

WORKING PAPERS PORKCOLOMBIA

N° 6
2022

Presidencia Ejecutiva
Área Económica
Área Administrativa

**LEY AGRÍCOLA DE ESTADOS UNIDOS – FARM BILL
POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA – PAC
UNA PROPUESTA DE POLÍTICA DE ESTADO PARA EL AGRO COLOMBIANO**

Agosto 2022

**Presidencia Ejecutiva
Área Económica
Área Administrativa**

2022

INTRODUCCIÓN

Durante décadas se ha mencionado el alto potencial que tiene Colombia de convertirse en una gran despensa mundial de alimentos, o al menos, el anhelo de generar condiciones de seguridad alimentaria para los colombianos a través del impulso de la producción agropecuaria local. Sin embargo, en la práctica nuestro país no ha contado nunca con una verdadera política de Estado que fije de manera rigurosa las acciones, presupuestos y metas para lograr los anhelados propósitos. Pues bien, por medio de este Working Paper, el sexto de una serie de papeles de trabajo que hemos desarrollado en los últimos 3 años, presentamos una propuesta sobre el modelo de política de desarrollo de largo plazo para el sector agropecuario, destacando la necesidad que se tiene como sector de contar con instrumentos y programas que tengan como único fin convertir a Colombia en una verdadera potencia agropecuaria por medio de políticas previsibles, estables y que trasciendan los gobiernos de turno.

En tal sentido, presentamos un análisis descriptivo sobre la política agrícola de los Estados Unidos enmarcada en la ley conocida como *Farm Bill*, vigente desde 1933 con renovación cada cinco años y en donde se consignan todos los programas e instrumentos para el desarrollo del sector agropecuario en el largo plazo con la particularidad de que su ejecución es de mandato obligatorio y se escapa de las decisiones discrecionales del gobierno de turno y de las coyunturas políticas. Gracias a esta política de Estado la asignación de presupuestos para la promoción del sector agropecuario estadounidense no solo se realiza con transparencia y publicidad, sino que se condicionan los instrumentos otorgados a cada sector, a compromisos de mejora en productividad, innovación y crecimiento, lo que explica en buena parte el que Estados Unidos haya logrado convertirse en la despensa mundial de alimentos en el último siglo.

Asimismo, realizamos una descripción del modelo de Política Agrícola Común, que se aplica en la Unión Europea y al final se indican los instrumentos de planeación y ejecución de política pública para el sector agropecuario que se tienen en Colombia.

I. LEY AGRÍCOLA ESTADOUNIDENSE: *FARM BILL*

1. Antecedentes

La *Farm Bill* fue creada en 1933 como parte del *Acto de Ajuste Agrícola* del presidente Franklin Roosevelt, con el objetivo de apoyar a los productores estadounidenses afectados por la Gran Depresión¹. Entre 1929 y 1932 los costos de producción de los productos agrícolas presentaron un aumento de más del 50% y una caída en los precios de venta por la recesión económica mundial, lo que motivó al gobierno federal a pagar a los productores para que detuvieran la producción con el objetivo de reducir la oferta y fortalecer los precios internos.

El modelo *Farm Bill* en Estados Unidos está vigente desde 1933 hasta nuestros días y se mantiene como la política de Estado para el sector agrícola, implementada en un horizonte de largo plazo, ajustando cada 5 años los programas y presupuestos. A continuación, se presentan las principales líneas de programas que se han ejecutado por décadas desde la vigencia de la Ley.

- **Década de 1940**

Con el objetivo de aprovechar el mercado de Europa desabastecido por la Segunda Guerra Mundial se fomentó la exportación de productores agrícolas, el aumento de los inventarios para preservar la seguridad nacional y, con la entrada de Estados Unidos en la guerra, incrementó la exigencia en mayor producción a los agricultores. Finalizada la guerra con altos inventarios, la política agrícola se centró en medidas anticíclicas para intervenir los precios.

- **Década de 1950**

Tras el fin de la guerra, la demanda se contrajo y se tenían elevados niveles de inventarios, por lo cual la *Farm Bill* de 1956 creó el "Banco de Suelos", que transfirió 11,7 millones de hectáreas productivas a usos de conservación, limitando los excedentes productivos a la vez que se protegían los suelos de los efectos de la sobreexplotación² (Cain & Lovejoy, 2004).

- **Década de 1960**

Para continuar ajustando los inventarios se retiraron terrenos usados para producción de sorgo y maíz para fines de conservación y se ampliaron los programas de ayudas, otorgando subsidios para la compra de cal, fertilizantes y sistemas de drenaje. Estos subsidios permitieron que la productividad agrícola creciera un 49% entre 1950 y 1970. (Cain & Lovejoy, 2004).

- **Década de 1970**

La oferta de alimentos en Rusia caía y sus compras en el mercado internacional soportaban altos precios, por lo que la política agrícola se dirigió a incrementar la producción para atender la demanda mundial. Lo destacable de la década fue la incorporación del programa de cupones alimenticios, *Food Stamps*, cuyo objetivo es garantizar una alimentación saludable para las familias de escasos recursos.

¹ SNAP to health. US Farm Bill FAQ.

² History and Outlook for Farm Bill Conservation Programs

Si bien la concepción de este programa venía de años atrás, fue en los 70 que se fortaleció y actualmente este programa representa más de la mitad del presupuesto de la *Farm Bill* y se conoce como *Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)*³.

- **Década de 1980**

Las *Farm Bill* del periodo reflejaron una mayor preocupación por los temas ambientales, se trascendió del tema de erosión de suelos a calidad del agua, aire y conservación de la vida silvestre; la Ley de 1985 sería la primera en introducir el título de "Conservación". La Ley de Seguridad Alimentaria de 1985, trabajó en programas para garantizar lo enunciado en su título a través de políticas que redujeron el costo de productos básicos y apoyaron los ingresos de diversos productores (Glaser, 1986)⁴.

- **Década de 1990**

El creciente costo fiscal de una política orientada a sostener artificialmente los precios agrícolas comenzó a generar inconvenientes fiscales, por lo que en 1994 se priorizó el equilibrio del presupuesto Federal. Con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995 y la mayor atención al sistema de subsidios agrícolas, la *Farm Bill* de 1996 se orientó a la reducción progresiva de la asistencia a los productores y a que los programas de conservación, créditos, investigación y comercio recuperasen terreno frente al programa de *commodities*.

- **Década del 2000**

La caída de los precios mundiales a inicios de siglo afectó la rentabilidad del sector agrícola, lo que originó que nuevamente se retomaran los subsidios. En 2002, aumentaron las ayudas al ejecutarse mecanismos que se habían levantado en 1996 como los apoyos directos, lo anterior se profundizó en la ley de 2008, tendiendo como efecto incentivos continuos al productor para incrementar su producción. (Bolsa de Rosario, 2018).

- **Década de 2010**

Un ajuste en las finanzas públicas por la crisis del 2008, que dejó a más de 47 millones de estadounidenses como beneficiarios del programa de asistencia nutricional, motivó al Partido Republicano a promover una reducción del déficit fiscal, esto significaba recortes en diferentes programas, generando resistencia en el Partido Demócrata del presidente Barack Obama, lo que conllevó a una demora de 17 meses en la promulgación de la Ley de 2014.

