

CA
156
35

MINISTERIO DE AGRICULTURA
OFICINA DE PLANEAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO-OPSA
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA
Oficina en Colombia

PROGRAMACION GLOBAL EN EL AREA DE LA COMERCIALIZACION
AGROPECUARIA

-Términos de Referencia-

Documento de Trabajo
Versión Preliminar

UGO LOPEZ RAMIREZ
asesor en Comercialización y
agroindustria Convenio IICA-OPSA

Bogotá, junio de 1985

This One



P2BF-429-85A7

PROGRAMACION GLOBAL EN EL AREA DE LA COMERCIALIZACION AGROPECUARIA

-Términos de Referencia-

Versión preliminar

1. ANTECEDENTES

Según el decreto 133 de 1976 le corresponde al Ministerio de Agricultura elaborar, coordinar y evaluar programas globales relativos a la comercialización de productos agropecuarios, lo mismo que dictar las normas de carácter general en cuanto a la utilización y comercialización de productos e insumos agropecuarios.

En igual sentido el mencionado decreto le establece funciones muy precisas al Ministerio de Agricultura y al IDEMA en relación con el comercio internacional (importaciones y exportaciones) de productos e insumos agropecuarios.

Dentro de este contexto la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, OPSA, ha propiciado la realización de varios estudios, diagnósticos, seminarios y foros que han permitido conocer los principales problemas de la comercialización agropecuaria, pero desafortunadamente dicho conocimiento no se ha concretado en un programa global de mejoramiento del sistema, razón por la cual el país padece problemas cada vez más graves en cuanto al acopio, distribución y venta de los productos agropecuarios, particularmente de los perecederos.

Frente a lo anterior pueden mencionarse algunas medidas aisladas que aunque son trascendentales como la reciente Ley 21/85, no hacen parte de una programación global para el mejoramiento de la eficiencia operacional y económica de la comercialización.

./.

Una síntesis de dichas acciones es la siguiente:

- Términos de Referencia para la Elaboración del Programa Nacional de Mercadeo, 1975;
- Seminario sobre el Mercadeo Agropecuario en Colombia-Diagnóstico General del Sistema, Bucaramanga 1976;
- Términos de Referencia para el Desarrollo Agroindustrial, COL. 76/012;
- Diagnóstico de la Red Nacional de Frío, 1979;
- Primer Seminario Nacional sobre Centros de Acopio, 1979;
- Seminario Nacional de Tenderos Detallistas, febrero de 1979;
- Seminario sobre Almacenamiento Agropecuario, Popayán 1979;
- Diagnóstico sobre el Mecanismo de Bonos de Prenda, 1981;
- Foro Latinoamericano de Centrales de Abastecimiento, 1981;
- Bases para la Creación del Fondo Financiero para Mercadeo, 1984, Ley 21 de 1985;
- Estudios varios de tipo coyuntural sobre comercialización y agroindustria;
- Emisión de conceptos técnicos de apoyo a decisiones de política y acciones específicas en comercialización y agroindustria por parte del Ministerio y de sus entidades adscritas.

Una característica de la gestión adelantada es la falta de continuidad en las acciones y la poca proyección de las mismas en términos de soluciones específicas a los problemas del subsector.

Organizacionalmente, en OPSA no ha habido consistencia a través del tiempo en cuanto a la concepción y funciones del equipo técnico en comercialización y agroindustria.

Prueba de ello son los frecuentes cambios en la denominación y asignaciones de funciones (grupo, sección, división); en el número y calidad de los profesionales asignados y en la orientación y alcance de su gestión.

./.

2. JUSTIFICACION

La necesidad de adelantar una programación global en el área de la comercialización agropecuaria, es evidente a la luz de varios hechos entre los cuales se destacan los siguientes:

a) Importancia del sector agropecuario dentro del conjunto de la economía.

