

1990

COLOMBIA 380.1 FOLIO 10

EVOLUCION DEL MERCADEO  
AGROPECUARIO EN COLOMBIA

ISMAEL PEÑA

IICA

1990

IICA  
#2.567  
1990





## EVOLUCION DEL MERCADEO AGROPECUARIO EN COLOMBIA

### INTRODUCCION

Históricamente el sector agropecuario ha sido la base para el desarrollo del país por su contribución al abastecimiento interno de alimentos y materias primas industriales, para el mantenimiento de la mano de obra urbana, de ahorros con destino a la capitalización del resto de la economía, de fuerza de trabajo de los otros sectores y de divisas requeridas para la importación de materias primas, de bienes intermedios y de maquinaria.

A pesar de la importancia del sector, las relaciones estructurales del mismo con el resto de la economía han venido cambiando a través de los años mediante el proceso de desarrollo, de tal forma que la transferencia de ahorros al resto de la economía, actividad que resultaba casi indispensable para capitalizar a los otros sectores cuando aquel aportaba cerca del 46% al PIB, pierde importancia actualmente teniendo en cuenta que, su participación en este producto, ha disminuido a más de la mitad, presentando ahora un déficit neto de ahorros. La liberación de la mano de obra que era necesaria para el

This One



1AP1-4S3-RLP5

IICA  
#2.567  
1990

desarrollo, con un 60% de la población económicamente activa, el 56% lo aportaba el sector agropecuario, pero hoy cuando el 70% de la población está localizada en las ciudades con una alta tasa de desempleo resulta inadecuada una transferencia de mano de obra. En los últimos cuarenta años las exportaciones se han reducido del 80% al 50%. La baja elasticidad ingreso de la demanda de alimentos hace que a medida que aumenta el ingreso real de la población, el gasto en alimentos disminuye frente al gasto de productos industriales y servicios. Entonces, el sector agropecuario ha perdido importancia. Pero aun siendo así, responde con un 20% al PIB y ocupa más de la cuarta parte de la mano de obra.

El costo de los alimentos sigue siendo un elemento crítico en la determinación del ingreso real de los trabajadores. En general, lo importante es la capacidad que tenga el sector para hacer una contribución al desarrollo del país.

Los planes de desarrollo han estado proponiendo medidas de políticas tendientes a ese logro, así: (a) Incremento sustancial en la productividad de todos los recursos del sector rural. (b) Eficiencia en el sistema de comercialización de los alimentos para disminuir los recursos empleados en el proceso y creación de un mercado nacional de productos agropecuarios. (c) El desarrollo agroindustrial que simultáneamente asegure una demanda



estable para los productos agropecuarios, y estimule la innovación y adopción de tecnologías, el uso de los insumos, la creación de empleo y la generación de divisas. (d) Promoción del comercio exterior para aprovechar las oportunidades de los mercados internacionales. El criterio general es el de proporcionar condiciones que permitan materializar el gran potencial del desarrollo del sector agropecuario y el sistema de alimentos. Algunas de estas condiciones están relacionadas con la provisión de tecnología, infraestructura física, inversión en investigación, extensión, vías de comunicación, adecuación de tierras, almacenamiento, crédito, precios y comercio exterior.

El proceso de modernización del sector agropecuario y el flujo de la fuerza de trabajo hacia otros sectores han incorporado el sistema de alimentos a la economía de mercados. No obstante, la coordinación económica entre la producción y el consumo es aún deficiente, lo cual dificulta el desarrollo agropecuario y agroindustrial. En el sistema de alimentos participan en el sector agropecuario el subsector pesca en su fase de producción; el sector industrial en su fase de proceso y el sector comercio en su fase de mercadeo; etapa sobre la cual centrará toda la atención el presente documento.

El comercio como tal no ha tenido la debida atención en los estudios sobre el desarrollo económico y por el contrario se le



ha considerado como categoría inferior en la actividad económica. La teoría económica ha resaltado el beneficio del comercio voluntario entre dos agentes: productor - consumidor, sean estos individuos o países, sin detenerse en el análisis del sector. Parece que el intercambio se diera automáticamente incurriendo solo en los costos del transporte.

De otra parte las actividades y valores de la sociedad en general, al menos en países en desarrollo como Colombia, parecen atribuir no solo poca importancia a la actividad del sector comercio sino que se lo califica de parásito y no generador de valor. En Colombia, éstos valores hostiles y despectivos pudieron formarse en sus miembros menos jóvenes que nacieron y recibieron su temprana formación en sociedades rurales más bien autárquicas, al menos regionalmente, en las cuales el papel del comercio era escaso. Estos valores están cambiando lentamente dentro de la estructura económica.

El comercio fue considerado como actividad importadora y exportadora, como un canal separado de la mayoría de la población rural y nó estrechamente ligada a toda la sociedad, como ocurre actualmente.

La política económica, resultado de los valores de la sociedad, no ha estimulado debidamente la actividad del sector



comercio como instrumento de desarrollo sino por el contrario, en principio, cuando se le consideró fue para establecer controles severos para intervenir directamente en la compra-venta. En pocas oportunidades se ha buscado su eficiencia mediante la dotación de infraestructura, cambios en su organización, impulso a la investigación o transferencia de tecnología.

La importancia del sector comercio presenta numerosos argumentos para que pueda contribuir a estimular o frenar el proceso de desarrollo. Esta contribución puede analizarse a través de cinco elementos que se resumen así:

1. Formación de una clase empresarial, que posteriormente se vinculó a la industria manufacturera.
2. Acumulación de capital que ha sido el soporte para financiar la industria y otros sectores promoviendo el crecimiento económico.
3. Generación de empleo.
4. Producción de servicios que demandan los consumidores,  
y
5. Enlazar la producción y el consumo de las economías de las empresas privadas, mediante la coordinación y la planeación.



El papel de la coordinación tiene la mayor importancia en aquellos productos donde existe un gran número de productores y consumidores, particularmente en los de consumo masivo como los alimentos. El comercio cumple la función de coordinación a través de mecanismos administrativos, tales como contratos entre las empresas y las organizaciones mayoristas y detallistas dentro del sector. Como mecanismo institucional se encarga de la formación de los precios, la cual efectúa mediante la agregación de la oferta de acopiadores y mayoristas y la agregación de la demanda por intermedio de los detallistas y mayoristas.

El comercio y el desarrollo económico tienen múltiples relaciones de tal forma que un sector comercio ineficiente unido a un mal funcionamiento de los mercados puede resultar en una deficiente coordinación de la producción y el consumo, lo cual a su vez aumenta los riesgos para los agricultores, procesadores y comerciantes, desestimulando la adopción de tecnologías y dificultando el proceso de desarrollo.



## I. LOS PLANES DE DESARROLLO Y EL MERCADERO AGROPECUARIO

Una de las grandes preocupaciones de los planes de desarrollo ha sido el problema agrario del país, comenzando desde el Plan Decenal a principios de la década del sesenta hasta nuestros días. Cada uno identifica una serie de problemas en el sector ofreciendo a su vez múltiples y variadas soluciones, cuyo enfoque ha dependido del momento histórico por el que pasaba el sector.

La década del sesenta se sustentó en el Plan de Desarrollo Decenal 1960-1969, con un pensamiento reformista, parecía inoportuno y contraproducente la concepción desarrollista que implicaba la presencia de gobiernos autocráticos y con capacidad para controlar la supuesta respuesta de los grupos afectados por este modelo de crecimiento.

La propuesta Reformista de Lleras Restrepo fué más acogida que la Desarrollista de Currie, pues de una parte era más realista para la burguesía y de otra ofrecía disminuir las tensiones sociales en el campo para evitar que se repitieran situaciones acontecidas en los años treinta, como invasiones a las grandes fincas por parte de los grupos campesinos, más influenciados por la experiencia y ejemplo reciente de la revolución Cubana, en esa época.



Iniciar el análisis a partir de 1970 en el área de mercadeo agropecuario con los planteamientos y lineamientos de los Planes de Desarrollo así como sus ejecutarias es uno de los propósitos de este documento, sin embargo el no contemplar el período 1966-1970, afecta el desenvolvimiento histórico puesto que precisamente este gobierno fue el que por primera vez, en los últimos años, planteó serios propósitos para la organización institucional del mercadeo agropecuario, dando las bases para las realizaciones posteriores. Es por ello que necesariamente se analizará.

