Bogotá, D.C., 21 de julio de 2021

Doctora

**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**

Presidente

H. Cámara de Representantes

Ciudad

**ASUNTO:** Radicación Proyecto de Ley *“Por medio de la cual se fortalecen los esquemas de agricultura por contrato para pequeños y medianos productores y se dictan otras disposiciones”*.

Respetada Señora Presidente:

En nuestra condición de Congresistas, radicamos ante la Honorable Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley *“Por medio de la cual se fortalecen los esquemas de agricultura por contrato para pequeños y medianos productores y se dictan otras disposiciones”* para que sea puesto a consideración en la Honorable Cámara de Representantes. Cumpliendo con el pleno de los requisitos contenidos en la Ley 5 de 1992, y con la finalidad de iniciar el trámite legislativo de esta iniciativa adjunto a esta comunicación encontrará el texto original del proyecto de ley en versión digital.

Cordialmente,

|  |  |
| --- | --- |
| **GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI**  Representante a la Cámara por Risaralda  **Autor** |  |
| **JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN**  Representante a la Cámara Bogotá D.C.  Partido Centro Democrático  Coautor | **MARIA FERNANDA CABAL MOLINA**  Senadora de la República  Partido Centro Democrático  Coautor |
| **AMANDA ROCIO GONZALEZ R.**  Senadora de la República  Coautor | **RUBEN DARIO MOLANO PIÑEROS**  Representante a la Cámara  Coautor |
| Coautor | **CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA**  Senador de la República  Centro Democrático  Coautor |
| **PALOMA VALENCIA LASERNA**  Senadora de la República  Centro Democrático  Coautor | **JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ**  Senador de la República  Coautor |
| **JUAN DAVID VÉLEZ**  Representante a la Cámara  Coautor | **JUAN ESPINAL**  Representante a la Cámara por Antioquia  Partido Centro Democrático  Coautor |
| **EDWIN GILBERTO BALLESTEROS**  Representante a la cámara  Centro Democrático  Coautor |  |

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2021**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN LOS ESQUEMAS DE AGRICULTURA POR CONTRATO PARA PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

## Artículo 1°. Objeto.

La presente Ley tiene por objeto promover los esquemas de agricultura por contrato para los pequeños y medianos productores, a través de instrumentos de articulación y coordinación interinstitucional que permitan el acceso focalizado a incentivos financieros y técnicos, la generación de espacios de encuentro entre la oferta y demanda, la promoción de la innovación mediante herramientas tecnológicas que faciliten los procesos de comercialización, buscando favorecer los circuitos cortos de comercialización y reducir la intermediación en el sector agropecuario.

## Artículo 2°. Ámbito de aplicación de la Ley.

Esta Ley se aplica a la totalidad de procesos de comercialización de productos del sector agropecuario, incluyendo los derivados pesca y acuicultura, así como a los productos transformados, elaborados o producidos por pequeños o medianos productores según las clasificaciones establecidas en la ley y el reglamento.

## Artículo 3°. Agricultura por contrato.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, formulará, ejecutará y evaluará una política pública que contenga los mecanismos y metodologías de Agricultura por Contrato o similares, con el fin de propiciar las relaciones contractuales y acuerdos entre productores y compradores de bienes derivados del sector agropecuario, pesquero y acuícola. De esta manera, se favorecerán los circuitos cortos de comercialización, reduciendo así la intermediación de la comercialización agropecuaria.

## Artículo 4°. Reglamentación de la metodología de sistematización de precios.

El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), reglamentarán la metodología de sistematización, seguimiento y registro de precios de productos e insumos agropecuarios, pesqueros y acuícolas.

De acuerdo con lo anterior, estas entidades consolidarán, divulgarán y harán seguimiento a la información de los precios de las cadenas de comercialización en tiempo real, implementando análisis y tratamiento de datos en gran volumen (Big Data). Asimismo, se garantizará cobertura a nivel nacional y la diferenciación de productos de acuerdo con su origen.

Igualmente, se garantizará la coordinación armónica entre los sistemas de información actualmente existentes, particularmente el Sistema de Información de Precios (SIPSA), el Sistema de Información de Riesgos Agropecuarios (SIGRA) y el Sistema de Captura de Información de Insumos Agropecuarios y los que las entidades mencionadas consideren relevantes, siempre con miras a la unificación de los sistemas que permitan el manejo idóneo de la información y el acceso a ella por los actores relevantes.

## Artículo 5°. Coordinación con entes territoriales.

El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, garantizará la articulación y trabajo coordinado con todos los Departamentos del territorio Nacional, en relación con la promoción de las herramientas de la política de Agricultura por Contrato, y el acceso a los sistemas de información de la presente ley.

## Artículo 6°. Coordinación y seguimiento sectorial.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y sus entidades adscritas y vinculadas priorizarán la oferta institucional sectorial, entorno a la vinculación a mercados formales por parte de los pequeños y medianos productores agropecuarios, pescadores y acuicultores. Al respecto, el MADR determinará las metas anuales a alcanzar en la ejecución de la estrategia, y establecerá un mecanismo para el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de los avances en la formalización de las relaciones comerciales logradas mediante mecanismos de Agricultura por Contrato.

## Artículo 7°. Participación de la mujer rural.

Las disposiciones prescritas en la presente ley, se aplicarán dando prioridad a la participación de la mujer rural. En ese sentido, la vinculación de mujeres rurales en las estrategias de formalización de sus relaciones comerciales en el sector agropecuario, pesquero y acuicultor, deberá responder a un porcentaje no menor al 40%.

## Artículo 8°. Mesa de comercialización agropecuaria.

Con el fin de discutir las estrategias que faciliten la formalización de las relaciones comerciales del sector agropecuario, levantar diagnósticos técnicos que permitan identificar mecanismos idóneos y factibles para superar las brechas comerciales en el cierre de acuerdos, y demás temas relacionados, se crea la Mesa de Comercialización Agropecuaria. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural reglamentará su funcionamiento, de manera que se garantice la participación y representación de los diferentes gremios del sector empresarial, los gremios agropecuarios, y las asociaciones de pequeños y medianos productores.