Finalmente se tuvo un recorte de US\$16,5 mil millones, principalmente en los pagos directos y la reducción de fondos del programa de asistencia nutricional y se dio prioridad a los programas de seguros, ampliando el portafolio de opciones para los productores y otorgando diversas alternativas para el manejo del riesgo, en lugar del programa de pagos directos.

³ Supplemental Nutrition Assistance Program. Institute of Medicine and National Research Council. 2013.

⁴ Provisions of the Food Security Act of 1985

2. Proceso de formulación, presentación y aprobación de la *Farm Bill*

El Congreso de los Estados Unidos establece cada cinco años su política alimentaria y agropecuaria en la *Farm Bill*, cuya construcción y aprobación sigue determinadas etapas en las que participan agentes gubernamentales y privados como los gremios de la producción.

2.1 Responsables de redactar la ley. El Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes y el Comité de Agricultura, Nutrición y Silvicultura del Senado son los encargados de redactar las propuestas de *Farm Bill*. Adicionalmente los gremios agrícolas y pecuarios, diversos agentes lobistas y la sociedad civil entregan sus apreciaciones y peticiones sobre el contenido que esperan tenga la Ley.

La Cámara y el Senado se han turnado para iniciar el proceso de trámite de la *Farm Bill*. Desde 1965 el Senado ha presentado primero su proyecto en 5 ocasiones, la última vez en 2013, mientras que la Cámara lo ha hecho en 7 oportunidades, siendo la de 2018 la más reciente.

2.2 Papel del USDA en la construcción del documento. El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos – USDA, es el encargado de la implementación de todos los programas contenidos en la *Farm Bill* y también juega un papel determinante en la construcción de esta. El USDA organiza audiencias en los diferentes estados, en donde se recogen las sugerencias y peticiones de los agentes del sector agropecuario⁵, para posteriormente ponerlas a consideración del Congreso en el proceso de formulación de la ley.

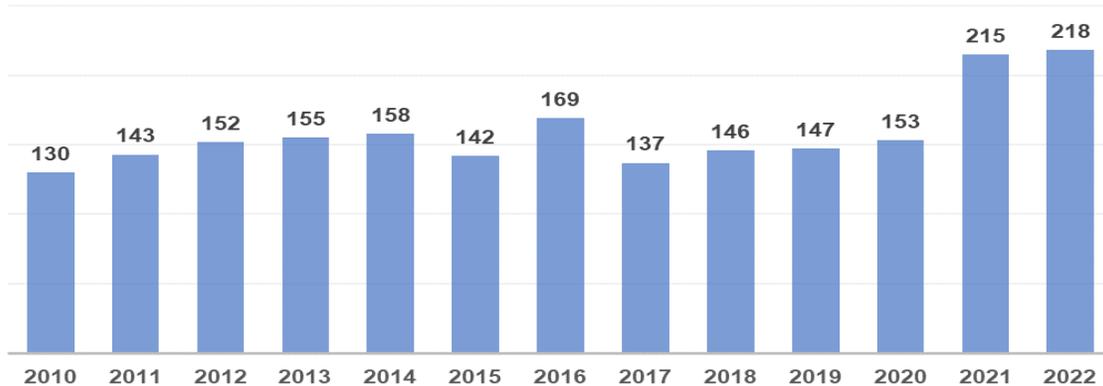
La participación del USDA es transversal a la redacción de la Ley y entre los múltiples roles que cumple está el de asegurarse que la *Farm Bill* sea consistente con las leyes de comercio internacional y asesorar la responsabilidad fiscal velando porque se cumpla con la meta presupuestal del ejecutivo, entre otros.

En el amplio espectro, es a través del Servicio de Investigación Económica – ERS, que el USDA asesora y entrega la información relacionada con nutrición, agricultura, conservación, comercio, energía y desarrollo rural requerida por los legisladores para la construcción de la *Farm Bill*. Mediante el ERS se entregan los análisis sectoriales, las evaluaciones de impacto y las estimaciones presupuestales que solicitan los congresistas en el camino a incluir una nueva propuesta en la Ley o cuando requieren estimar el impacto que tendría determinado programa.

⁵ Entre los más renombrados están: La Federación Estadounidense de Oficinas Agrícolas, la Asociación Nacional de Cultivadores de Maíz, la Asociación Internacional de Alimentos Lácteos, el Centro de Asuntos Rurales, El Grupo de Trabajo Ambiental, el Centro de Investigación y Acción Alimentaria, entre otros.

2.2.1 Presupuesto USDA

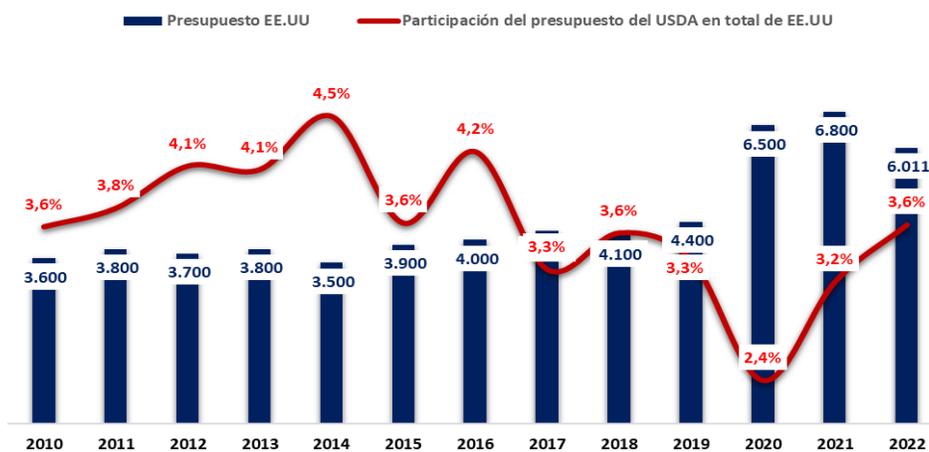
Gráfico 1
Presupuesto del USDA 2010-2022 (miles de millones de dólares)



Fuente: USDA. Budget Summary, budget authority.

El USDA es la única entidad que ejecuta los diferentes programas que se aprueban en las *Farm Bill* y desde el 2010 al 2022 el presupuesto registra un aumento del 68%, destacándose los incrementos de los últimos dos años por el nuevo programa que se estableció por la pandemia "*Families First Coronavirus Response Act*", mediante el cual se otorgaron pagos a las familias en medio de las cuarentenas e incapacidades causadas por el COVID-19.

Gráfico 2.
Presupuesto federal y participación del USDA 2010-2022
 Información en miles de millones de dólares



La participación del presupuesto del USDA en el presupuesto federal de Estados Unidos en el periodo 2010 - 2022 en promedio ha sido del **3,6%**.

Fuente: USDA, United States Federal Budget.

