

V

IICA-CIDIA

Centro Interamericano de  
Documentación e  
Información Agrícola

0 6 AGO 1992

IICA — CIDIA





✓  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - OEA

OFICINA EN COLOMBIA



// CONCEPCION AGROINDUSTRIAL Y LA REALIDAD COLOMBIANA

FRENTE AL DESARROLLO DE LA AGROINDUSTRIA

Bogotá, Agosto, 1982

00005045

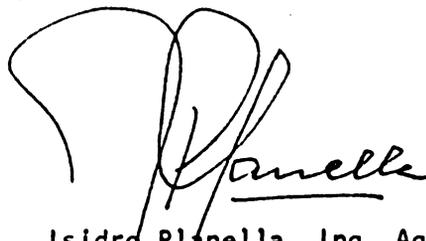
1101  
121  
1310

## PRESENTACION

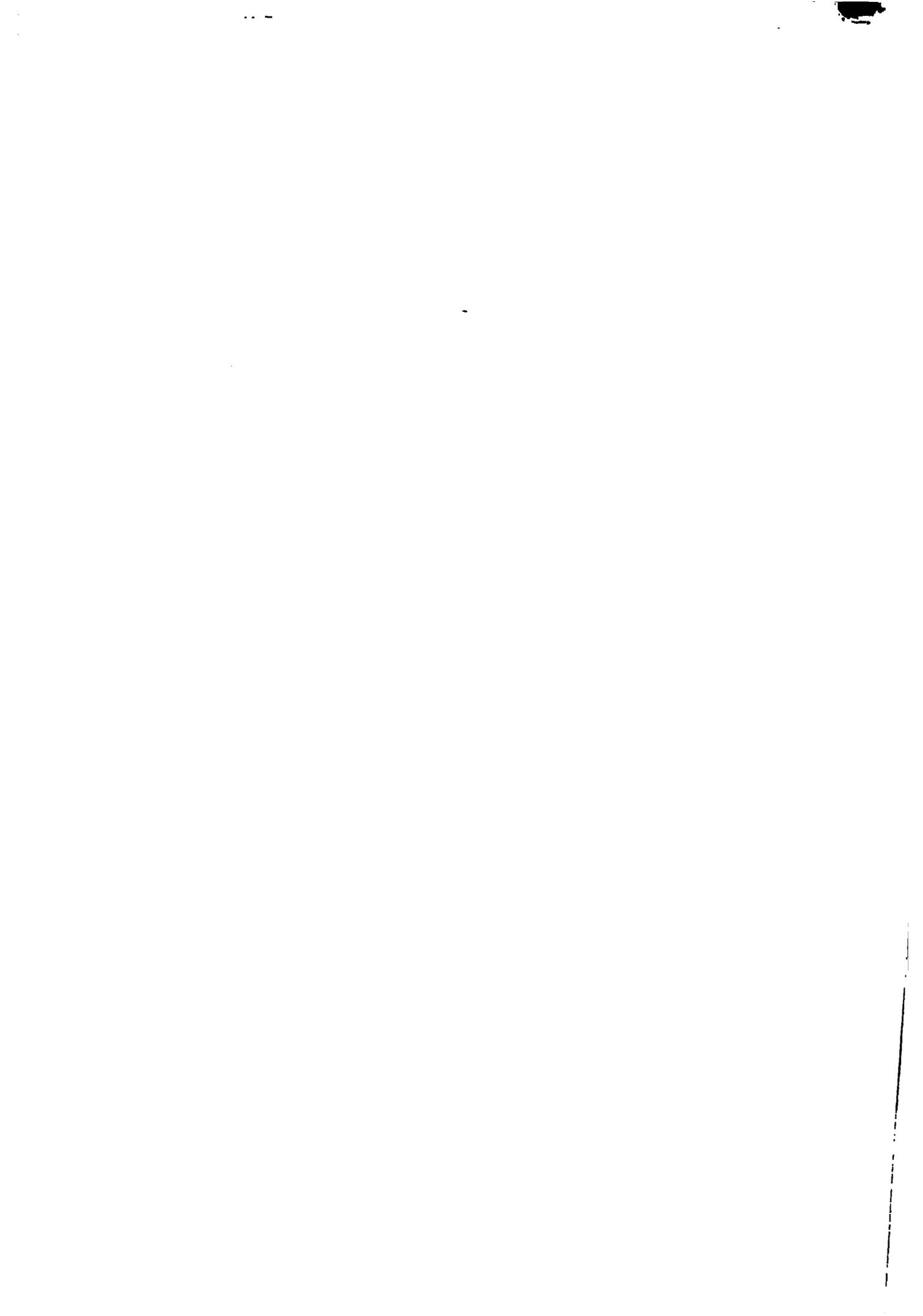
El presente documento es un resumen producto de la búsqueda, recopilación y análisis bibliográfico realizado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, desde 1980 sobre la Agroindustria en Colombia.

Desde mayo de 1982 se ha contado con la colaboración en el Proyecto IICA-OPSA de la Señora Silvia Nelly Ochoa de Pazmiño, Economista, Ph.D., que ha permitido enriquecer dichos estudios y análisis y que permitirán ampliar las bases de un diagnóstico y concepción agroindustrial para someterlo a discusión y abrir debate que se espera será de gran importancia para llegar a sentar las bases y políticas para un desarrollo concertado del subsistema.

Por otra parte la experiencia ganada al estar apoyando a PRODESARROLLO en la formulación de un Programa de Desarrollo Agroindustrial para la Zona Cafetera ha permitido reforzar los planteamientos de que el desarrollo agroindustrial sólo es posible si se logra llevar a cabo un enfoque que integre la producción con la transformación y el intercambio de bienes y todo esto en razón de los mercados demandantes.



Isidro Planella, Ing. Agr. M.Sc.  
Especialista en Agroindustria  
Oficina del IICA en Colombia



## CONTENIDO

	<u>Págs.</u>
Presentación	
Introducción . . . . .	1
Concepto . . . . .	1
Enfoque de la Agroindustria . . . . .	3
Desarrollo Agroindustrial Integrado . . . . .	6
Antecedentes Generales de la Agroindustria en Colombia	8
Principales Limitantes de la Agroindustria Nacional. .	10
Las Transnacionales y la Agroindustria Colombiana. . .	13
Aspectos Institucionales y Propuesta de Acción . . . .	19
-Propuesta . . . . .	24
-Justificación . . . . .	24
-Funciones que deben ser asignadas . . . . .	25
-Actividades que se pueden desarrollar . . . . .	26
-Characterfsticas que debe tener esta nueva estructu- ra administrativa . . : . . . . .	28
-Ventajas . . . . .	28



## CONCEPCION AGROINDUSTRIAL Y LA REALIDAD COLOMBIANA

### FRENTE AL DESARROLLO DE LA AGROINDUSTRIA

#### Introducción

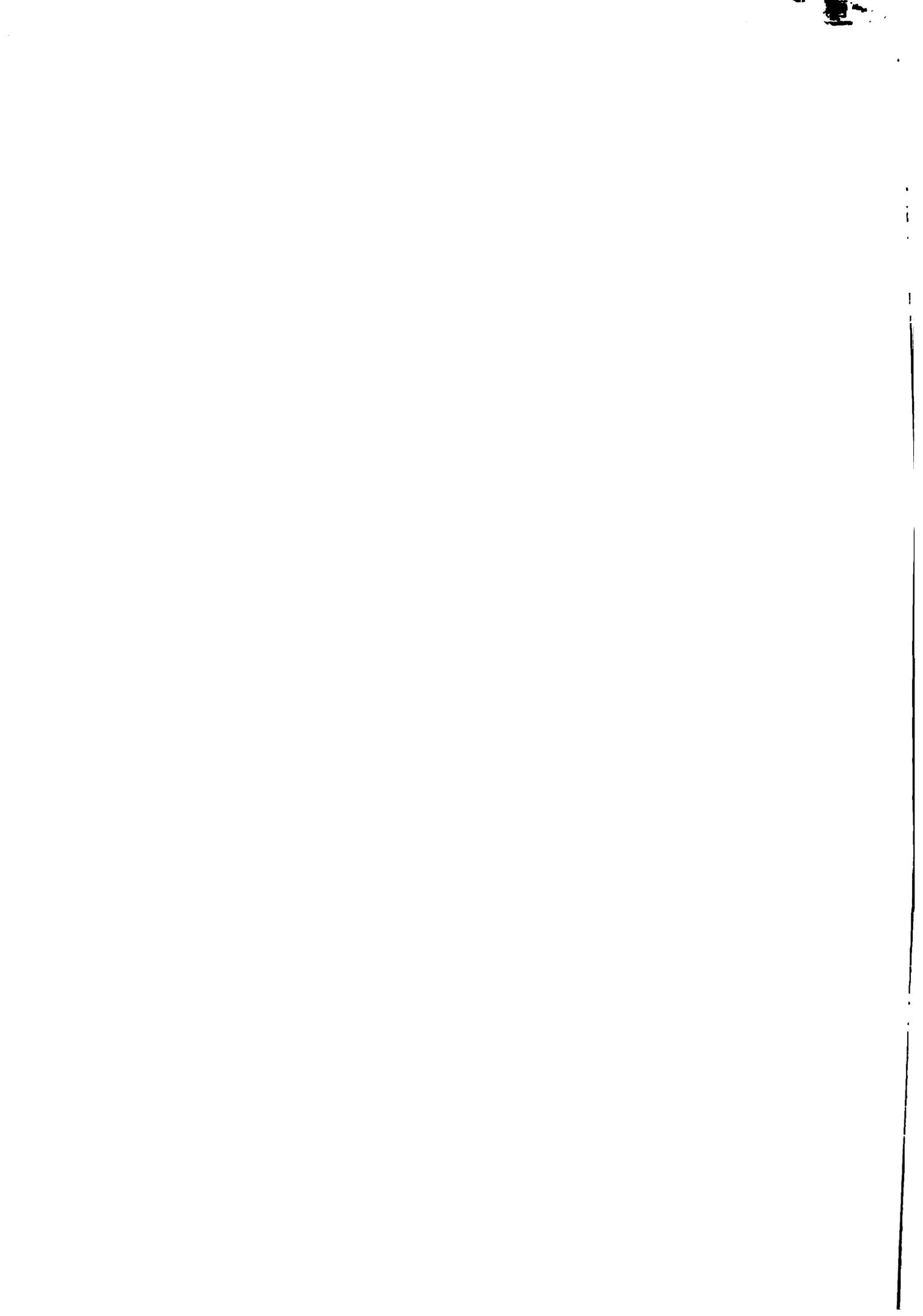
Este breve trabajo presenta los principales aspectos que hacen relación con el concepto de agroindustria, la problemática alimentaria de Colombia, las principales limitantes del desarrollo agroindustrial del país y señala a grandes rasgos algunas acciones que podrían ser consideradas a fin de lograr una buena coordinación de todo el quehacer del sistema alimentario en Colombia.

#### Concepto

En muchos textos y trabajos publicados por diversos especialistas que se han preocupado del tema de la agroindustria, han planteado diversas y variadas definiciones que generalmente coinciden y reflejan la especialidad a la cual pertenece el generador de esas definiciones. Como este tema es muy amplio y se podría considerar como un proceso dentro del desarrollo económico, no se presentará ninguna de estas definiciones sino que más bien se explicará, cuáles son las principales características de esta actividad.

El concepto de agroindustria implica el manejo, preservación y transformación industrial de las materias primas, provenientes de la agricultura, la ganadería, el sector forestal y el pesquero, orientándolas para un uso específico del consumidor.

Una de las características principales del sub-sistema agroindustrial se fundamenta en la intersectorialidad, o sea toda la integración dentro del pro-

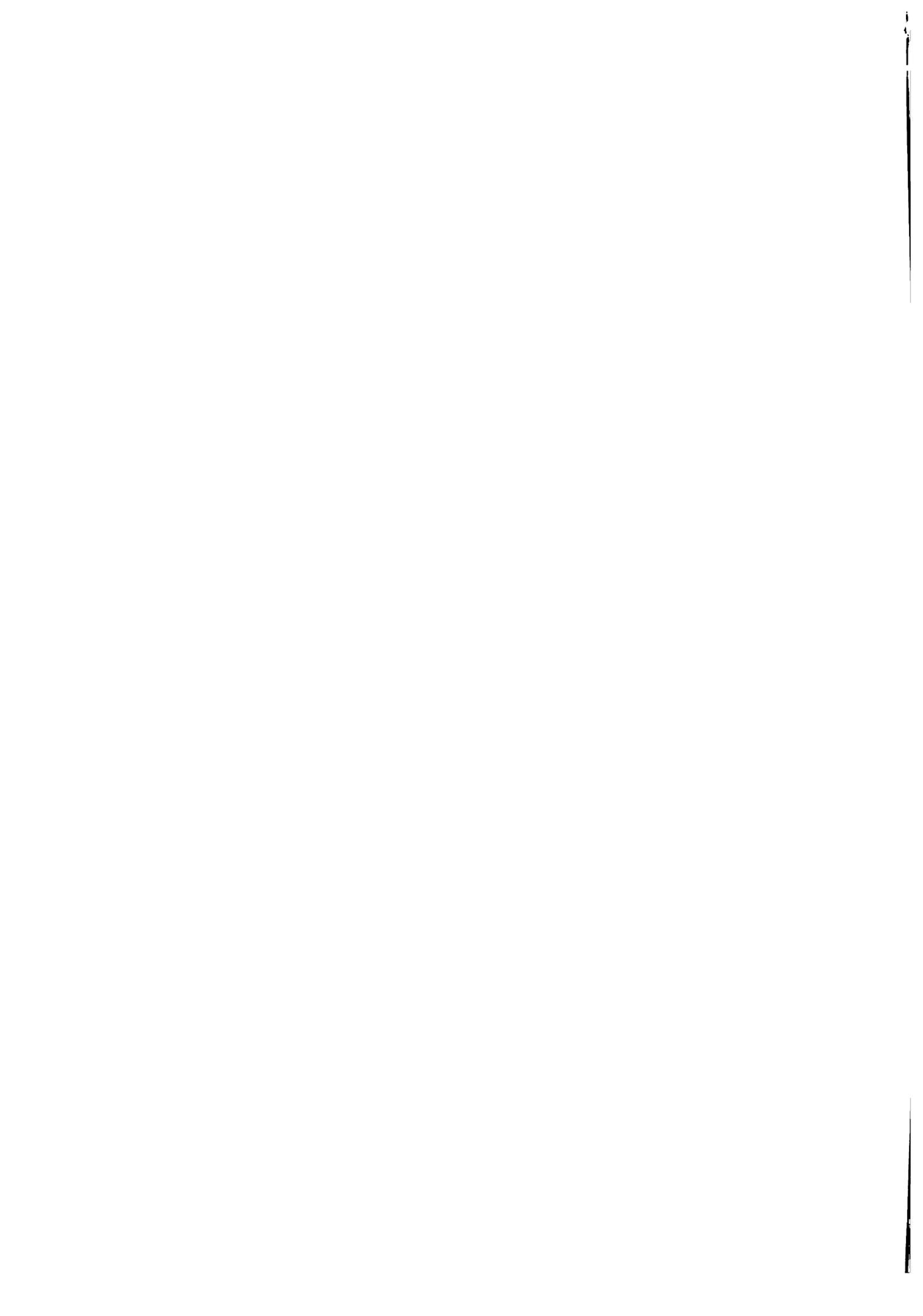


ceso de sus diferentes componentes como: productores de materias primas, acondicionamiento, transformación industrial, transporte, almacenamiento, financiación, mercadeo y comercialización. De otro lado, este sub-sistema, como un subconjunto del sistema socioeconómico y político de un Estado o Nación determinada, es un sub-sistema abierto, compuesto por diferentes elementos como los anotados en el párrafo anterior y sujetos y todos los vaivenes inherentes al sistema político-social y económico, tanto interno como del conjunto internacional.

