

Documento

Conpes

3401

**Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación**

**POLITICA DE APOYO A LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR
ALGODONERO COLOMBIANO**

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
DNP: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible**

Versión para discusión

Bogotá, D.C., diciembre de 2005

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCION

II. ANTECEDENTES

1. El mercado mundial del algodón.
2. Problemática nacional.

III. JUSTIFICACIÓN DEL APOYO AL SECTOR ALGODONERO EN COLOMBIA

IV. POLÍTICAS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR ALGODONERO

1. Protección del ingreso del productor algodonero
2. Política de racionalización de los costos de producción
3. Mejoramiento de los rendimientos del cultivo
4. Política de innovación tecnológica
5. Acceso a mercados
6. Política de financiamiento

V. COSTOS Y FINANCIACIÓN

VI. RECOMENDACIONES

I. INTRODUCCION

Este documento se presenta a consideración del CONPES con el fin de adoptar un conjunto de medidas orientadas a mejorar la competitividad del sector algodonero nacional y a mitigar los impactos negativos que se puedan derivar de una mayor exposición de este a un mercado internacional altamente distorsionado. El algodón es uno de los cultivos de mayor tradición en el país, de mejor desempeño productivo y de mayor capacidad para generar empleo.

En el escenario actual de negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, que va a profundizar la inserción de los algodoneros colombianos en el mercado mundial, es necesario mantener las medidas internas que compensan al productor nacional por competir en un mercado con precios artificialmente bajos. Este apoyo del Gobierno será correspondido por un compromiso del gremio, para desarrollar actividades dirigidas a reducir los costos unitarios de producción y a aumentar los rendimientos del cultivo, para así fortalecer de manera estructural la posición competitiva del algodón nacional.

II. ANTECEDENTES

1. El mercado internacional del algodón

El mercado de algodón se caracteriza por tener precios con una alta volatilidad (Ver Grafico No. 1), causados en gran medida por las políticas internas de apoyo y los subsidios a la exportación de los países productores y exportadores de algodón, que hacen del algodón uno de los productos más subsidiados en el mercado agrícola internacional.

GRAFICA 1:
EVOLUCIÓN DIARIA COTIZACIONES INDICE A Y FUTUROS DE NUEVA YORK
AÑOS 2000 - 2005



Fuente: Cotlook Daily Internet Service 2000-2005

El algodón se siembra en 80 países y su comercialización involucra a más de 150, lo cual lo ubica como el producto agrícola no alimentario de mayor intercambio a nivel mundial y uno de los que más empleo genera a lo largo de la cadena algodón-textiles-confecciones¹. El mercado mundial del algodón registró record histórico de consumo y de producción en el año 2004/2005 al pasar de 23,4 a 26,2 millones de toneladas frente al año anterior. Al iniciar la presente década se consolidaron como líderes China y Estados Unidos, el primero como consumidor y el segundo como exportador de materia prima.

¹ Corporación Colombia Internacional - CCI

Se estima que cerca del 50% de la producción mundial de algodón se beneficia de algún tipo de ayudas gubernamentales, siendo siete los países que concentran estos apoyos², donde China y Estados Unidos representan el 70%³. En la cosecha 2003/2004 China fue el país que más recursos, en términos absolutos, transfirió al sector algodonero a través de subsidios que sumaron US\$1,6 mil millones en 2004. Estos se dirigieron principalmente al fortalecimiento del mercado interno, a través de ayudas directas para desmote, almacenamiento y transporte de la fibra. A pesar de ser el mayor productor a nivel mundial, China no alcanza a suplir su alta demanda interna y por ello es además el mayor importador de fibra, absorbiendo el 20% del total de importaciones mundiales en dicho año.

De acuerdo con el CCIA, Estados Unidos como exportador neto, es el mayor proveedor mundial de fibra. Actualmente participa del 40% del total de las exportaciones, sumando 3 millones de toneladas en 2004. Su política de ayudas está consignada en el *Farm Bill* de 2002, que reglamentó un paquete de apoyos indirectos a través de diferentes programas⁴ y le asegura al agricultor un ingreso de US\$0.72/lb, que hacen de este país el que más apoyos totales (directos e indirectos) transfiere al sector algodonero. Estados Unidos otorgó cerca de US\$16.259 millones en subsidios al algodón entre los años 1998 y 2004. Para el año 2005, se estima un total de US\$4.281 millones en ayudas destinadas a 25.000 productores de algodón.

Estas ayudas de los principales productores y exportadores han contribuido a deprimir los precios internacionales (medidos por el Index A) que en el promedio de sesenta años algodoneros oscilaron en los US\$0.72/lb, bajaron durante la última década a los US\$0.67/lb y de acuerdo con las proyecciones de FAPRI-UMC⁵ se ubicarán alrededor de los US\$0.60/lb en la próxima década. Estas políticas constituyen barreras al comercio pues afectan la competitividad de los productores que no cuentan con mecanismos similares de apoyo para participar en un mercado en igualdad de condiciones.

² China, Estados Unidos, Grecia, España, Turquía, Egipto y México.

³ Comité Consultivo Internacional del Algodón – CCIA.

⁴ Programas de crédito a comercialización, pagos contra -cíclicos, pagos directos, subsidios a la toma de seguros de cosecha, subsidios a los consumidores de algodón, garantías de los créditos para exportaciones y subsidios al desmote, entre otros.