La propuesta de Lleras Restrepo en el área de Mercadeo, puede verse claramente en el siguiente aporte del discurso pronunciado el 10 de Diciembre de 1965 en la Sociedad de Agricultores de Colombia; "El Instituto Nacional de Abastecimiento ha funcionado ya por más de veinte años. Cuál fue el objetivo para el cual fue creado?. Sin duda el de regularizar el mercado de los productos agrícolas, con la base de que el agricultor se le paguen precios justos, estimulantes, para el crecimiento de la producción y que el consumo sea bien abastecido, regularmente, y con artículos de buena calidad. Hoy, cuando nos preguntamos cuánto se ha avanzado en ese empeño no podríamos ocultar nuestra insatisfacción. El INA ha prestado algunos buenos servicios y ha cometido bastantes errores. Lo más grave, empero, es que no ha consolidado ninguna transformación



seria en la estructura de la distribución ni en los procedimientos de "mercadeo" como ahora suele decirse. (el subrayado es nuestro). Hasta en los empeños concretos de dotar al país con suficientes instalaciones para la conservación y almacenamiento y difundir el uso de procedimientos adecuados y económicos entre los pequeños granjeros, la labor del INA se ha quedado muy atrás de lo que habría podido hacer". En su exposición el Doctor Lleras propuso las siguientes bases de acción para hacer del INA un gran instrumento para conseguir que el productor de artículos alimenticios reciba efectivamente precios estables y remunerados, combatiendo al mismo tiempo, el acaparamiento de los otros factores especulativos que engendran escasez y carestía: (a) Promoción intensiva de la asociación campesina; (b) Promoción y cooperación para instaurar o extender nuevos sistemas de distribución tales como coordinar la acción de las cooperativas de productores y distribuidores con las de consumo y los comisariatos de empresas. (c) Apoyo a las industrias agrícolas, en asocio del Instituto de Fomento Industrial y del Instituto Tecnológico. (d) Preparación de planes de fomento de los cultivos bien coordinados con el otorgamiento del crédito, la formación de existencias reguladoras y la disposición racional de los excedentes, a fin de conseguir un adecuado abastecimiento y evitar bruscas rupturas del equilibrio entre la oferta y la demanda; y (e) Estudio de salidas estables



en los mercados externos a la producción agropecuaria para establecer una corriente regular de ventas que permitan el ensanche de la producción a precios de competencia internacional.

El doctor Lleras Restrepo, como Presidente Electo, constituyó el 10 de Junio de 1966 un Comité Operativo de Fomento Agrícola, con personalidades del sector privado y del sector público. Se destaca la participación del INA y del ILMA (Instituto Latinoamericano de Mercadeo Agrícola). Entre sus recomendaciones se destacan las siguientes:

1. Elementos fundamentales para realizar la acción gubernamental, destacando un programa nacional destinado a incrementar la producción de víveres y a racionalizar e introducir una mayor eficiencia en los procesos de acopio, preparación para el consumo y distribución de estos dentro del marco de una acción del gobierno ordenadora y estimulante de la libre competencia; aplicación de políticas con la respectiva vigilancia sincronizada de las diferentes instituciones. El enfoque del gobierno debe dirigirse a los siguientes aspectos:

- Creación de una Junta de Mercadeo
- Creación de un Comité Operativo a nivel de Subgerentes de las Entidades.



-Acción reguladora en el mercado de productos alimenticios básicos: proponiendo un sistema nacional de estadísticas y pronósticos anuales de producción; definiendo las funciones de INA e INAGRARIO; fijando políticas de importaciones y ejecutando proyectos y coordinando servicios en las zonas de desarrollo. En cuanto al INA, vale la pena destacar las funciones que asignaban así:

Establecimiento de existencias reguladoras hasta en un 20% de las cantidades comercializadas en el país.

Realizar compras directas a los agricultores, dando preferencia a los pequeños y a sus cooperativas o asociaciones, y ventas en los centros de consumo solamente como proveedor de mayoristas y del comercio minorista.

-Controlar las importaciones y las exportaciones de los productos en los que está operando, bien sea por cuenta propia o por terceros, fijando cupos de importación y de exportación.

-Crear un registro nacional de almacenistas, mayoristas e industrias que operan con productos agrícolas y establecimiento de un sistema estadístico regular de existencias.



-Extensión de los programas de sustentación de precios a artículos cuya producción requiera un estímulo, como arvejas, garbanzos, lenteja, cacao y otros similares.

-Aplicar su capacidad de almacenamiento a la intervención de alimentos básicos en el mercado interno.

-Establecimiento de precios de sustentación diferenciales según la variedad y calidad de los productos.

-Establecer por períodos determinados precios de fomento, por encima de los precios de sustentación.

-Fijar precios de venta de regulación de productos que compre el INA, sobre la base de precios de sustentación, más costos de tratamiento, costos de transporte y costos de almacenamiento para ventas mayoristas o industriales y con un margen adicional para ventas minoristas.

-Anunciar antes de la siembra los precios de sustentación.

-Mantener existencias suficientes bien sea nacionales o importadas para regular eficazmente los niveles de los precios del mercado.



-Prestar asistencia técnica y económica a las comunidades para que se organicen en cooperativas con instalaciones de almacenamiento y tratamiento propias que les permita regular la entrega de sus productos al mercado.

En cuanto a INAGRARIO, consideró de gran interés que este Almacén General de Depósito se le amplíen las instalaciones de almacenaje y tratamiento, incluyendo el manejo temporal de los granos y ubicando estas facilidades en las áreas mismas de producción por parte de los pequeños y medianos agricultores para facilitarles la comercialización.

Respecto a las necesidades de infraestructura y los servicios de comercialización se recomendó mejorar el sector intermediario de alimentos, promover cambios fundamentales en las operaciones comerciales tradicionalmente llevadas a cabo con elevadas pérdidas del producto o deterioro de sus calidades, y para obtener una disminución real de los márgenes de comercialización en beneficio mutuo de consumidores y productores fundamentan la construcción de una moderna infraestructura comercial. Los elementos básicos de ésta deben estar constituidos por una red de plantas de almacenamiento modernas, tanto terminales como en áreas de producción, en un sistema de mercados mayoristas urbanos, frigoríficos, industrias de



alimentos y anexas, y un sistema de transporte eficiente. Asimismo deberán hacerse desarrollos en los servicios de mercadeo tales como la normalización, sistemas de clasificación para productos y empaques adecuados, programas para unificar los pesos y las medidas y promover los servicios de información de precios para establecer la sana competencia en el mercado nacional. Los planes y programas de desarrollo 1969-1972 fueron presentados al Congreso de la República después de haber sido aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, para cumplir con la norma constitucional sobre Planeación establecida en la Reforma Administrativa de 1968. Este documento hizo énfasis en los problemas del desempleo, en el crecimiento de la población, en la alta tasa de migración del campo a la ciudad y por ende la necesidad de tener esta población en el campo sugiriendo una serie de medidas que tienden a una redistribución de los servicios y beneficios sociales.

El Informe de la OIT hacia el pleno empleo, preparado también en este gobierno, basó su temática sobre la necesidad de crear empleos, equilibradamente, tanto en el sector agrícola como en el industrial pero dando prioridad al crecimiento del sector agrícola para atender la demanda de productos y generar divisas, creando mercados para los productos industriales. En este sentido se orientó la política monetaria, fiscal, de precios,



salarios, cambiaria y comercio exterior. El modelo exportador se presenta como alternativa de desarrollo sustituyendo el de importaciones, ya agotado por la insuficiencia del mercado interno y la falta de divisas.

La década de 1970 comienza con el entierro de las políticas reformistas liberales por considerarse contradictoria a la política exportadora por cuanto desestimulaba el desarrollo de la agricultura comercial, sector que en últimas apoyaría la exportación con los productos denominados materias primas para la industria. El doctor Misael Pastrana en el período 1970-1974 con su Plan "LAS CUATRO ESTRATEGIAS", plantea en el sector de la construcción la estrategia número uno cuyo impulso a través de estímulos fiscales y financieros generaría empleo, ampliaría el mercado interno generando nuevas demandas que cerrarían el círculo impulsando la producción agrícola e industrial sin deteriorar el ingreso de los productores. La segunda estrategia se basó en las exportaciones para expandir la demanda efectiva, reducir la dependencia del crédito externo y orientar los recursos internos y superar el círculo de la pobreza. La tercera estrategia se refería al incremento de la productividad agrícola articulada por las otras dos para garantizar las exportaciones y generar el empleo. La cuarta estrategia se refiere a la redistribución del ingreso mediante instrumentos fiscales y políticas de bienestar social.



salarios, cambiaria y comercio exterior. El modelo exportador se presenta como alternativa de desarrollo sustituyendo el de importaciones, ya agotado por la insuficiencia del mercado interno y la falta de divisas.

La década de 1970 comienza con el entierro de las políticas reformistas liberales por considerarse contradictoria a la política exportadora por cuanto desestimulaba el desarrollo de la agricultura comercial, sector que en últimas apoyaría la exportación con los productos denominados materias primas para la industria. El doctor Misael Pastrana en el período 1970-1974 con su Plan "LAS CUATRO ESTRATEGIAS", plantea en el sector de la construcción la estrategia número uno cuyo impulso a través de estímulos fiscales y financieros generaría empleo, ampliaría el mercado interno generando nuevas demandas que cerrarían el círculo impulsando la producción agrícola e industrial sin deteriorar el ingreso de los productores. La segunda estrategia se basó en las exportaciones para expandir la demanda efectiva, reducir la dependencia del crédito externo y orientar los recursos internos y superar el círculo de la pobreza. La tercera estrategia se refería al incremento de la productividad agrícola articulada por las otras dos para garantizar las exportaciones y generar el empleo. La cuarta estrategia se refiere a la redistribución del ingreso mediante instrumentos fiscales y políticas de bienestar social.



En materia de mercadeo agropecuario sólo le tocó tangencialmente como un instrumento de la productividad manteniendo la especialización institucional planteada en la administración anterior, buscando la continuidad.

