

POSIBLES IMPACTOS DEL INGRESO DE COLOMBIA A LA OCDE EN MATERIA DE POLÍTICAS AGROPECUARIAS.

Introducción

Colombia inició su proceso de adhesión a la OCDE desde el año 2011, por considerar que pertenecer a este grupo de países que propugna por las buenas prácticas de política pública.

En este proceso, el debate interno ha sido amplio en cuanto a los costos o beneficios que para el país, en lo general, y para el sector agropecuario, en particular, tendría el acceso de Colombia a la OCDE.

Los primeros debates internos se refirieron en particular a dos temas:

- a. Si Colombia debía pertenecer a una organización en la cual el nivel de desarrollo de sus miembros era muy superior al del país, lo cual tenía la implicación de sugerencias en materia de política pública no acordes con las posibilidades nacionales y que el país no estaría en condiciones de implementar.
- b. Si los planteamientos de la OCDE eran de carácter vinculante o mandatorios para el país. Esta incertidumbre fue definida rápidamente en la medida que la misma OCDE aclaró en varios foros que sus miembros no están obligados a implementar las recomendaciones de la OCDE, pero que si deben tener la voluntad de mejorar su política pública.

En esencia, la OCDE revisa y analiza las políticas públicas aplicadas por los países miembros en materia económica y social, en busca de varios objetivos entre los que se pueden destacar:

- Mejorar y elevar los niveles de desarrollo y bienestar social de los países miembros.
- Mejorar las políticas públicas de los países miembros.

A pesar de que las sugerencias de la OCDE no son vinculantes, indudablemente el formato de trabajo de la OCDE y sus recomendaciones tendrán incidencia en la implementación y aplicación de políticas públicas, así como en los efectos que generarán para los diferentes sectores productivos.

Lo anterior puede corroborarse con la evolución del proceso de adhesión de Colombia a la OCDE, durante el cual el país debió ajustar sus políticas en varios frentes antes de ser aceptado como, por mencionar sólo un caso, la recomendación de retirar a los Ministros y Funcionarios de Gobierno de las Juntas Directivas de entidades privadas, caso que va impactar a entidades como la Federación de Cafeteros de Colombia, a la cual asisten los Ministros de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Comercio, Industria y Turismo y el Director de Departamento Nacional de Planeación, DNP.

El Tema Agropecuario

Los informes de la OCDE sobre el sector agropecuario se han centrado en 4 aspectos importantes de la política pública directamente relacionados con el sector y un quinto tema proveniente de la orientación de las políticas públicas generales que propenden por la eliminación de la intervención o participación del Estado en entidades de carácter privado o de actividades económicas de carácter mixto, como se mencionó anteriormente.

A continuación se hace referencia a los planteamientos de la OCDE en lo relacionado con el sector agropecuario:

1. Elementos positivos planteados para el sector agropecuario por la OCDE

1.1. Innovación, Ciencia, Tecnología y Transferencia

El primer elemento positivo está referido a la medición de apoyo al sector en servicios. En efecto, la OCDE¹ ha manifestado con respecto a Colombia el bajo nivel de inversión del Estado en servicios de apoyo a la agricultura, en particular en lo relacionado con investigación, transferencia de tecnología y asistencia técnica a los productores.

Si bien durante los años 2015 y 2016 la OCDE calificó como inferior al 10% del Estimativo de Apoyo Total, TSE² al productor como se muestra en el cuadro siguiente, durante 2017 dichos apoyos superaron ese indicador ubicándose en 10,8%. Lo importante del tema es el énfasis que hace en este caso la OCDE sobre la necesidad de aumentar este tipo de apoyos a la producción agropecuaria, lo cual puede incidir en la política pública y la orientación de recursos de la nación hacia estas áreas de asistencia.

¹ /: OCDE: Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018 Pg.127/130

² /: Total Support Estimate

Cuadro 1
ESTIMATIVO DE APOYO POR SERVICIOS GENERALES / OCDE
Millones de USD

ITEM	2015	2016	2017p
Sistema de Innovación y transferencia de tecnología	276	213	255
TSE	3.615	3.763	2.356
Sistema de Innovación y transferencia de tecnología como % del TSE	7,63	5,66	10,8

Fuente: Agricultural Policy Monitoring an Evaluation 2018 OECD
Cálculos propios.

