

INICA  
RVA

**Instrumentos,  
mecanismos e  
institucionalidad  
para la  
comercialización  
de productos agrícolas  
en Colombia**

---

**Problemática de la  
comercialización**

---

Ministerio de  
Agricultura y  
Desarrollo Rural

Instituto  
Interamericano de  
Cooperación para la  
Agricultura -IICA-

Internacional  
o al Sector

SER Ltda.

41 M6653p 1997

Santa Fe de Bogotá D.C., abril de 1997



Digitized by Google

ZICA  
# 2.878  
7997  
V.4

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**  
**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA - IICA -**

**INSTRUMENTOS, MECANISMOS E  
INSTITUCIONALIDAD PARA LA  
COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS  
AGRICOLAS EN COLOMBIA**

**PROBLEMÁTICA DE LA COMERCIALIZACIÓN AGRICOLA**

**CEINASER LTDA.**

**Santafé de Bogotá D.C. Abril 1997**





## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>i</b>
<b>I. IDENTIFICACION DEL PROBLEMA DE LA COMERCIALIZACION EN COLOMBIA</b>	<b>1</b>
<b>1.1. <i>CICLOS DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA COLOMBIANA</i></b>	<b>2</b>
<b>1.2. <i>EL PERIODO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES</i></b>	<b>11</b>
<b>INSTRUMENTOS UTILIZADOS</b>	<b>14</b>
<b>MERCADEO SOCIAL</b>	<b>17</b>
<b>INCONVENIENTES DE LOS INSTRUMENTOS UTILIZADOS</b>	<b>21</b>
<b>1.3. <i>PROCESO DE APERTURA</i></b>	<b>25</b>
<b>INSTRUMENTOS DE LA POLITICA DE APERTURA</b>	<b>30</b>
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>	<b>33</b>

This One



LEFH-OJU-83JK  
Digitized by Google



<b>II. DIAGNOSTICO</b>	<b>36</b>
<b>2.1. ANALISIS DE TENDENCIAS Y PROYECCIONES DEL</b>	
<b>COMPORTAMIENTO DE ALGUNOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS</b>	<b>36</b>
<b>MARCO CONCEPTUAL</b>	<b>37</b>
• Modelo de Nerlove	37
• Modelos para las exportaciones e importaciones	40
<b>CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA SITUACION</b>	
<b>MACROECONOMICA Y LA PRODUCCION AGRICOLA</b>	<b>44</b>
• Sustitución de Importaciones : 1950 - 1967	44
• Promoción de exportaciones y bonanza cafetera : 1967 - 1981	44
• Crisis : 1981 - 1986	45
• Reactivación : 1986 - 1990	46
• Apertura Económica 1991 - 1996	47
<b>PRODUCTOS NO TRANSABLES</b>	<b>49</b>
Características Generales	49
<b>PRODUCTOS EXPORTABLES</b>	<b>56</b>
Características Generales	56
<b>PRODUCTOS IMPORTABLES</b>	<b>88</b>
Características Generales	88
<b>2.2. LA PRODUCCION POR ZONAS EN COLOMBIA</b>	<b>126</b>
<b>LA SITUACION DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA EN EL PAIS</b>	<b>126</b>
<b>ANALISIS DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA</b>	<b>128</b>
<b>ANALISIS DE LA PRODUCCION MUNICIPAL</b>	<b>181</b>
<b>2.3. LA COMERCIALIZACION Y EL CONSUMO</b>	<b>238</b>
<b>CARACTERISTICAS DE LA RED NACIONAL DE LOS CENTROS DE</b>	
<b>COMERCIALIZACION</b>	<b>238</b>
<b>ANALISIS DESCRIPTIVO DE LAS CARACTERISTICAS Y TIPOLOGIAS</b>	
<b>DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIALIZACION</b>	<b>243</b>



DISTRIBUCION ESPACIAL DE LOS CENTROS DE COMERCIALIZACION Y COBERTURA	254
CAPACIDAD TOTAL DE LA INFRAESTRUCTURA DE COMERCIALIZACION	300
ANALISIS DEL CONSUMO DE PRODUCTOS SELECCIONADOS	309
ANALISIS DE POSIBLES REDES DE COMERCIALIZACION Y SU RELACION CON LAS ZONAS DE PRODUCCION	324
COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS	254
<b>2.4. <i>CONDICIONES DE LA COMERCIALIZACION Y BASTECIMIENTO</i></b>	
<i>EN COLOMBIA</i>	374
ANALISIS DE LA DISTRIBUCION REGIONAL DE LA PRODUCCION, EL CONSUMO Y EL ALMACENAMIENTO	374
LA INFRAESTRUCTURA DE ALMACENAMIENTO	375
ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE PRODUCCION, CONSUMO Y ALMACENAMIENTO DE PRODUCTOS	382
<b>2.5. <i>LA BOLSA NACIONAL AGROPECIARIA (BNA)</i></b>	417
GENERALIDADES	417
MECANISMOS DE CONTROL Y VIGILANCIA	420
EVOLUCION DE LA BNA EN LOS ULTIMOS AÑOS	421
TRANSACCIONES DE LA BNA DURANTE 1995 - 1996	423
DIFICULTADES DE LA BNA	426
<b>2.6. <i>FORMACION DEL PRECIO FINAL</i></b>	427
DESCRIPCION DE LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA A EXPERTOS	427
<b>2.7. <i>RELACION ENTRE EL INDICE DE PRECIOS AL PRODUCTOR Y AL</i></b>	
<i>CONSUMIDOR DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS</i>	444
EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR	445



EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL PRODUCTOR	452
EFFECTO DE LAS POLITICAS SECTORIALES SOBRE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS	458
POLITICAS SECTORIALES DE LARGO PLAZO	462
• Políticas de Protección	464
• Políticas de Estabilización	466
•	
<b>2.8. SITUACION DEL IDEMA</b>	<b>468</b>
ESTRUCTURAS PARA LA INTERVENCION DIRECTA EN LOS MERCADOS	469
SITUACION FINANCIERA	470
SITUACION LABORAL	477
• Plan de Liquidación	479
<b>2.9. ANALISIS DE LA PERCEPCION DE LA SITUACION DEL IDEMA</b>	<b>481</b>
DESCRIPCION DE LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE OPINION A COMERCIANTES MAYORISTAS	481
<b>2.10. REFERENTE INTERNACIONAL</b>	<b>503</b>
<b>III. NUEVO ESQUEMA DE LA COMERCIALIZACION</b>	<b>538</b>
<b>3.1. POLITICA DE APOYO A LA COMERCIALIZACION</b>	<b>538</b>
INSTRUMENTOS DE ESTABILIZACION Y TRANSPARENCIA DE PRECIOS	540
• Precios Mínimos de Garantía	540
• Franjas de Precios	540



•	Aranceles Cuota	541
•	Salvaguardias y Otras Medidas especiales	542
•	Política de Negociación Internacional	542
•	Sistemas de Financiamiento de la Comercialización	543
•	Sistemas de Compensaciones	543
•	Fondos de Estabilización de Precios	543
•	Bolsa Nacional Agropecuaria	544
•	Participación de los Almacenes Generales de Depósito en la Compra y Venta Directa	544
<b>INSTRUMENTOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD COMERCIALIZADORA</b>		<b>545</b>
•	Sistemas de Información	545
•	Apoyo a la Construcción de Infraestructura	547
•	Apoyo a la Creación de Empresas Comercializadoras	548
•	Sistemas de Normas y Calidades	550
•	Investigación en Tecnologías de Adecuación de Producto	551
•	Formación de Capacidad Empresarial en Comercialización	551
•	Desarrollo Legislativo para la Comercialización	552
•	Sistema de Fondos Parafiscales	553
<b>DESARROLLO DE MERCADOS</b>		<b>553</b>
•	Apoyo a los acuerdos de competitividad	554
•	Promoción Externa de Mercados	554
<b>INSTRUMENTOS DE SOSTENIMIENTO DE INGRESOS DE LOS PRODUCTORES</b>		<b>555</b>
•	Sistemas de Subsidio para Zonas Marginales	556
•	Protección de la Seguridad Alimentaria	556
•	Precios de Intervención	557
<b>POLÍTICAS DE TRANSICIÓN</b>		<b>558</b>
•	Planificación de Largo Plazo	558
•	Sistema de Seguimiento	559
<b>MERCADEO SOCIAL</b>		<b>560</b>
•	Sistema Actual	561
•	El Problema de la Distribución	562
•	Propuesta de Mercadeo Social	564



<b>3.2. NUEVA INSTITUCIONALIDAD</b>	<b>565</b>
<b>NORMATIVIDAD Y MARCO REGULATORIO</b>	<b>565</b>
<b>MISION, VISION Y ESTRATEGIA</b>	<b>570</b>
•    Objetivos	570
•    Misión, Principios y Filosofía	572
•    Estrategias de Acción	573
<b>NATURALEZA JURIDICA</b>	<b>577</b>
<b>ESTRUCTURA</b>	<b>578</b>
•    Gerencia General	578
•    Subgerencia de Planeación de Mercados	578
•    Subgerencia de Incentivos y Compensaciones	580
•    Subgerencia de Proyectos de Inversión	581
•    Subgerencia Administrativa y Financiera	582
•    Personal	583
<b>PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO</b>	<b>583</b>
•    Presupuesto de Inversión	584
•    Presupuesto de Funcionamiento	587
<b>PLANTA DE PERSONAL</b>	<b>588</b>
<b>ORGANIGRAMA</b>	<b>589</b>
<b>PROYECTO DE LEY</b>	<b>590</b>