En el "Plan para cerrar la brecha" del doctor Alfonso López Michelsen durante el período 1974-1978, estuvo encaminado a fomentar las exportaciones pero evitando el proceso inflacionario, y dedicando especial atención a los sectores más atrasados de la economía. La política fiscal, cambiaria y monetaria se orientó a la eliminación de subsidios que discriminan en contra del factor trabajo y a la vez fomentar el crecimiento de los sectores que utilicen intensamente dicho factor. A nivel sectorial, siendo congruente con los planteamientos macroeconómicos, le dió prioridad especial al desarrollo rural no solo porque en él se encuentran las familias más pobres sino porque el sector agropecuario tiene la mayor respuesta a la inversión, en la generación de empleo. Con respecto a la industria se propone mantener el ritmo de crecimiento pero no a costa del sector agropecuario, ni sosteniendo la concentración de recursos y del ingreso en las grandes ciudades. En su lugar se ofrecen subsidios a la pequeña y mediana industria por ser los mayores generadores de empleo, y en general, el Plan se encamina a estimular el desarrollo de la



periferia en todo sentido a todo nivel reflejado también en la política de descentralización industrial y administrativa.

El Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI, significa una nueva concepción del desarrollo rural, dándole la importancia que se merece el subsector de la economía campesina, productor de alimentos. Su concepción se fundamenta en aumentar la capacidad de consumo de alimentos como estrategia para estimular al conjunto de la producción nacional, a través de la ampliación de la demanda de alimentos, insumos y trabajo. Para lograr los objetivos del DRI se propone un plan integrado que desarrolle las variables tales como: producción, crédito, tecnología, trabajo, comercialización, educación y salud.

En el área de mercadeo, además de reconocer su importancia y considerar que no se ha logrado resolver los problemas inherentes a él, plantea impulsar la asociación campesina para la organización de la comercialización hasta la fase de acopio para aumentar el poder de negociación de los pequeños productores que se enfrentan a grupos oligopsonicos. Estas asociaciones de campesinos deberán convertirse lentamente en agentes comerciales para efectuar la recolección, tratamiento, almacenamiento y transporte de los productos, sin dejar de lado las funciones financieras. Adicionalmente, se mantiene la intervención estatal



directa para la adquisición de la producción con prelación a los pequeños productores y a las asociaciones de campesinos con los siguientes parámetros: diseño de una política de precios mínimos de sustentación consecuente con los costos de producción que implica la introducción del paquete tecnológico del Programa DRI; dirigir el programa de los precios de sustentación a los productos de poca perecibilidad y en cuyo manejo se tenga experiencia y establecer normas precisas con respecto a los precios de venta para no convertir la intervención estatal en programas que arrojan pérdidas financieras.

Para el sector comercial de la agricultura se busca fomentar la producción de alimentos que se incluyan en el Plan de Alimentación y Nutrición PAN y los que garanticen un flujo estable y creciente de divisas. En el campo del mercadeo se esquematiza el mejoramiento de los canales de distribución de alimentos. A nivel institucional, se apoyará en el IDEMA al cual se le mantiene su función estabilizadora de precios, mediante las existencias reguladoras en trigo, maíz y arroz. Servirá al DRI comprando a precios de sustentación los productos que provengan de este sector de la economía campesina. Para los demás guardará discreción en la intervención. A nivel de almacenamiento y tratamiento será INAGRARIO el encargado de proporcionarlo al IDEMA y en general a los productores.



El doctor Julio Cesar Turbay Ayala para su período presidencial presentó el Plan de Integración Nacional, PIN, 1978-1982, el cual expresa la voluntad de entrar en la "liberalización de la economía" manejando los efectos monetarios de la bonanza cafetera ocurrida en el período anterior. Sus objetivos básicos enunciados fueron: la descentralización económica para lograr la autonomía regional a través de eficiente infraestructura de transporte y de medios de comunicación; del desarrollo del sector energético y minero y con la participación activa del Consejo Nacional de Descentralización; las Corporaciones Autónomas Regionales, El Fondo de Desarrollo Urbano, y orientando la inversión extranjera. Otro objetivo mencionado fue el desarrollo de los sectores transporte, medios de comunicación, energético y minero sin dejar de lado un objetivo de tipo social. En general en su política económica estructura directrices para controlar la inflación, diversificar las exportaciones, niveles de competencia en todos los mercados para promover la eficiencia. Consecuente con el deseo de establecer mercados de competencia a nivel sectorial se busca desmontar gradualmente las políticas proteccionistas y sustituir los recursos de fomento inflacionarios por fuentes de autofinanciación de las empresas privadas y de los organismos estatales.



Para el sector agropecuario se diseñó la política sobre las siguientes cuatro estrategias: Incrementar la productividad de los recursos para encauzarlos en fuente permanente de la producción de alimentos de materias primas, desarrollar la potencialidad del sector agroindustrial, aumentar la eficiencia y la competencia del sistema de comercialización creando mercados nacionales para los productos y finalmente rediseñando la política de exportaciones aprovechando al máximo las oportunidades del comercio internacional.

Para el mejoramiento del sistema de comercialización busca establecer una coordinación en el sistema de mercadeo para márgenes y riesgos, pero con la participación del sector privado en inversiones selectivas de infraestructura comercial y en programas que modernicen el sistema de información de precios al igual que la infraestructura vial.

El programa de comercialización se sintetiza así:

Inversiones en infraestructura física de acopio, centrales de abastecimiento, cadenas detallistas, red de almacenamiento y red frigorífica.

Establecer un programa de centros regionales de acopio donde el Ministerio de Agricultura y la Asociación de Centrales



de Abastos sean los coordinadores, COFIAGRO administre los recursos externos e internos. EMCOPER planifique la puesta en marcha de la red de frío en las Centrales y en las cadenas detallistas.

Apoyar la construcción de las Centrales de Abastos de Barranquilla y Bucaramanga y promover las de Cartagena, Cúcuta y Pereira.

Mejorar la capacitación de las cadenas cooperativas detallistas para mejorar la eficiencia de los canales de abastecimiento. Se constará con la ayuda del SENA y asesoría de COFIAGRO para asesorar proyectos específicos.

Ampliar la red de almacenamiento en silos y bodegas así como la de tratamiento en aquellas regiones que sean deficitarias, donde existan programas de construcción y recuperación de vías, donde se establezcan programas de adecuación de tierras. La entidad estatal coordinadora será el IDEMA.

Creación de condiciones propicias para el mejoramiento del mecanismo de formación de precios considerando las siguientes pautas: El control de precios se aplicará solamente para los



casos de monopolio; los precios de sustentación seguirán operando pero tendrán en cuenta los precios internacionales; el cupo de redescuento de los bonos de prenda se reorientarán para financiar el almacenamiento de materias primas. La tasa de interés de los bonos de prenda deberán igualarse al mercado; se fortalecerán los mecanismos de formación de precios a través de la Bolsa Agropecuaria; se fijarán cuotas de exportación antes de las cosechas para productos de consumo popular, para los demás entrarán gradualmente al régimen de libre exportación; los fondos de comercialización deberán convertirse en el mayor estímulo para la producción permitiendo la apertura al comercio exterior; se mantendrá la actual estructura de aranceles para la importación de productos agropecuarios y las importaciones del IDEMA serán únicamente para mantener existencias reguladoras y se crearán y elaborarán planes indicativos para crear condiciones de mayor apertura al comercio exterior.

Para los pequeños productores se mantiene el DRI, pero de sus políticas se reduce el programa de mercadeo y ellas se orientan a lograr aumentos en la producción tendientes a reducir los precios de los alimentos de consumo masivo dejando en manos de CECORA el mejoramiento de los sistemas de comercialización, dándole el mayor impulso a los programas de autoparticipación y organización de la comunidad.



El doctor Belisario Betancur, en su Plan CAMBIO CON EQUIDAD, para el período 1982-1986, tenía el propósito de lograr el cambio con equidad, fundamentado en la reactivación económica con estabilidad de precios, disminuir las expectativas inflacionarias e intervenir en el sistema de ahorro nacional para encauzarlo efectivamente hacia la creación de nueva riqueza. A nivel sectorial se le dará impulso a la construcción como instrumento multiplicador de producción y empleo, habrá protección al trabajo, a la capacidad de ahorro y al espíritu empresarial. Para la agricultura se orientarán los recursos para la investigación agropecuaria, la transferencia de tecnología y la adecuación de tierras, buscando ampliar la frontera agrícola y ganadera.

Al interior del sector agropecuario planteó el objetivo fundamental de aumentar la capacidad de producción de alimentos para atender la demanda interna, luego generar excedentes que aporten divisas para elevar el nivel de vida de los campesinos y trabajadores del agro. En el subsector de la comercialización agropecuaria se reconoce su ineficiencia por los altos costos, márgenes y riesgos que contribuyen a la formación de precios poco remunerativos y no garantiza el estímulo a los productores para estabilizar el abastecimiento de alimentos y materias primas. Su principal estrategia se basa en acciones a corto plazo tal como



la creación del Fondo Financiero de Mercadeo y el fortalecimiento del IDEMA y a largo plazo iniciar programas de infraestructura vial y comercial.