## Artículo 9º. Protocolo de mitigación de afectaciones de mercado.

Con el propósito de dinamizar la comercialización de los productos que se encuentren en sobreoferta y/o con otros problemas de venta derivados de aspectos técnicos y/o logísticos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el concurso de sus entidades vinculadas y adscritas, coordinará el diseño e implementación de un protocolo de atención a las afectaciones de mercado de productos agropecuarios, pesqueros y acuícolas, el cual deberá ser aprobado por mayoría simple por la Mesa de Comercialización Agropecuaria .

Para esos efectos, el MADR liderará el levantamiento de un diagnóstico comercial de productos agropecuarios, pesqueros y de acuicultura, que permita identificar las causas principales de ruptura de los mercados. El protocolo determinará las rutas posibles de intervención que, en cada caso, permitan mitigar y subsanar las afectaciones, mediante la oferta institucional sectorial.

**Parágrafo:** El Protocolo de Mitigación preverá las distintas entidades llamadas a participar, de acuerdo a sus competencias y capacidades a nivel nacional y territorial por lo cual deberá ser socializado y publicitado de manera idónea.

## Artículo 10°. Calendario de cosechas.

Con el objetivo de facilitar análisis que permitan pronosticar los cambios entre oferta y demanda por efecto de los periodos de picos de cosecha, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), mantendrá un monitoreo constante de los calendarios de cosechas de las principales cadenas productivas del país y entregará mensualmente un boletín informativo en su página web y otros medios masivos de comunicación.

## Artículo 11°. Acceso a financiamiento y mitigación de riesgos.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas promoverán los mecanismos de financiamiento que permitan el acceso a capital de trabajo y aseguramiento para los pequeños y medianos productores agropecuarios, pescadores y acuicultores, con el fin de favorecer su vinculación a esquemas de agricultura por contrato.

## Artículo 12°. Espacios de encuentro entre oferta y demanda.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas establecerán mecanismos de acercamiento comercial, con el objetivo de favorecer los circuitos cortos de comercialización, reducir la intermediación en el sector agropecuario y promover las negociaciones formales entre el sector agropecuario y el sector empresarial, como industria, comercio, establecimientos gastronómicos, entre otros. Estos espacios podrán ser presenciales, virtuales o mixtos según sea la necesidad.

## Artículo 13°. Comercio electrónico.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como sus entidades adscritas y vinculadas, establecerán estrategias de fortalecimiento al comercio electrónico de productos agropecuarios. Para ello dispondrá los espacios tendientes a conectar la oferta de pequeños y medianos productores agropecuarios con la demanda, a través de plataformas de comercio electrónico, sean estás de propiedad del Estado o con la participación del sector privado.

## Artículo 14°. Promoción a la exportación.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Instituto Colombiano Agropecuario ICA, promoverán el acercamiento entre la oferta de productos agropecuarios de pequeños y medianos productores y la demanda de estos hacia mercados de exportación, generando espacios de encuentro comercial y promoviendo la consecución de las certificaciones correspondientes para el cierre de acuerdos comerciales.

## Artículo 15°. Buenas prácticas agrícolas y buenas prácticas ganaderas.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), priorizará el acceso a las certificaciones en Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y Buenas Prácticas Ganaderas (BPG), favoreciendo las negociaciones que las contemplen como requisito habilitante para el cierre de acuerdos comerciales.

## Artículo 16°. Mercado para productos con responsabilidad ambiental y de sostenibilidad.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, promoverán el acercamiento entre oferta y demanda de productores pequeños y medianos que contemplen criterios de sostenibilidad en su producción. Además, participarán y promoverán iniciativas tendientes a la reconversión productiva de suelos degradados mediante la transformación productiva y vinculación de productores agropecuarios a mercados potenciales que contemplen componentes de responsabilidad ambiental.

## Artículo 17°. Reconocimiento a aliados comerciales.

La Mesa de Comercialización Agropecuaria a la que se refiere el art. 8º de la presente ley, otorgará una (1) vez al año reconocimiento simbólico a los aliados comerciales o compradores de productos agropecuarios que mayores aportes hayan hecho en la vigencia anterior, a las estrategias de formalización de relaciones comerciales de pequeños y medianos productores.

## Artículo 18°. Sello de producto nacional.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñará un sello que permita la identificación del consumidor final, de los productos agropecuarios que hayan sido producidos en el territorio colombiano por productores nacionales. Además, el sello podrá ser utilizado en productos transformados e industriales que hayan utilizado al menos un 40% de materia prima colombiana.

## Artículo 19°. Plan de acción, seguimiento y medición de indicadores.

Con el fin de establecer mediciones de impacto de la política en el cierre de acuerdos comerciales, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerá un Plan de Acción que involucre todos los aspectos de la presente Ley, a un periodo inicial de 10 años, además de Planes de Acción Anuales que establecerán indicadores, metas por vigencia y las estrategias para su cumplimiento y ejercicios de seguimiento.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará la materia en un periodo de 6 meses a partir de la vigencia de la presente ley.

## Artículo 20°. Vigencia.

La presente Ley rige a partir de su promulgación y publicación.

De los congresistas,

|  |  |
| --- | --- |
| **GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI**  Representante a la Cámara por Risaralda  **Autor** |  |
| **JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN**  Representante a la Cámara Bogotá D.C.  Partido Centro Democrático  Coautor | **MARIA FERNANDA CABAL MOLINA**  Senadora de la República  Partido Centro Democrático  Coautor |
| **AMANDA ROCIO GONZALEZ R.**  Senadora de la República  Coautor | **RUBEN DARIO MOLANO PIÑEROS**  Representante a la Cámara  Coautor |
| Coautor | **CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA**  Senador de la República  Centro Democrático  Coautor |
| **PALOMA VALENCIA LASERNA**  Senadora de la República  Centro Democrático  Coautor | **JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ**  Senador de la República  Coautor |
| **JUAN DAVID VÉLEZ**  Representante a la Cámara  Coautor | **JUAN ESPINAL**  Representante a la Cámara por Antioquia  Partido Centro Democrático  Coautor |
| **EDWIN GILBERTO BALLESTEROS**  Representante a la cámara  Centro Democrático  Coautor |  |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN LOS ESQUEMAS DE AGRICULTURA POR CONTRATO PARA PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

# Objeto

La presente Ley tiene por objeto fortalecer la coordinación interinstitucional para promover los esquemas de agricultura por contrato para los pequeños y medianos productores, mediante el acceso focalizado a incentivos financieros y técnicos, la generación de espacios de encuentro entre la oferta y demanda y la promoción de la innovación mediante herramientas tecnológicas que permitan facilitar los procesos de comercialización.