## TABLA DE GRAFICAS

Gráfica N° 1.1.	Arroz : Relación Precio Real - Producción	6
Gráfica N° 1.2.	Producción Productos Transitorios	7
Gráfica N° 1.3.	Trigo : Rentabilidad - Producción	9
Gráfica N° 2.1.	Comportamiento Caña Panelera	51
Gráfica N° 2.2.	Valores observados / estimados / residuos	52
Gráfica N° 2.3.	Comportamiento Yuca	54
Gráfica N° 2.4.	Valores observados / estimados / residuos	55
Gráfica N° 2.5.	Comportamiento Plátano	58
Gráfica N° 2.6.	Valores observados / estimados / residuos	59
Gráfica N° 2.7.	Plátano : Producción - Exportaciones	60
Gráfica N° 2.8.	Valores observados / estimados / residuos	61
Gráfica N° 2.9.	Comportamiento del Arroz	64
Gráfica N° 2.10.	Valores observados / estimados / residuos	65
Gráfica N° 2.11.	Valores observados / estimados / residuos	66
Gráfica N° 2.12.	Valores observados / estimados / residuos	67
Gráfica N° 2.13.	Comportamiento del Algodón	71
Gráfica N° 2.14.	Valores observados / estimados / residuos	72
Gráfica N° 2.15.	Exportaciones - Importaciones de Algodón	73
Gráfica N° 2.16.	Valores observados / estimados / residuos	74
Gráfica N° 2.17.	Valores observados / estimados / residuos	75







Gráfica N° 2.18.	Comportamiento de la Papa	78
Gráfica N° 2.19.	Valores observados / estimados / residuos	79
Gráfica N° 2.20.	Producción Exportaciones de Papa	80
Gráfica N° 2.21.	Valores observados / estimados / residuos	81
Gráfica N° 2.22.	Comportamiento del Ajonjolí	83
Gráfica N° 2.23.	Valores observados / estimados / residuos	84
Gráfica N° 2.24.	Producción Exportaciones de Ajonjolí	85
Gráfica N° 2.25.	Valores observados / estimados / residuos	86
Gráfica N° 2.26.	Area Cosecha / Producción y Rendimiento Cebada	90
Gráfica N° 2.27.	Producción Importaciones de Cebada	91
Gráfica N° 2.28.	Area Cosecha / Producción y Rendimiento Maíz	95
Gráfica N° 2.29.	Valores observados / estimados / residuos	96
Gráfica N° 2.30.	Producción Sorgo y Maíz, Importaciones de Maíz	98
Gráfica N° 2.31.	Valores observados / estimados / residuos	99
Gráfica N° 2.32.	Area Cosecha / Producción y Rendimiento del Sorgo	103
Gráfica N° 2.33.	Valores observados / estimados / residuos	104
Gráfica N° 2.34.	Valores observados / estimados / residuos	105
Gráfica N° 2.35.	Area Cosecha, Producción y Rendimiento	108
Gráfica N° 2.36.	Valores Observados / estimados / residuos	109
Gráfica N° 2.37.	Importaciones de Palma de Aceite	110
Gráfica N° 2.38.	Comportamiento del Trigo	111
Gráfica N° 2.39.	Valores observados / estimados / residuos	112
Gráfica N° 2.40.	Valores observados / estimados / residuos	113
Gráfica N° 2.41.	Comportamiento de la Soya	114



Gráfica N° 2.42.	Valores observados / estimados / residuos	117
Gráfica N° 2.43.	Valores observados / estimados / residuos	118
Gráfica N° 2.44.	Area Cosecha / Producción y Rendimiento Frijol	120
Gráfica N° 2.45.	Valores observados / estimados / residuos	122
Gráfica N° 2.46.	Valores observados / estimados / residuos	123
Gráfica N° 2.47	Bodegas IDEMA Distribución Departamental	258
Gráfica N° 2.48	Silos IDEMA Distribución Departamental	261
Gráfica N° 2.49.	Centros de Acopio FONDO DRI Distribución Deptal.	272
Gráfica N° 2.50.	Centrales Mayoristas de Abastos Distribución Deptal.	281
Gráfica N° 2.51	Bodegas A.G.D. Distribución Departamental	287
Gráfica N° 2.52.	Molinos de Arroz Distribución Departamental	296
Gráfica N° 2.53	Capacidad Total Infraestructura de Comercialización	305
Gráfica N° 2.54.	Red de Papa	327
Gráfica N° 2.55.	Red de Plátano	331
Gráfica N° 2.56.	Red de Leche en Polvo	334
Gráfica N° 2.57.	Red de Yuca	339
Gráfica N° 2.58.	Red de Cereales	341
Gráfica N° 2.59.	Red de Maíz	346
Gráfica N° 2.60.	Red de Frijol	350
Gráfica N° 2.61.	Red de Panela	353







## RESUMEN EJECUTIVO

La comercialización interna es una de las variables fundamentales en la determinación del comportamiento de la oferta de bienes agropecuarios. En este informe se analizan, en primera instancia, los problemas generales de la comercialización que justifican la búsqueda y el desarrollo de una nueva institucionalidad, se realiza un cuidadoso diagnóstico de la situación actual del sector, de cómo ha reaccionado al nuevo modelo de desarrollo implantado a partir de la década de los 90 y de los nuevos retos a los que se enfrenta de manera especial el proceso de comercialización. Por último, se presenta una propuesta para la nueva institucionalidad que funcionaría como ente ejecutor de una política de comercialización más adecuada a las necesidades actuales.

Se puede decir que la comercialización constituye uno de los escenarios básicos en el que se desarrollan las condiciones de competitividad y rentabilidad de la actividad agropecuaria y por lo tanto, es uno de los espacios más importantes de intervención estatal para promover, apoyar y fortalecer esta actividad económica.

En nuestro país, las ineficiencias que presenta el sistema de comercialización, con frecuencia obstaculizan el abastecimiento adecuado de productos agrícolas afectando el comportamiento de los precios a través del tiempo y por lo tanto



incidiendo sobre las rentabilidades de los productores y la manera como ellos asignan los recursos en la producción.

Las características de la comercialización agropecuaria en general, se encuentran enmarcadas en el particular ajuste que este sector debe realizar entre la oferta y la demanda. De hecho, la demanda tiene un comportamiento muy elástico frente a precios altos, mientras que a precios bajos presenta tendencias inelásticas debido a la restricción de expansión del consumo. La oferta, por su parte, presenta un comportamiento contrario: es muy elástica a los cambios en los precios bajos y a precios altos muestra un ajuste bastante rezagado.

Este funcionamiento, asociado al hecho de tener una demanda permanente y una oferta casi siempre estacional, genera un efecto cíclico de la producción y de los precios de los productos. Esta inestabilidad se ve reflejada, de modo particular, en el comportamiento de las rentabilidades de los productores, ya que las señales de precios favorables provocan frecuentes excesos de producción que conllevan caídas importantes en los precios con serias repercusiones en la rentabilidad del sector agrario.

En consecuencia, en el sector agropecuario se manifiesta una relación entre la productividad, el precio y la rentabilidad difícil de manejar, porque las mejoras técnicas que aumentan los rendimientos no siempre se traducen en mejores



condiciones de ingreso para los productores ni favorecen la estabilidad de los precios.

Por lo tanto, una política de comercialización agropecuaria debe tener como objetivo suavizar los picos que se presentan en los volúmenes de producción, con el fin de lograr precios más estables y asegurar el nivel de ingreso de los productores del sector. Además, debe fomentar una mayor organización de los productores garantizando un adecuado manejo de inventarios que mejore su rentabilidad y asegure una oferta de alimentos estable, con mayores garantías de seguridad para todos los agentes económicos.

## **DIAGNOSTICO**

El diagnóstico realizado sobre la situación y comportamiento del sector agropecuario en Colombia presenta tres etapas fundamentales: antes del proceso de apertura implementado en 1990, su ajuste a dicho proceso y la situación que se observa actualmente. Se hace particular énfasis en las políticas de intervención y participación del estado en la comercialización agropecuaria por ser éste el tema de interés del presente resumen.



En nuestro país este proceso se desarrolló en un contexto inicial de sustitución de importaciones, donde la seguridad alimentaria, la restricción de importaciones y la alta intervención estatal en la producción fueron sus más marcadas características, mientras que, paralelamente, se desatendía en forma grave la creación de condiciones de competitividad y rentabilidad que aseguraran sostenibilidad al proceso productivo.

La comercialización, por su parte, se realizaba bajo un esquema de precios controlados que buscaban garantizar el ingreso de los productores, pero que a su vez, se reflejaban en precios altos a los consumidores. De hecho, el IDEMA que tenía el monopolio de las importaciones, ejercía un control fuerte sobre el mercado de bienes y, funcionando como intermediario, generaba una transferencia vía precios de los consumidores a los productores. Además la intervención en las condiciones de comercio generó distorsiones en los precios dando señales poco claras a los productores.

Como consecuencia de esta dinámica, los productores agropecuarios se volvieron ineficientes e incapaces de competir con el mercado internacional. Otro de los efectos nocivos dentro de este esquema de intervención y participación del Gobierno como agente económico activo en el proceso de comercialización agropecuaria, fue, sin duda, la generalización de mecanismos administrativos de gran ineficiencia y corruptibilidad.



Esta ineficiencia se puso al descubierto de manera más clara con la implementación del modelo de desarrollo basado en la apertura de los mercados: se encontró un agro colombiano con bajos niveles de competitividad, con una precaria infraestructura y con una gran debilidad interna para enfrentar los retos de la globalización.

La apertura económica, que esperaba favorecer la producción de bienes exportables y no comercializables en detrimento de aquellos importables, y que en conjunto preveía un incremento de la producción agropecuaria por la baja participación de importables en la producción total, no logró efectos tan positivos debido a diversos factores.

En primer lugar, los precios internos de los productos agrícolas que durante muchos años habían estado desligados de los internacionales gracias a la intervención del Gobierno, pasaron a depender estrechamente de estos últimos y por lo tanto cualquier caída en los precios externos ha repercutido negativamente en la producción de importables y ha contrarrestado parcialmente el aumento en la producción de bienes exportables. Por otra parte, la disminución de los costos de producción generada por un menor precio de los insumos importados (debido a la desgravación arancelaria), no fue suficiente para contrarrestar la caída en los precios agrícolas y el resultado neto fue una caída en la producción. Además, junto con la política de apertura se ha producido una revaluación de la tasa de cambio



que reafirmó el impacto negativo sobre la producción de importables y contrarrestó el impacto positivo sobre la producción de exportables. Hay que tener en cuenta, además, que la mayor parte de los productos exportables corresponde a cultivos permanentes que, en el corto plazo, no logran reaccionar a las condiciones favorables del mercado, mientras que a las desfavorables reaccionan más rápidamente reduciendo el mantenimiento de los cultivos o disminuyendo la actividad de recolección.