La creación del Fondo Financiero de Mercadeo agrupará los recursos de los bonos de prenda y adiciones, otros provenientes de redescuento, inversiones forzosas y del mercado de capitales. Los recursos se utilizarán para inversiones en infraestructura y capital de trabajo con preferencia para las cooperativas, comerciantes y agroindustriales que desarrollen el sistema alimentario. Se plantea fortalecer a FINANCIACCOOP aumentando el límite de endeudamiento del 25% al 75% del capital pagado, modificando su estructura legal. Al IDEMA se le ampliará el período y cuantías del crédito prendario de fomento para la compra de cosechas definiendo claramente antes el tipo de subsidios que otorgará. Se asumirá la deuda externa, y deberá proveer con sus propios recursos de la actividad comercial el pago de los subsidios que no se contemplen con anterioridad. Al igual que se financiará con las exenciones arancelarias para la importación de alimentos. Para lograr el trabajo eficiente que se le plantea al IDEMA, debe adoptar medidas que tiendan a reducir drásticamente sus gastos de administración, modernizar sus prácticas comerciales y mejorar su inteligencia de mercados. Sus compras e intervención en la producción nacional deberán ser



compartidas con el sector privado, dedicando mayor atención a las zonas de economía campesina y de colonización. Las importaciones serán las estrictamente necesarias para el abastecimiento de productos deficitarios y sus deudas con el sector externo serán vigiladas por la Junta Monetaria y el Departamento Nacional de Planeación. Las existencias reguladoras no deberán sobrepasar el consumo de mes y medio. Las ventas mayoristas se harán por intermedio de la Bolsa Nacional Agropecuaria y las minoristas en sus propias despensas a precios que incorporen costos de transporte, almacenamiento y administración. Igualmente coordinará la distribución minorista con el programa DRI-PAN. Ampliará su red de almacenamiento con preferencia en las zonas de colonización.

La Corporación Financiera del Transporte establecerá un programa de crédito y asistencia técnica para el mejoramiento del parque automotor especializado en el manejo a granel de los alimentos. Se seguirán construyendo las Centrales de Abastos entre ellas Barranquilla y Bucaramanga con sus respectivos centros de acopio, para lo cual jugará un papel importante COFIAGRO para administrar los recursos externos. El gobierno participará en forma coordinada, pero activamente, en las juntas de las Corporaciones de Abastos de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga con el propósito de establecer reglas



claras a la formación de los precios en condiciones de competencia. Se propondrá al Ministerio de Agricultura que inicie un programa de modificación de reglamentos de la Bolsa Nacional Agropecuaria para introducir productos perecederos e involucrar los insumos en este sistema de comercialización. Todo lo anterior buscando una coordinación vertical entre la producción y la distribución que permita una formación de precios transparente, organización de canales comerciales y un mejoramiento de la capacitación e investigación. En este último sentido se propone crear un centro superior de capacitación en mercadeo agropecuario bajo la responsabilidad de la Universidad Nacional, ICA, IDEMA, Bolsa Nacional Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y la cooperación técnica internacional. El SENA participará en los programas tecnológicos de capacitación al pequeño comerciante y agroindustrial.

La comercialización de la economía campesina se orientará a través de la organización y promoción de las cooperativas rurales de mercadeo contando con asesoría y crédito. A nivel urbano también serán las cooperativas de tenderos, mercados móviles, detallistas especializados en perecederos los que harán el abastecimiento de alimentos. En este programa participarán FINANCIACoop, CECORA, IDEMA, SENA y los municipios. En apoyo a los anteriores programas de comercialización se vincularán



institutos como CAVECINALES, INS, CAR, ICEL y CORELCA para promover la infraestructura básica a las comunidades campesinas. El Programa DRI-PAN seguirá organizando los programas de centro de acopio, participará en acciones mayoristas y mercados móviles para la distribución de alimentos. En general el mercadeo de la economía campesina se hará promocionando la organización de las comunidades en cooperativas de comercialización a nivel rural y urbano.

El plan propuesto en materia de comercio exterior tiene alta relación con el sector agropecuario, así se propone establecer un CAT flexible que funcione como un fondo de sustentación para las exportaciones. Al café se le dará el apoyo necesario para las renegociaciones de los convenios internacionales con el objeto de asegurar una franja razonable de estabilidad de precios, expandir los niveles de consumo, corregir la superproducción y asegurar una cuota equitativa para Colombia. Se dará el impulso necesario al Fondo Nacional del Café, para convertirlo en un mecanismo anticíclico para sostener el ingreso de los cafeteros y reactivar la demanda.

Las importaciones de alimentos y materias primas agropecuarias serán establecidas por el Consejo Directivo de Comercio exterior a solicitud del Ministerio de Agricultura y los alimentos de consumo popular así como las materias primas se



mantendrán en licencia previa y sólo se permitirá la importación cuando los precios del mercado interno sean superiores a los internacionales. Para completar estas estrategias orientadas a lograr la reactivación de la actividad productiva a corto plazo, la política de precios tendrá en cuenta la estructura del mercado interno, los niveles de precios internacionales, la competencia por factores de producción y el nivel de remuneración a los productores.

El doctor Virgilio Barco en su período presidencial 1986-1990, en EL PLAN DE ECONOMIA SOCIAL, buscó alcanzar en forma simultánea tasas de crecimiento económico altas y estables y mejorar sustancialmente la calidad de vida de toda la población, en particular de las comunidades y de las regiones tradicionalmente excluidas de los beneficios del progreso. La estrategia para el crecimiento económico se basa en el apoyo a la dinamización de la producción garantizando que la oferta de bienes responda a la expansión y composición de la demanda agregada, de elevar el empleo y aumentar los ingresos, aumentando la productividad. Se logrará esta estrategia por medio de la inversión privada, el fomento a las exportaciones y el uso racional del gasto público en los sectores agropecuario, industrial construcción e hidrocarburos. En el área social plantea la descentralización y la autonomía regional garantizando los medios para realizar proyectos de una sociedad productiva,



más igualitaria y más participativa, con el marco de una intervención eficiente del Estado. Tres programas se encargarán de los mecanismos para realizar la política social; El Plan Nacional de Rehabilitación, El Programa de Desarrollo Integral campesino y el Plan de Lucha contra la pobreza.

Las políticas del sector rural se orientan a recuperar el dinamismo de la producción agropecuaria pesquera y forestal, dotando a los campesinos de los recursos necesarios que les permitan mejorar su nivel de vida en la medida que tengan capacidad para generar ingresos. Paralelamente, para lograr los anteriores objetivos se aumentará la oferta de productos exportables y de alimentos y materias primas para el consumo interno. Mejorar la comercialización es una de las estrategias que darán un crecimiento sostenido al sector, pues la garantía de precios estables, reducir los costos de producción, y de comercialización para aumentar la rentabilidad dando entrada a la inversión privada sin descuidar la inversión y participación del estado, la cual se orientará a dar soluciones a los pequeños productores y a los consumidores de menores ingresos, con énfasis en las áreas del Plan Nacional de Rehabilitación.

El plan de comercialización se sustenta en: fase de acopio, fase de distribución y comercio exterior. El programa para la



fase de acopio y transformación se plantea como instrumento de mejoramiento de la comercialización en la medida que permita ampliar la coordinación entre mercados de origen y terminales, formando precios que correspondan al esfuerzo del productor. Esta fase contará con dotación de infraestructura e impulso a las formas asociativas y cooperativas.

A nivel de infraestructura se plantea el impulso a los Centros de Comercialización Rural de propiedad de los agricultores, ubicados en las regiones de alta concentración campesina para que provean los siguientes servicios: beneficio, secamiento, almacenamiento, selección, lavado y empaque. Refrigeración para los perecederos, procesamiento para los agroindustriales, venta de insumos agropecuarios, alquiler de maquinaria, fumigación y servicios de información de precios y mercados. Coordinarán este programa el Ministerio de Agricultura a través del DRI, URPAS, IDEMA, CECORA y EMCOPER.

Para la infraestructura de mataderos se contará con la asesoría técnica del Instituto Colombiano de Tecnología de Alimentos ICTA y con recursos crediticios del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano-FFDU. Se fortalecerá a EMCOPER para atender el manejo de los productos perecederos y al IDEMA para crear el Fondo para la compra de cosechas en zonas de PNR y el resto del país.



Para las formas asociativas se les dará especial atención en el crédito para comercialización, ampliando el cupo de los bonos de prenda. El programa de distribución, además de promover las organizaciones de tenderos, el desarrollo de los centros de aprovisionamiento y servicios de mercadeo, busca reducir el número de intermediarios, racionalizando el proceso de comercialización. En las zonas rurales se atenderá el programa de abastecimiento de productos básicos con las tiendas veredales también organizadas por la comunidad y atendidas por el IDEMA. A nivel mayorista el gobierno continuará dando impulso a las centrales de abastos en los grandes y medianos centros, y plazas de mercado para los pequeños.

En materia de comercio exterior se propone la creación del Fondo de Estabilización de precios de productos con mercado externo establecido. Las importaciones tendrán un manejo discrecional para no desestimular la producción nacional. Un papel importante se le fija a PROEXPO, en el sentido de aumentar los recursos del Fondo de Garantías para facilitar el acceso al crédito de los pequeños productores; al ICA y al IIT en la transferencia de tecnología e impulso a la investigación.

Estos programas de comercialización tendrán especial interés en las zonas del PNR donde el IDEMA deberá concentrar



su actividad, comprando cosechas a precios de sustentación, dotando de infraestructura regional y vendiendo alimentos de primera necesidad a través de las depensas y buques tienda.