Por esto, el proceso implica un conocimiento muy cabal de los mercados demandantes de productos frescos, semiprosesados o elaborados. Por último, requiere de un conocimiento y aplicación de la ciencia y la tecnología de alimentos, de las técnicas de comercialización y de la ciencia y técnicas de la producción de materias primas, las cuales deben poseer características definidas de acuerdo al manejo industrial que se le dé y de una estrecha coordinación y colaboración entre el sector público y privado, sobre la base de unos lineamientos claros y precisos de políticas que la orienten.

La transformación de los productos, materias primas de los sectores señalados, podemos considerarla de tres niveles:

- (A) Nivel de transformación cero (0) en el cual los productos son conservados sin sufrir cambio en sus tejidos o estructura. Ejemplo: almacenamiento de granos, almacenamiento refrigerado de huevos, pasteurización de leche, beneficio y almacenamiento de carnes, etc..
  
- (B) Nivel de transformación uno (1) en el cual los productos son transformados en una etapa primaria. Ejemplo: harinas de cereales, productos lácteos diversos (quesos, yogurt, leche en polvo, mantequilla), pulpas de frutas, aceites y grasas, etc..

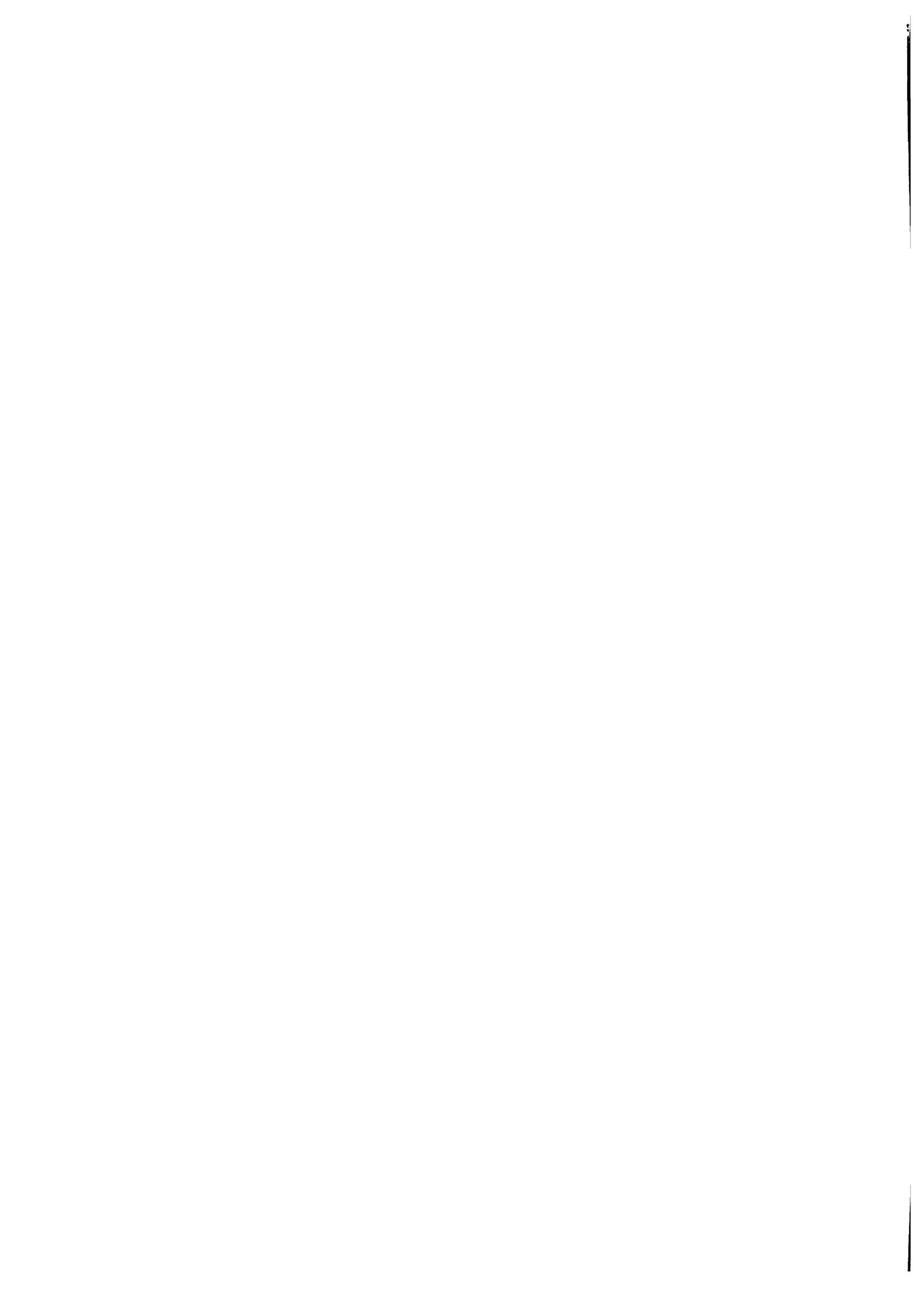


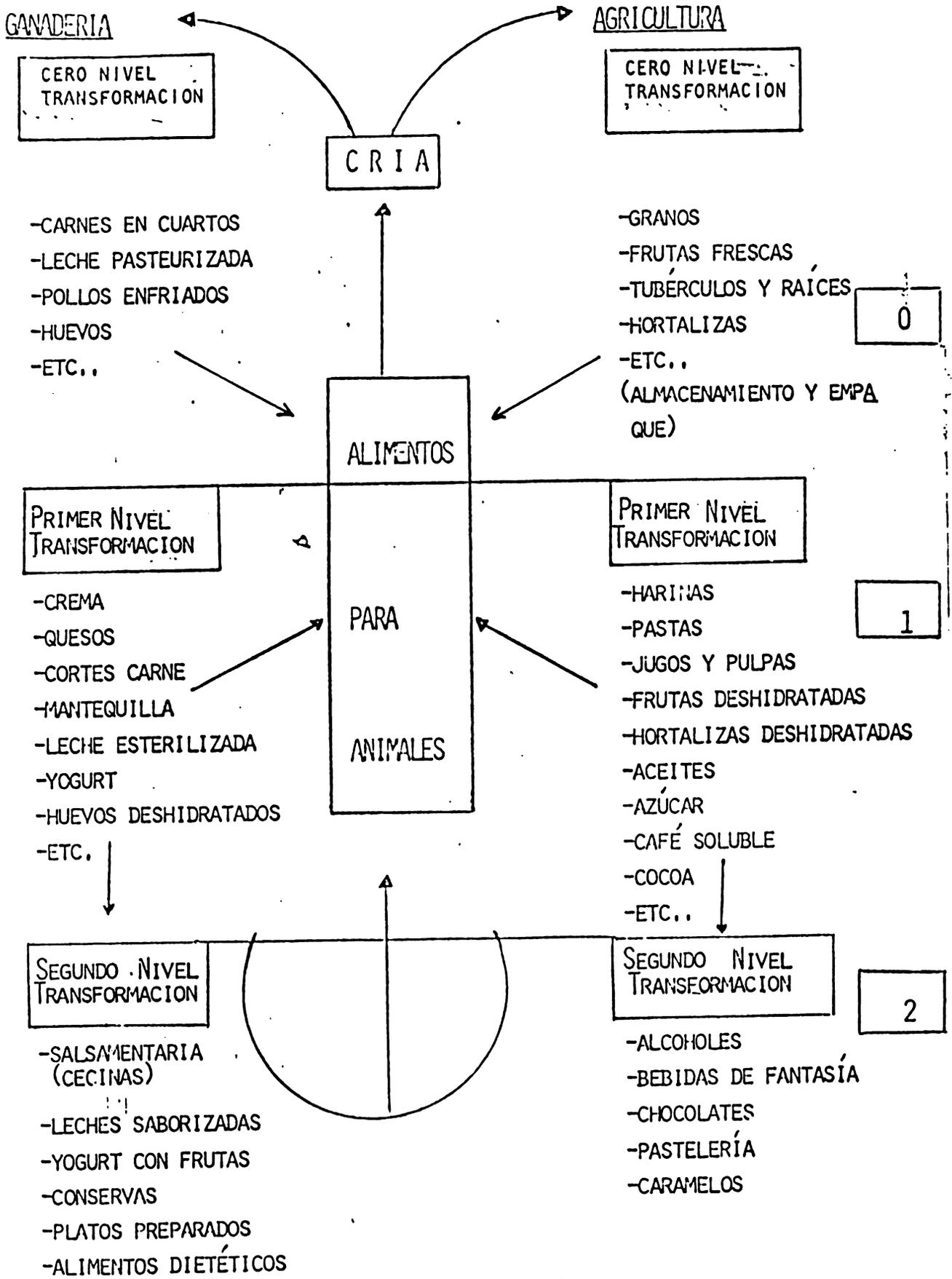
- (C) Nivel de transformación dos (2) en el que la modificación del producto va acompañada de combinaciones de productos transformados y semiprocesados. Ejemplo: conservas de diverso tipo, platos preparados, alimentos dietéticos, embutidos, pastelería, etc.. A su vez, se tienen las interconexiones entre procesos a través del aprovechamiento de granos, subproductos o productos secundarios que suministran la materia prima para la industria de alimentos para animales. De la crfa de animales se obtienen subproductos que se usan como abonos o materias primas para otros procesos agroindustriales (Ver Gráfico No. 1).

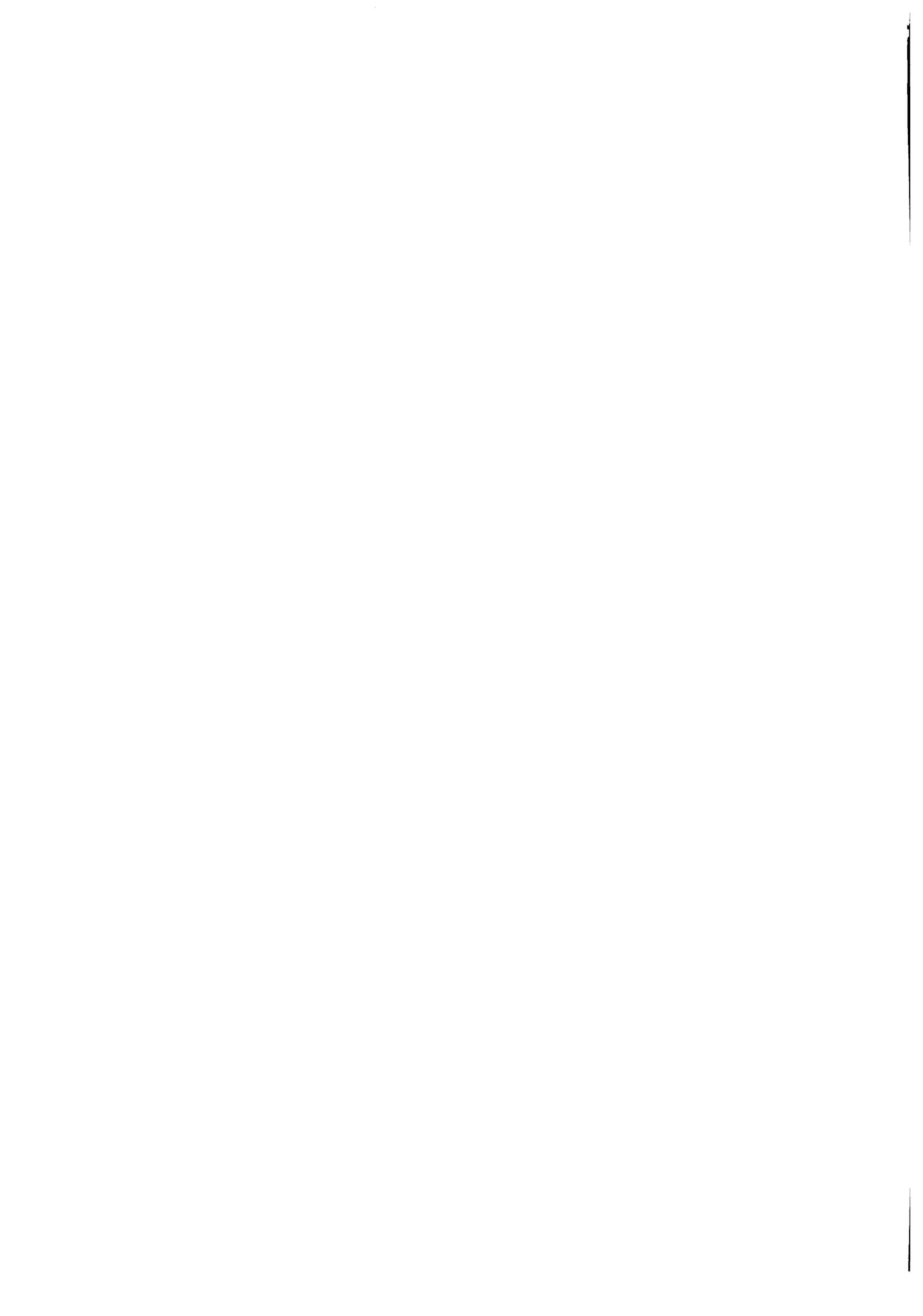
Como estamos explicando los diversos niveles de transformación de los productos alimenticios, esta explicación se puede aplicar a los productos del agro que no son alimenticios. Así por ejemplo en el caso del algodón cuya fibra constituye la materia prima para la industria textil. También se puede observar los tres niveles de transformación con el agregado de que un subproducto de él constituye materia prima para la agroindustria alimentaria, como lo es la semilla de la cual se extrae un aceite comestible.