Se puede concluir entonces, que el proceso de apertura, por lo menos en el corto plazo, no ha mostrado los resultados positivos que se esperaban. De hecho, el único grupo que ha incrementado su producción es el de los no comercializables, pero su participación es cada vez más pequeña dentro del conjunto del sector agropecuario.

En el momento actual la situación del sector agropecuario y en especial de los procesos de comercialización no es más alentadora. Los comerciantes agropecuarios además de trabajar en condiciones de desinformación generalizada, enfrentan una serie de problemas que limitan su actividad y disminuyen sus rentabilidades.

El porcentaje de comerciantes que hace uso de cualquier tipo de información disponible de precios y mercados es bajo. A partir de la encuesta realizada a los



comerciantes se logró establecer que aproximadamente un 9% de ellos hace uso de la información de la Bolsa Nacional Agropecuaria, un 3% de la del Ministerio de Agricultura, un 8% de la de revistas especializadas, un 6.5% de la de bases de datos especializadas y un 24% de la de las centrales de abastos. El 31% restante utiliza otras fuentes de información que incluyen también fuentes informales.

Dentro de los problemas más sentidos por los comercializadores se encuentran aquellos de tipo financiero (liquidez, costo de arrendamientos y cargas impositivas), de infraestructura (transporte, problemas sanitarios, falta de centros de acopio, inseguridad, falta de vías de acceso, problemas de bodegaje, falta de servicios públicos y de mecanismos de información) , de precios (inestabilidad) y problemas de competencia por el exceso de intermediarios y la excesiva longitud de las cadenas de comercialización. Además se presentan problemas de abastecimiento que comprenden factores como la falta de capacitación al campesino, deficiente control de calidad, incumplimiento de los productores, escasez de productos y plagas que afectan los cultivos.

Por otra parte, la institución tradicionalmente encargada de regular y apoyar la comercialización agropecuaria, el IDEMA, presenta en la actualidad una gran crisis. De hecho, como parte del programa de apertura y liberalización de la economía, la intervención del IDEMA en la comercialización agropecuaria fue reformada: el gobierno eliminó la exclusividad de importaciones y ventajas arancelarias de las



que gozaba, estableció los precios mínimos de garantía que están ligados a los internacionales y restringió su acción a las zonas marginales. La entidad en los años siguientes demostró una gran dificultad para ajustarse a las nuevas condiciones de política y operación de los mercados, así como a los instrumentos que dentro de la nueva normatividad le era permitido aplicar al gobierno.

La situación financiera de IDEMA, llegó a su punto extremo debido a que la estructura de su financiamiento, basada en la posibilidad de generar excedentes gracias a condiciones preferenciales en las gestiones de mercado, dio paso a una estructura con intervenciones limitadas que desde el año 93 estuvieron siempre por debajo de los costos operativos que implicaba la gestión de la institución.

El hecho de que el IDEMA no hubiese cumplido su plan de reducción de personal y que mas aún, durante los dos últimos años lo hubiese aumentado - incluyendo personal por ordenes de servicio y honorario - implicó que se crearán condiciones de acumulación de déficit. Esta crisis está asociada además con el comportamiento de las importaciones y las intervenciones en el mercado.

La conclusión de la situación actual del IDEMA está contenida en el documento CONPES (Noviembre de 1996), donde se estableció en forma clara el siguiente planteamiento : el IDEMA empezó a arrojar pérdidas en 1992 cuando perdió el monopolio de las importaciones. Esto implicó una caída de sus ingresos comerciales que eran los que financiaban realmente la actuación de la entidad. Las



perdidas llegaron a ciento cuatro mil millones en 1995 y noventa mil millones en 1996. Al tiempo que los ingresos se iban reduciendo, los costos de funcionamiento se incrementaron en un 38% en 1995 lo cual precipitó la crisis de la Institución. La actividad se redujo al manejo de algunos inventarios demostrando una gran parálisis de la capacidad instalada.

Uno de los elementos preocupantes es que la crisis financiera no se refleja plenamente en los balances, dado que el patrimonio está sobre evaluado y no se actualizaron las garantías de los pasivos que tiene; la entidad ha llegado prácticamente a esa situación de insolvencia con un patrimonio negativo de más de cuarenta y cuatro mil millones de pesos, sin ajustes integrales por inflación.

Todo esto ha conducido a que el IDEMA no tenga la posibilidad siquiera de cumplir sus compromisos salariales y pensionales y a que las necesidades de tesorería no permitan cubrir los compromisos ya adquiridos. El presupuesto de funcionamiento mensual de la entidad incluye tres mil millones de pesos, por nómina y pensión, seiscientos millones de gastos generales, dos mil setecientos millones de pesos por depreciaciones, seiscientos millones de servicio a la deuda para un total de siete mil millones de pesos mensuales, aún sin hacer ninguna operación comercial.

Este esquema financiero de la institución explica los aportes anuales que la nación, por cerca de cien mil millones de pesos, hace para mantenerla en operación.



Dichos aportes se hacen a través del fondo de compra de cosechas dado que la naturaleza jurídica de la entidad - industrial y comercial del Estado - no permite que la nación le transfiera recursos para cumplir sus obligaciones normales. El análisis de costo - eficiencia de este tipo de inversiones y operación deja claridad sobre la inconveniencia de la Institución.

Aunque la gran mayoría de los comerciantes (75%) considera que el estado debe intervenir en el proceso de comercialización, también ellos manifiestan su inconformismo con el desempeño y la labor del IDEMA. De hecho 46% de ellos lo califica por debajo de 2 en un escala de 1 a 5 y el 40% se mostró a favor de su liquidación.

## **PROPUESTA**

Bajo este complejo contexto, la nueva institucionalidad se enmarcará dentro de la política agropecuaria del estado colombiano, con el objetivo final de desarrollar las condiciones de mercado que optimicen el potencial productivo de la economía agropecuaria colombiana.



La propuesta busca de manera particular sentar las bases de una nueva institución que logre alcanzar los siguientes objetivos

- Garantizar condiciones de transparencia, seguridad y libertad de los mercados bajo el criterio de la protección y apoyo a los sectores considerados estratégicos en términos de potencial competitivo, generación de empleo y desarrollo sostenible.
- Redefinir el papel y la política de intervención del Estado, como agente facilitador, regulador y acompañante de los agentes privados en el proceso de comercialización.
- Contribuir en el desarrollo de la capacidad productiva y económica de los productores del sector, para enfrentar los nuevos escenarios de apertura e integración a los mercados internacionales.
- Trabajar en la idea de armonizar los procesos de ajuste productivo, de reconversión económica y de aumento de los niveles de competitividad de la economía agropecuaria colombiana, con las actuales condiciones internacionales y la creciente globalización de los mercados.
- Proporcionar condiciones de transparencia en el mercado, mediante señales claras, que conduzcan a una mayor estabilidad en la formación de los precios de los productos agropecuarios.
- Contribuir para que el sector privado avance en la modernización de las estructuras de comercialización, las prácticas empresariales y los



diferentes aspectos del proceso de mercadeo de los productos agropecuarios.

- Desarrollar nuevos y más eficientes mercados para la producción agropecuaria colombiana.
- Brindar garantías para la estabilidad del ingreso de los productores agropecuarios.

Los principales instrumentos que se utilizarán para la modernización de la actividad comercializadora serán el desarrollo de la capacidad empresarial, de los sistemas de información y de infraestructura física, los cuales deben impulsar y optimizar las condiciones en las cuales se realiza esta actividad. Para ello el gobierno nacional establecerá entre otros los siguientes programas:

- Sistemas de información modernos y confiables que faciliten las decisiones y actividades de los distintos agentes económicos que intervienen a lo largo del proceso de producción y comercialización.
  - a) Seguimiento de mercados
  - b) Pronóstico de cosecha
- Apoyo a la construcción de infraestructura de almacenamiento, venta y transformación de productos.



- Apoyo a la creación de empresas comercializadoras y al desarrollo de actividades de comercialización por parte de los productores agropecuarios a través de:
  - a) Coinversión en capital de riesgo
  - b) Incentivo a la inversión en comercialización
  - c) Apoyo a estudios de prefactibilidad
- Sistemas de normas y calidades estableciendo estándares de calidad y manejo de los productos agropecuarios por medio de proyectos de sistematización de información, divulgación, capacitación y promoción de sistemas generales de normas técnicas.
- Investigación en tecnologías de adecuación de producto
- Formación de capacidad empresarial en comercialización
- Desarrollo legislativo para la comercialización
- Sistema de fondos parafiscales

Por otra parte, aunque la responsabilidad para la creación de oportunidades de mercado corresponde a los agentes privados y a sus organizaciones, el Estado deberá desarrollar acciones de apoyo que faciliten la acción de los empresarios en el proceso de búsqueda y consolidación de mercados para sus productos. En ese sentido, el gobierno adelantará acciones sirviendo de socio a los privados en el compromiso de ampliar los mercados.



Dentro de la política de apoyo a la comercialización es necesario diferenciar aquellos instrumentos, anteriormente mencionados, que buscan el fortalecimiento de las condiciones de competitividad y de modernización, de los procesos en los cuales se requiere efectuar transferencias directas a productores en condiciones de extrema pobreza o particularmente golpeada por procesos de desarrollo económico y social precario. En este caso la política de comercialización, antes que la rentabilidad, busca asistir a la población, mediante la focalización de recursos hacia las zonas marginales. Para cumplir esta misión el Estado puede utilizar sistemas de subsidio para zonas marginales, precios de intervención para atender situaciones particulares de depresión de los precios y mercados en zonas marginales claramente identificadas y garantizar la protección de la seguridad alimentaria

El objetivo fundamental de la política de comercialización es la de adecuar la economía agropecuaria a los procesos de internacionalización. Por tal razón es imprescindible la adopción de un criterio de transitoriedad en la aplicación de los distintos instrumentos de política, acorde con el proceso dinámico que deberá irse ajustando en el tiempo a una economía agropecuaria que funcione libremente, con la menor intervención posible por parte del Estado.

