ilícitos) están llamados al fracaso en la medida que no se ataca la causa real.

¿Cómo hacer de la producción de alimentos el eje central de desarrollo?⁵

Tener un sector agropecuario dinámico, que permita una balanza comercial agropecuaria superavitaria y un papel más activo en las exportaciones, es un gran reto. Por la envergadura del cambio debe ser una apuesta de país y debería ser central en el próximo plan de desarrollo. No como una acción más dentro de muchas otras; debe ser la apuesta central.

Para lograr este gran cambio debe trabajarse en varios frentes simultáneamente. Por un lado, se tiene problemas estructurales como el ordenamiento territorial y el acceso a la tierra, que deben contar con un marco de intervención, donde se castigue los conflictos de uso del suelo empezando por su no uso cuando las tierras tienen vocación y cuentan con infraestructura. Por otro lado, es necesario trabajar en el corto plazo en temas como mejoras de productividad, comercialización y programas de atención humanitaria para atacar el hambre. Estos dos frentes jalonarán muchos otros aspectos como: vías terciarias (donde se minimizaría la inversión si el ordenamiento propicia el uso de las tierras más cercanas a las ciudades), crédito (que tiene más sentido de forma posterior a las mejoras de productividad), apoyo a sectores no agropecuarios (buena parte jalonados por el mismo sector agropecuario), etc. En conjunto esto debe definir una hoja de ruta para el desarrollo del sector agropecuario, que será base para el desarrollo de las zonas rurales y el cierre de brechas respecto a las zonas urbanas. Para buena parte de los temas que deben trabajarse existe

5. Esta sección se basa en los estudios de Econometría y los trabajos de la Fundación Alpina, que aportan elementos sobre el sector agropecuario y sobre las posibilidades de implementar en la práctica sistemas agroalimentarios sostenibles en Colombia.



estudios, en menor medida experiencias validadas y documentadas, a continuación, se detallan algunos de los temas más estratégicos:

- El punto de partida debe ser un ordenamiento territorial, que permita identificar los conflictos en el uso del suelo rural para tomar la decisión de grabarlos y propiciar su uso de acuerdo con su vocación, tal como se hace en las zonas urbanas.⁶ Este trabajo debe poner énfasis en el centro (donde se tiene una mayor dotación de bienes públicos), más que en la periferia (que debe tener una función más ambiental). Se debería grabar diferencialmente tierras con potencial no usadas o limitar ciertas prácticas no convenientes como serían los monocultivos. El resultado previsible será una mayor oferta de tierras con vocación agrícola en lugares con mejor dotación de bienes públicos. El Estado por su parte debe propiciar el acceso a tierras de la población vulnerable, buscando que se tenga el mínimo necesario para garantizar un ingreso que le permita tener condiciones de vida por encima del estándar establecido por la Corte Constitucional y pueda tener posibilidades de crecimiento.
- El segundo factor central serán las mejoras significativas de productividad, que a su vez debe reflejarse en ingresos. Colombia tiene muy bajos niveles de productividad, coexistiendo con productores que han alcanzado niveles aún distantes de los referentes internacionales, pero muy por encima de un gran grupo de productores con los más bajos desempeños. Esta situación desfavorable esconde dos aspectos que crean una oportunidad. Primero, existen productores, que sin estar en la punta muestran para los de menor desempeño posibilidades de mejoras muy grandes (superiores al 100%) (Econometría, 2021). Segundo, programas de apoyo, como por ejemplo el de Alianzas Productivas.

Lo anterior, debe acompañarse con el tema de comercialización, donde la experiencia de Coseche y venta a la fija (Econometría, 2020) vale la pena ser tenida en cuenta para garantizar mercados. Sin excluir las exportaciones, que pueden ser la meta de algunos productos, debe darse un primer paso a nivel del mercado local y los circuitos cortos,⁷ para luego pasar a los mercados regional y nacional. En la comercialización, los programas del estado que compran alimentos (PAE, alimentación de hospitales, fuerzas armadas, cárceles) deberían tener un papel estratégico de para ja-

lonar la demanda de productos locales; en la actualidad no es así. La producción de alimentos, donde se aprovecharían las ventajas comparativas del país, que sería la mejor alternativa para generar empleo e ingresos, es completamente viable y sería factible de mostrar un avance significativo en un periodo de cuatro años, en la medida que se trabaje desde el día cero del nuevo gobierno. Además, con las restricciones fiscales existentes, es la única alternativa. ✎

Bibliografía

- Abidoye, R., & Eze, D. (2000). Comparative school performance through better health and nutrition in Nsukka, Enugu, Nigeria. ANH. (2022). ANH. Obtenido de <https://www.anh.gov.co/es/operaciones-y-regal%C3%ADas/datos-y-estadisticas/>
- DANE . (2022). Boletín técnico índice de precios al consumidor (IPC).
- DANE. (2022). Colombia, exportaciones de café, carbón, petróleo y sus derivados, ferróníquel y no tradicionales, según valores y toneladas métricas.
- DANE. (2022). Boletín Técnico Cuentas Departamentales. Bogotá.
- DANE. (2022). Boletín Técnico Productividad Total de los Factores (PTF).
- DANE. (2022). Boletín Técnico Importaciones (IMPO).
- DANE. (2022). Encuesta Pulso Social. Bogotá.
- DPS. (2021). Manual Operativo Programa de Ingreso Solidario.
- Econometría. (2020). Evaluación de la implementación de la estrategia “Coseche y venta a la fija”.
- Econometría. (2021). Colombia después de la pandemia: La urgencia de lo estructural.
- FAO. (2021). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021.
- FAO. (2022). Índice de precios de los alimentos de la FAO.
- FAO. (2022). Índice de precios de los alimentos de la FAO.
- Jeong, E.-Y. (2019). The influence of breakfast on the academic performance of school-age adolescents: systematic review.
- Minhacienda. (2020). Resolución 1233.
- Minhacienda. (2022). Cierre fiscal preliminar de 2021.
- Ndaka, J. (2015). An investigation on influence of nutrition on pre-school Children’s academic performance in Wote Division, Makueni county, Kenya.
- Rodrik, D. (2000). Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them. Nnational Bureau of Economic Research.
- World Bank Group. (2022). Commodity Markets Outlook.

6. Este tema del Ordenamiento se abordó a propósito de trabajo “Línea de base del programa de POT Modernos” Econometría-Quantil-Fundación Vita (2017).

7. Como se muestra en los trabajos de la Fundación Alpina los circuitos cortos es tal vez la primera alternativa de comercialización a la que se debe apostar.