### Enfoque de la Agroindustria

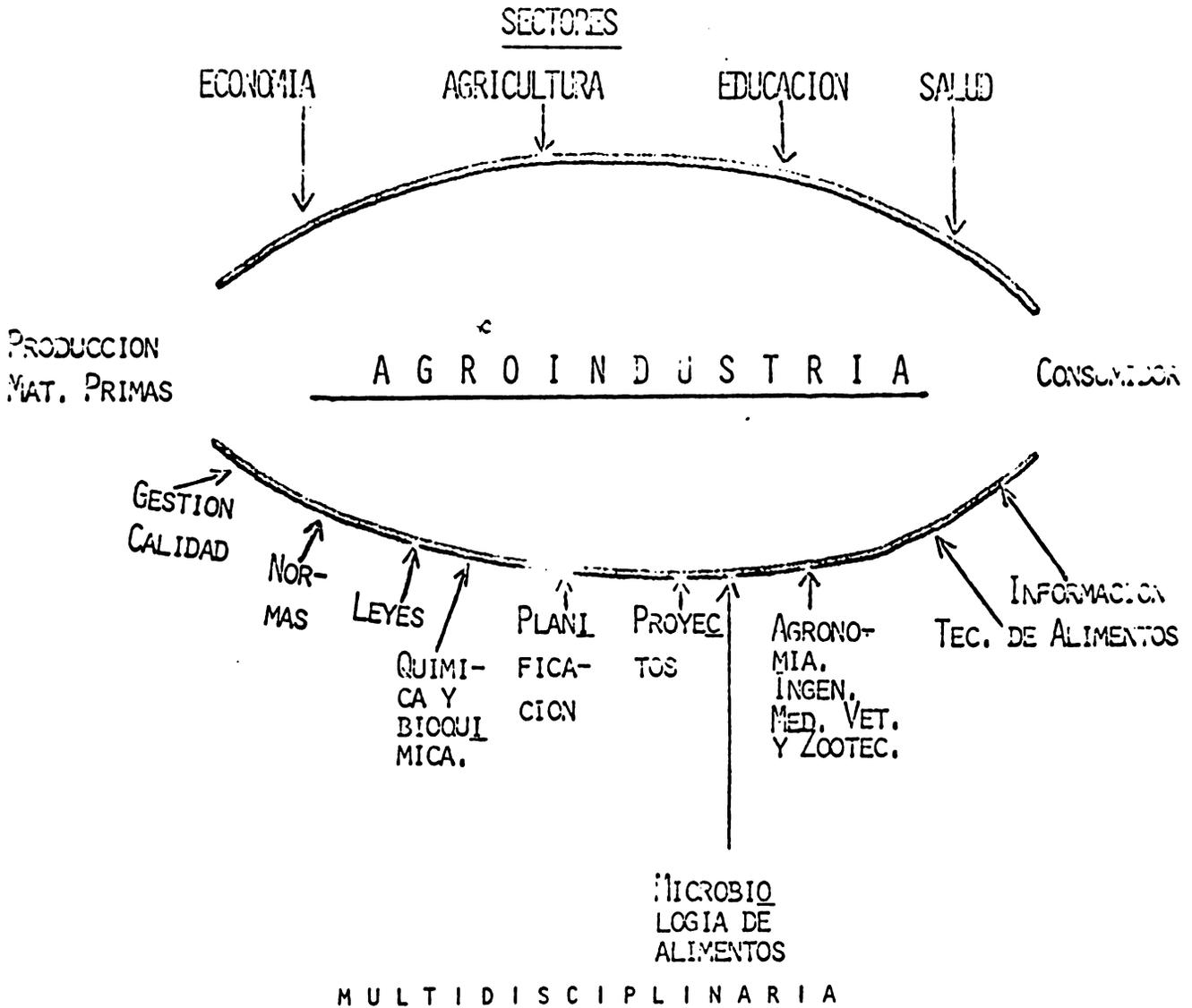
El enfoque de la actividad agroindustrial requiere de una acción multidisciplinaria, multisectorial e interinstitucional (Ver Gráfico No. 2). En dicho gráfico se presentan, por una parte, los cuatro sectores más importantes que tienen relación con la actividad agroindustrial. A través de ellos nacen una serie de acciones que tienen incidencia directa en la actividad agroindustrial de un país como son los sistemas de normalización, control y certificación de los productos, las políticas de precios, la política fiscal, la política de crédito, el sistema de enseñanza superior y capacitación relacionadas con la agroindustria y la ciencia y la tecnología de alimentos, el sistema







ENFOQUE AGROINDUSTRIAL  
INTERSECTORIAL E INTERINSTITUCIONAL





de información agropecuaria de tecnología de alimentos y de agroindustria, las informaciones de mercado y precios, las políticas alimentarias y de nutrición, entre otros. Todos ellos influyen en mayor o menor grado en el desarrollo de las actividades que inciden en el desarrollo de la agroindustria. Normalmente esta situación es compleja y difícil de comprender en su totalidad, lo que hace que muchas de las actividades y acciones destinadas a impulsar la agroindustria se encuentren dispersas en numerosas unidades de los distintos ministerios que representan los distintos sectores de la economía.

### Desarrollo Agroindustrial Integrado

El enfoque agroindustrial presentado en el título anterior, da una idea de la complejidad de la acción agroindustrial. Ello sugiere que su desarrollo debe integrar las acciones de producción de las materias primas y las acciones de transformación y ambas en función y vinculadas al mercado, sea este regional, nacional o internacional. Al conocer las necesidades de los consumidores, sus hábitos, características culturales y necesidades nutricionales se podrá inferir qué tipo de producto y con qué grado de transformación será demandado. Asimismo se podrán detectar las acciones de la competencia mundial y detectar las posibilidades productivas de las áreas susceptibles para poner en marcha los proyectos específicos integrados sobre agroindustria. Pero esto no es todo, ya que se requiere de planificación, acción que, como se señaló, debe ser multidisciplinaria, intersectorial e interinstitucional. Esta planeación requiere de muchas acciones interdependientes como son aquellas de ciencia y tecnología de alimentos de gestión empresarial, de educación y capacitación, de leyes, de investigación y desarrollo, de agronomía, entre otros.

Los intentos de desarrollo agroindustrial han sido esfuerzos aislados propiciados por los sectores agrícola o económico-industrial que al no tener la visión de conjunto de todo el fenómeno han resultado en éxitos parciales y de escaso efecto en la economía y no han podido orientar ni al estado ni al sector privado en estas materias.



Existe en Colombia y varios países del Continente la idea tradicional en muchos sectores de que la transformación de alimentos o materias primas del agro (nivel 0, 1 y 2) debe utilizar las materias primas excedentes (a veces se habla de desechos) o la producción existente. Con este criterio se impulsan a veces políticas de incremento de producción para disponer de materias primas y luego pensar en transformarlas. Este enfoque trae como consecuencia el fracaso de la iniciativa del proyecto o bien la planta agroindustrial ya puesta en marcha no puede competir con producciones que tradicionalmente van al mercado de transformación (Nivel 0).

Un enfoque moderno sistemático en que se integren esfuerzos como el señalado, permite introducir en el sistema agropecuario, vínculos físicos como son, establecimiento de esfuerzos agroindustriales integradas en las áreas de producción permitiendo el desarrollo regional; vínculos tecnológicos como son el mejor uso económico de las tecnologías disponibles y la generación de investigación y vínculos empresariales que permiten desarrollar diversos modelos de empresas como son tipos de asociaciones que posean la tierra y las plantas de transformación, plantas industriales con propiedad agrícola, establecimiento de contratos entre grupos de productores con las plantas transformadoras o bien agricultores que sean socios de las industrias.

Lo anterior permite que el productor, sea pequeño o grande, se especialice, ya que las materias primas que tienen un predeterminado uso deben ser de calidad comercial y organoléptica, óptimas para el grado de transformación que se requiera y a un precio razonable que sería más equilibrado en la medida que los costos de producción sean más bajos por una mayor eficiencia de la producción.

Todo este contexto de desarrollo agroindustrial integrado debe por supuesto, obedecer a las políticas económicas, científicas, educacionales, de salud y de comercio exterior que se fije el gobierno.



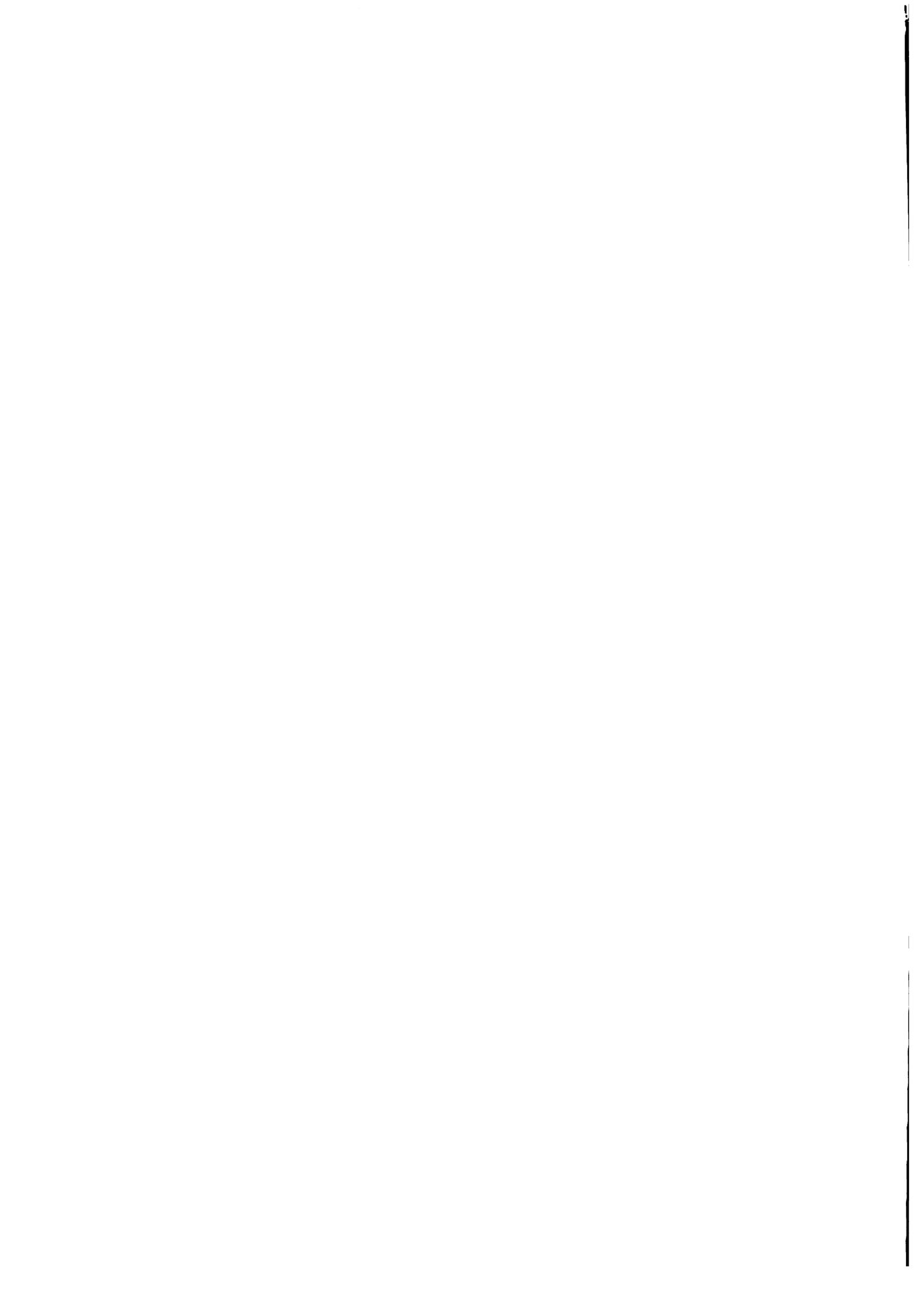
Como estos conceptos están poco difundidos es imperativa la organización de un equipo profesional multidisciplinario del más alto nivel académico que en un principio puede ser reducido para ir creando y estableciendo los lineamientos básicos, difundiendo conceptos y poniendo en marcha acciones que deben ser el resultado de trabajo en equipo.