A pesar de enfrentar este contexto internacional altamente distorsionado, el algodón colombiano ha logrado avances significativos en términos de rendimientos, características de fibra y costos medio de producción. Esto ha sido el resultado del esfuerzo y cooperación entre entidades públicas y privadas, para el mejoramiento de las condiciones del cultivo, con la utilización de nuevas tecnologías y prácticas agrícolas. Durante 2004 las dos regiones algodonerías del país interior y costa – llanos se ubicaron en los puestos 13 y 20 en productividad entre 80 países, niveles superiores a los registrados por algunos de los mayores productores y exportadores del mundo, como se lo muestra en el Cuadro 1. Adicionalmente, durante los últimos años la calidad de la fibra de algodón colombiano sistemáticamente ha mejorado sus características⁶ y al comparar los costos de producción de Colombia (2003) con los de Estados Unidos (2002), se observa que en el país tenemos, en promedio, unos costos inferiores en un 29,3% a los del principal exportador del mundo⁷.

CUADRO 1: Evolución de la productividad del algodón en Colombia y el mundo
(kgs./has)

País	2000	2001	2002	2003	2004	Crecimiento Anual
Colombia	590	667	612	778	842	8.7%
1) Costa	556	646	506	677	745	6.3%
2) Interior	769	741	913	965	986	7.6%
Mundo	602	637	631	639	693	2.8%
1) China	1,089	1,102	1,176	950	1,127	-0.8%
2) Estados Unidos	708	790	746	818	928	5.8%
3) India	278	307	304	385	363	7.6%
4) Pakistán	610	580	607	546	680	1.6%
5) Brasil	1,101	1,024	1,152	1,190	1,190	3.1%
Prom. 5 mayores productores (1 a 5)	757	761	797	778	858	3.5%
6) Uzbekistán	677	746	705	638	769	1.0%
7) Australia	1,595	1,800	1,663	1,888	1,608	0.6%
8) Malí	380	461	399	475	454	-2.6%
Prom. 5 mayores exportadores (2,5 y 6 a 8)	892	964	933	1,002	990	1.6%

Fuente: Barberi y Garay, con base en datos de USDA y Conalgodón.

Esto indica que existe un potencial productivo de fibra de algodón que permitirá plantear la posibilidad de satisfacer el mercado interno y reconquistar los mercados externos.

⁵ FAPRI-UMC, Report No. 02-05, Marzo de 2005.

⁶ Longitud, grado, micronaire, uniformidad y resistencia

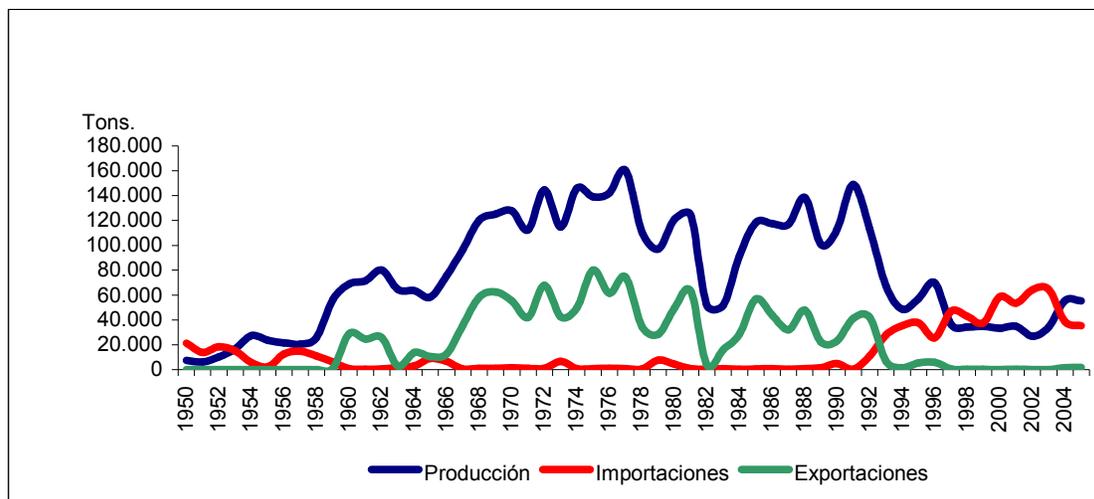
⁷ Quintero Luis Eduardo, Salazar Soler Marcela, Rodríguez Ramiro, Costos de Producción en Colombia, Ministerio de Agricultura, Observatorio Agrocadenas. www.agrocadenas.gov.co

2. El algodón en el mercado interno

En el año 2005 la producción de algodón en Colombia ascendió a 55.446 toneladas de algodón fibra y el área algodonera sembrada ascendió a 73.306 hectáreas. Este nivel de producción se sustentó en unos rendimientos nacionales de 756 toneladas por Ha, generando 1.392.814 jornales directos de campo. El algodón se cultiva hoy en 16 departamentos del país, siendo Córdoba y Tolima los principales productores en los que se concentra el 50.3% del área y el 59.1% de la producción. Colombia es uno de los pocos países del mundo que presenta dos cosechas algodoneras por año, ventaja que le permite mantener una oferta constante durante 8 meses del año, mientras los principales productores mundiales solamente mantienen oferta de fibra cuatro meses al año, con importantes necesidades y costos de almacenamiento.

Colombia pasó de ser un exportador neto de fibra a principios de los noventa a convertirse en importador neto, para poder satisfacer el consumo interno de la fibra a partir del año 2004, y, debido a la reactivación de las áreas sembradas, la oferta nacional ha logrado sustituir cerca de 25.000 toneladas importadas para abastecer durante este año el 55% del consumo doméstico. Los efectos de los bajos precios internacionales (por la competencia con algodones altamente subsidiados) y costos unitarios de producción crecientes, durante la última década ocasionaron que los algodoneros nacionales enfrentaran una pérdida de competitividad relativa que, agravada por la atomización gremial regional y pérdidas en las economías de escala, llevaron a una contracción del sector, tendencia que se revirtió a partir de 2003. Ver Gráfica 2.