1.2. Bienes públicos e infraestructura

En este campo, también la OCDE ha sido reiterativa desde 2015 al indicar que la inversión en bienes públicos ha sido deficiente, elemento que también ha sido señalado desde la SAC y con respecto al cual la Institución ha solicitado al Gobierno mayor inversión para dinamizar la producción, con especial énfasis en el mantenimiento y generación de vías terciarias indispensables para la mejora sustancial del mercadeo y comercialización de productos agropecuarios. El cuadro siguiente nos evidencia la baja inversión del estado en este campo:

Cuadro 2
ESTIMATIVO DE APOYO POR SERVICIOS GENERALES / OCDE
Millones de USD

ITEM	2015	2016	2017p
Desarrollo y mantenimiento de infraestructura	302	153	194
TSE	3.615	3.763	2.356
Desarrollo y mantenimiento de infraestructura como % del TSE	8,4	4,1	8,2

Fuente: Agricultural Policy Monitoring an Evaluation 2018 OECD
Cálculos propios.

Al igual que en el numeral anterior, las recomendaciones de la OCDE en cuanto a la necesidad de aumentar los niveles de inversión puede ser un apoyo válido a las necesidades de que el Gobierno invierta recursos en esta área de inversión indispensable para mejorar la competitividad de los productos agropecuarios.

1.3. Institucionalidad agropecuaria

Otro elemento a resaltar es la evaluación hecha sobre el desempeño y la utilización de recursos en algunas entidades sectoriales como el ICA, en las cuales la recomendación ha sido orientar la institución al cumplimiento eficiente de su actividad misional.

2. Elementos desfavorables

2.1. PSE y MPS frente a las Franjas de Precios

En el primer informe de 2014, la OCDE dedicó un importante espacio de análisis al indicador de Estimativo de Apoyo al Productor, PSE³, que para dicho año fue del 20% para Colombia, mientras que el promedio de PSE de la OCDE fue de 19%. Los cuestionamientos fueron múltiples pero en especial enfocados a sugerir la eliminación del Sistema Andino de Franjas de Precios en Colombia, como una medida para disminuir los Apoyos a los Precios de Mercado, MPS, por sus siglas en inglés.

De este porcentaje, la OCDE estimó que las ayudas otorgadas a los productores colombianos por la vía de Apoyo a los Precios de Mercado, MPS, fue de 77,4% y dicho apoyo se derivó, de acuerdo con dicha entidad, principalmente de la aplicación del Sistema Andino de Franjas de Precios, SAFP, y de los Fondos de Estabilización de Precios FEP, del Azúcar y del Aceite de Palma.

Independientemente de las causales atribuidas por la OCDE a las cuantías otorgadas como apoyo de los precios de mercado, es muy importante hacer dos aclaraciones metodológicas al respecto.

La primera, tiene que ver con el hecho de que tanto el PSE como el MPS son indicadores de pago al productor que varían año a año, dependiendo del comportamiento de dos variables independientes:

- Precios internacionales: Cuando los precios internacionales de los productos han sufrido incrementos en sus cotizaciones estimulando el ingreso de los productores por ventas en su mercado local, el porcentaje de ayuda, comparado con el valor de la producción, lógicamente se reduce, en tanto que cuando los precios internacionales caen y se afectan los ingresos de los productores, la participación de los Apoyos a los Precios de Mercado aumentan y toman mayor relevancia.

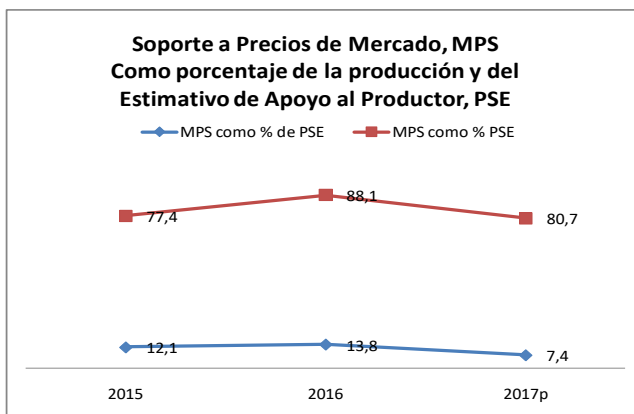
³ /: Producer Support Estimate.

- Tasa de cambio nominal. En efecto, cuando la tasa de cambio nominal del país receptor de la ayuda ha sufrido una devaluación significativa con respecto al dólar los ingresos nominales de los productores aumentan disminuyendo el porcentaje de Apoyo los Precios de Mercado recibidos por los productores.

En consecuencia, las variables anteriores pueden mostrar, en no pocas ocasiones, variaciones derivadas de variables diferentes a los apoyos monetarios al precio derivadas de políticas públicas como los aranceles o pagos directos de los consumidores o de los contribuyentes.