### Antecedentes Generales de la Agroindustria en Colombia

En Colombia la agroindustria alimentaria con los subsectores agropecuarios de comercialización, transporte, comercio y pesca, constituye lo que se denomina el Sistema de Alimentos. Si miramos la agroindustria alimentaria y hacemos un análisis de ella, de acuerdo con la información proporcionada por el DANE que clasifica la industria manufacturera de alimentos de acuerdo a la Clasificación Internacional Industrial Unitaria (CIIU) divide este subsector industrial en doce áreas:

- 3111 Matanza de ganado, preparación y conservación de carnes.
- 3112 Fabricación de productos lácteos.
- 3113 Envase y preparación de frutas y legumbres.
- 3114 Elaboración de pescado crustacios y productos de agua.
- 3115 Fabricación de aceites y grasas vegetales y animales.
- 3116 Productos de molinería.
- 3117 Productos de panadería.
- 3118 Ingenios y productos de azúcar.
- 3119 Elaboración de cacao y chocolates.
- 3121 Elaboración de productos alimenticios diversos.
- 3122 Elaboración de alimentos para animales.
- 3123 Elaboración de compuestos dietéticos y otros.

Si mantenemos la explicación conceptual antes señalada, no podríamos concluir que lo señalado por las estadísticas colombianas son referidas a agroindustria por cuanto mucho de las áreas de la clasificación CIIU en Colombia no



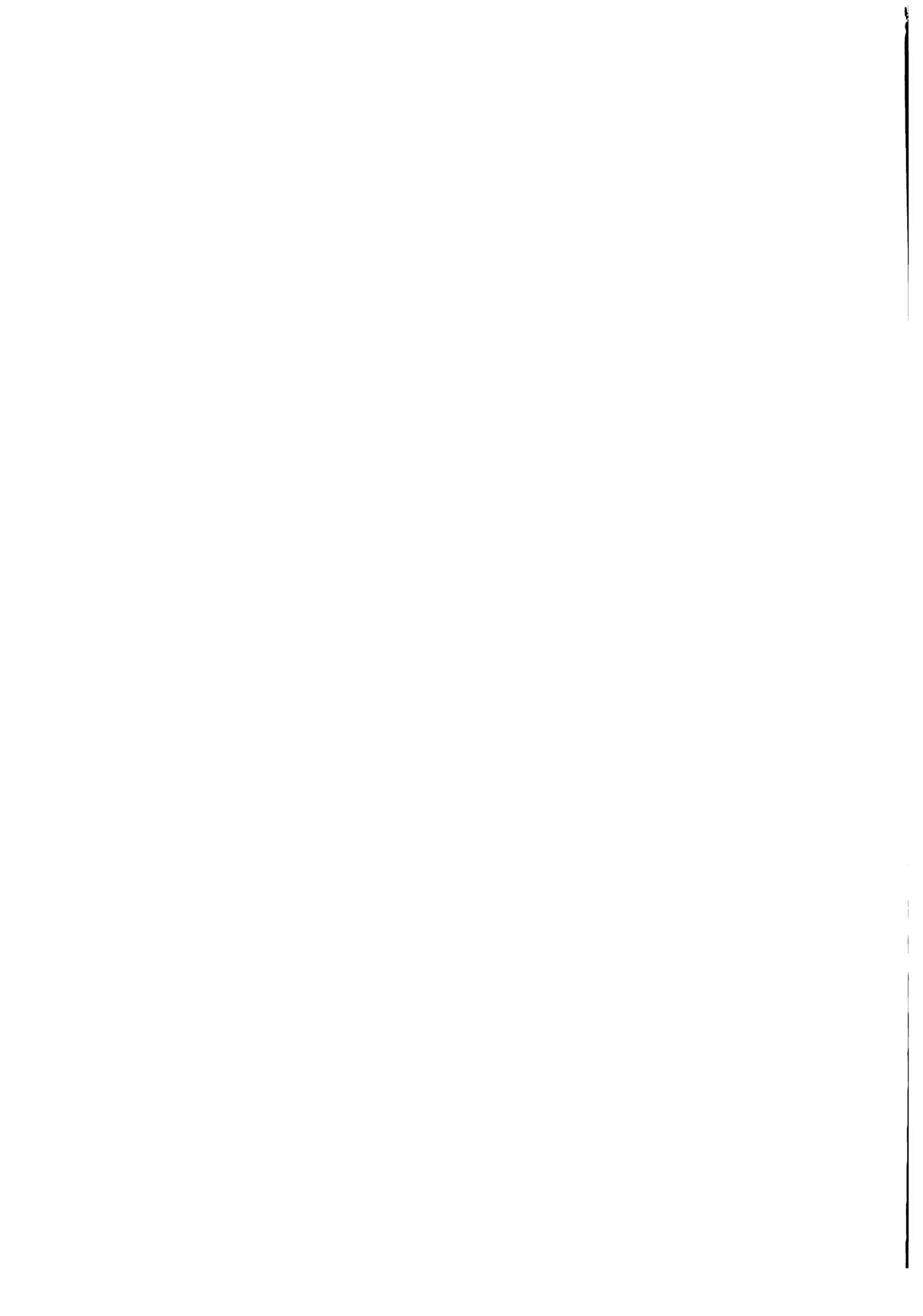
están debidamente integradas con el sector productor de materias Primas. De todas maneras, es importante señalar que este subsector industrial manufacturero de alimentos expresado como agroindustria alimentaria, tiene un rol muy importante en su participación en el sector manufacturero industrial nacional.

En 1980 este subsector contribuyó con el 3.2% del PIB y participó con el 8% del producto final del sistema de alimentos. En relación al empleo las últimas cifras del año 1979-80 señalan que generó alrededor del 14% del empleo, compró alrededor del 33 al 34% del valor del consumo intermedio y aportó entre el 23 y el 25% del valor de la industria manufacturera. El valor agregado creció a una tasa del 4.9% en el período de 1960-1976.

Las empresas según Araya, et. al.<sup>1/</sup> de alimentos para animales, leche y productos lácteos, productos a base de cereales, aceites y grasas, representan los grupos más dinámicos de la industria alimentaria y tienen una fuerte participación del capital extranjero. El 82% de su producción está representado por productos en los cuales las firmas extranjeras controlan al menos un 25% del mercado nacional total.

Existen otras áreas como son las representadas por las empresas de frutas y hortalizas, de pescados y mariscos que están muy subdesarrolladas frente al potencial de materias primas que el país puede producir. Es así que la primera representa una contribución a la producción bruta manufacturera alimentaria del 0.6% en 1976 y la segunda representa un 0.5%. Según las últimas informaciones del año 1979-80 estas cifras no habfan sobrepasado la unidad.

<sup>1/</sup> Araya, M. et. al. Gestión tecnológica en la Industria Colombiana de Alimentos. Universidad del Valle. v. 1. 1976. pp. 295.



Toda la industria manufacturera de alimentos de Colombia está compuesta por aproximadamente 1200 firmas (DANE, 1979), cuya producción bruta total alcanza alrededor de tres mil millones de dólares. Como referencia podemos indicar que la Empresa PURINA, Firma Internacional de elaboración de alimentos para animales, tuvo ventas en 1977 de 3.800 millones de dólares en el mundo.

El desarrollo de la industria alimentaria se ha caracterizado por una centralización en la localización de las empresas. Es así que el 34% de toda la industria alimentaria está localizada en la capital. El 77% de toda la industria está localizada en las capitales. En las cuatro grandes capitales se localiza el 68% de toda la industria. (Ver Cuadro No. 1).

A pesar del crecimiento observado en los últimos diez años del subsector manufacturero de alimentos y de los adelantos de la presentación de muchos productos elaborados, ello no refleja toda la realidad del sector agroindustrial. Es así que el 30% de la leche fluida aún se consume cruda en el país. Los embutidos nacionales resultan más caros que los importados, existen muy pocas normas sobre alimentos (330) siendo más de la mitad de ellas de carácter obligatorio, pero no todas se cumplen.

Según la SAC en 1978 el porcentaje de industrialización de las hortalizas era de 1.4%, el de la leche 25%, el de frutas el 14% el de los productos de origen acuático del 19%. El proceso de transformación cero de frutas y hortalizas frescas, tubérculos, bulbos y raíces, es casi nula, siendo esta la principal razón de las altas pérdidas post-cosecha de estos rubros.

### Principales Limitantes de la Agroindustria Nacional

1. Los distintos organismos rectores de la ejecución tienen una conceptualización diferente en cuanto a agroindustria y a desarrollo agroindustrial.



Cuadro No. 1

## EMPRESAS EN AREAS URBANAS\*

---

ANTIOQUIA	116		
Medellín		98	84.5%
ATLANTICO	100		
Barranquilla		100	100%
BOYACA	20		
Tunja		12	60%
CUNDINAMARCA	330		
Bogotá		287	87%
VALLE	174		
Cali		90	52%
TOTAL PAIS	1184		
TOTAL EN CIUDADES CAPITALES	913 = 77%		

---

Fuente: DANE, 1977.  
 (Isidro Planella, IICA-Colombia, 1980)



2. No existe una permanente investigación científica que aporte y dinamice al sector agropecuario colombiano. Especialmente en las áreas económica y de tecnología de alimentos en particular, en lo referente a procesos aplicables a productos tradicionales y autóctonos de potencial absorción por parte del mercado internacional.

3. No existe una acción directriz efectiva que permita una adecuada coordinación, desarrollo y fomento de todas las acciones que se deben impulsar, sean o no del sector agrícola, para el cumplimiento de los objetivos y estrategias planteadas.

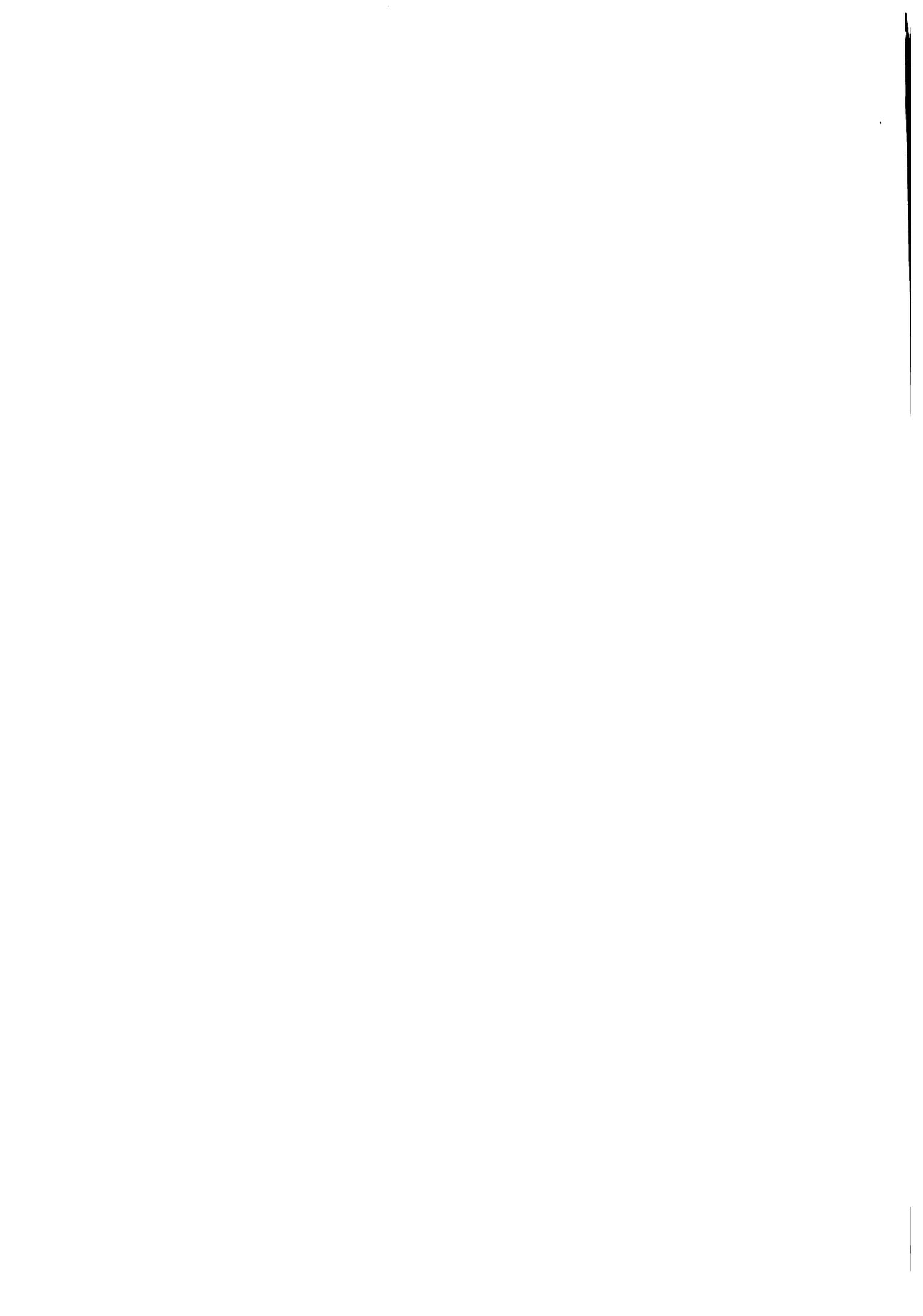
4. El país posee recursos abundantes de potencial uso agroindustrial que se están estudiando parcialmente y no se están desarrollando.

5. Existe un sinnúmero de instituciones (no menos de 20 sólo en Bogotá) que están trabajando en agroindustria en forma descoordinada entre sí y muchas veces ignorándose unas a otras.

6. Existe una gran cantidad de información tecnológica referente a materias primas, procesos, sistemas de control, normas, etc., que se desconocen y, por tanto no llegan a ser utilizadas por la industria alimentaria y el agricultor.

7. El sistema de control de alimentos sea sanitario (Ministerio de Salud) o de calidad comercial (Ministerio de Desarrollo) si bien tiene las herramientas legales para actuar activamente, lo hace en forma restringida.

8. Por falta de infraestructura de caminos, electrificación, almacenaje, red de frío, comunicaciones, entre otras, las inversiones en agroindustria, en los últimos años, se han realizado en las 4 ciudades más grandes del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla). Estas ciudades han absorbido el



59% de los recursos financieros disponibles. El número de proyectos de inversión nuevos habrían sido escasos.