Esencialmente, esto contribuirá a fortalecer los esquemas productivos, reducir la incertidumbre y cerrar brechas empresariales para suscribir acuerdos de comercialización formales. En consecuencia, los productores tendrán la oportunidad de vender de manera anticipada su producción de forma segura y la industria podrá contar con una proveeduría rural estable.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará como política de Estado la actual estrategia de agricultura por contrato “Coseche y Venda a la Fija”, con el fin de aumentar las capacidades institucionales para apoyar a los pequeños y medianos productores agropecuarios y así incrementar la adopción de acuerdos comerciales formales entre productores y aliados comerciales;

# Justificación

De acuerdo con la *Food and Agriculture Organization* (FAO) la agricultura por contrato tiene la ventaja de permitirle al pequeño agricultor conocer de antemano las cantidades, los clientes y los precios de los productos, lo cual les permite planificar su producción, facilitar el acceso a activos productivos y reducir la incertidumbre en la comercialización (FAO, 2017). En ese contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020 “Pacto por Colombia pacto por la equidad” señala la existencia de impactos positivos de los modelos de agricultura por contrato tales como Alianzas Productivas el cual como se mostró en la anterior sección, establece encadenamientos comerciales directos entre productores y transformadores, mejorando las ventas de los productores vulnerables y no vulnerables pertenecientes al programa (DNP, 2019). En tal sentido, el PND introdujo la agricultura por contrato dentro de las Estrategias para emprendimientos agropecuarios: promover la creación y fortalecimiento de los esquemas asociativos que tengan una vocación empresarial agropecuaria, en consecuencia, se estableció como meta del cuatrienio 300.000 productores con acuerdos comerciales suscritos- agricultura por contrato. (DNP, 2019, pág. 402)

Adicionalmente, de acuerdo con la evaluación y las recomendaciones del programa “Coseche y Venda a la Fija” la estrategia de agricultura por contrato tiene una gran aceptación entre los campesinos colombianos al asegurar la comercialización de sus productos. Así mismo, dicha evaluación señala que es necesario que la estrategia pase de ser un programa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a una estrategia presente de manera transversal en todos los programas de apoyo a los productores agropecuarios (Econometría, 2020 (a)).

En ese mismo sentido, el estudio “Precio regulado de la leche: ineficiencias, costos y alternativas” realizado por Fedesarrollo señala que la agricultura por contrato y especialmente el programa “Coseche y Venda a la Fija” puede ser la base de una política coordinada y coherente, la cual, prescindiendo de los mecanismos de regulación de precios, brinde estabilidad a las partes al fijar los precios en el marco de un contrato (Fedesarrollo, 2019).

A pesar del avance del país para crear las condiciones habilitantes necesarias para el desarrollo de los productores agropecuarios y la correcta inclusión de estos productores dentro de los mercados agropecuarios y agroindustriales mediante esquemas de agricultura por contrato, este tipo de agricultura enfrenta limitantes debido a la baja calidad y características técnicas de los productos, frente a exigencias del mercado; la desarticulación entre el sector empresarial formal y los productores; las limitadas capacidades empresariales de productores agropecuarios para el cumplimiento de acuerdos comerciales formales; insuficientes capacidades institucionales para apoyar el desarrollo de acuerdos comerciales formales.

Por lo anterior, es necesario desarrollar una política transversal de fomento a la agricultura por contrato la cual busque incrementar la adopción de acuerdos comerciales formales entre productores agropecuarios y aliados comerciales; mejore la calidad y características técnicas de los productos, frente a exigencias del mercado; genere confianza entre el sector empresarial formal y los productores agropecuarios; fortalezca las capacidades empresariales de productores agropecuarios para el cumplimiento de acuerdos comerciales formales; aumente las capacidades institucionales para apoyar el desarrollo de acuerdos comerciales formales.

# Diagnóstico

## Baja calidad y características técnicas de los productos, frente a exigencias del mercado

De acuerdo con la evaluación del programa Coseche y Venda a la Fija del MADR la asistencia técnica a los productores agropecuarios y la logística de entrega de los productos son dos factores de éxito para el cumplimiento de los contratos entre pequeños productores y sus aliados comerciales (Econometría, 2020 (b)). Sin embargo, a pesar de la identificación de estos factores de éxito el sector agropecuario enfrenta restricciones para asegurar la provisión de servicios público de extensión agropecuaria y mejorar la logística relacionada con las cadenas de producción agropecuarias.

### Bajo acceso a asistencia técnica que aborde las exigencias del mercado formal

Colombia tiene problemas históricos para ofrecer acompañamiento técnico a los productores agropecuarios. Por un lado, la asistencia técnica pública ofrecida a los agricultores se desarrolló bajo el enfoque de modelos conocidos como de Asistencia Técnica Agropecuaria (ATA) dirigidos a incrementar la productividad de los cultivos y las explotaciones pecuarias (Econometría, 2020 (c)). En este sentido, la educación dirigida a los productores agropecuarios solo abordó los aspectos técnicos del cultivo y no afrontó otros conocimientos relevantes para la competitividad de los productores como mercados, asociatividad, tecnologías de la información entre otros.

Por otro lado, la cobertura del ATA fue muy limitada, muestra de esto es que solo el 16,5% de las unidades de producción agropecuaria (UPA) recibieron asistencia técnica en el año 2014 (DANE, 2015). Este problema es relevante pues según Fedesarrollo, los ingresos promedio per cápita de UPA de los pequeños productores agropecuarios que reciben asistencia técnica fueron 2,2 veces mayores que el ingreso promedio per cápita de las UPAs que no reciben asistencia técnica (Botello, Estrada, Leibovich, & Vásquez, 2013).