## II. ACCIONES E INSTRUMENTOS DE LA POLITICA AGRARIA EN LA COMERCIALIZACION

Esbozados los planes y programas de los períodos presidenciales 1966-1990, se presentan los resultados y ejecutorias en el área de la comercialización agropecuaria, enmarcados en el siguiente ámbito político-económico: en los años setenta el país vivió procesos cíclicos muy intensos, primero un auge debido a la acumulación y luego dos recesiones de la demanda. Los movimientos fueron promovidos por la expansión y contracción de la economía internacional por la vía de la demanda de las exportaciones. De otra parte incidió el cambio sustancial en la orientación de las políticas estatales al reducirse la intervención pública en la economía privada. Al iniciar la década del setenta, las exportaciones manufactureras y de productos agropecuarios: algodón, azúcar, tabaco, banano y carne presentaron incrementos sustanciales que luego perdieron dinamismo, aunque el valor de las exportaciones se elevó aún más con la bonanza cafetera de 1976-1978 y la de narcóticos 1978-1983 que a la final afectaron negativamente a la economía, abaratando



las importaciones y encareciendo las exportaciones. Efectos propios adicionales de la política de revaluar el peso frente al dólar, que además desestimó al sector industrial.

Las altas tasa de interés que se presentaron al final de la década en el mundo capitalista y la orientación ortodoxa surgida a través de la austeridad monetaria y fiscal para contrarrestar la inflación, agudizaron los desequilibrios existentes mostrando la crisis del capitalismo, la cual no es tan simple ni se puede circunscribir a la esfera monetaria.

Los años ochenta para Colombia han estado muy lejos de lo que podría decirse "auge" de un siglo capitalista. El país se ha debatido entre los que tienen y los que no tienen, entre campesinos sin tierra y terratenientes a los que todo les sobra, entre patronos y trabajadores, entre ejército y guerrilla, entre paramilitares y guerrilla, entre estado y narcotráfico, entre el Estado y la oposición, así termina el país la década en una crisis profunda.

La inseguridad y el crimen amenazan a los propietarios, el desempleo se incrementa, las nuevas generaciones presentan crisis de valores, predomina la impunidad para el crimen organizado, la guerra declarada al narcotráfico, y los partidos tradicionales conservan su hegemonía y no ofrecen soluciones.



La crisis del capitalismo llevó al país y a la sociedad a continuas recesiones y depresiones, retrocesos políticos manifestados en continuas manifestaciones de violencia, consolidando el Neoliberalismo. Los principales indicadores económicos de la década de los ochenta se pueden sintetizar así: Déficit en la balanza comercial; debilitamiento estructural de la productividad a nivel industrial; la política financiera se instauró con abusos y estafas a los ahorradores por parte de los agentes financieros; déficit fiscal; aumento en la deuda externa y la presión que ha ejercido el Fondo Monetario Internacional, FMI, para orientar la política económica en su beneficio.

La década de los años noventa se inicia con la esperanza de que los conflictos, jamás resueltos, pueden entrar en acuerdos momentáneos, treguas y tratados de paz a través de la Reforma Constitucional. Se cree que la perspectiva del constitucionalismo, como tregua democrática y escenario de procedimientos legítimos, debe dar resultados legítimos, por lo menos esa es la esperanza.

El reformismo agrario que se inició en el segundo quinquenio de los sesenta hasta el primer quinquenio de los setenta se basó en el aceleramiento del desarrollo capitalista en el campo con un proceso dinámico de inversión pública, aumentos en la productividad, aceleramiento de flujos migratorios



campo-ciudad, en lentos aumentos en los precios agrícolas y escasa redistribución de la propiedad territorial. Este Reformismo se desarrolló en tres etapas: 1961-1965 iniciación y despegue; 1966-1970 racionalización 1971-1974 desmonte.

Durante el período de racionalización, a partir de 1966 como ya se analizó en el programa de gobierno de Lleras Restrepo, se aceptó que los problemas de la comercialización eran puntos claves del estrangulamiento del desarrollo agropecuario. Es así como a partir de 1966 se clarifican los objetivos del Instituto Nacional de Abastecimiento-INA, al definir nuevamente sus funciones tales como las de fijar precios de sustentación, aumentar su capacidad de almacenamiento, atender el programa de existencias reguladoras tendientes a estabilizar los precios y regular los mercados.

La reforma administrativa de 1968 y reestructuración del sector agropecuario se dió con la expedición de los Decretos Leyes Nos. 2420 y 3120 de 1968, en los cuales se estableció a todas las entidades del sector agropecuario sus funciones, desapareciendo unos como el Instituto de Fomento Algodonero, IFA, el Instituto de Fomento Tabacalero, cuyas funciones se diversificaron entre el ICA, y el INA. Al INA se le cambió su nombre por el de Instituto de Mercadeo Agropecuario-IDEMA.



Se iniciaron los programas de la Federación Nacional de Cafeteros para promover la diversificación de los cultivos perecederos, introduciendo las prácticas de comercialización. Se creó COFIAGRO como organismo destinado a promover y financiar las exportaciones. En materia de capacitación se creó el Instituto Latinoamericano de Mercadeo Agrícola ILMA, para profesionales y técnicos en el área de mercadeo agrícola auspiciado por FAO e Instituciones del Sector Agropecuario.

Estas, en general, fueron las acciones que aunque no resolvieron los problemas del mercadeo si se constituyeron en bases mínimas para manejarlos.

Durante este período el PIB creció a una tasa del 6.2%, el sector agropecuario al 3.4% y su participación fué del 25.3% en el total.

La intervención del IDEMA en la producción nacional, a través de sus compras de 1966 a 1970, fue estimulante especialmente en arroz al pasar de 2.4% al 20%; en frijol paso del 7.4% al 17%; en maíz del 1.3% al 8% y en trigo nacional del 2% al 42%.



Las exportaciones se incrementaron en 16%, medida en dólares, de las cuales el 80% correspondieron al sector agropecuario y de estas el 1.8% al IDEMA.

Las importaciones del país se incrementaron en 12%, pero las agropecuarias disminuyeron su participación del 14% al 7%, especialmente por el programa de sustitución que se dió en grasa y aceites. Las del IDEMA aumentaron su participación en las del sector del 6.2% al 33% debido al monopolio que ejerció en la importación del trigo, el cual hasta 1966 estaba liberado y a partir de 1967 pasó totalmente al IDEMA.

El IDEMA financió 115 cooperativas de producción, distribución y consumo con crédito del cupo de redescuento del Banco de la República.

A partir de 1970 se aceleró la inflación medida en el crecimiento de los precios del 17.5% en 1971; del 29.2% en 1972; y del 35.2% en 1973 siendo las principales causas el sostener un proceso de acumulación sobre bases fiscales y financieras, el aumento en la deuda externa para financiar gastos de defensa y seguridad, el Superávit de la balanza de pagos y el UPAC. Los mayores incrementos en precios los sufrieron los productos agropecuarios.



El IDEMA se dedicó a organizar la distribución minorista y mayorista cuyos objetivos le quedaron parcialmente definidos, pero sin justificación alguna amplió considerablemente su campo de acción hasta convertirse en un comisariato, atendiendo una variedad de productos de consumo popular; se constituyó en uno de los mayores compradores de productos manufacturados.

El subsidio del trigo llevó casi a la quiebra al Instituto, cuyo valor jamás llegó al consumidor sino que se quedó en poder del molino. Sus importaciones no se planificaron, realizándose con un criterio inmediatista y popular.

En septiembre de 1974 con el cambio del gobierno se dieron modificaciones en la política de subsidios al trigo, sorgo, soya, maíz y oleaginosas cargando al precio de ventas los costos de operación y administrativos incluyendo los financieros. En 1976 se convierte en empresa industrial y comercial del estado con el Decreto 133 de 1976, cambiando el carácter jurídico y asignándole funciones definidas pero dejando en el vacío el papel del estado en la comercialización. Se destacan las siguientes funciones: comprar y vender la producción agropecuaria de acuerdo con las coyunturas económicas de producción y abastecimiento; promover el procesamiento, almacenamiento y distribución de productos agropecuarios; acumular existencias reguladoras; señalar periódicamente los precios de sustentación para la compra de



productos agropecuarios; exportar e importar cuando se considere necesario para regular los mercados; otorgar préstamos exclusivamente a las cooperativas, asociaciones de usuarios campesinos, juntas de acción comunal y otras organizaciones sin ánimo de lucro.

A partir de 1976 se eliminaron los subsidios, los puestos de compra, se ampliaron para zonas de colonización, se desmontó la red de distribución minorista, el desmote de algodón se trasladó a los agricultores del mismo debidamente organizados, se entregó el trigo importado directamente en puerto para evitar mermas y costos de transporte, se amplió la red mayorista de despensas y se dió impulso a las cooperativas.

Como tarea inmediata el IDEMA se propuso lograr la refinanciación de la deuda por importaciones, fue así como el gobierno decidió asumir hasta US\$78 millones, de deuda externa y condonar la deuda interna por US\$ 100 millones por medio de los Decretos 505 de 1974 y 1964 de 1975. Con la Ley Cuarta de Enero 19 de 1979 al gobierno asumió y financió \$8.290 millones de pesos de su deuda con el fin de que el IDEMA iniciara la década de los ochenta con una situación financiera despejada que le permitiera operar eficientemente.