GRAFICA 2: Colombia: Evolución producción, importaciones y exportaciones fibra de algodón, 1950 - 2005 (p).



Fuente: Conalgodón.

Como era de esperarse, la reactivación de las áreas cultivadas tuvo un impacto directo sobre la generación de empleo, contribuyendo a dinamizar la economía del campo⁸. Según estimativos de Conalgodón, del empleo total generado por el sector algodonero un 25% corresponde a empleos directos en campo y el restante 75% se origina en empleos indirectos o asociados (desmote, servicios agrícolas y financieros, transporte, etc.). Mientras que en 1991 se generaban alrededor de 89.000 empleos directos, en 2002 escasamente superaron los 11.000. La reactivación en las áreas sembradas entre 2003 y 2004, permitió crear más de 20.000 empleos nuevos en zonas como el norte del Cesar, Magdalena, Guajira, Bolívar y Atlántico. Se estima que en el 2005 el sector algodonero generó 1'397.564 jornales⁹.

En el largo plazo la competitividad del cultivo y su capacidad de acceso a los mercados nacionales e internacionales, está ligada a una estrategia continua de reducción de costos de producción y aumento de rendimientos, así como mejoras en los sistemas de producción y la estructura gremial existente.

⁸ El algodón es el cultivo transitorio que mayor empleo genera superado sólo por el tabaco rubio, las hortalizas y la papa.

⁹ Cálculo realizado con base en el factor de conversión del MADR, donde un empleo directo equivale a 76 jornales.

En la búsqueda de reducción de costos de producción, hace falta introducir paquetes tecnológicos que maximicen el potencial productivo de las variedades utilizadas y masificar el uso de variedades adaptadas a las zonas, al igual que el acceso semillas de última generación, incluyendo las transgénicas¹⁰, actualmente restringido por la normatividad interna. Asimismo, se requiere fomentar el uso de Buenas Prácticas Agrícolas - como la destrucción de socas - y el adecuado manejo ambiental del cultivo.

Colombia por su condición de país tropical, ofrece la posibilidad de obtener dos temporadas algodonerías en el año, lo que le permite garantizar continuidad en su oferta. Sin embargo, esta misma condición favorece la proliferación de plagas¹¹, hecho que se traduce en mayores costos de producción. Con el fin de poder aprovechar de la mejor manera esta ventaja comparativa, el país debe avanzar en la aplicación de controles biológicos. Otro factor que afecta los costos unitarios de producción es el limitado y en algunos casos inadecuado uso del agua en el cultivo. Teniendo en cuenta que el riego puede llegar a duplicar la productividad por hectárea, el Gobierno deberá diseñar incentivos para facilitar las inversiones en infraestructura de riego y drenaje. Por último y no menos importante, es necesario mejorar la eficiencia de los mercados de los insumos de producción. Al comparar los costos de producción promedio de Colombia frente a los de Estados Unidos, estos resultan inferiores en todos los rubros con excepción al de agroquímicos¹², el cual pesa entre un 35% y un 45% sobre la estructura de costos. Es evidente que cualquier medida en este frente tendrá un impacto significativo sobre la competitividad del sector.

La estructura empresarial atomizada del sector ha afectado el desarrollo empresarial y el aprovechamiento de economías de escala, lo que ha limitado la eficiencia en los procesos de producción, en la compra de insumos y en la comercialización de la fibra, para mejorar el posicionamiento de las características de la fibra¹³ y reconquistar mercados

¹⁰ Conalgodón, Como es el caso de Bolgard II y Stack Gen Flex.

¹¹ Como por ejemplo el picudo del algodón

¹² Garay, Luis Jorge y otros. El Agro Colombiano frente al TLC con Estados Unidos. Julio 2004.

¹³ Según DIAGONAL.: Corporación Distribuidora de Algodón Nacional, para la cosecha 2004, se corroboran ganancias en calidad, de acuerdo con un muestreo del 77% de la misma, realizada en sus laboratorios.

internacionales. Esta atomización empresarial a nivel regional ha llevado al surgimiento de comercializadoras de agroquímicos que a su vez hacen las veces de integradores de productores generando conflictos de intereses al tener como objetivo por un lado maximizar la venta de insumos y, por el otro, minimizar los costos de producción.

III. JUSTIFICACIÓN DEL APOYO AL SECTOR ALGODONERO EN COLOMBIA

Como ya se ha ilustrado, el algodón es uno de los cultivos de mayor tradición en el país, de mejor desempeño productivo y de mayor capacidad para generar empleo. A pesar de enfrentar un mercado internacional altamente distorsionado el cultivo del algodón ha alcanzado niveles de competitividad significativos representados en sus indicadores de rendimientos, costos de producción y calidad de la fibra, los cuales no se encuentran muy distantes de los de los países líderes en producción y exportación.

Esta situación justifica la adopción de medidas de apoyo con el fin buscar condiciones equitativas para enfrentar las distorsiones externas, y de lograr mayor competitividad para aprovechar su potencial de producción y de explotación internacional. No menos importante es su impacto social: es un gran generador de empleo e ingreso rural, y además en algunas regiones expuestas a la amenaza terrorista es la única alternativa de ocupación lícita y pacífica del territorio nacional.

El mercado de algodón se caracteriza por tener precios con una alta distorsión (Ver Grafico No. 1), causados en gran medida por las políticas internas de apoyo y los subsidios a la exportación de los países productores y exportadores de algodón, que hacen del algodón uno de los productos más subsidiados en el mercado agrícola internacional.