El mercadeo social es ajeno a la problemática de comercialización de productos agropecuarios. La nueva institución de comercialización no ofrece ninguna ventaja



para hacer esta operación y es necesario que esta función sea transferida a entidades más vinculadas a los procesos de seguridad alimentaria, bienestar social y programas de alimentación y nutrición. La recomendación es aplicar un sistema de subsidio que busque la reducción del costo de la canasta básica de alimentos, trasladando recursos a las organizaciones comunitarias, que harían la intermediación final abasteciéndose de los distribuidores tradicionales del sistema comercial privado colombiano. Este sistema implica la organización y registro de tiendas comunitarias y el establecimiento de cuotas de subsidio que será aplicado para un conjunto de bienes independiente de su procedencia dentro de unos parámetros establecidos de costos y eficiencia.

Para el cumplimiento de sus objetivos y desarrollo de su misión la nueva entidad establecerá estrategias definidas alrededor de los siguientes procesos.

#### *Regulación de mercados:*

La primera estrategia es garantizar al máximo la transparencia, la libre concurrencia, la información adecuada, la estabilidad en los precios y la detección y combate de prácticas desleales de comercio.

#### *Modernización*



La segunda estrategia es la de la modernización del soporte y desarrollo de los procesos de comercialización, incluyendo la creación de infraestructura para la adecuación y el beneficio de los productos agropecuarios, la aplicación de normas de calidad, la generalización de practicas culturales que le den valor agregado al producto en la finca, la creación de estructuras de comercialización modernas y en general la conformación de un grupo empresarial dinámico con visión hacia la competitividad.

#### *Desarrollo de mercados*

Consiste en procurar más amplias oportunidades para la comercialización de las producción agropecuaria nacional. Esta estrategia implica una acción directa en la promoción de los productos nacionales y en la transmisión de información de a los productores sobre las condiciones y oportunidades de acceso a distintos mercados.

#### *Desarrollo de líneas especiales de crédito y financiamiento*

Esta estrategia consiste en proporcionar recursos del sistema financiero hacia el apoyo de las actividades de comercialización, garantizando la existencia de inversión en los procesos de modernización y construcción de infraestructura,



intervención oportuna para compra de cosechas y la adecuación productiva de los empresarios del sector.

*La No Restricción estricta a la compra y venta*

La sexta estrategia es la no intervención directa en compra y venta de productos, ni manejo de físicos, dejando esta operación solamente para atender emergencias o desastres. La estrategia de no intervención directa implica el fortalecimiento de las estrategias de intervención financiera eje fundamental de la política de comercialización agropecuaria.

*Investigación y seguimiento a la comercialización*

Consiste en desarrollar una alta capacidad de seguimiento y conocimiento de las condiciones reales de mercado, haciendo un seguimiento permanente de sus condiciones y generando sistemas de información de amplio acceso y difusión para que los agente privados puedan tener mejores procesos de toma de decisión.

*Instrumentos de sostenimiento de ingresos de los productores*



Conciernen a aquellos procesos en donde es necesario realizar transferencias directas a los productores en condiciones de extrema pobreza o localizados en zonas particularmente golpeadas por un precario desarrollo económico y social.

En conclusión, la nueva institucionalidad permitirá poner en marcha una política de comercialización adecuada a las condiciones actuales que le permita cada vez más al sector agropecuario colombiano, alcanzar condiciones de competitividad y rentabilidad a nivel mundial.



## I. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA DE LA COMERCIALIZACIÓN EN COLOMBIA

La comercialización interna es una de las variables fundamentales en la determinación del comportamiento de la oferta Agropecuaria, porque las ineficiencias que presenta este sistema obstaculizan el abastecimiento adecuado de productos agrícolas, afectando la conducta de los precios a través del tiempo, de las rentabilidades de los productores y de la forma como estos asignan los recursos en la producción.

Por lo tanto la comercialización se constituye en el escenario básico en el cual se desarrollan las condiciones de competitividad y rentabilidad de la actividad agropecuaria, y por tal motivo es el espacio más importante de intervención estatal para promover, apoyar y fortalecer esta actividad económica.

La comprensión de la naturaleza del problema de la comercialización en Colombia se desprende del análisis de las variables que lo enmarcan, como son las particularidades de la elasticidad de la oferta y demanda agrícola, la infraestructura existente y el modelo de intervención agropecuaria utilizado hasta ahora. Por consiguiente la primera parte de este estudio abarcará inicialmente la definición de los ciclos de producción agropecuaria, con el fin de establecer la tendencia que presentan variables como los precios, las rentabilidades y sus repercusiones en la



producción, eficiencia y competitividad; a continuación se revisará el marco de política utilizado durante el período de sustitución de importaciones y sus efectos sobre la comercialización y producción agropecuaria, para identificar los problemas e ineficiencias que ha presentado, finalmente se realiza una presentación del modelo de intervención en los procesos de internacionalización y sus implicaciones en la definición de una nueva política de comercialización en Colombia .

### **1.1. CICLOS DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA COLOMBIANA**

El comportamiento de la producción agropecuaria se puede explicar por la elasticidad a la que responde este tipo de actividad. Esta elasticidad de los productos agropecuarios con respecto al comportamiento de los precios tiende a ser diferente a partir del enfoque del consumidor y del productor.

Por una parte el consumo de estos bienes es altamente elástico a los precios, siempre y cuando se pueda extender el segmento de mercado al que se accede; es decir, como la demanda está conformada por un componente interno y uno externo, un aumento en los precios provoca una fuerte caída de la demanda para el mercado interno, y en el externo genera una pérdida de posición en el mercado; por el contrario, precios bajos llevan a aumentos en la demanda interna y en el sector externo se amplía el segmento del mercado en el cual es aceptado el producto.



Es importante aclarar que sólo es posible que precios bajos estimulen la demanda positivamente cuando hay la posibilidad de expandir el mercado. Esto únicamente puede darse por aumentos en la población o porque antes no se captaba el mercado en su totalidad sino sólo un segmento de este por la comercialización del producto, además los patrones de consumo suelen ser bastante estables en el tiempo.

Por otra parte, la producción tiene respuestas más lentas a cambios en los precios, porque frente a aumentos en ellos, ésta se ajusta paulatinamente vía incrementos en los rendimientos, aspecto limitado por el desarrollo tecnológico y el número de productores. En cambio, cuando existe una caída de los precios, la respuesta es más rápida porque el ajuste es a través de modificaciones en el área cosechada y en la proporción de los insumos utilizados, buscando con ello mantener la tasa de rentabilidad. También es fundamental tener en cuenta que existen otros factores externos como los climáticos que afectan el comportamiento de la producción de una forma impredecible.

Este complejo ajuste entre la oferta y la demanda por productos agropecuarios ha llevado a marcados ciclos, los cuales se encuentran determinados por excesos y déficit de oferta, especialmente entre los productos transitorios.



Estos excesos de oferta se presentan en Colombia especialmente por dos razones:

- La superpoblación relativa del campo y
- La estacionalidad de la producción de transitorios.

*La superpoblación relativa del campo* puede explicarse porque en Colombia no se ha dado en su totalidad el proceso global de la modernización de la economía, como ha sucedido en los países más desarrollados, quienes han reducido la importancia del sector agropecuario dentro del producto nacional llegando a proporciones marginales como el caso de Estados Unidos o Europa por debajo del 5%. Este hecho está determinado por las condiciones de crecimiento y dinámica de las estructuras productivas de los sectores industriales, comerciales y de servicios que jalonan condiciones de más alta productividad para los factores de producción y mayor remuneración al factor trabajo.

Estas condiciones generan desplazamientos de las zonas rurales a las urbanas, creando condiciones de menores producciones en el campo, las cuales mejoran la estabilidad de la oferta y determinan un crecimiento urbano estable en condiciones de mejor remuneración al trabajo, proceso que en el país aún es débil ya que la economía urbana no ha podido generar diferenciales de remuneración que justifiquen los desplazamientos de la población rural hacia las zonas urbanas. Estos movimientos hacia las ciudades se han dado principalmente por la situación de violencia y no por condiciones económicas más atractivas en las zonas urbanas.