Para resolver los problemas de orientación metodológica y cobertura, en el marco del acuerdo final para la paz el país aprobó la Ley 1876 de 2017[[1]](#footnote-1) conocida como SNIA con la cual se creó el Servicio Público de Extensión Agropecuaria (SPEA) y se ampliaron los aspectos del enfoque para la prestación del servicio[[2]](#footnote-2), incluyendo dentro del aspecto de desarrollo de las capacidades humanas integrales, la generación y mejora de habilidades de mercadeo y comercialización, así mismo se introdujeron aspectos ambientales, de fortalecimiento de la asociatividad, de uso de la información, de participación ciudadana, de esta forma se marcó una clara diferencia con los modelos de ATA desarrollados hasta entonces.

A pesar de la nueva orientación de la política de acompañamiento a los productores agropecuarios, la cobertura de esta sigue siendo baja, pues para el año 2020 sólo 9.000 productores fueron atendidos con el SPEA equivalente al 7,5% de la meta del año y el 5,27% de la meta para el cuatrienio 2018-2022 definidos en el PND[[3]](#footnote-3). Esta baja cobertura se explica por la limitada financiación destinada al subsidio a la tarifa por la prestación del servicio público de extensión para los productores priorizados[[4]](#footnote-4), la falta de la definición de las tasas y tarifas por parte de las Asambleas Departamentales para la cofinanciación del SPEA para los productores no priorizados con subsidio del 100%[[5]](#footnote-5) y al incumplimiento de algunas Empresas Prestadoras del Servicio Público de Extensión Agropecuaria (EPSEAS)[[6]](#footnote-6). Al igual que en el SPEA, la estrategia “*Coseche y Venda a la Fija”* también ofrece servicios de acompañamiento al productor a través de asistencia técnica especialmente en los temas relacionados con la comercialización. Sin embargo, los resultados de este acompañamiento varían ampliamente entre tipo de productor (asociado o individual) e institución que presta el acompañamiento (ente territorial, aliado comercial u ONG)[[7]](#footnote-7) es así como la evaluación de la estrategia evidenció que la asistencia técnica ofrecida a los productores agropecuarios es insuficiente en términos de intensidad y seguimiento (Econometría, 2020 (c)).

### Ineficiente logística para la provisión de productos en condiciones de sanidad, rentabilidad y oportunidad

Los productores agrícolas colombianos enfrentan serias restricciones logísticas para el envió de los productos en circunstancias que aseguren la sanidad de sus productos en condiciones razonables de costos y tiempos de desplazamiento desde las fincas hacia los mercados de destino.

La primera restricción que enfrentan los productores está relacionada con la cobertura y calidad de la red de carreteras del país, específicamente las vías terciarias las cuales son esenciales para el desarrollo de la agricultura. El Plan de Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR) estimó que para el año 2014 Colombia contaba con una red de carreteras conformada por aproximadamente 16.968 km de red primaria, 45.137 km de red secundaria y 142.284 km de red terciaria, así mismo la red terciaria estaba conformada por un 24% de vías en tierra, 70% vías afirmadas y 6 % pavimentada, sin embargo el mismo plan señaló que sólo el 25% de toda la red vial terciaria se encontraba en buen estado (Ministerio de Transporte, 2018). De acuerdo con Lozano y Restrepo la proporción de vías pavimentadas en Colombia (12,7%)[[8]](#footnote-8) es baja comparada con países como México (36%) Chile (23%) y Argentina (23%) y solo comparable con países como Perú (13%) y Brasil (13%), los mismos autores señalan que un sistema eficiente de vías se traduce en menores costos de transacción para la producción agrícola debido a la reducción de tiempos de desplazamiento y aumento de las opciones de transporte (Lozano & Restrepo, 2016). Adicionalmente, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA estimó que el 56% de las unidades de producción agropecuaria (UPA) se encuentra en un rango de más de 3 horas de desplazamiento entre la cabecera municipal y la UPA. Este panorama general de la red de carreteras del país muestra una vez más que el retraso de la infraestructura y la calidad de estas generan sobrecostos en la cadena de producción ubicando al país en el rango de costos más elevados y con una relación costo de flete sobre costos de las tarifas arancelarias 15 veces superior al promedio de la OCDE (OCDE, 2015).

La segunda restricción está relacionada con la carencia de infraestructura logística especializada. De acuerdo con la Misión para la Transformación del Campo (MTC), dado que los mercados agrícolas en Colombia son imperfectos y con alta participación de intermediarios es necesario dar acceso a los pequeños productores a infraestructura logística agropecuaria especializada como centros de acopio, cadenas de frío, secado, centrales de abastos entre otros para mejorar la comercialización agropecuaria (DNP, 2016). En ese mismo sentido, la Misión de Logística y Comercio Exterior (MLCE) en su informe técnico identificó la necesidad de ampliar la infraestructura de almacenamiento, manipulación de productos refrigerados y zonas de conexión eléctrica para contenedores refrigerados si el país desea diversificar su canasta exportadora (DNP, 2018). Como muestra de esta problemática, el Índice de Capacidad del Almacenamiento Refrigerado[[9]](#footnote-9) para Colombia en el año 2014 fue de 0,03 metros cúbicos por habitante inferior al rango de 0,3 a 0,5 de los países desarrollados los cual indica el bajo desarrollo de la cadena de frio en el país (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2020).

El déficit de calidad y cobertura de vías sumadas a la falta de infraestructura logística especializada generan pérdidas para los productores agropecuarios. Según el estudio de pérdidas y desperdicios del Departamento Nacional de Planeación, en Colombia, una de cada tres toneladas producidas de alimentos se pierde o se desperdician y cerca del 40% de esta pérdida o desperdicio está asociado a actividades logísticas (postcosecha y almacenamiento 19,8% y distribución 20,6%) (DNP, 2016). Así mismo, el estudio de caso desarrollado por Reina y Adarme para los municipios de Fuente de Oro y Viotá en el marco de los Mercados Campesinos encontró que existen problemas de calidad de los alimentos derivados del manejo postcosecha que se traduce en una reducción de los ingresos por venta del 18% (Reina & Adarme, 2014). En términos generales las condiciones de la infraestructura logística son un limitante para la suscripción y el cumplimiento de los contratos pues como se mostró con anterioridad generan sobrecostos logísticos y afectaciones negativas a la calidad del producto.