En estos últimos años el impacto de los factores mencionados hizo necesario otorgar un apoyo directo a la producción, desde 1997 hasta 2000, como un mecanismo para estabilizar los ingresos de los agricultores. En 2001 se puso en marcha una política

compensatoria, mediante el establecimiento de un Precio Mínimo de Garantía (PMG) que les asegurara a los agricultores un ingreso base y los estimulara a sembrar. Su implementación y los altos niveles de precios internacionales de principios del año algodónero 2003/2004 permitieron reactivar el cultivo del algodón en el país, especialmente a partir de 2003. Dicha reactivación se evidencia con el incremento de las áreas sembradas, las cuales se duplicaron pasando de 44.173 en 2002 a 81.132 hectáreas en 2004.

La estrategia de política se propone sobre la base de aumentar la competitividad del cultivo del algodón en Colombia. Lo anterior necesariamente incluye, estrategias para la reducción de costos de producción, incremento en los rendimientos de producción, generar y sostener la eficiencia de los diferentes mercados y la protección del ingreso de los agricultores, como señales para incentivar la inversión y reactivar el cultivo. Tal estrategia está justificada por la potencialidad competitiva que el cultivo presenta dados sus altos estándares de productividad y características de la fibra, el impacto social como única alternativa de ocupación lícita y pacífica del territorio nacional en algunas regiones, la trayectoria que durante los últimos años se ha presentado por la aplicación de la política compensatoria de precios mínimos de garantía y como este ha sido un vehículo que ha reducido el riesgo al productor ante las altas distorsiones del precio internacional

Por estas razones, el Gobierno Nacional ha venido contribuyendo a mejorar la competitividad del cultivo con recursos del Presupuesto General de la Nación, a través de compensaciones al precio, incentivo al almacenamiento, apoyo en ciencia y tecnología, ampliación y preferencia en acceso al crédito formal. Ver Cuadro 2.

CUADRO 2: APOYOS AL SECTOR ALGODONERO

Presupuesto General de la Nación Millones de Pesos Corrientes.

	2002	2003	2004	2005
Precio Mínimo de Garantía	22.531	59	24.447	68.984
Diferimiento Arancelario			5.029	
Incentivo al Almacenamiento			2.788	
Ciencia y Tecnología	600	600	350	0
TOTAL	23.131	659	32.614	68.984
Fuente: MADR. Nota: En 2003 las compensaciones del PMG fueron bajas en razón al aumento del precio internacional y a la devaluación del peso.				

Es así como la política del PMG ha sido el principal instrumento de apoyo y ha permitido garantizarle al productor la recuperación de sus costos medios de producción y ha jugado un papel de gran importancia para estabilizar el ingreso de los productores ante coyunturas revaluacionistas como la que se ha presentado desde el año 2003 y ante los ciclos de altas volatilidades de los precios internacionales.

Durante el año 2005, el costo estimado de esta política asciende a \$68.984 millones, recursos que representan, en promedio, el 30.9% del ingreso total recibido por los agricultores. De este valor se estima que el 53% del valor de la ayuda del Gobierno actúa como cobertura cambiaria y el 47% restante como estabilizador de las fluctuaciones del precio internacional. En otras palabras, de haberse mantenido la tasa de cambio del año 2003 (antes de la revaluación), el gasto fiscal requerido para el 2005 habría sido menos del 50%, equivalente a \$32.400 millones. El anterior fenómeno se acentuó en la cosecha interior 2005 donde el 62.7% del gasto fiscal se explica por la revaluación. Ver Cuadro 3.

CUADRO 3: COMPONENTES DE LA COMPENSACIÓN POR PMG 2005

Cosecha algodонера	Valor total compensación (\$ millones)	Valor compensación por revaluación*		Valor compensación por cambio en precio internacional	
		\$ millones	% Part.	\$ millones	% Part.
Costa - Llanos 2004/05	49.944,4	24.651,2	49,4	25.293,3	50,6
Interior 2005	19.039,5	11.932,0	62,7	7.107,5	37,3
TOTAL	68.984,0	36.583,2	53,0	32.400,7	47,0

*El cálculo del efecto revaluación se hizo con base en la TRM del año 2003 que rigió para los meses de la comercialización de las respectivas cosechas. La diferencia resultante entre el total compensado y el estimado por efecto revaluación, se considera efecto precio internacional.

Cálculo: Unidad de Estadística y Análisis Económico - CONALGODÓN

Como se vio en el Cuadro 2, otra de las formas en que el Gobierno Nacional ha venido apoyando al sector algodonero es a través de las inversiones en ciencia y tecnología. El principal antecedente de esta política es la formulación del Plan Nacional del Algodón en el año 1998, programa desarrollado por CORPOICA con recursos del Fondo de Fomento Algodonero FFA, del MADR, el ICA y las agremiaciones algodonerías

representadas en Conalgodón. En el marco de este Plan se desarrollaron proyectos en 6 líneas de trabajo: Manejo Integrado de suelos y aguas, Manejo Integrado del Cultivo, Desarrollo y Adaptación de nuevas variedades por regiones algodonerías, Manejo integrado de Plagas, Transferencia de Tecnología y Estudios Socioeconómicos. Estas líneas tenían como objetivo aumentar los rendimientos físicos, reducir costos de producción y mejorar las características de calidad de la fibra. Se considera necesario actualizar el Plan para incorporar metas en otras áreas diferentes a las agronómicas, tales como comercialización, empresarización, agenda ambiental y sanitaria.