9. Las industrias de azúcar, aceite, cereales (molinos, obtención de almidón, cereales para desayuno), bebidas y café soluble, entre otras, son empresas que usan tecnología moderna y de alta producción. La mayoría pertenece a filiales de empresas transnacionales. El resto de las industrias tales como la mayoría de las pasteurizadoras de leche, de queso, elaboradoras de frutas, deshidratadoras, de beneficio y elaboración de productos cárneos, de helados, entre otros, corresponde a empresas pequeñas o medianas que presentan deficiencias en lo sanitario, organoléptico, en el uso de personal calificado, en la aplicación de sistemas de control de calidad, en el uso de normas, en la aplicación de tecnología de procesos, entre otras.

10. En gran proporción, la industria alimentaria está localizada en los centros de consumo y se abastece de materias generalmente en los mercados urbanos locales.

11. Es escasa la integración industria-campo. Esto provoca que los flujos de materias primas sean discontinuos y no existan variedades apropiadas para la industrialización.

#### Las Transnacionales y la Agroindustria Colombiana

Según su estudio realizado en 1976 por el DANE, aproximadamente la mitad de la producción manufacturera de alimentos colombiana, es realizada por firmas con inversión extranjera directa. Para 1970 la industria alimentaria ocupaba el cuarto lugar en importancia, dentro del monto de inversión extranjera por sectores (9.1% del total).



Betancourt<sup>2/</sup> señala al respecto:

"Si bien es cierto que el número de establecimientos del sector es bastante grande, también lo es, que los más importantes tienen capital extranjero en su totalidad o de manera parcial. La información obtenida señala 19 empresas con participación de dicho capital, entre ellas: cuatro pasteurizadoras de leche pertenecientes a los mismos socios extranjeros; dos productores de grasa, además de una dedicada a producir "chitos" y artículos similares. Se encuentra también en el sector sociedades productoras de leche en polvo, conservas, mermeladas, concentrados alimenticios a base de maíz, legumbres, etc., productoras de dulces y similares. La inversión extranjera registrada para el sector ha entrado de manera más o menos regular a partir de 1938".

"Entre las más importantes empresas se hallan: Maízena 1943; CICOLAC e INPA en 1945; Quaker en 1953; Fruco en 1961; California en 1963, etc."...

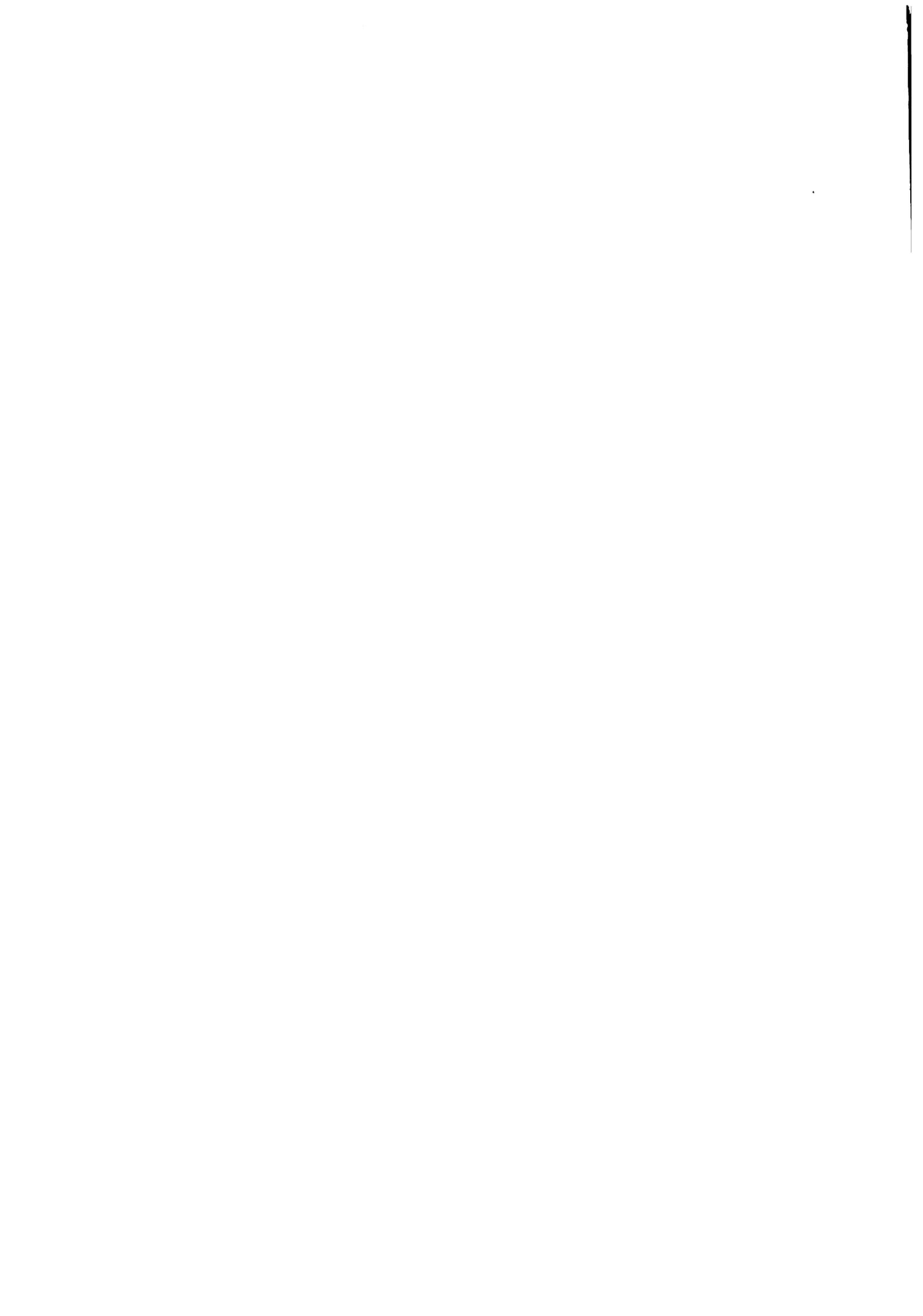
Arango<sup>3/</sup> señala que:

"Para 1970, en una muestra de 421 establecimientos que representan el 95% de la inversión extranjera directa, el 59.7% del capital total era de origen externo. Esto ubicaba a la rama de alimentos como la cuarta en orden de importancia para este tipo de inversión en la industria. Para 1975 el 25% de la producción era realizado en estas firmas, lo mismo que el 29.6% del valor agregado (no incluye bebidas). Asimismo generaba el 17% del empleo. Para 1973 el promedio de personal por planta nacional era de 71 y el promedio para las empresas con inversión extranjera directa era de 187 personas".

Las empresas colombianas con inversión extranjera corresponden generalmente a filiales de empresas transnacionales tales como NESTLE, QUAKER OATS, CORN PRODUCTS, COCACOLA, UNILIVER, entre otras. Estas empresas tienen a lo menos el 25% del mercado de diferentes productos, además la mayoría de sus

<sup>2/</sup> Betancourt, Miguel. "Inversión extranjera en Colombia". Boletín Mensual de Estadística, DANE (239). Bogotá, 1967.

<sup>3/</sup> ARANGO, Juan Ignacio. "Inversión Extranjera en la industria manufacturera colombiana". Boletín Mensual, DANE (302). Bogotá, Septiembre, 1976.



productos son para el estrato de población de mayores ingresos, sea por su alto valor o por ser productos no populares. En el Cuadro No. 2, se señalan algunos productos y su tanto por ciento en el total nacional.

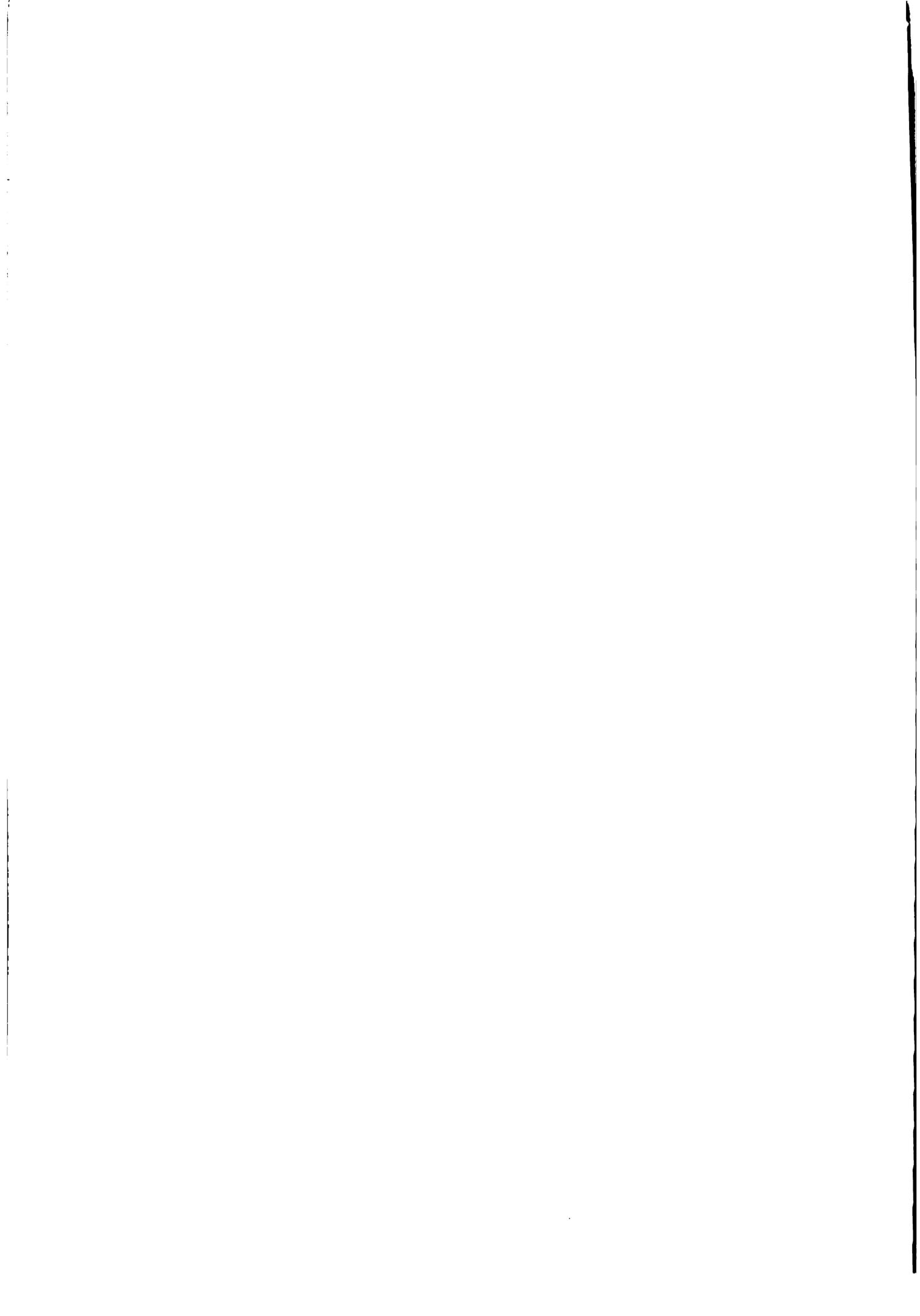
Junto a lo anterior y a modo de ilustración valga señalar que las ventas de la NESTLE (42 filiales) y UNILIVER (74 filiales) en 1977 fueron US\$8.400 millones y US\$16.000 millones respectivamente. El PNB de Colombia para ese mismo año fue de US\$13.000 millones. Según estimaciones preliminares de las Naciones Unidas sobre las 170 principales firmas agroalimentarias operando en el mundo en 1974, 85 (50%) tenían su sede en Estados Unidos; 52 (31%) en los países de la CEE; 25 (15%) en Japón, 6 (3%) en Canadá y sólo una en Australia y otra en Argentina. Según estudios de Arroyo<sup>4/</sup>: "100 conglomerados agroalimentarios manipulan alrededor del 40% de la producción mundial en el sector, es decir, 145 mil millones de un total de 330 mil millones de dólares. La firma transnacional alimentaria "tipo" tiene una cifra de negocios de 1.500 millones de dólares, un activo total de 900 millones, beneficios netos de 44 millones y capital circulante de 84 millones de dólares".

En el mismo trabajo, el doctor Arroyo señala que:

"La presencia de firmas agroalimentarias impone hábitos alimenticios de los países industrializados mediante la oferta de un mismo producto, pero diferenciado y publicitando bajo diversas marcas según técnicas de transformación, presentación, empaque y mercadeo propias de los países desarrollados; subproductos sofisticados de carne, leche y aceite, cereales de desayuno, platos preparados o congelados, confitería, bizcochos, bebidas y jugos, etc."