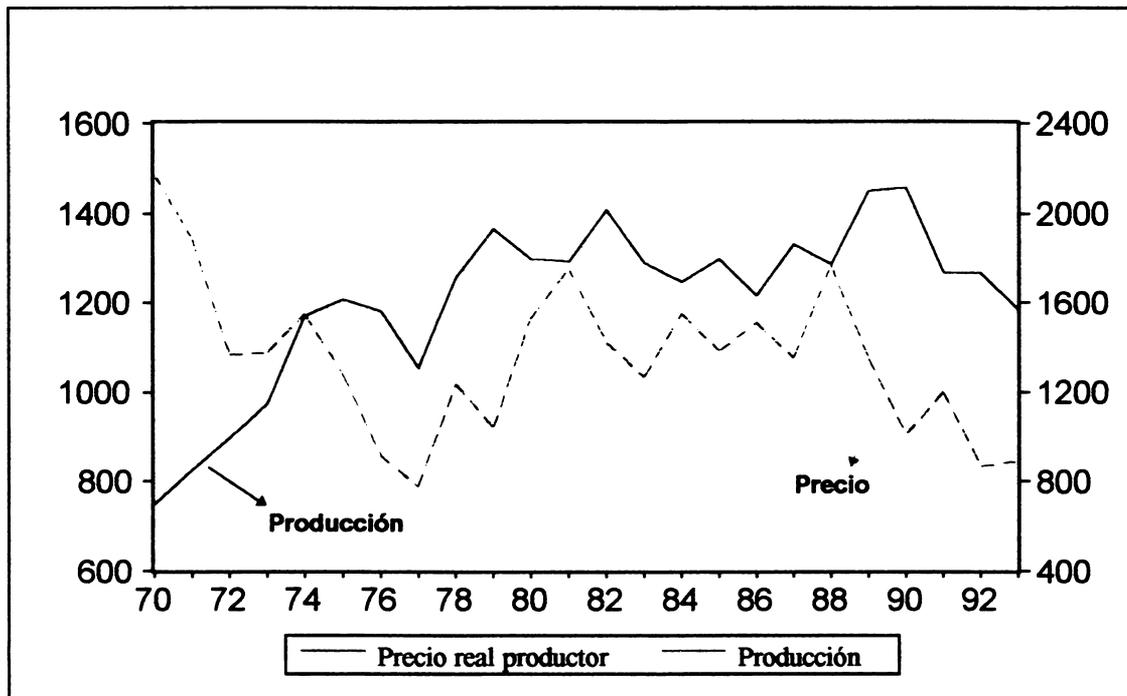


Como consecuencia en Colombia el número de productores rurales supera el número óptimo, generando que incrementos en los precios se encuentren seguidos por aumentos considerables en la producción, que llevan a excesos de oferta y deprimen los precios. Esto se ha denominado la superpoblación relativa del campo que establece aún la posibilidad de una reducción mayor de la población rural, no solo en términos relativos sino en cifras absolutas, para garantizar con moderados crecimientos de la productividad, el nivel de abastecimiento óptimo de alimentos para las ciudades y condiciones de precios más favorables no sólo para los productores sino también para los consumidores.

Esto puede verse en la gráfica N° 1.1., donde se ilustra a manera de ejemplo la producción de arroz con respecto a su precio de producción real. Se observa que frente a ciclos de precios altos, existe un aumento considerable en la producción que comienza a deprimir los precios, disminuyéndose la oferta, haciendo que los precios por la escasez vuelvan a subir y así sucesivamente.



Gráfica N° 1.1. ARROZ : RELACION PRECIO REAL - PRODUCCION

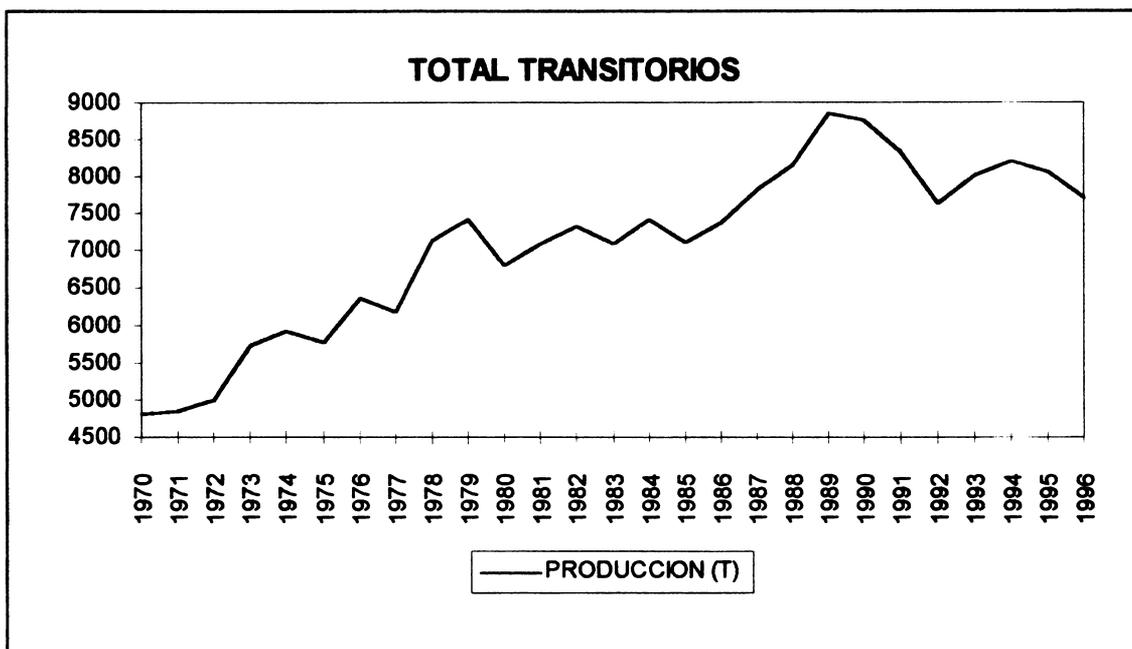


*La estacionalidad de la producción* fenómeno que se muestra principalmente en los cultivos transitorios o de cosecha. La estacionalidad esta marcada por las condiciones deficitarias de adecuación de suelos que no permiten una producción más permanente sino sujeta a los períodos climatológicos de lluvias y sequías, haciendo los ciclos aún más pronunciados de lo que podrían ser en condiciones de mejor infraestructura.



Esto puede verse en la Gráfica N° 1.2. donde se muestran los continuos ciclos de este tipo de producción, aunque existe en general una tendencia creciente de aumento en la oferta de productos agrícolas transitorios.

**Gráfica N° 1.2. PRODUCCION PRODUCTOS TRANSITORIOS**



Este comportamiento cíclico ha llevado a que la relación con la productividad y la rentabilidad no sea tan clara como parece, porque los aumentos en productividad generados por mejoras tecnológicas o usos más intensivos de los factores (tierra, capital o el trabajo) no se traducen necesariamente en condiciones favorables para los productores.

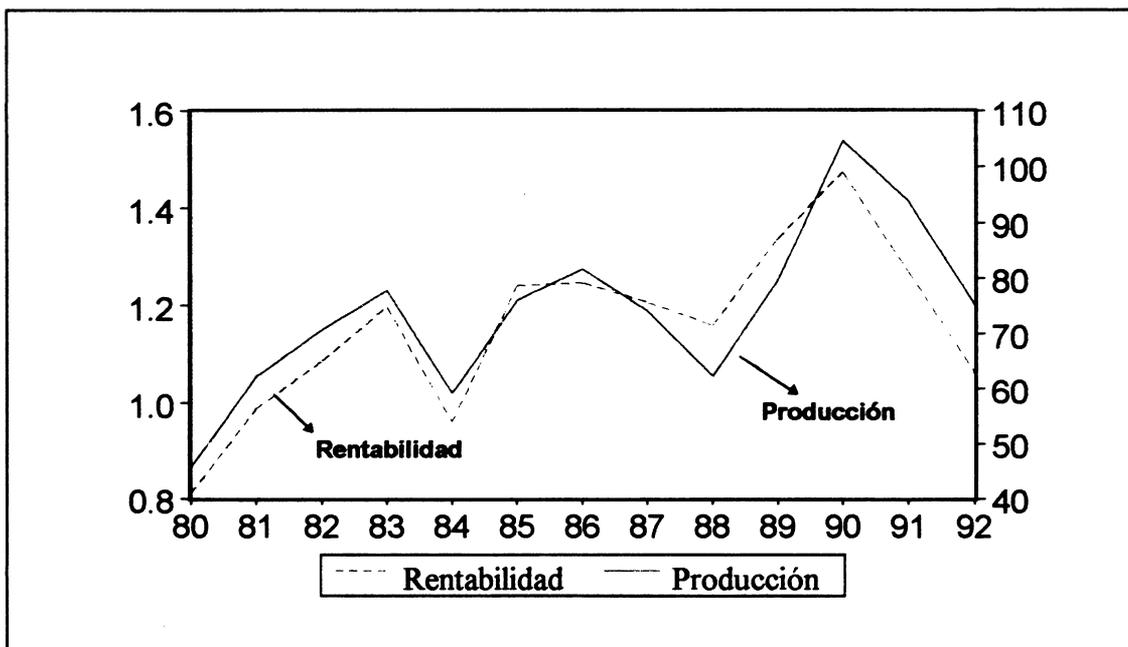


Estos aumentos en los rendimientos, que se dan para ajustarse a las expectativas de ciclos de precios altos, lo que hacen es conducir a excesos de oferta recurrentes y no a mejores condiciones de competitividad y eficiencia, por tanto el efecto es una depresión en los precios, en la rentabilidad y no una organización de la producción asociada a estabilizar el comportamiento de los precios y del consumo.

Como puede verse en la Gráfica N° 1.3., los aumentos en la producción para el caso del trigo siempre están asociados a los cambios en la rentabilidad, cuando la producción crece excesivamente, es porque hay un aumento en la rentabilidad ocasionado por un incremento del precio, pero luego hay una caída de la rentabilidad que se refleja en la producción, dado que continúa un ciclo de precios bajos.



Gráfica N° 1.3. TRIGO RENTABILIDAD - PRODUCCION



Estos ciclos de la producción agropecuaria, presentan el marco de trabajo en cual se debe desenvolver la política de comercialización, ya que los productos estacionales generan picos de producción fácilmente previsible que determinan el nivel de las cosechas en momentos donde los mercados se ven inundados con estos productos.

Aunque el nivel de la producción anual se ajuste a la demanda, existen momentos durante el ciclo en los cuales hay muy elevadas cantidades de producto que demandan almacenamiento y manejo.

Dentro de este fenómeno de la estacionalidad de la producción hay que tener en cuenta que cuando una cosecha es recogida se generan procesos de



administración de inventarios, que tienen altos costos financieros, implicaciones de orden técnico y decisiones de tipo comercial. Todo ello debe tratarse cuidadosamente, porque es allí donde se determina en gran medida la competitividad de la producción agropecuaria de una región o de un productor.

En términos generales los productores deberán organizarse de la mejor forma posible para garantizar que la retención de inventarios y su realización en los momentos adecuados generen comportamientos estables de precios, mejoren sus condiciones de rentabilidad y definan una oferta de alimentos estable, con mayores garantías de seguridad para todos los agentes económicos. Este proceso de administración de inventarios implica uno de los pasos de la cadena económica más importante en la comercialización de productos agropecuarios.