## Desarticulación entre el sector empresarial formal y los productores

El país ha venido implementando políticas y programas para conectar la oferta y demanda productiva del sector agropecuario en procura de reducir la intermediación y aumentar la eficiencia en la comercialización (como se apuntó en el numeral 2.1.2), no obstante, los productores continúan acudiendo mayoritariamente a los comercializadores/intermediarios (y en general al canal tradicional) para vender sus cosechas (DANE 2014), a pesar de que allí obtienen un margen de ganancia bajo, como lo han apuntado algunos estudios sobre el tema (Mendoza, 1999). Además de lo anterior, la intermediación en este tipo de comercialización solo añade en algunos casos una mejor presentación al producto (CRECE, 2014) generando un sobre costo en el precio final al consumidor[[10]](#footnote-10).

Estos efectos se construyen a partir de la desarticulación entre la oferta y la demanda, generada principalmente por las asimetrías en el intercambio de información, en especial para el caso de los productores agropecuarios: por un lado estos no obtienen información de primera mano sobre los requerimientos de los consumidores, al tener poca o nula relación con ellos dentro de la cadena de comercialización y, por otro, debido a que no acceden a la información de comercialización digital existente, debido a que carecen de los medios (tecnologías) y la capacidad para analizarla y usarla. Lo anterior conlleva a que los productores agropecuarios tengan una capacidad limitada de elección sobre el canal de comercialización adecuado para su producción.

### Poco conocimiento de los requerimientos que exige el mercado para la comercialización de productos

El actual sistema de comercialización está compuesto por cuatro tipos de cadenas de comercialización: canal tradicional, canal moderno, las agroexportaciones y la relacionada con la comercialización de materias primas (CRECE, 2014). Cada uno de estos cuenta con distintos niveles y/o características de exigencias en materia de calidad, inocuidad, transporte y escala de producción, partiendo del mercado tradicional (que lo componen los comercializadores, centrales de abasto y plazas de mercado), hasta los mercados de exportación, (que en función del mercado de destino) se consideraría el más complejo y el que mejor remuneración o márgenes de ganancia representa.

Al revisar la participación de los productores agropecuarios en estos tipos de canales de comercialización, se evidencia que venden su producción a los comercializadores en 23%, plazas de mercado en 22,5% y centrales de abasto en 9% (DANE, 2014)[[11]](#footnote-11), es decir, principalmente acuden al mercado tradicional o también llamado circuito largo de comercialización, el cual se caracteriza por su informalidad, alta participación de intermediarios, desconexión de los productores con los consumidores en cuanto a intercambios de información y una baja participación de los productores en la formación del precio final.

A nivel de los consumidores, se puede afirmar que estos pagan una intermediación excesiva sobre los productos. El Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá[[12]](#footnote-12) estimó que en promedio había tres intermediarios en la cadena de comercialización que no agregaban valor y generaban un sobrecosto del 21 % sobre el precio final. De tal forma, que tan solo por acercar los consumidores a los productores se podrían obtener ahorros para los primeros y mejoras en los ingresos de los segundos (DNP, 2016).

El diagnóstico del mercadeo agrícola y agroindustrial en Colombia también apunta a que existe una disparidad en la distribución del precio entre los productores y los comercializadores: "por cada peso que paga el consumidor urbano por sus alimentos, algo menos del 40% queda en el campo y el restante 60% remunera los procesos de mercadeo [intermediación]. Esta situación es más extrema cuando se trata de productos perecederos que afrontan elevadas pérdidas en la postcosecha, y exigen medios de distribución más sofisticados (refrigeración, empaques especiales de alto volumen y poco peso, mayores fletes por unidad transportada, etc.). Esta línea de productos suele dejar el 70% o más de su precio en manos de la intermediación, y menos del 30% para el cultivador" (Mendoza, 1999).

Este tipo de comercialización promueve que la oferta agropecuaria se genere “a partir de los recursos disponibles, las prácticas y conocimientos auto adquiridos, que como algo claramente dirigido a atender necesidades de los mercados” (Riveros Serrato & Rodríguez Sáenz, 2016). Según la Encuesta de usabilidad de TIC y consumo digital en el sector agropecuario para Colombia - EUTCDAC, el 83% de los productores encuestados no utilizan las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TIC para realizar actividades de bancarización o comercialización, resaltándose el casi nulo uso de servicios TIC para actividades de comercio exterior, publicidad y consulta de precios (Mora , y otros, 2017), a pesar de la existencia de sistemas de información que proporcionan insumos sobre esta materia, como la Red de Información del Sector Agropecuario (Agronet), Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del sector Agropecuario (SIPSA), Sistema de Información Sanitaria para la Importación y Exportación de Productos Agrícolas y Pecuarios (SISPAP), Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), Sistema Nacional de Identificación e información del ganado Bovino (SINIGAN), entre otros.

No obstante, es relevante mencionar que los sistemas de información sectoriales presentan algunas limitaciones en cuanto a desagregación (nacional, departamental y municipal), caracterización (variedades de cultivo, tipo de productor, distinción entre agricultura tradicional y agricultura de precisión, entre otros) y satisfacción de las demandas de información (ausencia de estructuras de costos de producción para todo el universo de productos del sector agropecuario, información de precios de venta en finca, registro de proveedores, registro de compradores, información de costos de transporte, información sobre agricultura formal, entre otros) estando "…, centrada en la producción de información para el cumplimiento de necesidades particulares de las entidades en el ámbito del cumplimiento de sus funciones, y no en la planificación del sector para la generación de información estadística periódica y útil para la toma de decisiones y la formulación de política" (Yepes Rubiano, 2020).

Todo lo anterior aunado al poco intercambio y aprovechamiento de la información entre los consumidores y productores, conlleva a que estos últimos tengan poco conocimiento de los requerimientos que exige el mercado para la comercialización de sus productos, desincentivando su participación en otros canales de comercialización que promueven la articulación entre el sector empresarial formal y los productores.