IV. POLÍTICAS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR ALGODONERO

La política de apoyo propuesta tiene como objetivo central mejorar competitividad del cultivo del algodón en Colombia, mediante una estrategia que de una parte, busca proteger los ingresos del productor algodonerío y de otra mejorar la productividad, la calidad y la eficiencia en la producción de la fibra de algodón.

La política se llevará a cabo a través del Plan de Acción de Competitividad del Algodón, que cubrirá el desarrollo de los siguientes lineamientos de política: 1. Protección del ingreso del productor algodonerío; 2. Política de racionalización de los costos de producción; 3. Mejoramiento de los rendimientos del cultivo; 4. Acceso a mercados, y 5. Política de financiamiento. Cada una de ellas se desarrollará a través de acciones, instrumentos y metas claramente establecidas, las cuales se resumen en la matriz de trabajo y seguimiento consignada en el Anexo 1 de este documento. A continuación se describen cada una de las líneas antes mencionadas.

1. Protección del ingreso del productor algodonerío.

Con el objeto de mitigar los impactos negativos de las fluctuaciones en el precio internacional y en la tasa de cambio sobre el precio de venta interno, el Gobierno Nacional les ha venido asegurando a los agricultores un ingreso base para cubrir sus costos medios

de producción. Como puede apreciarse en el Cuadro 2, estos apoyos varían en monto dependiendo de la evolución del precio internacional y la tasa de cambio.

Se propone mantener las medidas de protección del ingreso del algodón, a través del PMG, vinculado al compromiso del sector privado de cumplir unas metas que serán establecidas en productividad (expresadas en términos de algodón fibra por hectárea) y reducción de los costos unitarios de producción. Las metas establecidas aparecen en el Anexo 1. Para dar seguimiento a los compromisos adquiridos, se propone la creación del “Comité Interinstitucional de Competitividad del Algodón”¹⁴ que revisará semestralmente los logros alcanzados y recomendará los ajustes al PMG dependiendo del comportamiento de las variables que lo determinan. Vale la pena mencionar que el gremio algodónero se encuentra adelantando un estudio para la definición de un índice de precios algodónero para cada una de las dos regiones algodóneras. El resultado de este estudio deberá ser evaluado por el Comité Interinstitucional para validar su utilización en las labores de seguimiento de la política de PMG a partir de 2007.

Los rendimientos de algodón fibra en el país han presentado un crecimiento continuo, estimado en 2.3% promedio anual entre 1994 y 2005, aunque con importantes variaciones de año a año. Este se considera el escenario histórico base. Dadas las exigencias del mercado internacional y los desafíos que plantean importantes países que emergen como competidores dinámicos, tales como Brasil, Pakistán y la India, será necesario realizar esfuerzos adicionales significativos. Se propone entonces una meta de aumento en los rendimientos equivalente a un 5% promedio anual durante el primer quinquenio y 3% para el segundo quinquenio, cuyo logro podrá ser evaluado quinquenalmente por el Comité Interinstitucional, teniendo en cuenta las altas fluctuaciones anuales que se presentan en este indicador.

El siguiente Cuadro contiene los precios mínimos de garantía estimados con los escenarios de aumentos en los rendimientos equivalentes a un 5% promedio anual durante

el primer quinquenio y 3% para el segundo quinquenio (Ver Cuadro 4). De acuerdo con las proyecciones de las cosechas algodoneras costa–llanos 2005-2006 e interior 2006, el costo fiscal de la compensación del PMG asciende a \$69.000 millones.

CUADRO 4: PRECIO MINIMO DE GARANTIA POR COSECHA

Año / Cosecha	PMG (\$/Ton)
	Escenario Con Aumento de Productividad Compuesto (2)
Costa-Llanos 2005-06 (1)	4.100.000
Interior 2006 (1)	4.050.000
Costa-Llanos 2006-07	4.137.877
Interior 2007	4.143.801
Costa-Llanos 2007-08	4.139.011
Interior 2008	4.068.715
Costa-Llanos 2008-09	4.159.774
Interior 2009	4.086.312
Costa-Llanos 2009-10	4.167.784
Interior 2010	4.072.548
Costa-Llanos 2009-11	4.228.703
Interior 2011	4.129.166
Costa-Llanos 2009-12	4.286.495
Interior 2012	4.182.200
Costa-Llanos 2009-13	4.337.508
Interior 2013	4.227.930
Costa-Llanos 2009-14	4.381.315
Interior 2014	4.267.395
Costa-Llanos 2009-15	4.419.026
Interior 2015	4.301.081

Nota:

(1) PMG Establecido por el Gobierno

(2) Productividad compuesta se refiere a una tasa de crecimiento del 5% promedio anual para el primer quinquenio y 3% promedio anual para el segundo quinquenio.

2. Política de racionalización de los costos de producción.

Esta política se enfocará a enfrentar los factores que más inciden sobre los costos totales de producción, que son en su orden los agroquímicos, el desmote y los servicios de comercialización. Teniendo en cuenta que el principal costo de producción es el de los

¹⁴ El Comité Interinstitucional de Competitividad del Algodón – CNCA, estará integrado por representantes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, El DNP,

agroquímicos, el Ministerio de Agricultura en coordinación con CONALGODON, y en el contexto de las políticas correspondientes del sector agropecuario, determinará las medidas y las actividades tendientes a reducir la participación de estos costos en el cultivo del algodón.

En cuanto a la eficiencia en el manejo poscosecha, especialmente el proceso de desmote, dado que se cuenta con una capacidad instalada subutilizada, la cual seguramente acusa algún grado de obsolescencia, y que existe una dispersión grande en los precios del servicio, es necesario promover una campaña de modernización, racionalización y reducción de los costos de operación de este servicio, bajo la responsabilidad de CONALGODON, el Fondo de Fomento Algodonero y las empresa desmotadoras del país.