Así, al medir la variación del Valor de la Producción a puerta de Finca, del Estimativo de Apoyo al Productor, PSE, y del Apoyo a Precios de Mercado se ve que la caída o aumento de estos indicadores obedece a veces a la influencia de las variables mencionadas como lo evidencia la misma OCDE⁴.

La gráfica 1 y el cuadro 3 siguientes nos muestran el comportamiento relativo del Apoyo a los Precios de Mercado en Colombia con respecto al valor de la producción y al Estimativo de Apoyo al Productor total y los valores de estos indicadores expresados en Dólares de los Estados Unidos .



Cuadro 3
VALOR DE LA PRODUCCIÓN, APOYO A LOS PRECIOS DE MERCADO, MPS, Y ESTIMATIVO DE APOYO AL PRODUCTOR, PSE EN COLOMBIA 2015/2017

Miliones de USD

ÍTEM	2015	2016	2017p
Valor de la producción a puerta de Finca	23.040	23.937	25.908
Apoyo a Precios de Mercado MPS	2.797	3.315	1.981
Estimativo de Apoyo al Productor PSE Total	3.615	3.763	2.956

Fuente: Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018 OCDE
Cálculos propios.

El análisis anterior, nos permite afirmar que en el caso de Colombia el Apoyo a los Precios de Mercado, MPS, no es, en primer lugar, un indicador verdaderamente representativo del valor de la producción y, en segundo lugar, que no es un indicador que diste mucho del promedio de MPS de los miembros de la OECD y de los países objeto de medición. En efecto, cuando se mira el promedio de Apoyo a

⁴ /: OCDE: Agricultural Policy Monitoring and Evaluation/ Total Support Estimate 2018 Pg. 127Primer párrafo.

los Precios de Mercado en los países OCDE en el período 2015/2017 este fue de 10%, mientras que en Colombia ascendió al 13%. Sin embargo durante 2017, este indicador para Colombia sólo representó 7,4% como resultado principalmente del comportamiento de la tasa de cambio y los precios internacionales.

El comportamiento de 2015 y 2016, por encima de la media OCDE, se explica esencialmente en las políticas de choque para reactivar la producción derivados de iniciativas como el Programa Colombia Siembra, cuyo efecto de acuerdo con las mediciones de la SAC fue más el de recuperar la producción de la caída suscitada por el fenómeno del niños de 2015 y 2016, que por razones de apoyo a los precios de mercado derivados de medidas en frontera.

Con todo, otro de los elementos que tiene en cuenta la OCDE en relación con el PSE y el MPS es el nivel de concentración del grueso de estos apoyos los cuales se orientan principalmente a Aceite de Palma, Arroz, Azúcar, Carne de Bovino, Carne de Cerdo, Carne de Pollo, Huevos, Leche, Maíz y Plátano, tema.

En este sentido, es previsible que las recomendaciones de la OCDE se encaminen a buscar la reducción de este tipo de pagos y su orientación hacia la generación de bienes públicos de beneficio general.

Cuando se revisan los diferentes informes de la OCDE relacionados con el apoyo al productor por producto específico, se puede apreciar que para la generalidad de los países OCDE aplica la misma situación en razón a que la orientación de recursos de los estados para el agro el agro, y en general la orientación de recursos para la producción de cualquier tipo, tienden a enfocarse en aquellos productos que revisten intereses particulares para los países, bien sea por representar gran cantidad de empleos, bienestar social, mayor generación de actividad económica, mayor producción y otra serie de factores que influyen más significativamente en el desempeño de la actividad económica.

Sin embargo, no se puede perder de vista que los cuestionamientos centrales a la política pública colombiana en materia agropecuaria se centran en las franjas de precios, en la medida que este mecanismo estabiliza el costo de importación de productos afectados por alta volatilidad de los precios internacionales, lo que genera condiciones de estabilidad a los productores, indispensables para contrarrestar las diferencias en escalas productivas y en recursos del Estado aplicados a la agricultura por países de gran capacidad productiva formadores, generalmente de los precios internacionales.

Con todo, el informe de revisión de políticas de los países de la OCDE durante 2018, en su página 128, recomienda nuevamente utilizar como base el análisis realizado sobre el Sistema Andino de Franjas de Precios, con miras a su reemplazo por políticas alternativas que permitan brindar alternativas diferentes a los productores de bienes cobijados bajo este sistema.