Las condiciones Colombianas se caracterizan por una baja capacidad de administración y manejo de estos excedentes momentáneos de producción; porque se cuenta con una precaria infraestructura para el almacenamiento de los productos y una baja capacidad económica para su financiamiento, generando la acumulación de inventarios que significa una alta ineficiencia en la asignación de los recursos y una oportunidad para agentes económicos ajenos al proceso de obtener rentas extraordinarias.

Por lo tanto, una política de comercialización debe buscar suavizar los picos que se presentan en esa variabilidad de la producción, corregir la carencia de infraestructura para la adecuación, particularmente en términos de riego y drenaje,



y proveer la infraestructura para almacenar las cosechas, todo con el fin de estabilizar la producción.

## **1.2. EL PERIODO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES.**

Durante el período de la guerra y la posguerra los países Latinoamericanos encontraron dificultades en la realización del comercio exterior, viéndose obligados a sobrevivir con su producción interna, esto permitió identificar las debilidades en su proceso de industrialización y en la conformación de un fuerte mercado interno. El organismo internacional que dirigió los estudios sobre Sur América y las recomendaciones de política fue La Comisión Económica para América Latina CEPAL (1954), la cual canalizó y difundió un conjunto de planteamientos acerca de las causas, condiciones y restricciones del desarrollo.

Las ideas centrales de la CEPAL, fueron<sup>1</sup>:

- Las relaciones económicas entre el Centro y la Periferia tienden a reproducir las condiciones de subdesarrollo y aumentan las distancias entre los países desarrollados y los subdesarrollados.

---

<sup>1</sup> Ver al respecto, Cardoso Fernando : “La originalidad de la copia: CEPAL y la idea del desarrollo” en REVISTA DE LA CEPAL, segundo semestre de 1997.



- Existe un deterioro progresivo de los términos de intercambio entre los bienes primarios y los manufacturados, que impedía la difusión del progreso técnico a nivel internacional.
- Los relativamente menores niveles de productividad no permitían un proceso de ahorro que estimulará la acumulación de capital en los países del Tercer mundo.

La política económica iba dirigida entonces a modificar estos puntos, por tanto, debía existir una industrialización y proteccionismo sano, una política adecuada de asignación de recursos externos, una programación de sustitución de importaciones, evitar la disminución de los salarios durante el proceso de industrialización y prevenir la disminución de la capacidad de consumo de las masas.

La idea central era la de la "industrialización programada", que permitiría un aumento en la productividad y estimularía el crecimiento del mercado interno, todo ello suponía un alto grado de intervención por parte del Estado, como agente productor, planificador y organizador.

Esta industrialización programada, se llevaría a cabo a través del control a las importaciones, para que los países se vieran obligados a producir internamente los bienes que no podían comprar en el extranjero; primero sería sobre los bienes de consumo final, luego los bienes intermedios, para finalizar con la producción de bienes de capital.



En síntesis se restringiría la importación principalmente de bienes primarios, porque los de capital e intermedios eran necesarios para impulsar inicialmente el proceso de industrialización.

Por otra parte eran necesarias medidas de fortalecimiento del mercado interno, como la inversión en el mejoramiento de las vías de acceso y el control sobre el abastecimiento alimentario de los países; aspecto básico que permitiría una mejor seguridad estratégica frente a los demás países del globo.

En Colombia al igual que en los demás países de América Latina tuvo una fuerte influencia los pensamientos de la CEPAL. Su efecto sobre la política agropecuaria puede verse claramente en Memorias al Congreso Año 1962 "...la política agropecuaria...se propone el aumento de la producción mediante la expansión de las áreas en cultivo y las mejoras en la productividad, para suplir las necesidades en alimentos y materias prima de nuestra creciente población; sustituir importaciones y diversificar exportaciones, para ahorrar divisas, obtener fuentes adicionales y brindar nuevas ocupaciones, y elevar el ingreso rural y mejorar las condiciones de vida del campesinado"<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Toro Agudelo Hernán: "Memorias del Señor Ministro de Agricultura (1962)" en EL PROBLEMA SOCIAL AGRARIO EN COLOMBIA. Ediciones Tercer Mundo.



## INSTRUMENTOS UTILIZADOS

Los instrumentos de política derivados de esta concepción, son todos aquellos dirigidos a proteger a los productores nacionales de la influencia externa. Por ello Colombia hasta finales de los años ochenta manejó un sistema de administración del comercio exterior basado en limitaciones, prohibiciones y licenciamiento de las importaciones de productos por medio de sistemas arancelarios y para - arancelarios.

Además de estas medidas que limitaron la importación de productos, el gobierno utilizó en forma generalizada y amplia la intervención directa. Esta se realizó bajo la figura del monopolio de las importaciones de productos agropecuarios por medio de un agente operador, en este caso el IDEMA, siendo el único durante mucho tiempo que tuvo la posibilidad de hacer importaciones, permitiéndole regular en forma directa los mercados nacionales.

El IDEMA no sólo tenía este monopolio de importaciones, sino también una creciente capacidad de almacenamiento y administración de inventarios al interior del país, generando unas excelentes condiciones de manejo de precios y regulación. Este monopolio significó igualmente la generación de grandes utilidades, porque permitía comprar a precios internacionales bajos y vender en el país con precios superiores, estas utilidades fueron reinvertidas en distintos tipos de incentivos o apoyos a los productores nacionales.



Al ser el gobierno el único agente que podía manejar en el mercado los bienes importados, posibilitaba la fijación de precios, condiciones y el marco de comercialización de una parte muy importante de la producción total. En este sentido los productores encontraban un escenario favorable, protegido de la competencia internacional.

Otra de las medidas de protección aplicada en forma generalizada en los distintos países, ha sido la de la fijación de precios de referencia que permitan garantizar al productor unos determinados ingresos para su producción, conocidos como precios de sustentación. Ellos actúan de forma tal que cuando en el mercado los precios de transacción estén por debajo de estos precios de referencia, el Estado compensará a los productores por la diferencia.

La forma como se definen y calculan *los precios de sustentación* en una economía cerrada y protegida, esta basado en el principio de que el productor debe ser compensado en sus costos de producción, para mantener un margen de rentabilidad o utilidad de su operación productiva. De esta forma el precio de sustentación aplicado por el IDEMA durante todo el tiempo de la economía protegida, se calculó con base en la estimación de los costos de producción en que incurre el productor, garantizando su recuperación.

En el caso Colombiano el IDEMA se constituyó en el comprador más importante para un conjunto amplio y estratégico de productos agropecuarios, haciendo sus compras y transacciones basado en los precios de sustentación, de forma que el



productor tenía garantizado el nivel mínimo al cual podía venderle al Estado su producción.

Los productores en este contexto únicamente hacían transacciones libres cuando los precios del mercado estuvieran significativamente por encima del precio de sustentación que le ofrecía el gobierno a través del IDEMA.

Como se ha mencionado el Estado ha hecho intervenciones directas en el mercado y la comercialización a través de la compra y venta de cosechas de productores estratégicos. El IDEMA fue por años el mayor comprador de productos convirtiéndose en un agente económico muy activo que determinaba condiciones de volúmenes y precios de oferta de los bienes agropecuarios.

Esta intervención implicó la creación de una infraestructura administrativa y técnica, así como física para el manejo de grandes volúmenes de productos y de un gran número de operaciones comerciales.

Acompañando el proceso de importaciones, compra y venta de bienes agropecuarios el Estado generó una infraestructura de acopio, almacenamiento y en algunos casos transformación de bienes agropecuarios de una gran importancia, constituyéndose en un patrimonio básico para la comercialización en Colombia



La regulación a través del manejo de inventarios tiene importantes efectos benéficos sobre las condiciones de operación de los mercados, por que en primera estancia permite que el productor reciba sus ingresos, dándole liquidez a pesar de que los mercados se encuentren temporalmente deprimidos. De igual forma es garantía para que los niveles de abastecimiento de los mercados sea el adecuado y limita los riesgos que un desabastecimiento genera sobre la seguridad alimentaria.

## **MERCADEO SOCIAL**

La política de seguridad alimentaria incorpora aquellos aspectos que se relacionan con garantizar la existencia de una oferta de productos alimentarios suficiente y a precios razonables, que permita que la población cuente con una dieta básica para su alimentación. Esto implica la construcción de escenarios y contextos favorables para la producción, la existencia de flujos comerciales con el resto del mundo y la eliminación de factores que pongan en riesgo o hagan altamente dependiente al país de otras economías para solucionar sus necesidades de abastecimiento; de igual forma implica la definición de políticas y estrategias que permitan compensar los bajos niveles de capacidad de compra de sectores específicos de la población.

En este último sentido se han definido a lo largo del tiempo un conjunto de estrategias, acciones y programas que han sido aplicados con diferente nivel de éxito. Estas son:



*El Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN)*, desarrollado en Colombia a partir de los años setenta, ha significado un modelo clásico de amplia aplicación. Este utiliza la emisión de bonos dirigidos directamente a los consumidores de escasos recursos para que con ellos puedan pagar en los mercados productos escogidos de alto valor nutricional. Este subsidio directo es un ingreso que puede manejar el consumidor como dinero.

Otros sistemas de subsidio directo se han venido aplicando para el caso de los programas de bienestar familiar, a través de cocinas comunitarias o de restaurantes escolares. El impacto de este tipo de programas ha sido muy bien calificado por las distintas evaluaciones realizadas, a pesar de los complejos procesos administrativos y de gestión que involucran.

El sistema *PAN* tiene la virtud de que el monto total de subsidios asignados para este tipo de programas llega directamente al beneficiario final y no genera estructuras optativas de comercialización y distribución independientes.

*El Sistema de Alimentos por trabajo (PAM)*, ha sido otro de los sistemas generalizados y de amplia aplicación en Colombia.

Este se encuentra asociado al programa mundial de alimentos que administra una parte importante de convenios de ayuda alimentaria mundial. Funciona bajo la condición de que los alimentos sean entregados a poblaciones marginales a cambio de trabajos comunitarios, para la realización de obras de beneficio común,



de esta forma se genera un pago en alimentos que garantiza el acceso a canastas balanceadas para productores marginales y al mismo tiempo la realización de proyectos de beneficio común.