Es necesario que CONALGODON con el apoyo del MADR promueva las asociaciones de productores, como mecanismo para contribuir a lograr mayor eficiencia en los procesos de comercialización, tanto de los insumos como del algodón, y en los servicios de desmonte y manejo poscosecha.

3. Mejoramiento de los rendimientos en la producción de algodón.

La mejora en los rendimientos es el factor fundamental para el aumento de la competitividad del cultivo de algodón en el mediano y largo plazos. A través de éstos se logra reducir los costos unitarios de producción, con lo cual es posible contrarrestar al menos en parte, los incrementos en los precios de los insumos y las oscilaciones de los precios del producto en el mercado.

Partiendo de información disponible en CONALGODON, EL ICA Y CORPOICA, se han identificado como principales limitantes para el incremento de los rendimientos los siguientes: a) Suministro de riego, manejo de suelos y fertilización; b) Manejo integrado del cultivo, incluyendo el manejo de plagas y enfermedades; y c) Mejoramiento genético.

Las actividades que a continuación se describen están dirigidas a enfrentar los limitantes identificados y deberán estar adecuadamente desarrolladas y programadas en un Plan de Mejoramiento de la Producción de Algodón. Este plan tendrá especificados objetivos, actividades, fuentes de recursos, compromisos y cronograma, en función de las metas de rendimientos establecidas en este documento. La formulación del plan estará a cargo de CORPOICA y deberá estar listo, luego de su necesaria concertación con CONALGODON, el MADR, el ICA, COPROICA y el DNP, a más tardar el 28 de febrero de 2006. Los recursos para la implementación del Plan serán obtenidos a partir del Fondo de Fomento Algodonero – FFA, y de asignaciones específicas que destine el MADR a CORPOICA, a través del proyecto: “Asistencia Técnica al Desarrollo Tecnológico del Sector Agropecuario”, en el contexto de las políticas sectoriales de Ciencia y Tecnología y Asistencia Técnica.

El Comité Interinstitucional de Competitividad del Algodón estará a cargo de evaluar anualmente, las metas propuestas en esta sección de mejoramiento de los rendimientos en la producción de algodón.

a) Suministro de riego manejo de suelos y fertilización.

Talvez el mayor limitante identificado es la limitada disponibilidad de riego, y en general el manejo de suelos y la nutrición del cultivo; la solución de este limitante puede conducir a aumentos sustanciales en los rendimientos del cultivo.

Con este propósito, es prioritario establecer los requerimientos hídricos del cultivo; desarrollar nuevas tecnologías de riego a nivel de finca; avanzar en la zonificación agro climática del cultivo del algodón, y proponer un plan de manejo de suelos, agua y nutrición del cultivo a nivel de finca. Estas actividades deben ser complementadas con incentivos dirigidos a estimular la localización del cultivo en suelos con vocación y con mejor disponibilidad de riego.

b) Manejo integrado del cultivo, incluyendo el manejo de plagas y enfermedades.

Un segundo limitante esta constituido por la incidencia de plagas y enfermedades del cultivo; este limitante debe ser enfrentado mediante esquemas de manejo integrado del cultivo que incluyan el manejo de las mismas.

En este sentido resulta prioritario avanzar en las siguientes acciones, en el contexto de las políticas sectoriales correspondientes: a) Desarrollo de un programa de capacitación para el uso racional de agroquímicos; b) Creación de un programa de unidades piloto semi-tecnificadas para la producción de Bioinsumos a nivel local; c) Establecimiento de incentivos para la producción industrial y comercialización de Bioinsumos; d) Manejo integrado de plagas y enfermedades, tanto las de mayor incidencia actual como las emergentes; e) Manejo agronómico, incluyendo la mecanización del cultivo donde sea factible.

c) Mejoramiento genético.

El lento y discontinuo proceso de mejoramiento genético de los cultivos resulta también una limitante severa para la productividad del cultivo. Las tendencias actuales a nivel mundial muestran que las variedades mejoradas son también una estrategia no sólo para obtener mayor productividad y calidad del algodón, sino también para el manejo de plagas y enfermedades.

En este momento el país cuenta con una importante disponibilidad de semillas adaptadas a las zonas aldoneras; no obstante, se requiere promover la incorporación permanente de nuevas variedades, en los cultivos. Al respecto se proponen las siguientes actividades: a) desarrollar programas de evaluación de nuevas variedades en finca; b)

adaptar las nuevas variedades importadas a las condiciones agronómicas de las zonas productoras; c) fortalecer el programa nacional de mejoramiento genético que incluya el desarrollo de materiales transgénicos orientados a su producción comercial; d) explorar alianzas estratégicas a nivel internacional, con el fin de tener acceso a tecnologías de mejoramiento genético de última generación.

Es importante resaltar el esfuerzo llevado a cabo entre entidades públicas y privadas con el fin de acelerar la incorporación de nuevos materiales genéticos, incluidos los transgénicos, al cultivo del algodón. Recientemente se autorizó el ingreso al país de las variedades Bolgard + RR y Bolgard II que exhiben un gran potencial de rendimientos.

4. Acceso a mercados.

En lo referente al acceso de mercados, existen dos grandes áreas de trabajo: a) El fortalecimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias, y b) Apertura de nuevos mercados.

a) Fortalecimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias.