2.3 Proceso de presentación y aprobación. Inicia uno o dos años antes de que expire la *Farm Bill* vigente, con audiencias en Washington D. C. y en otras partes del país. Allí el Congreso recibe de los distintos agentes, las sugerencias y peticiones de lo que se quiere aprobar en la *Farm Bill* y se adelantan las siguientes etapas:

- a. **Audiencias.** Legislativamente, todo comienza con audiencias (en Washington D. C. y en todo el país) en donde se escucha por parte de los miembros del Congreso la opinión del público sobre lo que quieren ver en un nuevo proyecto de Ley.
- b. **Comité de Agricultura.** Los comités agrícolas de Cámara y Senado redactan proyectos de Ley propios que pueden tener grandes diferencias entre sí y se votan al interior de cada Cámara (Cámara y Senado).
- c. **Comité de conferencia:** Después de que cada proyecto de ley es aprobado en Cámara y Senado, las dos propuestas pasan al denominado "Comité de Conferencia", compuesto por un grupo de congresistas que trabajan en conciliar ambas propuestas.
- d. **Votación en el congreso:** El proyecto de ley redactado conjuntamente en el Comité de Conferencia se vota en la Cámara de Representantes y en el Senado.
- e. **Firma presidencial.** Una vez aprobado el proyecto de Ley en el Congreso, se envía a la Casa Blanca para firma presidencial y así convertirlo en ley. La figura de veto presidencial puede ocurrir una vez se aprueba el proyecto de ley en el Congreso, a la fecha, la ley de 2008 fue vetada por el presidente George Bush por inconvenientes relacionados con el título de comercio contenido en la Ley.

2.4 Asignación presupuestal. Una vez que el proyecto se convierte en Ley, se tienen dos categorías de gasto para sus programas que son la obligatoria y la discrecional.

- **Obligatoria:** Los programas que recaen en esta categoría tienen garantizada su financiación una vez se promulga la ley, cuentan presupuesto que se destinará automáticamente. El programa más destacado en esta categoría es el Programa de Acceso a la Nutrición Suplementaria.
- **Discrecional:** Aquellos programas que por su alcance son aprobados, pero no cuentan con una financiación establecida en la *Farm Bill*, están atados a una aprobación anual de su financiamiento y sujeto a restricciones presupuestales. En esta categoría están, por ejemplo, el programa de investigación y educación sobre agricultura sostenible y el programa de subvenciones *community connect*.

El proceso de aprobación del presupuesto de la Ley inicia en el Ejecutivo, que envía al Congreso una propuesta de uso de los recursos. Tanto la Cámara como el Senado consideran la propuesta y elaboran una propia, que luego pasa a votación. Seguidamente se conforma un comité de conferencia para conciliar las propuestas presupuestales de Cámara y Senado y así aprobar una propuesta final que pasa a sanción presidencial.

La oficina de presupuesto del Congreso es la encargada de hacer la estimación del costo de los programas contenidos en la ley y proyectar sus desembolsos.

- **Administración -reglamentación.**

Después de que el Congreso aprueba el proyecto de Ley Agrícola, el USDA es responsable de redactar las reglas sobre cómo se implementarán los programas, para lo cual los defensores y expertos se comunican con el personal de la agencia, evalúan los programas y comparten sus opiniones. Las reglas propuestas por la agencia se publican en el Registro Federal y por lo general, están abiertas para recibir comentarios del público entre 30 y 90 días.

- **Difusión y evaluación**

En esta fase, las organizaciones de base y el USDA presentan los programas y la información necesaria para acceder a los mismos y evaluar sus resultados. Al compartir la evaluación y los comentarios sobre los programas de Ley Agrícola, los agricultores y electores brindan a los legisladores y agencias, la información que necesitan para solucionar cualquier problema en la Ley y construir una mejor, de ser el caso.

3. Programas *Farm Bill* 2002-2018

3.1 *Farm Bill* 2002: Farm Security and Rural Investment Act of 2002. La *Farm Bill* de 2002 se convirtió en Ley el 13 de mayo del mismo año con un presupuesto estimado en US\$ 271 mil millones. Se aprobó en una coyuntura de precios agrícolas internacionales bajos y fue evaluada como proteccionista partiendo de que su principal enfoque fue continuar con los programas para mejorar el desempeño de la industria agrícola, destacándose por los subsidios en especial los de carácter contra-cíclico, que fueron formulados para proteger los ingresos de los productores de sectores básicos que en la Ley fueron: trigo, los granos gruesos (maíz, sorgo, avena, cebada), algodón, arroz y las oleaginosas (soja y otros). Para estos productos, las ayudas se otorgaron a través de tres programas: pagos directos, pagos anticíclicos y préstamos de comercialización.

1. **Pagos directos.** Ayudas a los agricultores en donde las granjas eran elegibles por su número de hectáreas y por promedio de área sembrada, y se acordaron montos específicos por unidades producidas. Como condición para que se les otorgara el apoyo, los productores debían firmar un acuerdo anual en donde se establecía un volumen de producción a entregar de acuerdo con un rendimiento base y el área para la actividad. Se estableció un límite de pago de US\$40.000 anuales por productor.
2. **Asistencia a la comercialización.** Apoyo a la comercialización a través de préstamos con tasas de acuerdo con el nivel de producción que a su vez era la garantía del crédito. En el evento que el precio del mercado se ubicara por debajo de la tasa de interés del préstamo, el productor se beneficiaría de la diferencia de las tasas. El tope para los préstamos fue de US\$75.000 anuales por productor.

3. **Pagos anticíclicos.** Subvenciones que el gobierno otorgó a los productores cada vez que el precio efectivo de los productos era menor que un precio-meta preestablecido que funcionó como precio de sustentación. Estos pagos estaban regidos por el rendimiento del cultivo, los históricos del área sembrada y no dependía de la producción de un solo cultivo. El monto máximo pagado anualmente a cada productor se fijó en US\$65.000. Con este programa, las condiciones de comercialización de los productores eran ajenas a las del mercado internacional.
4. **Programa de apoyo a las exportaciones.** En la Ley del 2002 se fortalecieron los programas de asistencia a la exportación, tales como: fomento a las exportaciones, incentivo a la exportación de productos lácteos, acceso a mercados y cooperación al desarrollo de mercados, todos con el enfoque de mantener y ampliar en el largo plazo los mercados internacionales de los productos agrícolas de Estados Unidos.

Otros programas que también se ejecutaron en el periodo fueron lo de conservación relacionados con mantener los recursos naturales y el estampillado de alimentos, que representó ayudas directas a las clases menos favorecidas para la adquisición de alimentos, su idea era mejorar la nutrición y salud y fue el programa de mayor presupuesto en la Ley para el periodo 2002-2008. Como condición en este último programa, los adultos entre los 16 y los 60 años se debían encontrar en búsqueda activa de trabajo o participar en programas que orientaran su búsqueda.

Cuadro 1.
Farm Bill 2002: gastos de los principales títulos.
 (En miles de millones de dólares)

Programa	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Costo total	Part
Nutrición	22,07	25,33	28,62	32,61	34,62	34,91	178,16	65,73%
Commodities	13,16	12,13	8,02	14,12	16,90	8,60	72,93	26,91%
Conservación	2,29	2,76	2,73	3,44	3,42	3,69	18,32	6,76%
Comercialización	0,42	0,50	0,01	0,22	0,23	0,26	1,65	0,61%
Total	37,94	40,71	39,38	50,40	55,17	47,46	271,06	100%

Fuente: CEI con base en USDA tomado de: La nueva Ley Agrícola de los Estados Unidos y su consistencia con las disciplinas de la OMC – CEI.

Con respecto a los apoyos directos (*commodities* y comercialización) por sector agrícola se tiene que maíz fue el que más apoyo recibió en el periodo, su cuantía fue de US\$ 25.120 millones de dólares, concentrando el 34% de los subsidios entregados en el periodo. Los resultados para los demás sectores fueron:

Cuadro 2.