La sobre - valoración de la mano de obra en términos relativos con los alimentos significa un traslado neto de subsidio en forma de bienes. Este esquema ha mostrado muy importantes resultados y facilitado en términos administrativos mejores condiciones de acceso a alimentos.

Existe en Colombia otra forma de mercadeo social que ha sido desarrollada por el *IDEMA*; durante toda su historia se ha constituido en una función fundamental de esta institución cuyo objetivo es el de facilitar el acceso de los grupos más pobres y marginales a alimentos, con menores costos de los que ofrecen los mercados tradicionales, Esto responden a la función estatal de garantizar la seguridad alimentaria para toda la población.

El mercadeo directo de bienes subsidiados se origino en el *IDEMA* a partir de las condiciones de monopolio de las importaciones e intervenciones directas de los mercados en compra y venta de bienes, eso significó que la institución tenía ventajas comparativas significativas para empacar, distribuir y comercializar productos con costos y precios muy favorables, frente a los precios generales de los productos alimenticios en los mercados nacionales.



Esta tradicional intervención era financiada esencialmente con los excedentes y utilidades que la actividad comercial del IDEMA generaba en virtud de su monopolio, y su carácter de agente participante activo en los mercados agropecuarios.

Las modalidades de mercadeo social adoptadas a lo largo del tiempo por la institución originaron un esquema que en la actualidad se traduce en una red de despensas directamente administradas por el instituto, que ofrecen una canasta básica de treinta productos subsidiados por la entidad.

De igual forma comprende un conjunto de convenios con tiendas comunitarias, en general de organizaciones de base o entes territoriales, donde se distribuyen estos alimentos; por otra parte cuenta con un conjunto de furgones - tienda, que son desplazados hasta las zonas más pobres y marginales de acuerdo con unos turnos establecidos para la comercialización de productos de primera necesidad; también tiene cuatro barco - tienda que se desplazan por los principales ríos del país. Este conjunto de acciones ha llevado a una oferta muy importante de bienes subsidiados a la población, a pesar de su reducida cobertura.



## **INCONVENIENTES DE LOS INSTRUMENTOS UTILIZADOS**

En Colombia la aplicación de los mecanismos de manejo de inventarios no se ha realizado en las condiciones ideales de eficiencia económica y financiera; pero a pesar de ello es indiscutible su impacto positivo sobre los mercados, porque tuvieron efectos benéficos cuando el país no se encontraba en el modelo de apertura y las condiciones y objetivos estaban dirigidos a planes indicativos de fomento a la producción y de mantenimiento del ingreso a los productores.

En ese sentido se logró el mantenimiento y desarrollo de sectores agrícolas muy importantes que se vieron especialmente favorecidos y beneficiados por este sistema de protección e intervención. Sin embargo es necesario destacar otros efectos que modelos de alta intervención tienen en la construcción de escenarios de competitividad de largo plazo.

El mantenimiento de los precios de sustentación y la restricción a las importaciones tuvo efectos negativos considerables sobre el bienestar general de la población colombiana, porque esto permitió una transferencia de los consumidores hacia los productores vía precios, por tanto existía un encarecimiento de la canasta familiar provocado por esta estrategia que llevaba a una redistribución del ingreso, perjudicando a las clases menos favorecidas, quienes son las que gastan una mayor proporción de su ingreso en bienes alimentarios. Por lo tanto el IDEMA no se encontraba financiado directamente por el Estado, sino por los consumidores



colombianos vía precios, ya que ellos pagaban unos precios relativamente más altos que a los que tendrían acceso en una economía abierta.

Por otra parte los precios de sustentación también son un arma de doble filo, porque el estímulo que generan en la producción agropecuaria puede llevar a decisiones de inversión equivocadas, ya que estos no reflejan un comportamiento real de los mercados, por tanto es un apoyo a los continuos excesos de oferta y a la volatilidad que esto produce en los precios reales. En síntesis la política de precios de sustentación no alienta a los productores a mejorar sus técnicas y la calidad del producto, para alcanzar una mayor competitividad, porque no permite la presencia competidores reales y además le asegura a los cultivadores su venta con el Estado.

Las condiciones de alta intervención mencionadas anteriormente, crearon escenarios de muy baja competitividad, alta restricción en los procesos de reconversión y una muy deficiente capacidad de interacción en el mercado mundial.

Las características básicas de un modelo de protección en el sector agropecuario, como el que hemos vivido en Colombia hasta mediados de los años ochenta son que estuvo siempre basado en una intervención directa por parte del Estado, con instrumentos que creaban las condiciones y señales de mercado para una producción que era absorbida básicamente por él mismo.



La intervención en las condiciones de comercio interno y externo, generaron distorsiones en los precios, dando señales poco claras para los productores privados. La economía agropecuaria giro en torno a propósitos estratégicos de seguridad alimentaria nacional y al mantenimiento de las condiciones y niveles de ingreso a la población en el campo, pero desatendía en forma grave la creación de condiciones de competitividad y rentabilidad que la hicieran sostenible en el largo plazo.

Otro de los efectos nocivos dentro de este esquema de intervención y de participación del Gobierno como un agente económico activo en el proceso de comercialización agropecuario, es sin duda la generalización de procesos administrativos de gran ineficiencia y corruptibilidad.

La discrecionalidad de los agentes económicos en el mercado, donde la racionalidad del lucro y maximización de beneficios hacen fundamental la relación entre quien toma las decisiones y los intereses económicos en juego, particularmente en el caso de los propietarios individuales, tiene en el marco de las entidades estatales y los funcionarios públicos un peligroso proceso de ineficiencia y corrupción.

El IDEMA se ha constituido tradicionalmente en una entidad con una alta capacidad de generación de procesos de enriquecimiento y excesivas utilidades, técnicamente mediado por decisiones burocráticas y administrativas de funcionarios del Estado. Este contexto conduce igualmente a que las decisiones de



mercado no sean las más eficientes, ni las de mayor rentabilidad para la sociedad en su conjunto. El fenómeno de corrupción y de desgremio administrativo a que llegó el IDEMA es una muestra clara, de la dificultad que entraña que actividades y decisiones claramente pertenecientes al espacio de la lógica del lucro y la utilidad privada sean todas exclusivamente del funcionario gubernamental, otro de los fenómenos perversos es el de la politización de las decisiones técnicas de comercialización tratando de dar respuestas a intereses de poderes regionales y no exclusivamente a la lógica racionalidad del Estado.

Con respecto a *los sistemas de mercadeo social*, donde hay una alta intervención directa por parte de la entidad, ellos implican la creación de un aparato administrativo que maneje todos los elementos que conforman el proceso de distribución y mercadeo. Al dejar de existir la actividad intensa de los mercados y el monopolio de las importaciones, el IDEMA se ha visto en la obligación de hacer adquisiciones y manejar inventarios de productos para luego abastecer a las despensas y tiendas comunitarias con las cuales se tenga convenio, esto implica tener dependencias de adquisiciones, estructuras para empaque, almacenamiento y un sistema de distribución para llevar los productos a los vendedores finales.

De igual forma se requiere de toda una estructura administrativa, contable y financiera para el manejo de este complejo sistema, ya que una parte fundamental de la estructura administrativa actual del IDEMA está dedicada a la operación de este mercadeo social.



Por tanto es necesario dentro del proceso de comercialización agropecuaria, distinguir los ciclos normal de la economía que son los tienen que ver con los componentes de producción, adecuación, distribución y consumo dentro de espacios competitivos de mercado, donde los distintos agentes económicos encuentran escenarios para la realización de los negocios; de aquellos períodos que existen con condiciones extremas, en las cuales se presentan situaciones impredecibles que determinan emergencias y crisis de producción.

En el análisis institucional que se realiza en el marco de esta reestructuración se debe establecer con claridad que la nueva Institucionalidad deberá estar dimensionada para atender los procesos normales de desarrollo de la comercialización y del proceso productivo general, no para atender las situaciones de crisis; esta diferencia es de gran trascendencia en el momento de establecer las funciones, atribuciones y mecanismos de operación de la nueva Institucionalidad de comercialización.

### **1.3. PROCESO DE APERTURA**

El modelo de desarrollo actual en el cual se desenvuelve el sector agropecuario colombiano responde a un proceso de ajuste mundial de las economías hacia la internacionalización de los mercados, la globalización y la integración de las



estructuras productivas de los países; este fenómeno generalizado, ha creado nuevas condiciones de participación e interacción de los Estados; y tiene particulares efectos sobre la producción agropecuaria.

Este se explica por la crisis que empezó a enfrentar la economía mundial desde mediados de los setenta, conocida como la crisis de producción del modelo fordista, la cual dio lugar a un cambio en los paradigmas de investigación. Por lo cual el sistema capitalista mundial se enfrenta a una profunda transformación consistente con la búsqueda de la consolidación de una nueva división del trabajo y de una nueva reconfiguración global del espacio económico a nivel mundial, con la presencia de nuevos bloques o áreas comerciales regionales en mutua competencia.

En este modelo el Estado debe funcionar bajo la lógica de un régimen capitalista de competencia abierta, por consiguiente debe contribuir a que el nuevo modelo de desarrollo no solo brinde mayor eficiencia y competitividad, sino también facilite el suministro y prestación oportuna y eficaz de servicios públicos prioritarios considerados legítimamente como una necesidad colectiva de amplios agentes de la sociedad<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ver al respecto...Garay Luis Jorge : AMÉRICA LATINA ANTE EL REORDENAMIENTO ECONÓMICO MUNDIAL.



Bajo este marco todos los países se encuentran comprometidos en los procesos de integración y, dada la creciente interdependencia económica internacional, no hay posibilidades de sobrevivencia para las economías autárquicas<sup>4</sup>.