### Limitada capacidad para acceder, analizar y usar la información de mercados

La información ha tenido un papel fundamental en la evolución de la sociedad , al punto de ser considerada como un nuevo factor de producción, por su capacidad de generar valor social y económico (OCDE, 2013), siendo protagonista en el desarrollo de la Cuarta Revolución Industrial o revolución digital, proceso en el cual se darán cambios vertiginosos, por cuenta de los avances tecnológicos en materia de inteligencia artificial (AI), la robótica, la impresión 3D, el internet de las cosas (IoT) y la biología sintética, (por nombrar unos pocos), que permiten una interacción entre los ámbitos físico, computacional, digital y biológico (Schwab, 2016).

Mucho de esto es una realidad en el sector agropecuario bajo el modelo de agricultura 4.0 o agricultura digital[[13]](#footnote-13), la cual permitió a una nación como los Países Bajos no solo convertirse en el cuarto exportador de productos agropecuarios a nivel mundial[[14]](#footnote-14) sino también obtener rendimientos en sus cultivos muy superiores al promedio global[[15]](#footnote-15), con baja o nula aplicación de insumos, a pesar ser un país pequeño, densamente poblado (511 personas por kilómetro cuadrado, 14 veces más denso poblacionalmente que EEUU) y con poca superficie agrícola (17.960 kilómetros cuadrados, 226 veces menos que la que posee EEUU).

La revolución digital no solo está transformando la forma en la que se producen los alimentos sino también afectará a todos los eslabones de la cadena de valor de la agricultura[[16]](#footnote-16) cambiando el paradigma de la toma de decisiones basada en la intuición hacia la toma de decisiones basada en la información. Para ello, es fundamental contar con infraestructura de internet, equipos de alta tecnología, disponibilidad de información y capacidad de los productores de utilizar y/o procesar la misma, aspectos que requieren fortalecerse en el sector agropecuario colombiano. Según la Encuesta de usabilidad de TIC y consumo digital en el sector agropecuario para Colombia, existe un bajo aprovechamiento de TIC por parte de los productores agropecuarios, un soporte mínimo de este tipo de tecnologías a los procesos productivos, de bancarización o comercialización, y una oferta limitada de espacios de capacitación sobre TIC en zonas rurales (Mora, y otros, 2017).

Esta conclusión se reafirma con los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE, donde además se identifica la existencia de una brecha digital entre el campo (centros poblados y rural disperso) y la ciudad (cabecera) en cuanto a acceso a internet, dotación de equipos TIC (alta y baja complejidad[[17]](#footnote-17)) y capacidades para el uso del computador. En las cabeceras el 63 % de los hogares cuenta con acceso a internet y el 53 % de las personas encuestadas (entre 5 y 28 años) usaron internet en 2019, mientras que en los centros poblados y rural disperso el 21 % de los hogares encuestados cuenta con servicios de internet y el 23 % de las personas encuestadas (entre 5 y 28 años) usaron internet (Tabla 1). Así mismo, en materia de dotación de equipos el 95 % de las Personas encuestadas (de 5 y más años) en las cabeceras posee bienes de baja complejidad, 51 % de ellas posee bienes de alta complejidad, 83 % cuentan con celular inteligente y 68 % posee habilidades en el uso del computador para realizar fórmulas matemáticas básicas en una hoja de cálculo. En contraste, el 76 % las personas encuestadas (de 5 y más años) en los Centros poblados y rural disperso tienen bienes de baja complejidad, 9,4% de ellas posee bienes de alta complejidad, 53 % tiene celulares inteligentes y 41 % tiene habilidades en el uso del computador para realizar fórmulas matemáticas básicas en una hoja de cálculo (Tabla 2).

**Tabla 1. Encuesta Nacional de Calidad de Vida - Tecnologías de información y comunicación 2019**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Hogares con acceso a internet\* | Personas de 5 a 28 años que usan internet |
| Cabeceras | 61,6 | 51,5 |
| Centros poblados y rural disperso | 20,7 | 22,8 |
| \* Proporción de hogares | | |
| Fuente: DNP con base en DANE – ECV | | |

**Tabla 2. Encuesta Nacional de Calidad de Vida Indicadores básicos de tenencia de tecnologías de la información y comunicación – TIC – 2018**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Bienes de baja complejidad\* | Bienes de alta complejidad\*\* | Teléfono celular inteligente | Usar fórmulas matemáticas básicas en una hoja de cálculo (Excel) *Open Office Calc*, etc. |
| Cabeceras | 94,9 | 50,8 | 83,5 | 67,9 |
| Centros poblados y rural disperso | 76,0 | 9,4 | 53,5 | 41,2 |
| Personas de 5 y más años | | | | |
| \* Televisión convencional a color, LCD, plasma o LED | | | |  |
| \*\* Computador de escritorio, portátil o tableta | | | |  |
| Fuente: DNP con base en DANE - ECV 2018 | | | |  |

Aunado a lo anterior, Agronet[[18]](#footnote-18) identificó (por medio de las encuestas que aplica en los Talleres en Campo) que el 70% de los productores encuestados no conocen el principal sistema de información del sector agropecuario (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2018). Todo lo anterior evidencia que los productores agropecuarios toman decisiones con un alto grado de incertidumbre, por su limitada capacidad para acceder, analizar y usar la información de mercados, contribuyendo a la desarticulación entre el sector empresarial formal y los productores.

## Limitadas capacidades empresariales de productores agropecuarios para el cumplimiento de acuerdos comerciales formales.