Farm Bill 2002: gastos por sectores

(miles de millones de dólares)

Sector agrícola	Total (Miles de millones de dólares)	Part %
Maíz	25,12	33,7%
Algodón	18,39	24,7%
Soja	7,02	9,4%
Trigo	6,52	8,7%
Otros	5,46	7,3%
Arroz	4,91	6,6%
Lácteos	4,28	5,7%
Maní	2,89	3,9%
Total	74,58	100%

Fuente: CEI en base a USDA (2008 a), Farm Service Agency

Tomando como base la participación de los apoyos en el presupuesto de la Ley y la importancia que tiene en Estados Unidos cumplir con las normas de comercio internacional, en la Ley Agrícola de 2002 se autorizó al secretario de Agricultura a realizar ajustes hasta el "máximo grado factible" para asegurar que no se excedieran a los compromisos en la OMC. El monto anual consolidado de las ayudas de caja ámbar de Estados Unidos en la OMC fue de US\$19.100 millones, y se tenía el compromiso de bajar este límite en las negociaciones de la Ronda Doha para el techo entre US\$8.000 y US\$9.000 millones.

3.2. Farm Bill 2008 Ley de Alimentos, Conservación y Energía de 2008. La nueva ley fue aprobada con un presupuesto estimado en US\$ 307 mil millones, superior en 13,2% con relación a la Ley 2002, luego de ocho meses de debates y se da bajo un escenario de precios altos en los productos agrícolas a diferencia de la Ley anterior y con la expectativa de tener un impacto en las negociaciones de comercio exterior que adelantaba en su momento Estados Unidos en especial las negociaciones de la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC); lo que empezó a generar preocupación a nivel mundial ante la política de subsidios de Estados Unidos.

La Ley mantiene los subsidios a los sectores agrícolas como maíz, sorgo, arroz, algodón, entre otros; se incentiva al agricultor a aumentar su producción, a cubrirse contra pérdidas en sus ingresos por las variaciones de los precios de mercado y/o por bajos rendimientos de las cosechas.

Cuadro 3.
Gastos Ley 2008

(En miles de millones de dólares)

Programa	Presupuesto	Part %
Nutrición	393,4	79,7%
Seguros agrícolas	39,5	8,0%
Conservación	28,3	5,7%
Commodities	29,8	6,0%
Comercio	0,7	0,1%
Misceláneos	0,8	0,2%
Otros	1,4	0,3%
Total	493,9	100%

Se mantienen los programas de *commodities* (pagos directos, pagos contracíclicos y los apoyos a la comercialización) y se crea *Crop Revenue Election* (ACRE).

El presupuesto de los pagos directos se mantuvo y debido a que su valor no está relacionado con el precio, sino con niveles históricos de hectáreas sembradas y rendimientos no fue considerado distorsionante ante la OMC.

Fuente: Ley Agrícola de los Estados Unidos y sus impactos en las negociaciones agrícolas de la OMC

En los pagos contracíclicos se incrementaron los precios de referencia para productos como maíz, soya, sorgo, trigo, cebada, entre otros. Para estos pagos las bases eran los precios del mercado y estaban desligados de los niveles de producción ya que solo aplicaban cuando los precios de venta eran inferiores a los del mercado; motivo por el cual fue cuestionado por la OMC.

Los apoyos a la comercialización en esta legislatura no variaron demasiado, si bien se siguen aplicando las dos vías de acceso a los préstamos, la primera dirigida a prestar montos iguales a la producción, que se dejaba como garantía y si el precio bajaba se pagaba una tasa menor y la segunda orientada a pagar con la producción al gobierno si no se tenían los ingresos para el pago por condición de bajos precios.

En esta ley se tuvo un nuevo programa de subsidio estatal denominado *Crop Revenue Election* (ACRE), como alternativa a los pagos contra cíclicos, pero este no garantizaba precios. En lugar de ello establecía una renta al productor con base en rendimiento de los últimos cinco años y en el precio nacional. La limitación de participación en el programa era que los productores inscritos tenían una reducción de 20% en los pagos directos y del 30% en las tasas del préstamo de comercialización durante el período de vigencia de la Ley.

El programa tenía como fin incentivar la producción local de los sectores protegidos por la Ley, ya que el ingreso mínimo no estaba contemplado y al estar atado a niveles de producción, el productor se veía incentivado a aumentar el área sembrada y mejorar el rendimiento. El requisito era que el ingreso promedio del Estado (región) en donde estaba el cultivo y/o el ingreso promedio del agricultor fuera menor al ingreso referencia establecido por la Ley.

La Ley del 2008 contempla modificaciones a las restricciones planteadas en la Ley del 2002 en lo referente al límite de ingreso para el productor. Se ajustaron los límites debido a que demostró ser

ineficiente dado que solamente cerca del 0,15% de los agricultores obtenían los ingresos que los excluía del sistema de subvenciones.

Cuadro 4.

Límites al acceso a programas por ingreso (US)

Fuente generación de ingreso	Farm Bill 2002	Farm Bill 2008
Agrícola	Aquellas de ingresos agrícolas mayores a US\$2,5 millones no reciben beneficios. Tampoco aquellos que generen ingresos por más de US\$2,5 millones cuyo origen sea 75% agrícola.	US\$ 750.000 no recibe pagos Directos
No agrícola		US\$ 500.000 no recibe beneficios

Fuente: INAI, La Nueva Ley Agrícola Estadounidense (*Farm Bill* 2008-2013) y sus repercusiones económicas y comerciales.

3.3 Farm Bill 2014. La *Agricultural Act of 2014* tuvo un retraso de 17 meses, lo anterior debido a diferencias entre republicanos quienes estaban pidiendo que se recortaran recursos a la nueva Ley con el fin de minimizar el déficit fiscal y los demócratas no contemplaban recortes. La ley 2014 fue firmada el 7 de febrero de 2014 con un gasto estimado de US\$ 488.600 millones, constituida por 12 títulos: *commodities*, conservación, comercio, nutrición, financiamiento, desarrollo rural, investigación, extensionismo, silvicultura, energía, horticultura, aseguramiento de cultivos; destacándose la eliminación de programas como los pagos directos, pagos contra-cíclicos y el ACRE y fueron reemplazados por coberturas de riesgos (ARC) y cobertura de precios (PLC) y se fortaleció el programa de seguro agrícola.

Cuadro 5

Presupuesto Ley 2014 (miles de millones de dólares)

Programa	Presupuesto	Part %
Nutrición	390,6	79,9%
Seguros agrícolas	41,4	8,5%
Conservación	28,1	5,8%
<i>Commodities</i>	23,5	4,8%
Comercio	1,7	0,3%
Misceláneos	1,5	0,3%
Otros	1,72	0,4%
Total	488,6	100%

Fuente: CBO (Congressional Budget Office).

La ley Agrícola de 2014 consolida los de conservación, mantiene y extiende hasta el 2018 la mayoría de los programas agropecuarios, los de asistencia social y desarrollo rural y modifica algunos como el de subsidios a los productos básicos, al sector de leche, algodón, seguros.

Frente a la Ley de 2008, el presupuesto de gastos cae en US\$6 mil millones, por reducción del programa de *commodities*.