El sector agropecuario ha sido y seguirá siendo por muchos años más el eje principal de la economía nacional. Esto es, que el sector tiene el mayor peso relativo en la formación de la riqueza nacional (PIB) y por lo tanto requiere de la mayor atención posible del Estado. De ahí herramientas tan importantes como el crédito de fomento agropecuario (Ley 5/73 y 21/85), la asistencia técnica, los bonos de prenda, los precios de sustentación, los subsidios a las exportaciones, etc.

No obstante, las instituciones y mecanismos existentes aún son insuficientes para presentar soluciones específicas a muchos problemas que padecen particularmente los productores localizados en zonas de minifundio, de ladera y en general en zonas de un menor desarrollo relativo que el observado en otras donde predominan los cultivos comerciales.

Es evidente que los mayores limitantes se presentan en el campo de la comercialización; de ahí que se considera indispensable que el conjunto de acciones relativas a la planificación y desarrollo del sector agropecuario, incluya en el futuro las correspondientes a la comercialización y transformación primaria de los productos, particularmente de los percederos tanto agrícolas como pecuarios.

b) Desarrollo desequilibrado en el proceso de producción y comercialización agropecuaria (dualismo).

A nivel del sector agropecuario se presentan dos sistemas de producción y comercialización claramente diferenciables. Uno es el denominado moderno, tecnificado o de economía comercial y el otro el conocido como tradicional. En este último se presentan los mayores problemas y signos

de atraso, lo cual merece especial atención, ya que a través del mismo se aporta más del 50% de los alimentos demandados en los grandes centros de consumo y además produce para el autoabastecimiento de una considerable franja de la población.

Una de las principales características de este subsector es la atomización geográfica de las unidades productivas y los bajos volúmenes producidos por cada una de ellas. Regionalmente se observa gran diversidad de productos, heterogeneidad en su calidad, todo lo cual hace complejo el proceso de distribución y venta. Asimismo, este subsector muestra comparativamente con el comercial, un menor grado de inversión y de atención por parte del Estado. En efecto, en los cultivos comerciales se dispone por ejemplo de una adecuada red de plantas que permiten secar los granos, almacenarlos y procesarlos.

Es por esto que se destaca como prioritario la creación de una red nacional de centros de acopio para productos perecederos, debidamente equipados e integrados con modernos sistemas de distribución en los centros de consumo.

- c) Cambios en la oferta y la demanda de productos agropecuarios, particularmente de perecederos.

Es evidente que en las últimas décadas el país ha presenciado un incremento en el nivel de desarrollo económico y social, y todo parece indicar que el mismo se mantendrá en el futuro a un ritmo mayor.

Como consecuencia de la tendencia de las fuerzas del desarrollo y de la natural evolución de las relaciones de producción y de intercambio, el sector agropecuario como oferente de alimentos o de materias primas industriales, se verá cada vez más exigido en cuanto a aumentos en producción, en productividad, en diversificación, y en la incorporación de nuevas áreas.

Así por ejemplo, es claro el cambio que se presenta en el uso de la tierra de aquellas áreas que quedan próximas a los nacientes y crecientes centros de consumo. En estos casos la producción de hortalizas, leguminosas, tubérculos, frutas, leche y especies menores ofrece mejores alternativas de ingreso para los agricultores.

En esencia, el problema está en que el conjunto del sistema productivo agrario presenta cambios que no siempre están acompañados de modificaciones, ajustes e innovaciones en el área de la comercialización, lo cual genera situaciones nocivas para productores y consumidores.

Los cambios vistos del lado de la demanda por alimentos provenientes del sector agropecuario son aún mayores.

En primer lugar, debe mencionarse los problemas que surgen del rápido crecimiento de los centros de consumo o mejor del urbanismo en cuanto al abastecimiento y distribución de alimentos. Puede decirse que la planificación urbanística, si existe, no es rigurosa y exigente en cuanto a la comercialización de los productos de origen agropecuario, en términos de infraestructura, medidas de calidad e higiene y mecanismos de coordinación.