"Estos alimentos de lujo, en relación al conjunto de la población, son de alto valor agregado y de rentabilidad mayor que los alimentos básicos de la población. Esta rentabilidad elevada se debe al control oligopólico de los mercados urbanos de altos ingresos que las filiales de firmas transnacionales logran ejercer en los países donde

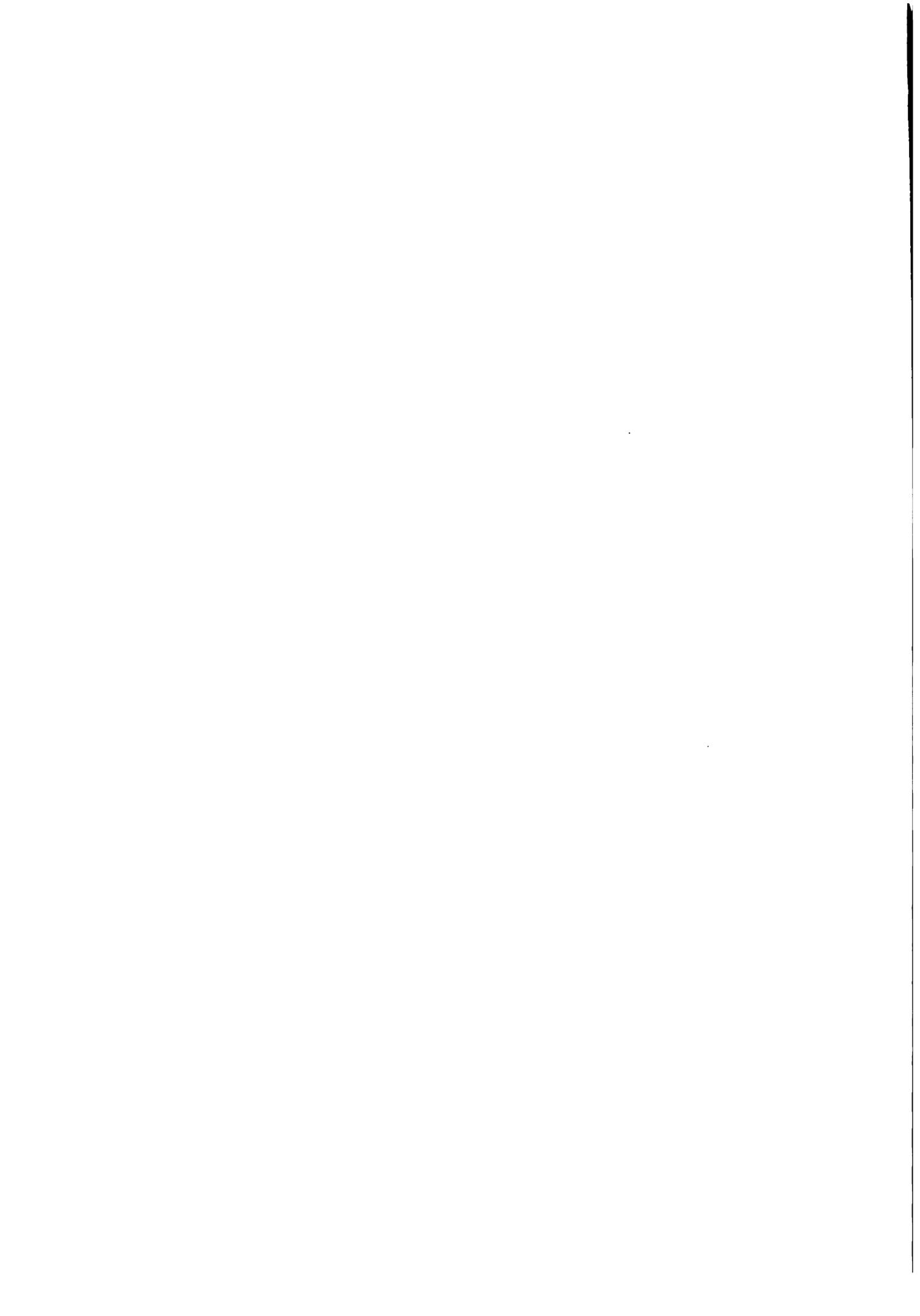
<sup>4/</sup> Arroyo, Gonzalo. "Firmas transnacionales agroindustriales, reforma agraria y desarrollo rural". SARH, México, Documento de Trabajo para el Desarrollo Agroindustrial No. 1. 1979.



Cuadro No. 2 Productos alimenticios elaborados por una sola empresa con inversión extranjera, 1972

Producto	% del total nacional
Camarones salados	100
Pescado salado	100
Alimentos para animales	80
Morcillas envasadas	99
Jamoneta envasada	84
Forrajes	77
Almidón	98
Avena prensada	98
Harina de cereales	81
Cereales expandidos	100
Almidón de maíz	100
Maní salado	91
Leche condensada	100
Café soluble	79
Aceite de ajonjolí	88
Leche en polvo	79
Queso curado	98
Yogurt	82

Fuente: Araya, M. et. al. Gestión tecnológica en la Industria Colombiana de Alimentos. Universidad del Valle v. 1. pp. 295. 1976.



la competencia de firmas agroindustriales nacionales es baja. Si la competencia existe inicialmente, ésta puede ser eliminada mediante la adquisición de las agroindustrias locales y acudiendo también a técnicas publicitarias experimentadas anteriormente en Estados Unidos y Europa".

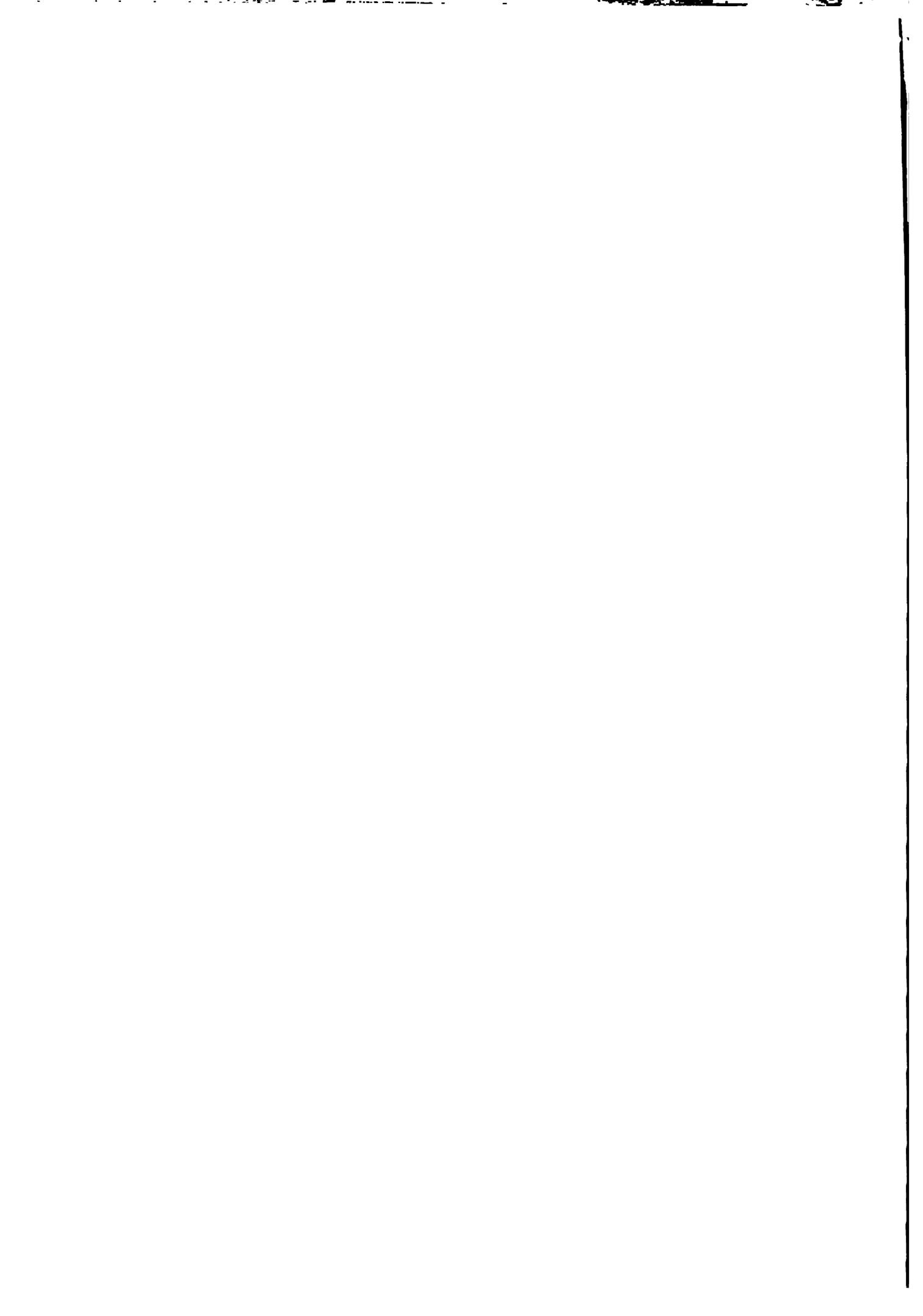
En otros párrafos del trabajo agrega:

"Debido a la alta tasa de ganancia obtenida por las filiales en estos últimos países (Brasil, México, Venezuela, Filipinas, Indonesia), sería plausible afirmar que entonces se opera una aceleración en la implantación de nuevas firmas de alimentos en el Tercer Mundo. Sin embargo, las cifras del flujo de stocks de capital hacia estos países no parece apoyar totalmente esta hipótesis. Hay sin embargo algunas excepciones".

"La primera se da en los países grandes, es decir, con mercados potenciales considerables, con recursos naturales abundantes y una población elevada. Allí se siguen implantando nuevas filiales de grandes firmas agroalimentarias porque dentro de la estrategia de multinacionalización esos mercados son demasiado grandes, en cualquier tipo de coyuntura económica, para dejarlos de lado. Por supuesto, esta implantación supone condiciones políticas favorables al capital extranjero. Es el caso de India, Filipinas e Indonesia, en Asia; hasta cierto punto de Nigeria y Egipto, en Africa; de Brasil, México y aún Venezuela, en América Latina".

"Una segunda excepción se da en los países limítrofes de las grandes naciones industrializadas, donde también se observa una expansión de firmas de alimentos. Un ejemplo es Centroamérica y hasta cierto punto del Caribe, algunos países del Medio Oriente, Singapur, Hong Kong y Corea del Sur, en Asia. Ahí aparecen alimentos preparados de alto valor agregado (cereales de desayuno, papas fritas, pan en algunos países de Asia, donde la dieta tenía como base el arroz, etc.) semielaborados y/o casi listos para servirse, expendios directamente al público en supermercados o en algunos restaurantes (McDonalds, Burger King, Kentucky Fried Chicken, etc.), reproduciendo así un modelo de consumo propio sobre todo de los Estados Unidos".

"Una tercera excepción se da en lo que toca a ciertas materias primas agrícolas que continúan teniendo un valor estratégico o que en ciertos casos seleccionados, permiten obtener un alto precio en los mercados, de los países ricos. Por ejemplo, oleaginosas como la soya (aceite y torta para el ganado), carne (Centroamérica, países del Mediterráneo), frutas y legumbres en países limítrofes de los grandes mercados (Norte de México, Centroamérica, próximos a Estados Unidos y



Marruecos y Túnez en el Mediterráneo), flores y mariscos".

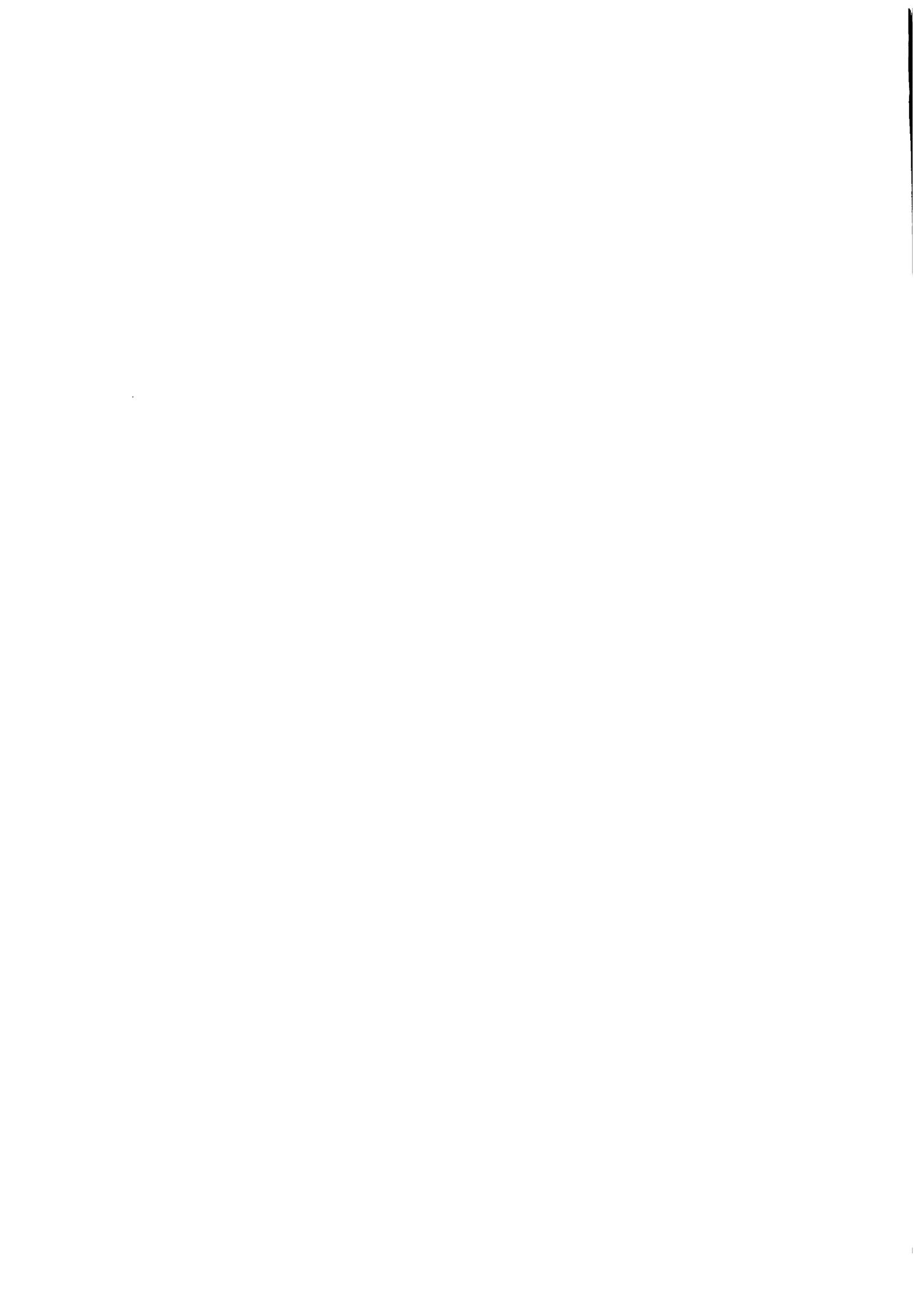
"Una cuarta excepción se da en países en que nuevas tierras pasan a ser cultivadas y en que los países huéspedes acogen a las filiales de firmas extranjeras que buscan la explotación directa de tierras para productos de exportación. Es decir, que es una política coyuntural más bien opuesta a la tendencia general de las transnacionales, observada en los años 60, a abandonar la producción directa de tierras. Standard Fruit Co., en Centroamérica (bananas); British American Tobacco, en Brasil (tabaco); Castel and Cook en Hawai (piñas), en parte debido a los conflictos sociales que esto acarrea. Ejemplos más o menos recientes de esta política son el caso de Gulf & Western (azúcar en República Dominicana); Kings Ranch (ganados en Marruecos y otras partes del mundo), diversas firmas en Irán y Filipinas; y sobre todo en Brasil, donde el gobierno fomenta con incentivos fiscales la adquisición de tierras en regiones de frontera agrícola (Amazonas, Goias, Matto Grosso)".