Con relación a los pagos directos, los préstamos para la comercialización se mantienen junto con los precios de referencia fijados desde la *Farm Bill* del 2008 por el buen comportamiento de los precios internacionales y se crean dos nuevos programas que fueron:

- **Cobertura de riesgos agrícolas (ARC).** Subsidia al productor cuando el ingreso cae por debajo de los niveles garantizados por la Ley, para ello el ingreso se obtiene de la base del promedio del rendimiento y el precio de mercado nacional del año en curso y el garantizado era el promedio de los precios y rendimientos de los últimos 5 años.
- **Cobertura de pérdida por precio (PLC).** Similar al programa de pagos contracíclicos y es de sostenimiento de precios y aplica cuando el precio del mercado es inferior al de referencia.

Los productores solo podían elegir acceder a una cobertura y la elección dependía de los precios futuros en bolsa y la fijación de los de referencia que se ajustaban de acuerdo con el comportamiento del mercado.

El otro gran ajuste de la Ley fue el fortalecimiento del programa de seguro agrícola con un presupuesto de US\$41.100 millones y su objetivo es proteger a los agricultores de pérdidas de rendimiento o ingreso a través de seguros, en donde el gobierno cubre el 60% o 70% del costo de la póliza que tome el agricultor y el de la reaseguradora.

En la Ley de 2014 se combinaron los subsidios basados en sostenimiento de precios y el impulso a los seguros agrícolas, se tiene un aumento en el programa de *Food Stamps* (nutrición) y en el de conservación que tiene como objetivo el mantenimiento sostenible de las áreas explotadas.

Con el fin de cubrir a la ganadería del país se crearon tres programas de indemnización en caso de pérdidas por desastres naturales y la financiación se realizó a través de la Corporación de Crédito para Productos Básicos (CCC). Asimismo, se reglamentó un programa para ganaderos principiantes (que tienen menos de 5 años de experiencia) para que accedieran al seguro de cosechas, otorgándoles un descuento del 10% en sus primas de seguro y los eximía de pagar la tarifa administrativa de US\$300 por póliza.

3.4 Farm Bill 2018-2023. Firmada el 20 de diciembre de 2018 por el presidente Donald Trump con un presupuesto asignado de US\$428.000 millones para los próximos 5 años y compuesta por 12 títulos entre los que se destacan los tradicionales *commodities*, conservación, nutrición, seguros, entre otros. Al igual que las leyes anteriores tiene como finalidad principal mantener la seguridad para la viabilidad económica de la actividad agrícola de Estados Unidos y se destaca por mejorar la asistencia a los agricultores en momentos en que el precio de mercado del maíz, soja, trigo, etc., caigan a niveles críticamente bajos y también proporciona acceso a más herramientas de gestión de riesgos.

Cuadro 6
Presupuesto Ley 2018 (miles de millones de dólares)

Programa	Presupuesto	Part %
Nutrición	326	76,1%
Seguros agrícolas	38	8,9%
Commodities	31,4	7,3%
Conservación	29,3	6,8%
Comercio	2	0,5%
Misceláneos	1,2	0,3%
Otros	0,3	0,1%
Total	428,2	100%

Fuente: CBO (Congressional Budget Office).

El programa de *commodities* se aumenta en US\$100.000 millones con respecto a la ley del 2014, y se priorizan los programas de coberturas y seguros agrícolas.

La *Farm Bill* 2018 mantiene los principales programas de cobertura por pérdida de precios que opera para cultivos de trigo, avena, cebada, maíz, sorgo grano, arroz, legumbres, cacahuates, soya, otras oleaginosas y semilla de algodón. Consiste en pagar al productor cuando el precio efectivo cae por debajo del precio de referencia; en esta Ley se mantuvo el mismo criterio límite de apoyo de US\$125.000 por año para cada agricultor que aplique a esta subvención.

El siguiente programa es de la cobertura de riesgos agrícolas. El tercero, de asistencia para la comercialización, mantiene su funcionamiento y el último es el de seguros agrícolas el cual tiene alcance para indemnizaciones en casos de pérdidas por bajos rendimientos y/o caída de los ingresos por cultivos entre otros.

II. MODELO DE LEY AGRÍCOLA EN EUROPA: POLÍTICA AGRARIA COMÚN (PAC)

La Política Agraria Común – PAC, es una de las políticas más importantes de la Unión Europea (UE) y tiene como objetivo fundamental apoyar la actividad agropecuaria de todos los países miembros en términos de productividad y competitividad, asegurando el suministro estable de alimentos y garantizando el ingreso a los productores.

La PAC se gestiona y financia mediante los recursos del presupuesto de la Unión Europea y se reorienta cada 6 años. Hasta la década de 1990 esta política representaba el 60 % del presupuesto anual de la Unión Europea y hoy en día representa entre el 35% y el 40%. Su principal fin es que las ayudas proporcionadas compensen a los productores bajo los siguientes objetivos:

- ✓ Garantizar a los agricultores de la Unión Europea un nivel de vida razonable.
- ✓ Contribuir a la lucha contra el cambio climático y la gestión sostenible de los recursos naturales.
- ✓ Conservar los paisajes y zonas rurales de toda la Unión Europea.
- ✓ Mantener viva la economía rural, impulsando el empleo en la agricultura, las industrias agroalimentarias y los sectores asociados.
- ✓ Asegurar al consumidor el acceso a alimentos en condiciones económicas viables.

La formulación de la PAC está a cargo de la Comisión Europea y participan grupos de diálogo civil, comités agrícolas y expertos del sector. Adicionalmente la comisión realiza evaluaciones de impacto, sondeos en todos los países miembros, y acciones de publicidad que permiten divulgar información relevante sobre la idea que tienen los ciudadanos sobre las ayudas prestadas, sus resultados, calidad del servicio e impacto en el medio ambiente, entre otros aspectos.

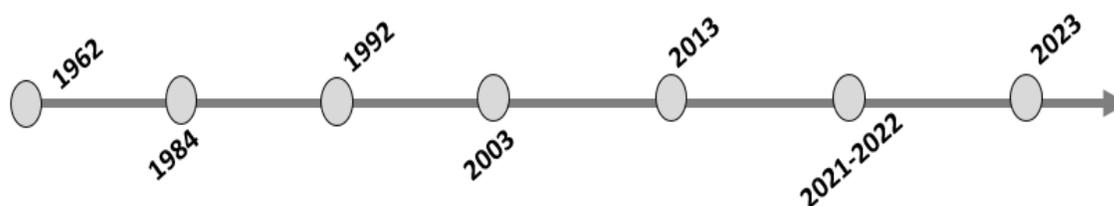
Cada vigencia de la PAC tiene una duración de seis años que coinciden con la ejecución del presupuesto plurianual de la Unión Europea, momento en el cual se pueden introducir las reformas correspondientes en términos del presupuesto y líneas de gasto.