### Limitado acceso a crédito formal

Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), para el año 2019 el 47,5% de la población en las zonas rurales del país no disponen del ingreso suficiente para adquirir la canasta de alimentos y servicios; y el 19,3% no logra cubrir el costo de la canasta alimenticia básica (DANE, 2020 (a)). Por otra parte, la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) señala que, para el segundo semestre de 2019, de aquellas unidades de producción que notificaron presentar obstáculos que impidieron cambios o mejoras en los procesos productivos agropecuarios, el 57,9% manifestó que estuvo asociado a la escasez de recursos propios, el 30,5% por dificultades de acceso al crédito y el 29,2% por los elevados costos de la inversión (DANE, 2020 (b))

Leibovich estimó que tan solo el 16% de los 3,5 millones de pequeños productores agropecuarios tienen acceso al crédito; para el caso de medianos productores este indicador es del 20% sobre una base 390 mil (Leibovich Goldenberg, 2013). No obstante, en los últimos años el crédito agropecuario y rural de fomento ha crecido significativamente. En los últimos 10 años el promedio del crecimiento de las colocaciones anuales ha sido de 14,4% y según Finagro la cartera de crédito de fomento cubre el 38% del PIB rural (FINAGRO, 2020).

Las colocaciones cobran relevancia en la puesta en marcha y sostenimiento de negocios agropecuarios. Al revisar el crédito de inversión y capital de trabajo de los pequeños productores las colocaciones han incrementado anualmente el 3,9% en promedio y las operaciones un 4%. En el caso de los medianos productores estos crecimientos han sido de 2,4% y 23,3%, respectivamente.

No obstante, en términos reales las colocaciones de pequeño productor en los últimos cuatro años no crecieron significativamente (Ver Gráfico 1), puesto que estas se mantuvieron alrededor de los $2,3 billones al igual que en los años 2012 y 2013. En el caso del mediano productor, en el año 2020 las colocaciones fueron inferiores a las registradas en los años 2017 y 2019.

**Gráfico 1. Colocaciones por tipo de productor en líneas de capital de trabajo e inversión**

**Fuente:** Cálculos DDRS DNP a partir de Finagro (Sin normalizaciones). Deflactado a partir del IPC.

**Nota:** Crédito total sin normalizaciones y deflactado a partir del IPC. El crédito promedio fue calculado como El crédito total / Número de operaciones

Este bajo crecimiento se explica por el alto riesgo y baja rentabilidad del sector, haciendo que la cartera agropecuaria sea riesgosa para los bancos, en especial la del pequeño productor (Banco de la República, 2011). Para esto, el Fondo Agropecuario de Garantías cumple un rol fundamental en la mitigación del riesgo de crédito de los intermediarios financieros, pues respalda las operaciones del pequeño productor hasta en un 80%, fondo que fue creado para incentivar las colocaciones de aquellos productores que no tengan garantías idóneas o suficientes, sin embargo, a partir de estudios realizados por el Banco Mundial la siniestralidad del pequeño productor es muy elevada, lo cual pone en riesgo la sostenibilidad de este fondo (Banco Mundial, 2020).

Inicialmente se puede concluir del gráfico 1 que entre el 2011 y 2020 el crédito en el sector ha crecido (31,6% para pequeño productor y 12,9% para el mediano productor), sin embargo, al estimar el crédito promedio (gráfico 2) se puede evidenciar que en el caso del pequeño productor el comportamiento ha sido estable pues ha oscilado alrededor de los $9 millones, pero en el caso de los medianos productores entre 2016 – 2020 el crédito promedio es muy inferior al observado en los años 2011 – 2015, lo que se traduce en una limitante a la liquidez de los proyectos productivos, especialmente en los medianos productores.

**Gráfico 2. Crédito promedio por tipo de productor en líneas de capital de trabajo e inversión**

**Fuente:** Cálculos DDRS DNP a partir de Finagro

**Nota:** Crédito total sin normalizaciones y deflactado a partir del IPC. El crédito promedio fue calculado como: *crédito total / número de operaciones*.

Desde el año 2019 se implementa la Línea Especial de Crédito “Agricultura por Contrato”[[19]](#footnote-19), creada por la Resolución No. 7 de 2018 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, con el objetivo de fomentar el financiamiento del capital de trabajo de los pequeños y medianos productores agropecuarios que cuenten con acuerdos comerciales celebrados, sin embargo, el impacto de esta Línea Especial de Crédito no fue significativo, pues en 2019 tan solo se desembolsaron 390 créditos y 454 en 2020.

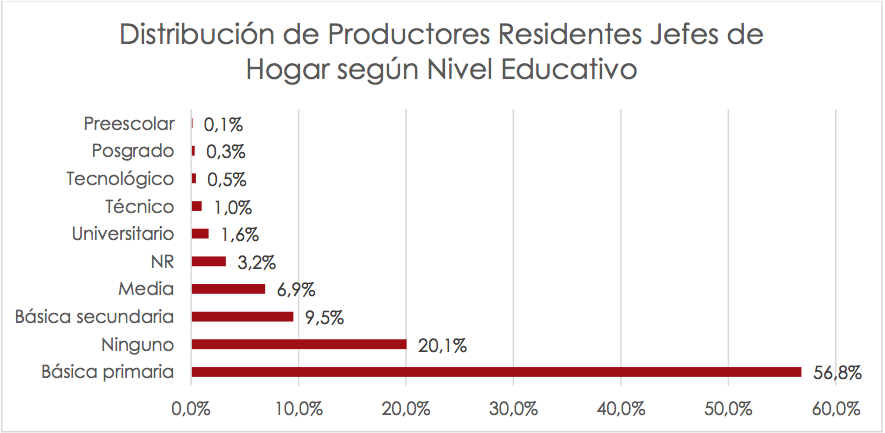
Bajo este panorama, la firma consultora Econometría dentro de la evaluación de la estrategia “Coseche y Venda la Fija”, recomendó buscar otras alternativas de financiamiento, bien sea mejorando la línea especial de crédito actual o involucrando a los patrocinadores para que provean el financiamiento a los productores con los cuales celebraron acuerdos comerciales (Econometría, 2020 (a)).

### Limitada capacidad asociativa y capital social funcional para la conformación de agronegocios competitivos

La facilidad o dificultad con la que los pequeños productores rurales pueden establecer contratos para formalizar modelos asociativos o de acción colectiva depende en gran medida de la calidad del capital humano que se asociará. Habilidades blandas tales como comunicación, liderazgo, gestión de conflictos, negociación y trabajo en equipo son esenciales para el crecimiento de las cadenas de valor agropecuarias y agroindustriales (Gereffi, Fernandez-Stark, Bamber, & Psilos, 2011). Lo anterior es especialmente significativo para los pequeños productores quienes necesitan de estas habilidades para poder trabajar juntos y así construir las economías de escala que les permitirán competir en los mercados formales donde también participan grandes productores. El no contar con la escala adecuada implica que el productor no podrá cumplir con la demanda de los mercados formales en términos de cantidades de producto a ser entregados ni tampoco podrá competir con los precios que ofrecen los grandes productores.