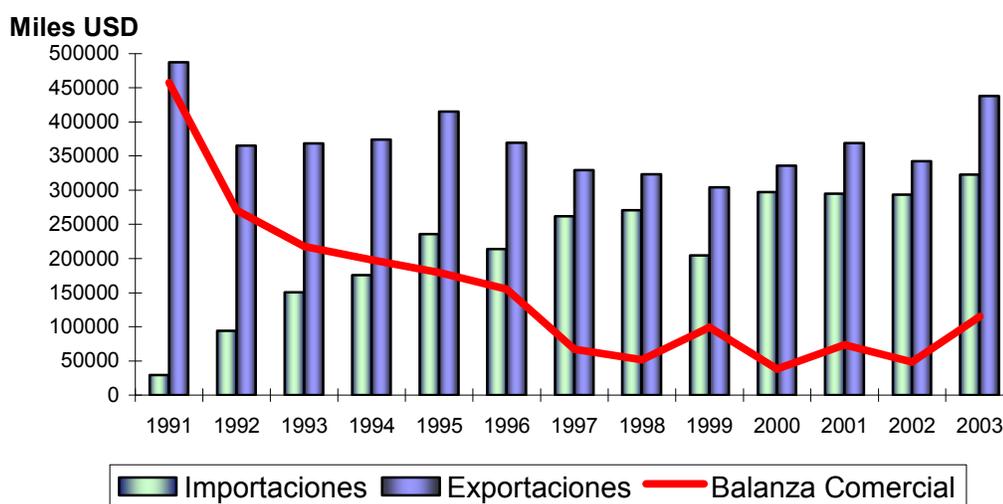
En cuanto al área sanitaria del cultivo, habrá un Plan de Medidas Sanitarias que desarrollara entre otros aspectos: a) Revisión y actualización de las medidas sanitarias para algodón; b) un programa de admisibilidad internacional, priorizando los mercados objetivos para las características de la fibra de algodón, entre ellos los países andinos, Portugal, China y Turquía; c) Fortalecer el programa de trazabilidad, cuya responsabilidad primaria es el gremio algodonero, con el apoyo de las autoridades sanitarias nacionales, y d) Fortalecimiento de la capacidad de inspección, vigilancia y control del ICA para asegurar el mejoramiento del estatus sanitario del algodón. La implementación de este Plan se hará con cargo a los recursos del Fondo de Fomento Algodonero – FFA, y los recursos asignados al Sistema Sanitario Nacional a través del documento CONPES 3375 “Política Nacional de

Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos Para el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias”.

b) Apertura de nuevos mercados.

En cuanto a la consolidación de los mercados existentes y apertura de nuevos, el consumo nacional por fibra de algodón se ha estabilizado alrededor de 100.000 tons. anuales y sus tasas de crecimiento son bajas comparadas con el mayor dinamismo que presentan las exportaciones de textiles y confecciones nacionales, lo cual se explica por los altos niveles de materias primas que importa la cadena, especialmente de hilos y telas.

GRÁFICA 3: Evolución: Balanza Comercial Sector Algodón-Textil-Confecciones 1991 - 2003



Fuente: DIAN

Cálculos: Unidad de Estadística y Análisis Económico - CONALGODÓN

Si bien el país es deficitario en sus necesidades de esta materia prima en general, se puede afirmar que existe una sobre oferta en altas calidades de la fibra de algodón. Ante el crecimiento de la oferta durante el año 2004, la industria no reconoció las primas para los algodones de alta calidad, al absorber la oferta total de las cosechas en dicho año, ya que la oferta excedió en un gran porcentaje sus requerimientos en calidad. Lo anterior explica la

meta que se ha propuesto el gremio algodonero de retomar las actividades exportadoras hacia los mercados de los países Andinos, Portugal, Turquía y la China, países que son deficitarios en estas calidades.

CONALGODON promoverá la creación de una compañía comercializadora de algodón, la cual tendrá entre otros el objetivo de comercializar la fibra de algodón, tanto en los mercados nacionales e internacionales, y de contribuir a la comercialización de los insumos importados con el fin de reducir el costo a los productores.

Adicionalmente, y para fomentar los procesos de adopción tecnológica y capacidad empresarial, es necesario la armonización e implementación de campañas de capacitación a los agricultores algodoneros en las áreas de empresarización y economías solidarias. Para tal fin se fortalecerán los convenios actualmente manejados entre el gremio, el Fondo de Fomento Algodonero y el SENA.

5. Política de financiamiento.

Con el fin de facilitar la implementación de las estrategias de política, anteriormente propuestas, se requerirá mejorar la capacidad de financiamiento para el sector algodonero. Tal capacidad financiera necesariamente deberá llegar a los agentes productores de manera oportuna, a través de los canales establecidos, pero estableciendo una armonización entre el financiamiento y las lineamientos relacionados con la mejora de la productividad, los rendimientos y la eficiencia planteados en este documento.

Dentro de la política orientada a promover un mayor flujo de recursos hacia los productores algodoneros, tanto grandes como pequeños, el Gobierno ha propuesto tres impulsores del crédito: tasas preferenciales, el Fondo Agropecuario de Garantías - FAG – y el Incentivo a la Capitalización Rural – ICR -. Con las líneas de crédito de rescuento a través de FINAGRO, a tasas de interés subsidiadas por tamaño de productor, incentivos a la asociatividad y garantías del Fondo Agropecuario de Garantías - FAG -, muchos algodoneros del país han vuelto a ser sujetos de crédito. Además, la figura de constitución

de patrimonios autónomos que asumen el riesgo de las operaciones crediticias, ha sido un vehículo para vincular a nuevos agricultores algodoneiros al sistema financiero. A futuro, para que la irrigación de crédito sea más fluida, una vez se consolide la base de algodoneiros, es indispensable dar un impulso a la creación de *empresas comerciales* para multiplicar el flujo de recursos para el sector.