1. Antecedentes.

En 1958, en virtud del Tratado de Roma se creó el Mercado Común Europeo, no obstante, el sector agrícola de los seis países fundadores se caracterizaba por una fuerte intervención estatal. Para incluir los productos agrícolas en la libre circulación de mercancías manteniendo al mismo tiempo la intervención pública en el sector, se debían suprimir los mecanismos de intervención nacionales incompatibles con el Mercado Común y traspasarlos a una escala comunitaria: este fue el motivo fundamental de la creación de la PAC.⁶

⁶ Parlamento europeo: Fichas temáticas

Gráfico 3. Reformas históricas a la PAC



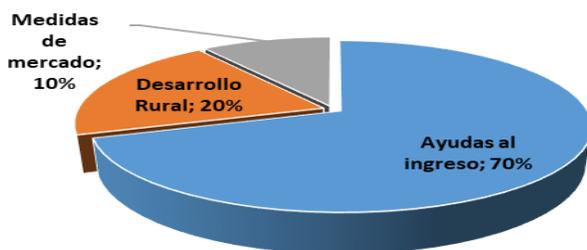
- **1962.** Nace la Política Agrícola Común – PAC, con los objetivos de proporcionar alimentos asequibles y un nivel de vida equitativo a los agricultores de los países miembro de la Comunidad Europea.
- **1984.** Las explotaciones agrícolas son tan productivas que producen más alimentos de los necesarios, por lo que se introducen medidas para ajustar los niveles de producción a las necesidades del mercado.
- **1992.** La PAC deja de apoyar al mercado y pasa al productor. El apoyo a los precios disminuye y se sustituye por los pagos directos a los productores y se exige que sean más respetuosos con el medio ambiente. Esta reforma coincide con la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, en la que hace su aparición el principio de desarrollo sostenible.
- **2003.** Se proporcionan ayudas al ingreso de los productores. Una nueva reforma de la PAC suprime la conexión entre las ayudas y la producción. Ahora los productores reciben una ayuda a la renta, con la condición de que atiendan las tierras agrícolas y cumplan las normas en materia de seguridad de los alimentos, medio ambiente, sanidad y bienestar animal.
- **2013.** La PAC se reforma para mejorar la competitividad del sector agrícola, promover la agricultura sostenible, innovación, apoyar el empleo, el crecimiento en las zonas rurales, y desplazar la asistencia financiera hacia un uso productivo de la tierra y entra en vigencia para el período de programación de 2014 – 2020.
- **2021-2022.** Durante ese período, está en vigencia un reglamento de transición en donde se prorrogan la mayor parte de las normas de la PAC vigentes durante el período de 2014 – 2020, garantizando al mismo tiempo el paso seguro a un nuevo marco de los planes estratégicos.
- **2023.** A partir del 1 de enero de 2023, una vez aprobado el nuevo marco jurídico, los planes estratégicos de la PAC deberán aplicarse en todos los países del bloque, con un fuerte componente de sostenibilidad ambiental enmarcado dentro del Pacto Verde Europeo.

2. Presupuesto y financiación.

Los recursos de la PAC se utilizan bajo tres grandes líneas de acción:

- **Ayuda al ingreso de los productores.** Pagos directos que garantizan la estabilidad de los ingresos y remuneran a los agricultores que ejercen una actividad respetuosa del medio ambiente y por prestar servicios públicos que los mercados no suelen recompensar como el cuidado del campo.
- **Medidas de mercado.** Se apoyan las caídas de la demanda por restricciones sanitarias y/o la de precios por oferta excesiva.
- **Medidas de desarrollo rural.** Programas nacionales y regionales para atender a las necesidades y retos específicos de las zonas rurales.

Gráfico 4.
Distribución porcentual de los recursos



La financiación de la PAC proviene de dos fondos dentro del presupuesto de la UE: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), a través del cual se financian las ayudas directas y las medidas de mercado, y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), que financia el desarrollo rural.

Fuente: Parlamento Europeo

Cuadro 7
Presupuesto por vigencia PAC

Periodo	Presupuesto (Millones de euros)	% / presupuesto de la UE
2007-2013	EUR 413.000	38%
2014- 2020	EUR 408.313	39%
2021-2027	EUR 386.602	35%

Fuente: Parlamento Europeo.

Europa asigna un presupuesto anual para cada país y cada uno tiene cierto margen de libertad para decidir dónde destina cada partida que se transfiere a las regiones y son las encargadas de administrar las ayudas⁷.

⁷ Diario El Mundo de España

Cada país gestiona los pagos de la PAC y publica los datos de los beneficiarios de acuerdo con la normativa de la UE sobre transparencia. De acuerdo con el marco financiero plurianual de la Unión Europea, los recursos entregados al sector agropecuario corresponden a cerca de un 40% del total de los recursos de la Unión Europea.

3. PAC y Farm Bill.

Las dos políticas públicas agrarias con mayor vigencia y conocidas a nivel mundial coinciden en la estructura y ejecución, resaltándose que parte de los programas de la PAC se han adoptado de la *Farm Bill* estadounidense. Las dos surgen como respuesta a la crisis de alimentos, en el caso de Estados Unidos a la tormenta del polvo que entre 1932 y 1939 arrasó cosechas en todo el país, mientras que en Europa la Segunda Guerra Mundial obligó a replantear los asuntos agrícolas tras su terminación y coinciden en la importancia de generar ingresos estables a los agricultores.

Cuadro 8.

Año de implementación políticas *Farm Bill*- PAC

Política Agraria	Año de implementación	
	<i>Farm Bill</i>	PAC
Apoyo a las rentas de los agricultores mediante precios	1933	1962
Condicionamiento de ayudas a la conservación del suelo	1936	1992
Se introduce el desarrollo rural	1970	1988
Asistencia alimentaria a personal vulnerables	1977	N. A
Programas de conservación agroambiental	1985	1992
Apoyo a las rentas mediante pagos directos	1996	2003
Sustitución de pagos directos por pagos e ingresos de referencia	2014	N. A
Seguros agrarios	2014	1978

Fuente: Lacriba.net

Los buenos resultados de la PAC en términos del desarrollo de las comunidades rurales, la producción ambientalmente sostenible y la producción alimentaria en sí son destacables, sin embargo, no está exenta de las críticas y controversias frente a su operación y financiación, principalmente en:

- Las normas del comercio internacional, en donde se está exportando un producto que ha recibido apoyo con precio alterado artificialmente. Estas controversias provienen principalmente de las economías emergentes y se reiteran en periodos de negociación de Tratados de Libre Comercio en donde se solicita a la Unión Europea el tratamiento que brinda a subvenciones y subsidios en el marco de una negociación buscando no transgredir las normas del comercio establecidas por la OMC.
- Otra crítica expuesta por organizaciones de productores radica en las ayudas directas a los productores toda vez que estas pueden ser por volumen de producción o por hectáreas poseídas. La controversia se centra en el segundo modelo ya que implica que un productor que tiene tierras, aunque no las cultive, puede recibir estas ayudas, bajo un concepto de preservación.

III. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: MODELO COLOMBIANO

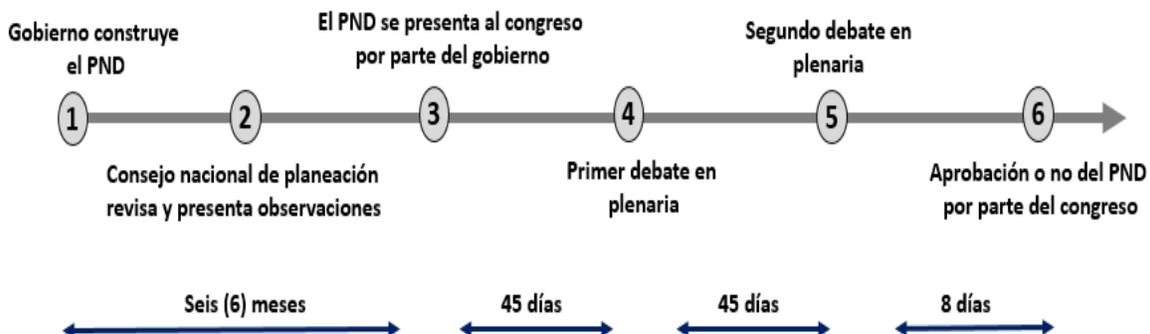
En Colombia a diferencia de Estados Unidos y la Unión Europea, no hay una política de largo plazo para el sector agropecuario. Se cuenta con una política pública para un periodo determinado con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y para su ejecución con la Ley Orgánica de Presupuesto a través de la cual se reglamenta lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de todos los programas del Estado y por ende los del sector agropecuario, y dispone de los mecanismos apropiados para su armonización y sujeción de estos al Presupuesto General de la Nación.