Estas transformaciones no son ajenas al escenario Latinoamericano, ya que en este, el agotamiento del modelo tradicional de desarrollo, la agudización de desequilibrios endémicos en las economías, la progresiva pérdida de competitividad de los aparatos productivos, el creciente marginamiento del escenario internacional, la severa y persistente crisis de endeudamiento externo, en conjunto con el proceso de reconfiguración del sistema capitalista mundial constituyen factores determinantes de la necesidad de implementar reformas estructurales en las economías de sur América.

El proceso de internacionalización, entonces parte de la premisa que las estructuras que protegieron el aparato productivo, durante el modelo de sustitución de importaciones, con el fin de impedir el ingreso de productos extranjeros a los mercados nacionales, apoyado en altos aranceles y en medidas administrativas no arancelarias, condujo a una alta ineficiencia del aparato productivo.

Esta ineficiencia se ve reflejada en la poca competitividad, los elevados costos de producción, las dificultades para la definición de prioridades productivas, la

---

<sup>4</sup> Ver al respecto... Herrera Beethoven : "Colombia y el tratado de libre comercio", en CUADERNOS DE ECONOMÍA, Vol. XIV, No 21. Universidad Nacional, Bogotá 1994.



dificultad de ajuste y movilidad de los factores de producción hacia aquellos espacios de alta rentabilidad y competitividad, generando un retraso en las economías de los países de América Latina.

Por consiguiente, bajo la globalización de la economía, se han creado las condiciones para un modelo de desarrollo en el cual los aparatos productivos deben estar evolucionando bajo los parámetros de cambio del resto mundo, porque la nueva teoría del comercio adopta una concepción global de la competencia internacional, la cual no se limita al manejo de la tasa de cambio, sino también a políticas selectivas con efectos indirectos en la producción. El punto de referencia de esta forma lo constituye la productividad de las economías de otros países y no solamente las condiciones de producción internas del país, luego la apertura e internacionalización es más, el ajuste de los aparatos productivos a las condiciones de competitividad, y no únicamente la apertura de las fronteras a productos externos.

En este marco se han desarrollado los escenarios de comercio mundial, concretados en instituciones como la Organización Mundial de Comercio y en parámetros de intercambio a la manera de los acuerdos comerciales de la Ronda de Uruguay, donde se establecen condiciones generales, reglas, principios, normas e instrumentos prohibidos y aplicables. Por tanto, se han establecido las condiciones de operación de los mercados, la capacidad de intervención del Estado, las reglas para la acción de los particulares, y para los intercambios de las



naciones. En consecuencia, este modelo se ha venido generalizando y constituirá en el largo plazo el escenario natural de intercambio económico en el mundo.

Colombia bajo la presión de los organismos internacionales y la crisis del modelo proteccionista, se ha expuesto desde 1990 a una apertura económica gradual en sus inicios y acelerada después del primera año de implementación. Para ello el país ha llevado a cabo una serie de reformas estructurales, necesarias para entrar en la dinámica de la globalización e internacionalización; estas reformas han sido en varios ámbitos.

La apertura política, reflejada en la Constitución de 1991, en el nuevo carácter del Estado y de las nuevas instituciones creadas en base a ella, donde prima la descentralización fiscal y administrativa; la apertura comercial realizada a través de reducción de aranceles y de las medidas para - arancelarias, la eliminación de subsidios y de protecciones particulares de los sectores y finalmente la apertura financiera, para acoplar este sector a las nuevas necesidades del mercado y del aparato productivo.

Este conjunto de acciones han generado un proceso irreversible en el país de ajuste a las condiciones internacionales, con fuertes implicaciones en el largo plazo; por tanto el Estado no debe ser un agente productor sino un ente regulador con estrategias respaldadas por el nuevo marco institucional. Siendo este cambio de orden político da la señal de largo plazo para los procesos de ajuste institucional y de desarrollo económico y social.



## INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE APERTURA

El sector agropecuario tiene condiciones particularmente complejas para ser manejado en el contexto de la internacionalización de la economía. Las características de sus procesos productivos y el sentido y valor estratégico para países como Colombia, ha hecho que la internacionalización y apertura hayan sido complejas y en muchos casos traumáticas. Además el sector agropecuario en el modelo de protección anterior, se constituía en el sector con mayores condiciones de protección, direccionamiento e intervención por parte del Estado.

El ajuste de la política agropecuaria, en particular de la relativa a los procesos de comercialización, para ponerla a tono con los compromisos y obligaciones adquiridas en el escenario de la Organización Mundial del Comercio se ha constituido en el marco general de política para la definición de instrumentos de intervención estatal en la comercialización de Colombia.

Los procesos de integración con otros mercados, tanto a nivel de Grupo Andino, como de otros acuerdos regionales y el marco mundial de comercio da la pauta precisa con escenarios y calendarios temporales que obligan a realizar ajustes en las estructuras productivas y de comercialización del país de cara a adoptar caminos viables que aseguren la firmeza de la estructura productiva Colombiana.



En este marco los instrumentos utilizados son:

*Los precios mínimos de Garantía*, dentro de la filosofía de darles a los productores escenarios confiables en los cuales realizar su producción, se han establecido sistemas de precios de referencia que permitan a los productores tener la seguridad que en el mercado nacional los precios no se deprimirán por debajo de las condiciones de precios internacionales. Esto significa que un productor deberá estar protegido de factores exógenos a la formación natural de precios en la economía como son las distorsiones, por condiciones de precaria infraestructura, por factores de seguridad o por posiciones monopólicas de los compradores

El precio mínimo de garantía, en esencia, refleja el precio mínimo al cual las importaciones de productos equivalente estarían en el mercado nacional después de los procesos de internación. Estos precios mínimos permiten al Estado intervenir cuando las condiciones de operación de los mercados se desvíen sosteniendo el precio y pagando compensaciones o comprando directamente las producciones utilizando este precio mínimo de garantía.

La aplicación de este instrumento esta acorde con las medidas y marcos regulatorios de comercio exterior de la organización mundial de comercio, básicamente porque cumple con la condición de no distorsionar el proceso de formación de precios, como si lo hace el precio de sustentación antes mencionado.



*Las Franjas de Precios.* En el marco de los acuerdos comerciales realizados por el país con otras naciones, particularmente con las del Grupo Andino, se han establecido sistemas que permiten estabilizar los niveles de precios de las importaciones bajo el principio y la filosofía de que estas deberán seguir en lo posible un comportamiento regular, protegiendo el mercado nacional de las fuertes oscilaciones y de la vitalidad de los precios internacionales. El propósito de las franjas de precios es lograr que los productos importados tengan un precio final, es decir luego de su proceso de internación, acorde con una tendencia estable de precios internacionales, de tal forma que en los momentos en los cuales los precios internacionales estén excesivamente bajos, se aplique un arancel relativamente más elevado que logre que el precio de internación sea mas alto y viceversa.

Este sistema de franjas de precios se calcula tomado en cuenta la serie histórica de precios internacionales mínimos y máximos, construyendo una franja en la cual se deberán mantener los precios de las importaciones. Este sistema, definido para un conjunto de productos estratégicos, ha servido para regular la estructura de los mercados internos y su aplicación ha sido aceptada y aprobada por la Organización Mundial De Comercio, como uno de los mecanismos que permite regular el mercado sin generar distorsiones en los precios internacionales de referencia.



## CONSIDERACIONES FINALES

Los fenómenos anteriormente mencionados no han sido exclusivos de la economía Colombiana, la mayoría de los países, se encuentran en este proceso, pero el escenario mundial de competitividad y transparencia en los mercados agropecuarios es aún débil, tiene muchas limitaciones por los rezagos proteccionistas existentes en distintos países, por las condiciones inequitativas de intercambio mundial y por la dificultad de aplicar instrumentos técnicos para fortalecerse frente al proceso, aunque la reglamentación internacional existente para la definición de instrumentos de apoyo a la producción agropecuaria establecen con claridad estrategias y elementos de intervención permitidos y prohibidos para los países.

Por otra parte, la intervención del Estado se justifica cuando una política busca promocionar el desarrollo de aquel sector o actividad que, por enfrentar una situación de competitividad propicia, pueda ser distinguido como estratégico para los intereses nacionales en la pugna del mercado mundial entre países líderes<sup>5</sup>.

En consecuencia si se revisa el hecho de que un productor individual en la Comunidad Económica Europea tiene la posibilidad de manejar e influir sobre sus condiciones de competitividad, básicamente en términos de lo que constituye el giro productivo de preparación de terreno, aplicación de tecnología, calidad de suelos, manejos culturales de la producción, conocimientos y administración de su



explotación; pero además para llegar a los mercados este productor utilizará un conjunto de servicios que forman parte de la infraestructura, dotada básicamente por el Estado; se encontrará que el productor mas allá de su capacidad, su competitividad y eficiencia productiva al interior de la finca, estará beneficiado por su propio entorno, donde la infraestructura en términos de vías, servicios públicos, comunicaciones, condiciones de seguridad, condiciones ambientales generales significarán elementos que aumentan su posibilidad competitiva, frente a un productor colombiano dependiente solo de su capacidad individual y no apoyado por una política estratégica del Estado.

Estos grandes diferenciales entre las economías desarrolladas y la economía colombiana, genera distorsiones en la capacidad productiva, competitiva y obviamente en la rentabilidad de los productores agropecuarios. De igual forma la infraestructura requerida para los procesos de comercialización difiere substancialmente de un país a otro. Mientras la Comunidad Económica Europea, los países del cono - sur de América y los Estados Unidos, cuentan con estructuras de comercialización eficientes y de amplia cobertura, en el caso Colombiano hay amplias regiones con grandes limitaciones de acceso a los mercados finales, esta dificultad se mide en términos de los costos adicionales que tendrá un producto para llegar a los espacios de transacción de bienes finales, en términos comparativos con el resto del mundo, este diferencial se constituye estructuralmente en una menor competitividad de los productores.

---

<sup>5</sup> Op cit .... Garay Luis Jorge



Estas condiciones de internacionalización determinan los instrumentos de política que serán recomendados a lo largo de este documento, y que se concretan en la parte correspondiente al nuevo esquema de la comercialización, tanto en lo concerniente a las políticas de apoyo a la comercialización como en la nueva institucionalidad.







HC