En Julio de 1972 se entregó al público la Corporación de Abastos de Bogotá, CORABASTOS, la cual fue construida por la Corporación de Abastos de Bogotá, convirtiéndose más tarde en CORABASTOS, y para su administración se creó a CABSA-Central Mayorista de Abastecimiento de Bogotá, S.A. dedicada a la regulación del mercado, ordenamiento del espacio físico y en su lugar CORABASTOS se dedicó a preparar programas de capacitación, traslado de los mayoristas de la plaza España, inversiones en programas de comercialización de alimentos y a realizar importaciones y exportaciones y finalmente montó el servicio de información de precios, servicios que posiblemente no se planearon bien, llevando a la Corporación a una crisis financiera, de tal forma que se fusionó en 1976 con CABSA la cual si percibía ingresos por arrendamientos y tarifas de peaje y rodamiento conservando el nombre de CORABASTOS. Este fracaso significó el abandono de intentos por hacer más eficiente el sistema de mercadeo en beneficio de productores y consumidores, situación que poco ha interesado a los mayoristas que operan en la central.

Dentro de los programas complementarios de comercialización realizados por CORABASTOS vale la pena señalar las cadenas voluntarias de mayorista-detallistas del Programa PAN iniciadas



en 1973, y tenía como objetivo ampliar la capacidad de negociación y eficiencia de las tiendas, su volúmen y surtido con el fin de mejorar el servicio a los consumidores, el abastecimiento a precios estables e inferiores manteniendo un canal con las políticas gubernamentales. Este programa fue un híbrido de la política de control de precios de intervención directa en compra-venta y de promoción de cambios en el sistema privado de mercado, que, por inexperiencia en su manejo, terminó con pérdidas por \$4.6 millones en sus tres años de funcionamiento.

Coratiendas fue otro programa organizado por CORABASTOS con base en las experiencias del anterior, se constituyó como empresa asociativa haciendo funciones de mayoristas para sus asociados detallistas, con la coordinación horizontal entre sus miembros. En 1975 se convirtió en cooperativa y fue más notorio su crecimiento.

Dos centrales más entraron en funcionamiento en esta década: Central de Abastos de Medellín en Abril de 1971 y CAVASA Corporación de Abastecimientos el Valle del Cauca S.A. entró a funcionar en Enero de 1974.

INAGRARIO (hoy ALMAGRARIO) no realizó un papel significativo a pesar de haber recibido las instalaciones del IDEMA, y luego inició todo un programa de ampliación. Durante



este período el IDEMA disminuyó considerablemente sus operaciones de depósito, y de bonos de prenda repercutiendo negativamente sobre la Institución, que unido a las restricciones crediticias, que impuso el gobierno, incidieron notablemente en el lento desarrollo que mostró. EMCOPER, al finalizar la década había construido siete frigoríficos ubicados en Medellín, Cúcuta, Santa Marta, Pereira, Ibagué, Bucaramanga y Paloquemao en Bogotá por \$50 millones aumentando la capacidad de almacenamiento en 4.000 metros cúbicos, que permitirían almacenar 18.500 toneladas de productos perecederos.

FRIGOANDINA se convirtió en Sociedad Anónima de economía mixta, con un capital de \$30 millones aportados por EMCOPER e IDEMA. Se concretó el traspaso de la Red de Transporte del IDEMA a esta Sociedad. Aportó el IDEMA \$ 17 millones, representados en 10 tractomulas y \$ 2 millones en efectivo.

COFIAGRO, otorgó crédito por \$37 millones para la adecuación de tierras, maquinaria y mantenimiento de cultivos como cacao, caña de azúcar y palma africana. Además concedió \$13 millones para ganadería y \$30 millones al Proyecto nacional de mejoramiento de mercadeo de productos alimenticios de origen agropecuario, utilizando los recursos del Fondo de Crédito



Supervisado para mercadeo y comercialización y dirigidos a las centrales de abastos de Medellín y Cali y en la construcción de la cadena nacional de frío.

La BOLSA AGROPECUARIA, creada en 1974 fue otro de los mecanismos introducidos a la comercialización agropecuaria. Su permanencia en esta etapa sólo fue de cuatro años, siendo necesario su cierre, debido principalmente a: su capital social estaba ligado a la banca y a la bolsa de valores, los comisionistas tenían poca experiencia en el manejo de los productos agropecuarios a excepción de los almacenes generales de depósito, el retiro del IDEMA al cambiar sus funciones en 1976 y 1977, la dedicación a realizar funciones y transacciones fuera de sus objetivos, tales como importar productos para vender en Bolsa.

COMEGAN, Comisión de Ganado y Carnes, creada en abril de 1974 para manejar la comercialización interna y externa de carnes, con un aporte de capital entre el IDEMA y los ganaderos en una proporción de 80% y 20% respectivamente. Simultáneamente se creó el Fondo Nacional de Ganado y Carne para asignar los cupos de exportación. La presión de los ganaderos para que IDEMA como estado, no participara hizo que se les vendieran las acciones a nivel regional para dar una participación equitativa, pero las ganancias se repartirían así: 50% para los ganaderos, 30% para obra de beneficio social, 10% para la asistencia técnica y un 10% para COMEGAN. Desafortunadamente este programa solo duró



mientras hubo una buena expectativa en el mercado internacional, habiéndose firmado algunos convenios con el Caribe y Venezuela. Se hizo una gran inversión en infraestructura de mataderos y frigoríficos, los cuales a finales de 1979 se cerraron definitivamente por los altos costos y las pérdidas ocasionadas.

El manejo de la comercialización de la leche tampoco fue acertado, pues desde 1960 el precio se sometió a controles, desestimulando la producción a tal nivel que la escasez se hizo evidente en 1967; en 1971 se inició el programa de importación de leche por el Programa Mundial de Alimentos PMA. En 1973 cubría las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y Pereira, distribuyéndose en los barrios populares. La importación de leche también desestimuló la producción pues no hubo políticas paralelas de fomento. Las importaciones en 1974 ascendían a 8865 toneladas. En 1973 se firmó un convenio lechero mediante el cual los productores y procesadores fomentaban la producción, permitiendo aumentos de precios para la leche de grado A y B, mientras el IDEMA vendía hasta un 25% por debajo del precio en los sectores populares. Este programa fue suspendido por no dar los resultados esperados; en Agosto de 1979 se eliminaron definitivamente los controles a la producción de leche. El nuevo convenio obligaba a los productores y procesadores a entregar el 1% de la producción al ICBF para suministrarla a los niños y el IDEMA regularía el mercado con las importaciones de leche.



El Programa DRI fue uno de los principales programas del gobierno del Doctor Alfonso López M., dirigido a los pequeños agricultores que generan el 50% de la producción agrícola y casi el 65% de los alimentos de consumo inmediato. Entre las causas que originaron el Programa están: (1) la imposibilidad de hacer Reforma Agraria en gran escala (2) el acelerado crecimiento de la agricultura comercial, (3) la descomposición del campesinado, y (4) la crisis de la agricultura tradicional sostenida. El Programa se inició en 1976-1977, con la organización de los campesinos y pequeños productores en Cooperativas por parte de CECORA. En 1979 había constituido 105 formas asociativas de las cuales sólo 84 se comprometían con acciones de comercialización, cubriendo 2.354 socios, frente a 38.000 familias atendidas con crédito y asistencia técnica, lo cual da una relación poco significativa en materia de mercadeo, presentando desequilibrios entre la producción y el consumo, en un futuro. Una evaluación internacional de CECORA demostró que no ha logrado cumplir con su objetivo, pues la crisis financiera y la magnitud del problema es superior a sus capacidades.

La Federación de Cafeteros con su programa de diversificación creó el FONDO DE DESARROLLO Y DIVERSIFICACION DE ZONAS CAFETERAS con el fin de buscar también un desarrollo integral del caficultor con programas coordinados de asistencia técnica, crédito, mercadeo, comercialización de productos



perecederos e industrialización y capacitación. Este programa desapareció en 1976 y se convirtió en un programa de la Federación de Cafeteros. El programa de mercadeo de PRODESARROLLO, no sólo se limita a la creación de asociaciones de productores, centros de acopio rurales que faciliten el contacto de los productores con los mercados terminales, sino también ha organizado supermercados, 33 hasta 1979, organizado cooperativas, tiendas veredales, fomento a la agroindustria, montaje de un sistema de información de precios en la zona central del país, asesoría en tecnología de alimentos mediante el Programa de Transferencia de Tecnología sobre Conservación de Alimentos.

Al final de la década del setenta se estableció el sistema de crédito para las operaciones de mercadeo, por parte del DRI, PRODESARROLLO, CECORA Y EL IDEMA hacia las cooperativas, siendo insuficiente el esfuerzo realizado.

En 1975 con expertos internacionales, el IICA, OPSA, técnicos del IDEMA se creó el GRUPO DE MERCADEO el cual debía elaborar un programa nacional de Mercadeo que tradujera las políticas dando respuesta al gran vacío que institucionalmente se había creado. El grupo presentó su trabajo en el primer seminario sobre Mercadeo Agropecuario, realizado en Bucaramanga en junio de 1976.



Al desaparecer el ILMA como Instituto de Capacitación en Mercadeo, se creó el Centro de Investigaciones sobre Mercadeo Agropecuario-CEIMA en la Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, presentando estudios muy valiosos y realizando importantes seminarios, sobre dicho campo, finalizando sus labores en 1976.