En este caso la planificación debería estar orientada a proporcionar a los habitantes de los centros de consumo la posibilidad de adquirir sus alimentos básicos al menor costo posible, sin incomodidades y en buenas condiciones de calidad e higiene.

Como los centros urbanos nacen principalmente con base en la migración de la población rural, la estructura poblacional se modifica sustancialmente y en consecuencia la demanda, de acuerdo con los cambios en los ingresos y en los patrones culturales que manifiesta el conjunto de la sociedad.

Estos centros urbanos en formación se caracterizan por tener una mayor proporción de su población compuesta por estratos de bajos y medios ingresos donde las necesidades alimentarias y la estructura del consumo

presentan un especial comportamiento dados los niveles de subconsumo de nutrientes básicos y las respuestas a cambios en el ingreso y en los precios (las elasticidades precio e ingreso de la demanda en un momento dado son mayores que lo supuesto teóricamente).

En síntesis, el desarrollo presiona al sector rural por una mayor cantidad y variedad de alimentos de mejor calidad.

Como dentro de este proceso evolutivo se ha quedado rezagado el sistema de comercialización, hasta tal punto que se destaca como el principal cuello de botella para un mejor desarrollo del sector, le corresponde al Estado planificar el desarrollo tecnológico de la comercialización, sobre todo de los productos perecederos. c.k

d) Tipología del sistema económico colombiano.

Con el fin de precisar los alcances de la planificación y las acciones específicas que se deben promover en el campo de la comercialización es conveniente tener presente la naturaleza del sistema económico predominante en nuestro medio, con el fin de determinar la función que le compete al Estado en el desarrollo de este subsector, lo mismo que la participación del sector privado como principal protagonista del proceso de distribución y venta de los alimentos producidos por el sector.

En primer lugar, conviene recordar que uno de los elementos esenciales de nuestro sistema económico es la libre determinación de los individuos, dado el carácter capitalista o de economía privada del mismo.

Tradicionalmente al Estado se le ha asignado la función de orientación y coordinación del sistema en su conjunto y en forma excepcional la intervención directa ante fallas o falta de interés del sector privado de adelantar acciones que el Estado considera prioritarias para la comunidad. Pero definitivamente el ordenamiento principal es que al Estado le corresponde propiciar (a través del crédito, estímulos tributarios, subsidios, etc) la actuación del sector privado en aquellas actividades económicas prioritarias para el desarrollo del país.

Con base en estas seculares reglas del juego, en el comercio (y dentro de él los alimentos y la comercialización agropecuaria en general) ha existido un amplio predominio de la actividad privada, con énfasis en ideas derivadas de modelos ortodoxos tales como el mercantilismo, dejando de esta manera el mejoramiento del sistema a "la mano invisible del mercado" de que hablan los economistas clásicos; según dicho postulado, si el precio de un producto se deprime y los agricultores se arruinan, son las fuerzas del mercado las responsables (sobreoferta en este caso) y corresponde a ellas reordenar la asignación de los recursos productivos.

En igual sentido debe destacarse el distanciamiento que se observa entre la realidad y la teoría en cuanto al grado de competencia en el mercado. En efecto, en la comercialización agropecuaria, principalmente a nivel rural y mayorista, se presenta un alto grado de imperfección, que impide o hace poco viable alcanzar las metas propuestas por el modelo de competencia perfecta en términos de la óptima asignación de los recursos productivos y del mayor nivel de bienestar posible.

En el caso particular de los productos perecederos, el sistema de comercialización es imperfecto, ineficiente y costoso. Puede decirse que a manera de un resorte acumula todas estas fuerzas negativas, bajando de un lado los precios recibidos por los productores y del otro subiendo lo que paga el consumidor.

En resumen, el imperfecto sistema de comercialización de los productos perecederos muestra como principal operador a los precios que habilmente manejados por los comerciantes les permite cubrirse de los riesgos propios de dicho sistema.