Vale la pena mencionar que la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario ha dado concepto positivo sobre la anualización de créditos para sistemas productivos rotatorios de ciclo corto. Esta medida cobijará a los productores que rotan algodón-maíz, y permitirá agilizar la disponibilidad de recursos, ahorrar en gastos administrativos y contar con un flujo continuo de recursos a lo largo del año.

Una de las medidas que pueden reducir la percepción de riesgo del sector, es establecimiento de criterios de selección de los deudores, donde se premie con mejores condiciones de crédito a aquellos agricultores que están fortaleciendo su nivel de empresarización - bien sea a través de logros en rendimientos ó reducción en los costos de producción -. Para ello, el Comité Interinstitucional de Competitividad del Algodón le presentará una propuesta a la comisión de Crédito Agropecuario para vincular la irrigación de crédito preferencial a los logros obtenidos en términos de competitividad sectorial. Esta es una buena manera de inducir el esfuerzo del sector privado por mejorar sus márgenes de rentabilidad y prepararse para competir en el mercado internacional.

Finalmente, con el fin de mitigar las pérdidas que enfrenta el agricultor por riesgos exógenos, el Ministerio de Agricultura está diseñado esquemas de cobertura para compensar las pérdidas por eventos como las variaciones en la tasa de cambio, la volatilidad en los precios internacionales y los cambios inesperados en el clima. Estas coberturas que actúan como seguros, permitirán al igual que los premios por productividad, reducir el riesgo relativo de los algodoneiros y facilitar su acceso a recursos de financiamiento.

Otro de los ejes de la política de financiamiento agrario es la orientación de recursos de crédito hacia la modernización del sector. Para ello, es necesario crear las condiciones para que todos los sectores aprovechen el Incentivo a la Capitalización Rural – ICR -, que es una línea de crédito especial de largo plazo para financiar obras de infraestructura, riego y adecuación de tierras. Actualmente el ICR otorga un subsidio del 40% a pequeños productores y del 20% para medianos. Por el rezago que en este sentido tiene el sector algodonero y su impacto sobre la productividad, el Comité Interinstitucional de Competitividad del Algodón le podrá proponer al Comité del ICR una iniciativa con el fin de escalar las condiciones de acceso al mismo, para extender los beneficios a una mayor cantidad de productores.

Por último, el Gobierno queda con la tarea de fomentar el uso de instrumentos de Bolsa como los certificados de depósito a término, los repos, compra-venta de insumos, instrumentos para el almacenamiento, etc., para facilitar acceso, incrementar la profundización financiera y disminuir los costos de transacción del sector algodonero.

V. COSTOS Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

Siguiendo la metodología de cálculo presentada en el Anexo 2 de este documento, fue proyectado el comportamiento del PMG con base en la evolución esperada de los costos de producción, los rendimientos de producción¹⁵, los precios internacionales, los precios internos de venta a la industria nacional y el monto total de producción anual. El Cuadro 5 presenta los resultados del ejercicio de proyección, considerando tres escenarios de tasa de cambio: uno con reevaluación del tipo de cambio, otro con la TRM constante y un tercero donde se presenta una devaluación del tipo de cambio.

¹⁵ Los rendimientos de producción considerados por este CONPES se prevén que crezcan el 5% promedio anual durante el primer quinquenio y el 3% durante el segundo quinquenio, en la medida que se avance en los compromisos adquiridos por el sector público y el privado.

CUADRO 5: ESCENARIOS DEL COSTO FISCAL DE LA POLITICA DE PMG

Millones de pesos de 2005

Años	TRM constante (1), (4)	TRM revaluación (2), (4)	TRM devaluación (3), (4)
2006	60.439	64.617	48.301
2007	70.498	76.080	51.371
2008	68.943	76.230	46.476
2009	67.121	76.385	42.262
2010	62.774	74.270	31.433
2011	62.824	76.284	26.539
2012	64.339	79.678	23.357
2013	64.432	81.796	18.239
2014	62.665	82.280	10.512
2015	62.039	83.800	4.115
Total	646.074	771.418	302.606
Promedio año	64.607	77.142	30.261

Notas:

(1): Tasa constante de \$2,300/ dólar.

(2): Tasa de revaluación tal que en el año 2015 la tasa de cambio sea igual a \$2.000/ dólar.

(3): Tasa de devaluación de acuerdo a los supuestos empleados por el DNP para la proyección de la Balanza de Pagos de Colombia hasta el año 2010; de ahí en adelante se estableció un crecimiento del 2% anual hasta 2015

(4): Rendimientos compuestos están calculados por un 5% de crecimiento anual promedio para el primer quinquenio y 3% para el segundo quinquenio.

VI. RECOMENDACIONES.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Adoptar los lineamientos propuestos en este documento.
2. Solicitar al MADR destinar del proyecto: “Fondo de Comercialización de cosechas a nivel nacional”, \$69.000 millones de la vigencia 2006 para cubrir los costos fiscales de la compensación.
3. Solicitar al MADR el establecimiento del Comité Interinstitucional de Competitividad del Algodón - CICA, al que se refiere la sección IV de este documento, el cual deberá formular un Plan de Acción de Competitividad del Algodón, en desarrollo de los lineamientos de política propuestos en la misma sección, antes del 30 de marzo del 2006.

4. El CICA realizará el seguimiento y evaluación a los compromisos adquiridos por el sector, como requisito para acceder a los beneficios que se otorgan en este documento, mediante el diseño de mecanismos de monitoreo y control.
5. Solicitar al MADR definir metas puntuales y mecanismos de seguimiento sobre cada uno de los factores críticos definidos en la matriz que aparece en el Anexo 1, como resultado de los compromisos adquiridos en este CONPES.