En materia de productos pesqueros poco se ha realizado para resolver la problemática de la comercialización de este producto perecedero y de tanto valor nutritivo, no fue considerado en el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición como alimento básico. EMCOPER, INDERENA y FAO iniciaron montaje de infraestructura e investigación pero lentamente fueron dejando de lado sus programas por falta de incentivos estatales y de políticas que a largo plazo podían sustituir la importación de grasas, aceites y harina de pescado.

En conclusión, la década del setenta no fue muy afortunada en materia de mercadeo en sus realizaciones, pues hubo intentos que a la final no operaron.

Los últimos cinco años de la década se enmarcaron dentro del Desarrollismo Agrícola donde la acción predominante fue dejar a las fuerzas del mercado el proceso de formación de precios y asignación de recursos, careciendo de políticas que tiendan a



introducir reformas estructurales en la economía y desde luego en el sector agropecuario. El papel del estado fue el tratar de hacer concertación de buena voluntad con el sector privado para dar impulso al desarrollo. Las cuatro estrategias incentivaron la construcción más no creó nuevas alternativas de empleo en el sector agropecuario, el Plan para Cerrar la Brecha, trata de retener la masa campesina que en el período anterior se motivó a desplazar a las ciudades. Plantea dos programas fundamentales para lograrlo el DRI y el PAN para racionalizar la inversión, producir alimentos a bajos costos y de alto valor nutritivo y reducir la inflación. Para ello decretó la emergencia económica como justificación del deterioro del nivel de vida de la población. El PIN-Plan Nacional de Integración Nacional de Turbay, encierra en el siguiente párrafo la situación del sector: "La productividad del sector agropecuario y del sistema de alimentos se ha estancado, los precios relativos de los alimentos se han incrementado, el mercado nacional funciona deficientemente y los recursos naturales se explotan irracionalmente incubándose condiciones que dificultan su eficaz contribución al desarrollo económico".

Finaliza la década afirmándose que si hubo política agraria y concretamente de mercadeo, con una contribución poco significativa en la solución de los problemas, al contrario el



sector se sumió en crisis casi sin precedentes y para su desarrollo se requiere de grandes esfuerzos.

Durante el período de los setenta el PIB creció en el 5.9% durante el primer quinquenio y 5.4% en el segundo, mientras que el sector agropecuario fue de 4.7% y 3.7% respectivamente en los dos quinquenios, siendo notorio el crecimiento de los otros sectores. La contribución del sector agropecuario fue en promedio del 25%, bajando al 22% al finalizar la década; se estima que el 26% de la población económicamente activa estuvo empleada en el sector. Las exportaciones totales del país crecieron al 46% durante el primer quinquenio y al 12% entre 1976 y 1980; sin embargo, las exportaciones agropecuarias lo hicieron al 2% del 70 al 75, aumentando su ritmo para el resto de la década al 13.8%. La participación de las exportaciones en el PIB agropecuario fue significativo al pasar de 29.7% al 31.2%; pero modesta en el PIB total, la cual en promedio fue del 8%.

El IDEMA intervino en otros productos como la cebada y la soya, aunque continúa participando significativamente en la comercialización del arroz, maíz, sorgo y trigo. En arroz el promedio de participación de las compras sobre la producción fue del 4.5%, sin embargo, en los años 1972 y 1973 alcanzó el 15% y 13% respectivamente. En el sorgo fue del 8.5%, anotándose que en 1974 llegó al 21.7% y en 1978 al 23%. En el maíz el promedio fue



del 4.7%, alcanzando en 1974 el 14.9% de la producción nacional. En trigo, además de efectuar las importaciones totales para abastecer el consumo interno -las cuales pasaron de 322 mil toneladas en 1970 a 520 mil toneladas en 1979-, realizó compras de la producción nacional que en promedio anual llegaron al 39%, anotándose que en 1978 alcanzaron el 95% de la misma.

Al empezar la década de los ochenta el fin de la bonanza trajo consigo una disminución progresiva del ritmo de crecimiento de la economía hasta llegar a la recesión que caracterizó esta etapa del desenvolvimiento económico. Tal situación se tornó más grave si se tiene en cuenta la inflación la cual en vez de disminuir se estabilizó, se evidencia el debilitamiento del sector público, el déficit monetario llegó a cifras de los \$17 mil millones y la caída del esfuerzo tributario centralizan el problema que vivió el país. El Presidente, Doctor Turbay, informa al país en su alocución de año nuevo de 1980 "Creo que debo advertir a la Nación que estamos cerca de una situación que exige severas medidas correctivas... El balance fiscal global se ha empeorado como resultado de muy preocupantes procesos mediante los cuales el presupuesto nacional no sólo cede recursos sino que se ha obligado a asumir nuevas y costosas responsabilidades". Posteriormente en el mensaje al Congreso el 20 de julio de 1981 decía "Respecto al futuro fiscal del país el que le tocará a la próxima administración, si tenemos motivos de especial alarma;



pues vemos en el horizonte una serie de fenómenos que de no ser corregidos oportunamente tendrán gravísimas consecuencias para la estabilidad monetaria y para las instituciones democráticas del país". Las vicisitudes del país que heredó el gobierno de Betancurt en nada se diferencian a nivel sectorial y concretamente en el sector agropecuario al cual se le debe agregar: el impacto de la dependencia externa, los efectos de la política en los planos cambiarios, de protección, monetaria, crediticia, de estímulos directos, de inversión sobre el abastecimiento de alimentos y sobre el comportamiento de los precios caracterizados por inestabilidad estructural a pesar de la bonanza cafetera y sus secuelas. En el aspecto de la comercialización la inflación tuvo un efecto negativo marcado en el primer quinquenio de la década, dado que los alimentos que constituyen el 48.8% de la canasta familiar han presentado un crecimiento en los precios, superior al índice general. Predomina en el período la negligencia para atender la producción de alimentos generando una escasez pronunciada que disparó el Índice General de precios al consumidor a pesar de todas las "autodisciplinas" monetarias, y fiscales a que se sometió el país. El deterioro del ingreso de las clases medias y bajas, unido al crecimiento del sector informal y la presencia de numerosos agentes intermedios encarecen el precio al consumidor final y frente a los cuales no se aplica una política



centralizada, coherente y amplia de mercadeo, reflejándose en los altos márgenes de comercialización al detal. Al siguiente período de la década se estimula la producción a base de precios de sustentación cuyo abastecimiento tiende a disminuir las importaciones convirtiéndose los precios en herramienta atractiva de rentabilidad, sin embargo fue política de corto plazo 1987-1989, como estrategia para lograr mayor inversión, uso de los factores productivos, manifestándose en menores costos por unidad y en una mayor oferta. Infortunadamente el efecto solo es de respuesta inmediata y solo se favorece al sector de la agricultura comercial, sin modificar los mecanismos de distribución ni introducir reformas en las relaciones con la industria hizo que el peso de la compra de las cosechas fuera del IDEMA llevándola por segunda vez en la década a la completa iliquidez y obligándola a generar recursos y actuar rentablemente. La compra de las cosechas y el abastecimiento para iniciar el año de 1990 hace que efectivamente se reduzca el índice de precios de los alimentos, pero a mediados del mismo, el IDEMA se encuentra saturada de existencias con niveles superiores a las necesarias para el abastecimiento, empieza a convertirse en un factor depresivo sobre los precios al productor convirtiéndose en una cadena del proceso inflacionario a falta de una política estable y coordinada con los demás sectores.



El IDEMA, recién organizado con sus nuevas funciones que se le asignaron en 1976, es sometido nuevamente al análisis del cumplimiento de objetivos y no sale muy bien librado por lo menos en el ángulo de la Contraloría General de la República, en 1984, la cual concluye que a falta de una política clara y coherente dirigida al sector agropecuario, se ha impulsado a promover el desarrollo agrícola a base de precios de sustentación cuyo nivel es elevado favoreciendo a unos pocos productos de la agricultura comercial, con incrementos reducidos en la productividad, elevando los costos y conformando un sector ineficiente, incapaz de competir en los mercados externos e incluso para abastecer el mercado interno. Señala además las siguientes deficiencias de su política: las existencias reguladoras han tenido un manejo inadecuado al no lograr la estabilidad de los precios; la política de financiamiento ha sido errónea al tratar de resolver sus déficit con endeudamientos; los recursos escasos con que cuenta se destinan al pago de nómina y prestaciones cuya carga deteriora cada día la liquidez de capital de trabajo para cumplir con sus objetivos.

A pesar de las continuas críticas y posiciones encontradas sobre el papel del IDEMA, el Gobierno expide la "Ley No. 18 de 1985 por medio de la cual autoriza a la nación para asumir unas deudas del IDEMA, se capitaliza ese Instituto y se dictan otras



disposiciones". Siendo esta la tercera refinanciación que se le da: en 1973 y en 1976, tal como se analizó en los párrafos anteriores. La principal exposición de motivos que reforzó la situación es el de considerar que el IDEMA es un instrumento indispensable de fomento agropecuario que tiene a su cargo la regulación del mercadeo de productos de origen campesino.

Esta financiación le permitió al IDEMA su recuperación iniciando una etapa de racionalización de su intervención en la producción agropecuaria así como en sus gastos administrativos. Asumió con fuerza el monopolio de las importaciones, continuó con la política de precios de sustentación moderada que, lamentablemente desestimuló la producción. Inició el Programa de Distribución minorista en sus propias despensas mediante convenios sociales con las Cajas de Compensación, Cadenas de Supermercados, organizaciones de tenderos y campesinas. Organizó también los furgones como mercados móviles en los sectores de bajos ingresos. En las zonas de PNR realizó igualmente programas de distribución de alimentos.