El tratamiento de la inversión extranjera relacionada con la agroindustria no aparece explícito en ninguna de las instancias institucionales existentes en el país que son a saber<sup>5/</sup>:

- Departamento Nacional de Planeación.
- Ministerio de Minas y Energía.
- Oficina de Cambios, Banco de la República.
- Superintendencia de Sociedades.
- Superintendencia Bancaria.
- INCOMEX.

Con lo anterior se trata de reforzar la idea que el país debe establecer un adecuado marco de referencia para el desarrollo agroindustrial y conceptualizar el proceso agroindustrial. Lo anterior darán las bases para dictar las formas y reglamentar su aplicación referente a la inversión extranjera en el

<sup>5/</sup> Revista ANDI "Regime Procedimental de la Inversión Extranjera en Colombia No. 45. 1979.



área de alimentos y agroindustria antes de que sea demasiado tarde. Los alimentos son hoy en día un elemento estratégico en las relaciones internacionales.

El capital extranjero debe ser bien venido siempre y cuando desarrolle la producción de materias primas en forma integrada con los mercados y la industria, cree empleos directos o indirectos en zonas rurales y transferir tecnología a los técnicos nacionales.

### Aspectos Institucionales y propuesta de acción

Un somero análisis de las diversas instituciones que se relacionan con actividad agroindustrial y de alimentos ha permitido identificar una serie de organismos y entidades que se pueden clasificar como se indica a continuación:

a. Organismos pertenecientes o adscritos al Ministerio de Agricultura

OPSA: tiene a su cargo la formulación de políticas y planes agroindustriales y la coordinación de los programas y proyectos asignados a los diversos organismos del AGRO.

CAJA AGRARIA: maneja línea de crédito para agroindustria.

INCORA: promueve asociación de productores para comercializar productos e intentar crear agroindustrias.

COFIAGRO: (Corporación Financiera de Fomento Agropecuario y de Exportaciones): otorga crédito para agroindustria, exportaciones y comercialización, entre otros.

b. Organismos adscritos o pertenecientes al Ministerio de Desarrollo

IFI: estudios de factibilidad y apoyo tecnológico para desarrollo de proyectos de preinversión.



IIT: Investigación en tecnología de alimentos. Estudios de factibilidad.

c. Organismo adscrito al Ministerio del Trabajo

SENA: capacitación "agroindustrial" y desarrollo e implementación de proyectos agroindustriales a través de la creación de formas asociativas con pequeños productores.

d. Organismos pertenecientes o adscritos al Ministerio de Educación

COLCIENCIAS: proposición de planes y estrategias de la investigación en agricultura, nutrición, ganadería, tecnología de alimentos, forestal, entre otros.

ICFES: control de los programas curriculares de las carreras universitarias de nutrición y tecnología de alimentos.

e. Departamento Nacional de Planeación (DNP): planificación y establecimiento de políticas.

Las entidades mencionadas son las más importantes del sector público en relación con agroindustria. En el sector privado y autónomo se destacan las siguientes:

PRODESARROLLO de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia: dirección y desarrollo de proyectos agroindustriales en zonas cafeteras o de influencia cafetera.

SOCIEDAD DE AGRICULTORES DE COLOMBIA: estudios e información agroindustrial.

ASOCIACION NACIONAL DE INDUSTRIALES: estudios, análisis y diagnósticos de agroindustria.

ASOCIACION NACIONAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS: estudios y análisis de políticas.

ASOCIACION PARA EL DESARROLLO DEL TOLIMA: estudios y promoción.



BANCOS GANADERO Y CAFETERO: manejo de líneas de crédito agroindustrial.

FONDO NACIONAL DE PROYECTOS DE DESARROLLO, FONADE: promueve y financia estudios.

e. Clasificación según principales funciones desarrolladas

-Organismos de diseño:

DNP  
OPSA  
COLCIENCIAS  
IFI

-Organismos de dirección:

OPSA  
ICFES del Ministerio de Educación  
Ministerio de Salud  
PRODESARROLLO de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.  
SAC  
ANDI  
ANIF

-Organismos de ejecución:

-Caja Agraria  
-INCORA  
-CECORA  
-IFI  
-SENA  
-IIT



- COFIAGRO
- Universidades
- PRODESARROLLO
- Banco Ganadero
- FONADE

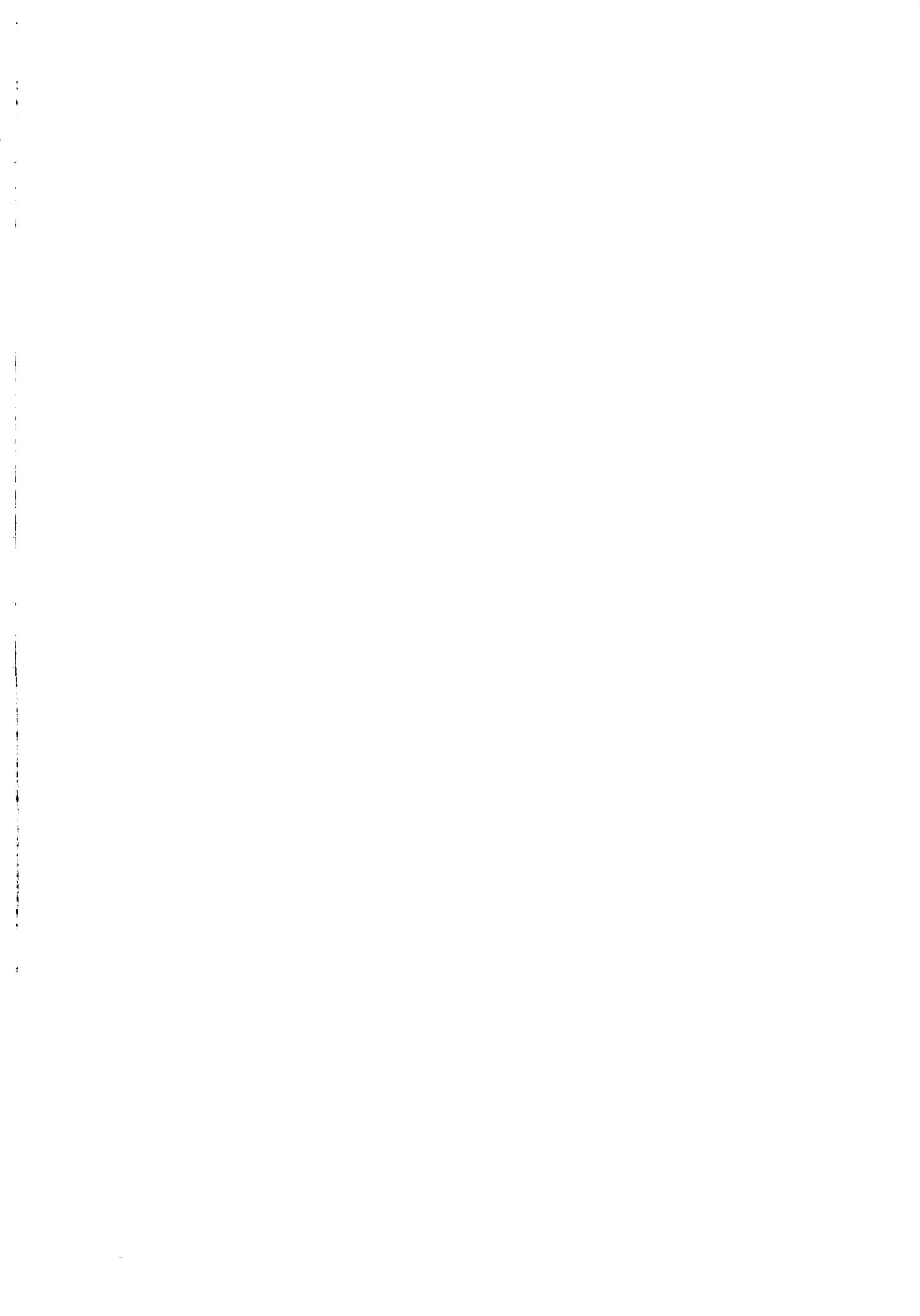
A continuación y con el ánimo de no extenderse mucho en este documento, citamos un párrafo de un estudio realizado por la ANDI que publicó en su Revista No. 49 de 1980 en la cual hace un muy interesante análisis respecto a este asunto.

Dicho párrafo señala lo siguiente:

"Aparentemente por la descripción anterior, es fácil deducir que en el país sí existe una infraestructura y un marco institucional para el desarrollo de la agroindustria. Sin embargo debe anotarse con toda claridad que todas esas entidades e institutos trabajan con muy poca coordinación y sin una orientación de políticas claras sobre lo que el país quiere y puede dar en materia de agroindustria. Esa coordinación es la que no ha permitido un aprovechamiento óptimo de las capacidades y de los servicios que las entidades ofrecen, por ello es indispensable establecer algunos instrumentos de coordinación que estén unidos y enmarcados en un Plan de Desarrollo Agroindustrial".

Las características específicas y complejas de la agroindustria, la importancia que ella adquiere en el proceso de desarrollo de nuestros países, y las diferentes formas que puede adoptar según se integre o no completamente al agro, hacen indispensable empezar a introducir diferenciaciones en la política económica y sus instrumentos, para lograr el desarrollo preferente de esta actividad sobre otras que siendo importantes, no son tan prioritarias.

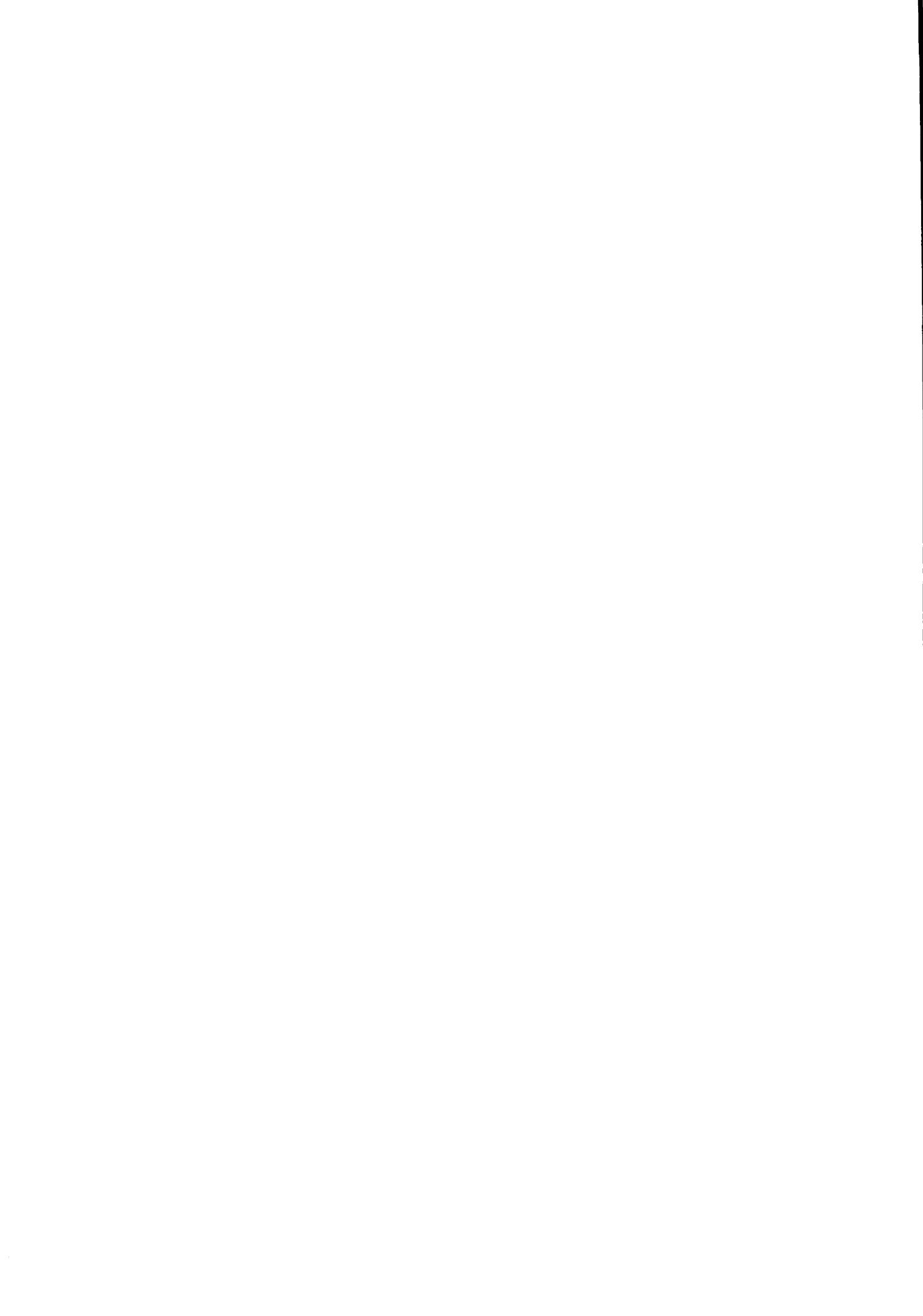
Han sido varios los esfuerzos que a nivel ministerial se han venido realizando, con el propósito de encontrar mecanismos ágiles que permitan el desarrollo racional y equilibrado de la agroindustria del país, los cuales se pueden sintetizar en los siguientes:



- En marzo de 1976 se elaboraron los términos de referencia, con miras a caracterizar lo que es la agroindustria nacional.
  - El 5 de septiembre de 1977, se creó el Consejo Nacional Agroindustrial, por medio de la Resolución No. 496, emanada del Ministerio de Agricultura, el cual quedó integrado por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo, por Planeación Nacional, ANDI, ACOPI, SAC, FEDEGAN y FEDERACAFE.
- El objetivo general del Consejo, es el de coordinar la ejecución del Plan Agroindustrial, sirviendo a su vez como mecanismo de concertación para el establecimiento de las políticas necesarias para lograr el desarrollo de este subsector de la economía del país.
- Como consecuencia de la reestructuración interna de OPSA, en agosto de 1979, nació la Unidad de Comercialización y Precios y dentro de ella se estableció el grupo de Agroindustria, con el objeto de elaborar estudios técnicos y formular recomendaciones específicas para ser discutidos en el Consejo. Lamentablemente este grupo está constituido por profesionales sin experiencia en el área agroindustrial y su trabajo ha sido de preferencia orientado a comercialización.
  - Con el fin de establecer un mecanismo que elabore y promueva proyectos agroindustriales que tengan prioridad nacional, está en vías de creación del fondo de estudios de prefactibilidad de proyectos agroindustriales, PROAGROINDUSTRIA, a la fecha no ha funcionado.