Es aquí donde surge la necesidad de la intervención del Estado, ya sea construyendo la infraestructura necesaria para la comercialización (centros de acopio, equipos de clasificación, empaque, transporte, frío, etc.), o asumiendo directamente la compra-venta de aquellos productos básicos en cantidad suficiente como para evitar la depresión

de la economía productiva. En este sentido la planificación del sector agropecuario debe contemplar en forma específica este tipo de soluciones principalmente para los productos perecederos.

e) Otras características del sistema de comercialización agropecuaria.

Además de los aspectos anotados anteriormente, los distintos diagnósticos sobre la comercialización agropecuaria en Colombia concuerdan en destacar los siguientes aspectos:

- Existe una deficiente coordinación entre las instancias básicas del sistema, esto es, entre los mercados rurales, mayoristas terminales y detallistas urbanos.
- El nivel de organización y de desarrollo empresarial es muy bajo en las zonas rurales y en el segmento mayoritario de la distribución detallista.
- Se observa carencia de infraestructura adecuada para la distribución de los productos perecederos particularmente en las zonas de producción. Ello trae como consecuencia pérdidas físicas de los productos, estimadas en un 30% en promedio.
- Existen intermediarios innecesarios y altos márgenes de comercialización. En algunos productos (frutas, hortalizas y tubérculos) el margen de precios entre productores y consumidores llega a ser del 300% o más, sin que el valor agregado corresponda a dicho porcentaje.
- Los esfuerzos hechos por el Estado en cuanto a centrales mayoristas de abastecimiento se reflejan más en soluciones urbanísticas que en el mejoramiento del sistema de comercialización, pues dichos esfuerzos se han dirigido a la creación de infraestructura física antes que al establecimiento de mecanismos y programas de cambio tecnológico y comercial.

-La distribución mayorista en la mayoría de las ciudades intermedias carece de la infraestructura adecuada y de mecanismos y programas de coordinación con los mercados rurales y detallistas urbanos.

-La distribución mayorista hasta ahora se ha venido manejando aisladamente y no dentro de un plan integral de mejoramiento del sistema en su conjunto.

-En cuanto a la distribución detallista de alimentos se observa que aún predominan medios tradicionales como la tienda y la plaza de mercado, las cuales requieren innovaciones tecnológicas y mejoramiento organizacional.

El principal problema es el tamaño de estos negocios que le impiden el aprovechamiento de economías de escala en almacenamiento, transporte, dotación de equipos y descuentos por volumen.

-Los niveles de ingreso de la mayoría de la población y los hábitos de compra hacen pensar que dichos medios tradicionales de distribución detallista se mantendrán, pero es posible mejorarlos a través de cooperativas y de programas integrales como cadenas voluntarias de mayoristas.

-No existe un programa coherente de investigación y capacitación en el área de la comercialización agropecuaria que le permita al Estado promover acciones tales como información de precios y mercados, normalización, establecimiento de subastas, diseño de empaques, almacenamiento, transporte, etc.

PLAN DE ACCION

3.1 Objetivos Generales

La programación global relativa a la comercialización agropecuaria debe responder a los siguientes objetivos generales:

- Permitirle al país seguridad y regularidad en el abastecimiento de los alimentos de origen agropecuario.
- Garantizarle a los productores la venta de sus cosechas a precios remunerativos.
- Identificar las inversiones necesarias para mejorar el sistema en su conjunto.
- Determinar programas de desarrollo tecnológico y de capacitación que le permitan al país generar el conocimiento necesario para adelantar las reformas que demanda el actual nivel de dependencia y atraso.
- Diseñar los mecanismos de coordinación y apoyo institucional que demande el Ministerio de Agricultura para adelantar el conjunto de acciones que se deriven de la programación global.

3.2 Objetivos Específicos

a) Mejorar las condiciones de acópio y venta para los productores a través del montaje de una red de centros de acopio con el equipamiento y la infraestructura física y comercial necesaria. El cumplimiento de este objetivo implica:

- Disponer de diagnósticos de comercialización rural a nivel de regiones de mayor importancia relativa en el conjunto de la oferta.