1. Plan Nacional de Desarrollo.

El PND es un instrumento de planeación que contiene los programas sociales y económicos que cada gobierno pretende llevar a cabo durante el periodo para el cual fue elegido. Por lo general son programas nuevos de acuerdo con los planteamientos del presidente de turno, y su equipo de gobierno, y muy pocas veces se conservan los de administraciones anteriores y es el principal insumo para la programación presupuestal de la inversión pública.

En él se plasman los objetivos generales y específicos de la acción estatal en el nuevo periodo presidencial, las metas generales cuantitativas y cualitativas y los mecanismos para lograrlas, las estrategias y políticas en materia económica, social, financiera, administrativa y ambiental y como se mencionó anteriormente es para todos los sectores no únicamente para el sector agropecuario.

Gráfico 5.
Pasos generales del trámite administrativo y legislativo del PND



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP)

- El nuevo gobierno elabora el PND en un periodo de hasta seis meses, con la participación de comunidades, autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y lo somete a concepto del Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, quienes han sido designados previamente por el presidente de la República. Una vez surte esta revisión se procede a efectuar las enmiendas que se consideren pertinentes y se presenta el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.
- Las comisiones de asuntos económicos de Cámara y Senado son las encargadas de estudiar el PND y llevar el proyecto de Ley a primer debate antes de 45 días después de la radicación. Dentro de los 45 días siguientes al primer debate se realizan las consultas y ajustes derivados de la plenaria del primer debate y se lleva a segundo debate para aprobación o no. Durante la etapa que el proyecto hace trámite en el Congreso es el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) quien oficia como vocero entre el ejecutivo y el legislativo⁸.

En cuanto a las modificaciones sugeridas por el Congreso no serán obstáculos aquellas de la parte general para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas. No obstante, en lo relacionado con el plan de inversiones, la Constitución permite que, a través de las leyes anuales de presupuesto, el Congreso de la República pueda modificar, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero.

- Mediante ley se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, siendo la Ley 1955 de 25 mayo de 2019 por la cual se expide el Plan de Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” la que se encuentra vigente.

2. Capítulo Agropecuario en el PND

De acuerdo con las generalidades del PND, en términos de su construcción y puesta en marcha, se observa que, en estricto, el país cuenta con 3 años y 3 meses para ejecutar las políticas derivadas del PND para cada uno de los sectores, teniendo en cuenta que una vez se posesiona el presidente hay un plazo máximo de 6 meses para la presentación por parte del ejecutivo y un plazo de 3 meses para aprobación por parte del legislativo.

El PND no obliga a especificar una política agropecuaria a implementar, no obstante, dentro de sus diferentes componentes hay líneas destinadas a la atención de las necesidades del sector rural en términos de productividad, competitividad y conectividad, entre otros. El PND (2018-2022) se estima en un valor de \$1.100 billones a precios de 2018 que deben distribuirse proporcionalmente para cada uno de los tres años que resta al mandato presidencial una vez se aprueba la Ley.

⁸ DNP: Aspectos constitucionales y procedimentales del Plan Nacional de Desarrollo

Analizando la composición del PND vigente, se observa solo una línea orientada al agro específicamente por valor de \$11,6 billones, es decir el 1% del PND y otras que favorecen varios sectores de manera transversal con lo que se aumentan la participación al 6%; lo que se traduce en la baja importancia que tiene el sector agropecuario dentro del actual plan de desarrollo. (Cuadro 9).

Cuadro 9.
Presupuesto PND 2018-2022

Línea de inversión sector agropecuario	Valor (\$) billones	Part/ presupuesto nacional.
Campo con progreso	11,6	1%
Líneas de impacto indirecto en el sector agropecuario		
Políticas e inversiones para el desarrollo, el ordenamiento y fortalecimiento de la asociatividad	3,2	0,3%
Estimular tanto la productividad como la equidad, a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo	44,6	4%
Movilidad urbano-regional sostenible para la equidad, la competitividad y la calidad de vida	6,3	0,6%
Sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático	1,8	0,2%
Total líneas sector agropecuario	68,5	6%
Demás líneas presupuestales del PND	1.031,5	94%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación – DNP

Los recursos asignados por el PND 2018-2022 a las actividades de desarrollo agropecuario no superan el 6% del presupuesto total, lo anterior es un comportamiento histórico, con los resultados conocidos en cobertura de seguridad alimentaria, competitividad, crecimiento de la oferta y estabilidad de los ingresos de los productores.

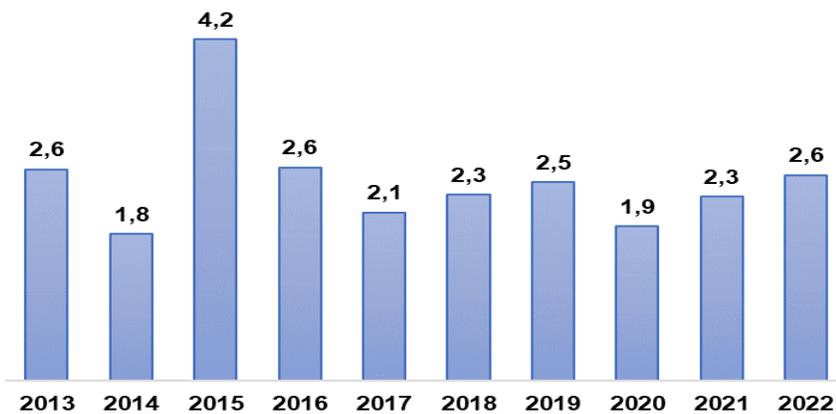
3. Presupuesto agropecuario en Colombia.

Durante los últimos diez años (2013-2022), el presupuesto del sector agrícola promedio por año ha sido del orden de \$2,5 billones, lo que corresponde a una participación promedio del 1,1% en el Presupuesto General de la Nación (PGN), mientras que la del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), es de \$1,4 billones/año, participando con el 0,6% del PGN.⁹

⁹ Cálculos realizados a partir de las cifras de apropiaciones iniciales publicadas por el MADR y el MHCP.

A diferencia de los Estados Unidos, el presupuesto del sector es ejecutado por diferentes entidades principalmente por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas como son el Instituto Colombiano Agropecuario- ICA, Agencia de Desarrollo Rural – ADR, Agencia Nacional de Tierras -ANT, Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP, Banco Agrario de Colombia, Corporación colombiana de investigación agropecuaria AGROSAVIA , FIDUAGRARIA, Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO, Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA, entre otros.

Gráfico 6.
Presupuesto sector agropecuario 2015-2022



En el 2015 se registra la mayor asignación presupuestal del periodo como respuesta a movilizaciones campesinas.