El Consejo Nacional Agroindustrial no ha podido funcionar y el Grupo de Agroindustria de OPSA no posee la estructura necesaria para realizar los estudios requeridos, por lo tanto se puede concluir que los esfuerzos que se han realizado aunque necesarios, no se han convertido en una realidad. Es necesario un fortalecimiento a OPSA como eje central para que gane el espacio que deberá ocupar dentro del proceso de planificación, integración y coordinación del sector o subsistema agroindustrial.

Todo este modus operandi, es totalmente descoordinado y anárquico, puesto que no obedece a directrices centrales y únicas, de una política nacional para



el desarrollo agroindustrial, siendo tan sólo esfuerzos individuales que realizan cada una de las entidades de acuerdo con su propia concepción que sobre esta actividad económica tienen y de conformidad con sus propios intereses y recursos, tanto financieros como humanos.

En conclusión, no existe en Colombia una organización institucional central que oriente, elabore y coordine el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial del país, con la fuerza no solamente legal, sino también con los recursos humanos, presupuestales y técnicos suficientes y necesarios que se requieren.

### Propuesta

De conformidad con lo anterior, existen en el país las condiciones para que el Ministerio de Agricultura pueda crear una "Estructura Administrativa de Desarrollo Agroindustrial del más alto nivel técnico, político, administrativo y financiero, que sería la estructura administrativa necesaria para contribuir al fomento del desarrollo de este sector, a través de la elaboración de una política nacional concertada, racional y coherente, para que el país tenga en el corto, mediano y largo plazo un flujo de producción y abastecimientos permanentes de alimentos transformados, (nivel 0, 1 y 2) que la población colombiana requiere para su crecimiento integral y reduzca paulatinamente su estado de sub-alimentación y evite en el tiempo, la dependencia de alimentos de los países industrializados y pueda participar en los mercados mundiales.

La estructura administrativa para el desarrollo agroindustrial que se cree, se propone que tenga como objetivo la planeación, el fomento y la evaluación del desarrollo agroindustrial, así como la coordinación de la acción pública y privada que se relacione con la materia.

### Justificación

Las razones específicas por las que se justifica la creación de este organismo son:



- a. La urgente necesidad que el país tiene de mejorar la nutrición de la gran mayoría de la población colombiana.
- b. El deber del Estado Colombiano de incrementar la producción de alimentos no sólo en el presente, sino en el mediano y largo plazo.
- c. La urbanización acelerada que experimenta el país, la cual ya sobrepasa el 69% de su población total, implicando con esto un abastecimiento permanente de los mercados con productos procesados, semielaborados y frescos, en volúmenes elevados, en calidades comerciales y en condiciones sanitarias adecuadas.
- d. La necesidad que tiene el país de orientar con criterio nacional la inversión extranjera en el área de alimentos, para evitar así, si es que ya no existe, la absorción de la agroindustria alimentaria nacional, por parte de las multinacionales de alimentos.
- e. Las posibilidades reales que tiene el país de mejorar su posición en el mercado internacional.
- f. La necesidad de contribuir a la racionalización del uso de los recursos naturales renovables.
- g. La conveniencia de incrementar el poder alimentario del país.
- h. La necesidad de disponer de información actualizada del mercado externo, para productos alimenticios, y no alimenticios transformados (nivel 0,1 y 2) a fin de incorporar al país al mercado mundial,
- i. El escaso o nulo desarrollo que padece un gran número de regiones del país, con el objeto de integrarlas al mercado nacional.
- j. Las pérdidas no sólo de productos frescos sino también procesados, como consecuencia de la ineficiencia del proceso de recolección, distribución y transformación.
- k. La conveniencia de impulsar la investigación sobre alimentos y agroindustria en función de las necesidades de los proyectos de inversión y complementarla con la investigación agrícola, pecuaria y forestal.

#### Funciones que deben ser asignadas

La estructura administrativa que se pretende crear, que se visualiza como necesaria, para que pueda cumplir con las justificaciones arriba propuestas se le



deben asignar funciones ejecutivas y asesoras con niveles claramente definidos que pueden ser las siguientes:

- a. Planificación, programación y seguimiento de planes, programas y proyectos, de acuerdo con el plan de desarrollo agroindustrial que se elabore.
- b. Establecer las alternativas de las políticas agroindustriales.
- c. Elaboración de las estadísticas correspondientes, con miras a la creación de un sistema computacional en el registro y recolección de la información agroindustrial.
- d. Apoyar la investigación en los aspectos de producción de materias primas, productos frescos, semielaborados, procesados, así como en los aspectos referentes a las técnicas de comercialización y nuevas tecnologías para el procesamiento de materias primas de origen agropecuario.
- e. Apoyar el funcionamiento del control de alimentos, el establecimiento de normas para el control y la certificación de la calidad.
- f. Estudiar y analizar los costos y precios de productos agroindustriales.
- g. Estudiar y analizar la legislación relacionada con agroindustria y proponer modificaciones y nuevos cuerpos legales, cuando se requieran.
- h. Estudiar y analizar el sistema de crédito para el desarrollo agroindustrial, así como proponer medidas que faciliten su uso.

#### Actividades que se pueden desarrollar

Las acciones que debe desarrollar la unidad son múltiples, pero entre algunas de las más importantes se pueden desarrollar las siguientes:

- a. Conceptualización del sistema agroindustrial del país, así como el de los diferentes subsistemas agroindustriales.



- b. Elaboración y actualización permanente del diagnóstico nacional y sectorial de la agroindustria; ya que la realidad económica está en constante transformación.
- c. Establecimiento de un banco de datos, conjuntamente con las otras unidades de OPSA y otros organismos afines.
- d. Patrocinar la integración vertical y horizontal, a diferentes niveles, como un medio para el desarrollo asociativo de la economía campesina.
- e. Promocionar las actividades agroindustriales en el sector público y privado, así como en las corporaciones regionales, con el objeto de incentivar la creación de empresas agroindustriales, de preferencia en las áreas marginales del país.
- f. Realización de inventarios de proyectos realizados, en ejecución y en vías de ejecución, con el objeto de establecer las prioridades de inversión que los mismos requieran.
- g. Identificación y elaboración de perfiles de proyectos agroindustriales.
- h. Estudiar las posibilidades de unificar criterios con el fin de asignar en forma racional e integral los recursos financieros para la ejecución de proyectos agroindustriales.
- i. Estudiar o propiciar el estudio de la demanda de personal especializado que se requerirá en las próximas décadas sobre todo en las áreas de tecnología de alimentos y formulación y evaluación de proyectos agroindustriales.
- j. Participar en la generación de proyectos de investigación en nutrición aplicada, de ciencia y tecnología de alimentos, de asuntos económicos e investigación de productos materias primas.
- k. Investigar y colaborar en el establecimiento de la política económica general del país, en los aspectos referentes a la política monetaria, tributaria y fiscal, que toquen con el desarrollo agroindustrial.



### Características que debe tener esta nueva estructura administrativa

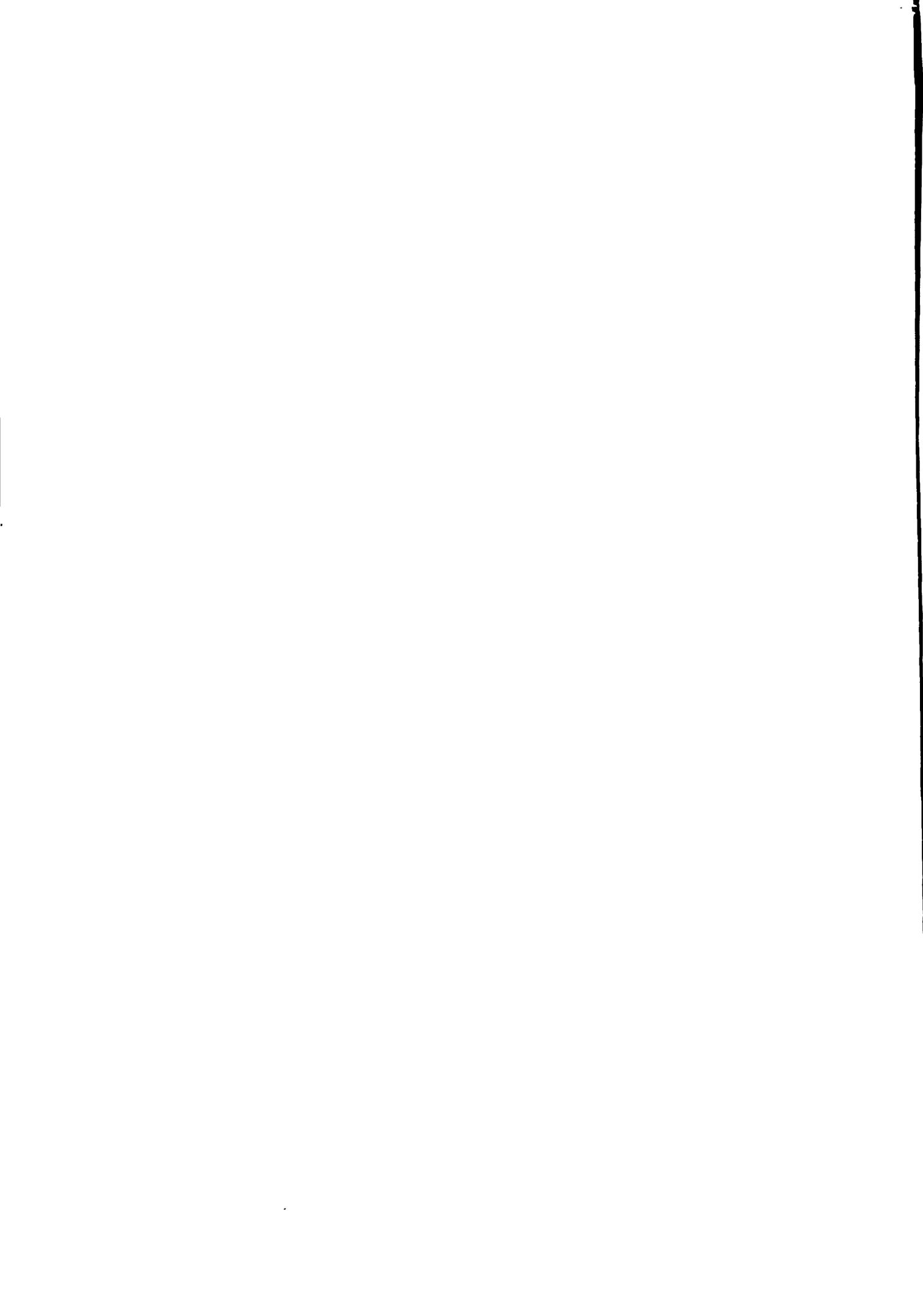
Para que la estructura que se establezca, pueda cumplir cabalmente, con los objetivos, con sus funciones y las actividades o tareas asignadas, debe como mínimo poseer las siguientes características:

- a. Ser multidisciplinaria.
- b. Disponer de adecuado presupuesto y de los recursos humanos y técnicos necesarios.
- c. Debe tener atribuciones legales, así como su propio reglamento.
- d. Tener capacidad de decisión dentro del actual esquema funcional del Ministerio.
- e. Poseer el suficiente respaldo político, tanto nacional como regional, puesto que su acción debe ser el producto de un consenso entre los sectores público y privado.
- f. Administrarse por objetivos.
- g. El personal, tanto profesional, como técnico y administrativo, debe ser del más alto nivel posible.

### Ventajas

Las ventajas que traería la creación de esta nueva estructura administrativa, se pueden resumir así:

- a. Aprovechamiento racional de los recursos humanos y económicos, evitando la duplicación de esfuerzos y funciones.
- b. Permitir la acción pluriprofesional, para el análisis de los problemas desde diferentes puntos de vista.
- c. Mejorar la coordinación entre el sector público y privado para así poder establecer planes conjuntos.
- d. Detectar posibles desviaciones en el cumplimiento de los planes, programas y metas a través de una gestión acertada y un seguimiento oportuno de toda la actividad planificadora agroindustrial.



- e. Contribuir al mejoramiento de la capacidad negociadora del Estado (gobierno) con el capital extranjero y las transnacionales de almentos.

Resumen preparado por: Isidro Planella, Especialista en Agroindustria  
con la colaboración de la doctora Silvia Nelly Ochoa de Pazmiño,  
Consultora, IICA-OPSA.

Bogotá, Agosto, 1982.



FECHA DE DEVOLUCION

02 JUN 1994

IICA  
E21-159c  
Autor

Título Concepción agroindustrial y la  
realidad colombiana frente al  
desarrollo de la agroindustria

Fecha  
Devolución

02 JUN 1994

Nombre del solicitante

Lda. Marijori Solano UCR