- Definir a nivel de proyecto piloto las características de funcionamiento y los niveles de inversión de un centro de acopio de tipo modular que se pueda adoptar a las condiciones particulares de cada zona de producción^{1/}.
 - Diseñar un plan de inversión a largo plazo, con el fin de identificar la fuente de recursos que requieren su ejecución, lo mismo que la coordinación institucional para la asignación de los recursos.
 - Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento.
- b) Mejorar las condiciones de distribución mayorista a nivel de los principales centros de consumo y ciudades intermedias del país a través de una red nacional de mercados mayoristas e intermedios debidamente integrados con los centros de acopio.

El cumplimiento de este objetivo presupone:

- Disponer de diagnósticos relativos a la distribución de alimentos en las principales ciudades.
- Definir un estatuto nacional relativo al funcionamiento y alcances de los mercados mayoristas, principalmente sobre la intervención directa del Estado en programas de distribución de alimentos.
- Plan de inversiones a largo plazo, fuente de recursos y coordinación institucional para asignarlos.

^{1/} Será necesario diseñar varias alternativas que van desde un simple puesto de compra hasta centros de acopio que hagan transformación primaria de productos y subproductos.

El grado de especialización de la producción regional determinará la conveniencia de diseñar modelos polivalentes (frutas, hortalizas, tubérculos) o especializados por productos ya sean agrícolas o pecuarios (leche, carne).

-Programa de evaluación y seguimiento.

- c) Mejorar y tecnificar los canales de distribución detallista promoviendo la creación de cooperativas de tenderos o de detallistas de plazas que hagan posible las economías de escala.

Para cumplir con este objetivo se requiere:

-Disponer de diagnósticos relativos a la distribución detallista de alimentos en las principales ciudades.

-Definición de un programa de fomento cooperativo a nivel de tenderos y detallistas de plaza.

-Diseño de cadenas cooperativas piloto.

-Plan de inversión a largo plazo y estructura de financiación y coordinación institucional.

-Evaluación y seguimiento de las metas propuestas.

- d) Estructurar el componente de desarrollo y apoyo tecnológico en cuanto a:

-Investigación, adopción y transferencia de tecnología.

-Capacitación básica y superior.

-Servicio de información de precios y mercados.

-Programación de crédito (Ley 21/85) para mejorar la comercialización a nivel privado.

-Servicios de control de calidad y de normas de higiene.

Las anteriores acciones deben diseñarse en términos de metas a largo plazo, recursos, su origen y coordinación institucional.

- c) Diseñar proyectos de desarrollo en áreas críticas de la comercialización tales como la red nacional de frío, transporte especializado, plantas de procesamiento primario (agroindustria rural), con el fin de asegurar una programación integral para el mejoramiento del sistema de distribución y venta de cosechas.

CUADRO No. 6

SECTOR AGROPECUARIO
 REQUERIMIENTOS DE PRESUPUESTO NACIONAL
 COMERCIALIZACION AGROPECUARIA
 1986 - 1987
 (Miles de \$)

Concepto	Costo		Financiamiento		Requerimientos	
	Total	Público	1986	1987	1986	1987
Acopio Perecederos	3.650.000	2.555.000	511.000	511.000		
Renovación No Perecederos	3.000.000	1.800.000	360.000	360.000		
Mercados Urbanos	4.200.000	2.520.000	504.000	504.000		
Red de Frío	1.200.000	720.000	144.000	144.000		
Transporte (Crédito)	500.000	300.000	6.000	6.000		
Desarrollo Tecnológico	425.000	425.000	85.000	85.000		
TOTAL	12.975.000	8.320.000	1.610.000	1.610.000		

ELABORO : DIRF/OPSA - Minagricultura
 HSB/etg.
 VI-11-85