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

IV. PROPUESTA DE LEY AGRÍCOLA PARA COLOMBIA

Desde Porkcolombia consideramos de gran importancia para el crecimiento sostenible del sector agropecuario de Colombia, contar con una política Estado para el desarrollo agropecuario a largo plazo en donde se definan criterios objetivos para la asignación de recursos, se privilegien las medidas de carácter transversal como la construcción de vías terciarias y distritos de riego, y se definan metas sectoriales como condición a las ayudas directas que reciba cada sector.

Para ello proponemos partir con la construcción de un proyecto de Ley construido por los gremios agropecuarios miembros de la Sociedad de Agricultores de Colombia, para que se presente al ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y que éste a su vez lo someta a debate público en el seno del Congreso de la República para su ajuste y aprobación.

1. Aspectos propuestos para la iniciativa sectorial

Tomando como referente los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea, la propuesta de una ley agrícola en términos de coberturas y beneficio para el sector agropecuario, debe elaborarse por parte de los gremios agropecuarios quienes debe definir principalmente los siguientes puntos:

- Establecer las metas de crecimiento del sector en términos de producción, valor, productividad, seguridad alimentaria y generación de desarrollo económico en un periodo de mínimo de cinco años bajo el escenario actual de la economía colombiana de internacionalización. Se sugiere cinco años por ser superior al periodo presidencial, la ejecución de la Ley abarcaría en lo sucesivo dos administraciones y sería un periodo ideal para evaluar la efectividad de los planes propuestos.
- Para el fortalecimiento de los reglones agropecuarios se debe construir una oferta de instrumentos de política que se agruparían como los macroprogramas de la Ley, y se proponen varios instrumentos tales como: inversión en infraestructura, apoyo en estrategias de comercialización, instrumentos de financiamiento y riesgos, manejo de medio ambientes e incentivos de incremento en productividad.
- Sobre los lineamientos de los macroprogramas y el acceso a los mismos por parte de los productores y sectores se plantean los siguientes:
 - En la asignación de los recursos para los sectores se debe tener en cuenta su aporte al PIB agropecuario, generación de empleo y crecimiento de los últimos seis años. Lo anterior con el objetivo de que se direccionen las ayudas en proporción al aporte en la economía.
 - Cada macroprograma o líneas sectoriales debe tener un reglamento de operación en donde se establezca objetivo, presupuesto, límites de apoyos, requisitos del productor, condiciones de ejecución del programa y las de permanencia y/o exclusión de los productores.

- Fijar un límite de participación y/o apoyo económico al año que puede recibir el productor por concepto ser beneficiario de los macroprogramas de la ley agrícola y estos límites evaluarlos cada año con el fin de que estén acorde a la realidad de los ingresos de los productores nacionales y que pueda acceder gran parte de ellos.
 - Definir con máxima prioridad los macroproyectos de enfoque de creación de bienes públicos que faciliten el desarrollo de la agricultura, actividades de investigación, tecnología e innovación y programas de sostenibilidad, política de tierras y de manejo de los recursos naturales.
- Otro punto de importancia que debe tener la propuesta es cuantificar los proyectos y programas y el modelo propuesto para su ejecución que estaría a cargo de una sola entidad para el manejo centralizado de la Ley Agrícola en Colombia.
 - Adicional a la fijación del marco de distribución de los recursos del sector, que responda a los criterios señalados anteriormente, es necesario a través del Proyecto de Ley establecer el procedimiento de presentación y aprobación de los programas a incluir en ley, como por ejemplo, que se socialicen a través de consultas públicas o mesas de trabajo a nivel nacional, involucrar a gremios nacionales y regionales, organizaciones de productores, crear una comisión especializada o a través de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades inscritas junto con el Departamento Nacional de Planeación y otras que el Gobierno Nacional considere pertinentes.
 - En el articulado del Proyecto de Ley, se debe blindar la ejecución de la misma frente a los objetivos del plan de desarrollo que esté aprobado en su momento, solicitar que el capítulo del sector agropecuario en el PND sea complementario a los programas de la ley agrícola y sea de obligatorio cumplimiento la priorización de los recursos asignados en la ley para cada año.

Se sugiere hacer de una manera paralela una socialización con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para ir estableciendo las posibles fuentes de financiamiento de la ley y partiendo que en el procedimiento de todo programa público se debe contar con la aprobación del Ministerio de hacienda para la disponibilidad de recursos.

Aprobada la ley agrícola, viene la asignación de los recursos en el presupuesto nacional y para ello el Gobierno Nacional por mandato de la ley, debe incorporar los recursos a ejecutar en el año como partida o cuenta especial aparte de los programas del PND. Una vez se establezcan los recursos para cada uno de los proyectos determinados en la norma (Ley Agrícola) y fijados dentro del Presupuesto General de la Nación, empezará a ejecutarse los recursos de cada vigencia conforme a lo que se establezca en la ley acerca de la implementación, lo cual puede incluir además la una etapa de reglamentación de los proyectos que allí se planteen.

V. CONCLUSIONES

Como se señaló al inicio del presente documento, mas allá de la aplicación específica o subsectorial, un esquema de desarrollo agropecuario como el aplicado por Estados Unidos, a través de una *Farm Bill*, o en el caso de la UE la Política Agrícola Común, genera previsibilidad y estabilidad en las reglas de juego para los productores de alimentos en los Estados Unidos y la Unión Europea, trascendiendo los gobiernos de turno, y constituyendo así una verdadera política de Estado, lo cual es no solo envidiable sino perfectamente emulable en Colombia, por supuesto, de haber la disposición política y gremial para ello.

- La *Farm Bill* ha evolucionado constantemente a lo largo del tiempo, pasando de ser primordialmente un programa de subsidios al productor, a ser la ley que enmarca la política agrícola estadounidense y que determina ampliamente los programas nutricionales, ambientales, crediticios, comerciales, de sostenimiento de los ingresos de los productores de sectores estratégicos en el largo plazo.
- El modelo de desarrollo en Estados Unidos ha sido exitoso a nivel general si se tiene en cuenta los indicadores de crecimiento en producción, productividad, participación en el comercio internacional y el nivel de ingresos de los agricultores; independiente de las críticas que ha recibido por parte de los otros países exportadores sobre la protección especial que tiene el sector agropecuario. Los resultados se obtienen por la puesta en marcha de una política de largo plazo con un único objetivo que es el fortalecimiento del sector agropecuario y la calidad de los estadounidenses, política cuya ejecución no tiene vínculo con el partido político que esté en la presidencia.
- Colombia está en mora de aplicar un modelo de desarrollo para el sector agropecuario a largo plazo, con miras a aprovechar el potencial productivo y la diversidad de mercados a los que se puede acceder. Para ello se necesita una política de largo plazo, en donde se priorice el fortalecimiento del sector agropecuario y no esté vinculada a ningún plan de gobierno.
- Las *Farm Bill* y PAC (modelo de la Unión Europea) surgieron como respuesta a la crisis de alimentos con efecto en sus economías. En Colombia es frecuente las crisis agropecuarias y para su solución se han reglamentado programas de coyuntura con impacto de corto plazo y alto costo fiscal sin generación de valor agregado para el sector. Partiendo de las actuales condiciones de altos costos de producción del sector, el inicio de un nuevo gobierno y la ratificación por parte de organismos internacionales como la FAO que Colombia puede llegar a ser una potencia agrícola mundial; es hora de que se construya un horizonte de largo plazo para el sector agropecuario en Colombia.