El Decreto 501 del 13 de marzo de 1989 por medio del cual se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura y se determinan las funciones de sus dependencias, dando al Ministerio no sólo la posibilidad de participar en la definición



Con el cambio de gobierno en 1990 se compromete la política neoliberal con mucha más fuerza y en torno al sector agropecuario así se conoce como planteamientos concretos para el IDEMA, dando mayor participación al sector privado, siendo él encargado de regular el mercado y la intervención del IDEMA será la excepción. En su lugar dará prioridad a las zonas de PNR estimulando formas cooperativas y de asociación. El IDEMA apoyará al sector privado en la asistencia técnica, almacenamiento e infraestructura y no directamente. Las importaciones se darán lentamente al sector privado, utilizando el gobierno como instrumento de protección a la producción los aranceles. Así también eliminará gradualmente los precios de sustentación, siendo instrumentos para evitar las quiebras de los productores y no instrumentos centrales de la política. Situación que se inicia dentro de la mayor polémica a nivel gremial. Habrá que esperar y estudiar los resultados pues es de lamentar que en los últimos veinte años el IDEMA además de cambiar sus funciones, reestructurar una y otra vez y refinanciar, la situación del mercadeo agropecuario ni su estructura se ha modificado y por el contrario se siente que es cada día más desorganizada.

La Bolsa Nacional Agropecuaria S.A. inició de nuevo operaciones bursátiles en enero de 1980, realizando dos ruedas



semanales. Sus accionistas por parte del sector oficial son IDEMA, CORABASTOS y EMCOPER con el 39%; FEDERALGODON, FEDEARROZ, ASOCAÑA, FEDEMOL, COAGRO, FEDECACAO, SAC, INDUARROZ, MOLARROZ, SAG del Valle, ADINCE, FEDEPALMA y CONFECAMARAS con el 62%. Este organismo se mantuvo durante la década, como un instrumento ágil para la formación de los precios.

El Decreto 1226 de junio de 1989 reglamentó la Ley marco No. 48 de 1983 Los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de Exportación, los cuales estarán destinados exclusivamente a estabilizar los precios de exportación de los productos básicos de origen agropecuario y los derivados de ellos con el propósito de atenuar las fluctuaciones de los precios internacionales, asegurando la regulación e incremento de los volúmenes de exportación. Los Fondos serán manejados como cuentas corrientes separadas y administrados por PROEXPO.

ALMAGRARIO, continúa con su política de almacenamiento y Bonos de prenda al igual que todos los demás Almacenes Generales de Depósito participaron como proveedores de servicios de almacenamiento, comerciales y de financiamiento.

EMCOPER no ha podido adelantar las acciones correspondientes en los productos perecederos por falta de



presupuesto, sin embargo, finalizando 1989 se le ha dado alguna importancia de tal forma que ha podido adelantar acciones tendientes a fortalecer los mercados rurales con los centros de acopio de Villapinzón para comercializar papa y frutas en el Espinal, Tolima.

A nivel de pequeños agricultores la comercialización fue liderada, si así puede llamarse, por el DRI quien por medio de prestar asistencia técnica a 208 organizaciones logró hasta 1989 intervenir 180.000 toneladas de alimentos y a nivel urbano organizó a 58 cadenas de tenderos y minoristas. CECORA fue otra organización que por medio del Subprograma de Comercialización realizó convenios para asesorar a las cooperativas y formas asociativas para encauzar mejoramiento en las formas de empaque, selección, clasificación y transporte, almacenamiento o bodegaje. Los centros de acopio primarios y secundarios también han sido promovidos por CECORA y en las zonas del PNR.

Las Centrales de Abastos fueron otras instituciones de la comercialización que se promovieron pues además de las organizadas en Bogotá, Cali y Medellín, abrieron en ciudades intermedias como Bucaramanga, Cúcuta, Pereira con impulso a los mercados móviles y centros de acopio satélites.



Finaliza la década del ochenta, con plena conciencia de la importancia del mercadeo para promover el desarrollo agropecuario sin haber acertado a delinear y ejecutar una política coordinada y coherente, sino por el contrario encontramos hechos aislados, acciones independientes unos con éxitos relativos y otras fracasadas.



## B I B L I O G R A F I A

1. AVENDAÑO CRUZ, HERNAN. Precios, inflación y sector agropecuario. Revista de Economía Colombiana No. 186, Octubre 1986. Contraloría General de la República.
2. BARCO, VIRGILIO. Plan de Economía Social. Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social 1987-1990, DNP.
3. BETANCURT, BELISARIO. Cambio de Equidad 1983-1986. Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo.
4. BUSTAMANTE, DARIO. La internacionalización del Sector Agropecuario. XXV Congreso Agrario Nacional. Exportaciones Agropecuarias. Publicado por la Revista de la SAC. Marzo de 1990.
5. BALCAZAR, ALVARO y SUPELANO, ALBERTO. Los retos del Sector Agropecuario en el Próximo Decenio. Revista de Economía Colombiana. Contraloría General de la República.



6. COBO, ADOLFO y BURBANO, LUIS C. Coyuntura económica.  
Inflación y oferta agrícola. Revista Economía Colombiana Nos. 169-170. Mayo-Junio 1985.  
Contraloría General de la República.
7. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Informe Financiero.  
Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA. Revista Enero, 1984.
8. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Documento Programa  
Macroeconómico 1985-1986. Autodisciplina para el desarrollo. Revista de Economía Colombiana No. 169-170. Mayo-Junio de 1985. Contraloría General de la República.
9. FEDESARROLLO. Un análisis del Plan de Economía Social.  
Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República No. 199-200. Nov.-Dic. 1987.
10. FEDESARROLLO. Manejo de existencias, comercio exterior y precios agrícolas. El papel del IDEMA en el desarrollo agropecuario colombiano. Febrero, 1974.







18. MARTINEZ, ASTRID. Planes de Desarrollo y Política Agraria en Colombia 1940-1978. Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CIID.
  
19. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Comité Operativo de Fomento Agrícola y Abastecimiento Urbano. Serie de Planeamiento. Julio, 1967.
  
20. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Memorias El Cuatrienio de la Transformación Rural 1966-1970.
  
21. MINISTERIO DE AGRICULTURA:
  - Memorias 1959, Gilberto Arango Londoño.
  - Memorias 1960, Hugo Ferreira Neira.
  - Memorias 1961, Otto Morales Benítez.
  - Memorias 1962, Herna Toro Agudelo.
  - Memorias 1966-1967, Armando Samper Gnecco.
  - Memorias 1967-1968, Enrique Blair Fabris.
  - Memorias 1971-1972, Hernán Jaramillo Ocampo.
  - Memorias 1973-1974, Hernán Vallejo Mejía.
  - Memorias 1974-1975, Rafael Pardo Buelvas.
  - Memorias 1976-1977, Alvaro Araújo Noguera.
  - Memorias 1977-1978, Joaquín Vanín Tello.
  - Memorias 1980-1981, Gustavo Dájer Chadid.



Memorias 1983-1984, Gustavo Castro Guerrero. Sembrar la paz. Gestión Legislativa.

Memorias 1986-1987, Luis Guillermo Parra Dussan.

Memorias 1988-1989, Gabriel Rosas Vega.

22. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Lineamientos de la política agropecuaria, balance y perspectivas. Febrero de 1990.
23. MINISTERIO DE AGRICULTURA - DNP. Medidas para el Desarrollo de la Comercialización Agropecuaria y la Agroindustria. Marzo 29 de 1990.
24. NUEVO LIBERALISMO. Documento No. 4 Política Económica del Gobierno de Betancurt, noviembre 1984.
25. PASTRANA BORRERO, MISAEL. Las cuatro estrategias. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 1972.
26. PARRA PEÑA, ISIDRO. El desarrollo del sector agropecuario colombiano. Revista de Economía Colombiana No. 186, octubre de 1986. Contraloría General de la República.
27. PERRY, SANTIAGO. La crisis Agraria en Colombia 1950-1980. INCORA, Editores, 1983.



28. ROSAS VEGA, GABRIEL. Política Agropecuaria. Economía Colombiana No. 2170218. Mayo-Junio 1989. Contraloría General de la República.
29. SAC. Política Agropecuaria; recuperando terreno perdido. Economía Colombiana No. 217-218. Noviembre, 1989.
30. SILVA, ALVARO Y ALBORNOZ, ROBERTO. El sistema de alimentos en Colombia. Problemas agrarios colombianos, coordinado por Absalón Machado, CEGA. Siglo XXI, 1986.
31. SILVA, ALVARO. Situación actual y perspectivas del sector agropecuario. Revista de Economía Colombiana. Contraloría General de la República No. 186. Octubre 1986.
32. SUPELANO, ALBERTO Y AVENDAÑO, HERNAN. La política agraria en el Plan de Desarrollo. Plan de Economía Social. Economía Colombiana. Contraloría General de la República No. 199-200. Nov-Dic. 1987.
33. SARMIENTO PALACIO, EDUARDO. Objetivos del IDEMA. Oficina de Planeación del IDEMA 1982.



34. TURBAY AYALA, JULIO CESAR. Plan de Integración Nacional  
-PIN. DNP. 1979-1982. Tomos I y II.

Bogotá, octubre 10 de 1990

IP/cjr