2.2. Los Fondos de Estabilización de Precios

Si bien en 2014 y 2015 los informes de la OCDE hicieron cuestionamientos a los posibles efectos negativos de los Fondos de Estabilización de Precios, FEP, los debates e intercambios sostenidos por los funcionarios de la OCDE con el sector privado agropecuario y con algunas entidades del propio Gobierno como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, parecen haber despejado las principales dudas sobre esta política pública tendiente simplemente a generar un mercado de indiferencia entre la venta de los bienes cobijados en el mercado local e internacional, por la vía de compensaciones entre los mismos productores, lo que constituye una herramienta favorable para mejorar la competencia de la producción en los mercados domésticos e internacionales.

Se menciona brevemente el tema de los FEP, en la medida que la revisión de la política pública por parte de la OCDE es anual y los indicadores varían de acuerdo con las condiciones de la producción y los mercados internacionales, no se pueden dejar de lado las inquietudes que se pueden generar a futuro sobre este tipo de mecanismos de gran importancia para producciones específicas de alto impacto social y económico en el país.

3. Conclusiones y Sugerencias

- En la SAC, consideramos equivocado creer que la OCDE, a pesar de no tener un carácter vinculante para Colombia en la formulación de políticas públicas, no tendrá influencia en ciertas decisiones del Estado.
- Igualmente, la evidencia sugiere que las recomendaciones de la OCDE, al no ser vinculantes, permiten también un margen de maniobra al propio Gobierno y los sectores productivos para aprovechar positivamente las recomendaciones que desde la OCDE propendan por el desarrollo productivo y se ajusten o sean realizables de acuerdo con las condiciones propias del país y sus características y sensibilidades.
- En aquellos casos de recomendaciones que puedan considerarse desfavorables por parte del sector privado, éste deberá, como tarea

continua y permanente hacer seguimiento a los informes y recomendaciones de la OCDE, lo cual servirá también como un observatorio de autoevaluación permanente del desempeño de la actividad agropecuaria para hacer ajustes desde la perspectiva privada u mejoren el desempeño de la actividad.

- La OCDE, en todos sus análisis enfoca buena parte de su evaluación a la identificación de la efectividad o al costo beneficio de las diferentes políticas públicas. En este sentido, se hace primordial que el sector privado potencie, a través de trabajos de medición concretos y periódicos, los beneficios de las políticas públicas que aplicadas al sector generan grandes beneficios a la nación por la vía de generación de actividad económica, recursos a través de tributos, estabilidad social y formalización de la producción, fomento de actividades lícitas, entre otros elementos.
- Es importante también que el país haga mediciones comparativas con respecto a las políticas públicas aplicadas por otros miembros OCDE, para identificar diferencias tanto en la aplicación de recursos como en resultados. No se puede pasar por alto la evidencia encontrada en estudios como el realizado por José Antonio Ocampo⁵ sobre "LA POLÍTICA COMERCIAL AGROPECUARIA COLOMBIANA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL"⁶ de marzo de 2017 en el cual muestra como países como Colombia han reducido sustancialmente su apoyo total como porcentaje de la producción agrícola pasando de 26% a 17% entre 2012 y 2015, mientras países OCDE como Estados Unidos solo redujo su apoyo total de 23% a 20% y la Unión Europea solo lo hizo de 27% a 26%.
- Las estadísticas en que se basan las mediciones de la OCDE en el caso específico de cada país, son suministradas por el Gobierno respectivo, en el caso de Colombia ara la agricultura las aporta el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, MADR, con el cual se deben realizar actividades de validación para evitar que las cifras no reflejen, de ninguna manera, equívocos que afecten las propias mediciones de la OCDE. En efecto, en el mismo estudio citado en el párrafo anterior, se encontró que la competitividad del sector porcícola colombiano nunca sería equiparable a la de los países OCDE en la medida que las ifras aportadas por el MADR tomaban el valor de la carne de cerdo en planta de sacrificio y no a puerta de la finca como se hacía la medición para los otros países. Si bien esta

⁵ /:Ex Ministro Hacienda y de Agricultura de Colombia, ex profesor de la Universidad de Colombia y, actualmente, Codirector del Banco de la República

⁶ /Página 17.

no es una falencia de la OCDE, su incidencia en el resultado si puede tener efectos negativos en materia de política pública.

- Por último, con el ingreso de Colombia a la OCDE, el seguimiento a los análisis y recomendaciones de la OCDE se convierte en una nueva tarea para el sector a fin de lograr un mejor desempeño y una adecuada formulación de la política pública.

Elaboró: Alejandro Vélez
Vicepresidente Técnico
Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC
11 de julio de 2014