Adicionalmente, los pequeños productores deben aprender a entender su finca como una empresa lo cual implica desarrollar habilidades administrativas relevantes. Debido a que las actuales cadenas de valor son gobernadas por estrictos contratos y procesos de planeación los productores deben aprender a gestionar sus costos, flujo de caja y a negociar con sus compradores (CEPAL, 2014).

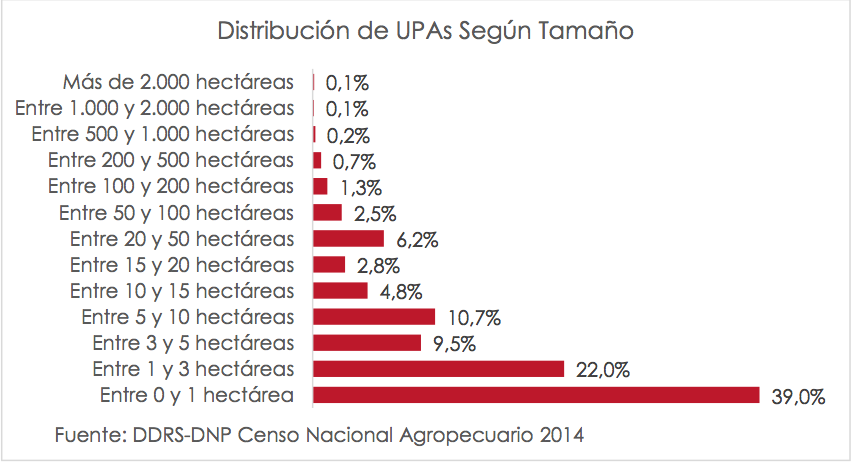
Así las cosas, la calidad del capital humano en los territorios rural dispersos de Colombia es una debilidad importante para tener en cuenta cuando se habla de fomentar iniciativas asociativas. El Censo Nacional Agropecuario 2014, identificó un total de 5’126.734 de personas habitando en el territorio rural disperso, de los cuales el 82,4% de los hogares en la zona rural dispersa exhiben bajo logro educativo[[20]](#footnote-20), mientras que el 23% de los hogares se encuentran en situación de analfabetismo[[21]](#footnote-21). Asimismo, el CNA identificó 725.225 productores[[22]](#footnote-22) que residen en el área rural dispersa de los cuales el 16,6% se encuentra en situación de analfabetismo; de estos productores 527.847 son jefes de hogar y exhiben los siguientes niveles educativos:

**Gráfico 3. Distribución de productores residentes jefes de hogar según nivel educativo.**

Fuente: (DANE, 2015)

Los bajos e incluso nulos niveles de formación educativa implican que la mayor parte de la población que habita en los territorios rurales dispersos del país exhiben una acentuada debilidad en cuanto a la calidad del capital humano. Esta característica de la población rural incide directamente en la dificultad que tienen pequeños y medianos productores rurales para formular y ejecutar iniciativas asociativas que coordinen eficientemente esfuerzos individuales para lograr crear las economías de escala que les permitirá competir con los grandes productores, quienes también participan de los mercados formales.

La construcción de economías de escala es un paso esencial para la consolidación de agronegocios competitivos en Colombia, ya que el sector agropecuario se caracteriza por estar compuesto mayoritariamente por pequeños productores: el 70,4% de las Unidades Productivas Agropecuarias a nivel nacional tiene menos de 5 hectáreas y éstas sólo ocupan el 2,1% del territorio nacional (DANE, 2015).

**Gráfico 4. Distribución de Upa’s según tamaño.** 

Fuente: (DANE, 2015)

La pequeña propiedad agropecuaria se encuentra en desventaja frente a la grande dadas las posibilidades que tiene esta última de hacer uso de las economías de escala, lo cual reduce sus costos unitarios y aumenta su competitividad en los mercados formales. En este sentido, las iniciativas asociativas pueden servir para crear las ventajas competitivas que los pequeños productores rurales carecen individualmente por su reducida escala y enfrentar también otros cuellos de botella estratégicos: capital humano, capital financiero, estándares de calidad, canales de comercialización e implementación de innovación y tecnologías.

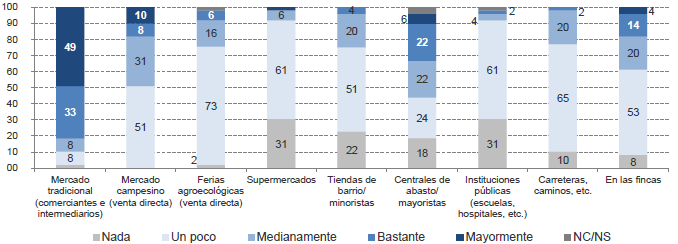
Ahora bien, a pesar de que las ventajas competitivas pueden ser creadas por medio la acción coordinada y las dinámicas asociativas, el sector agropecuario colombiano también se caracteriza por exhibir bajos niveles de asociatividad. Según el CNA, sólo un 14.7% de las UPAs pertenecen a algún tipo de asociación.

Estas características del sector agropecuario y sus UPAs son evidencia de la limitada capacidad que tienen los pequeños y medianos productores para crear economías de escala y también son reflejo de su desconocimiento de las ventajas competitivas que pueden construir las dinámicas asociativas. De acuerdo con lo anterior, es necesario fortalecer las capacidades empresariales y las habilidades blandas que son imprescindibles para sustentar iniciativas asociativas que permitan a los pequeños y medianos productores celebrar mejores acuerdos de comercialización y así competir en los mercados formales.

### Factores culturales asociados a prácticas informales en los procesos de comercialización.

Con respecto a los destinos de la producción agropecuaria y específicamente en el caso de la agricultura familiar los productos pueden destinarse a: venta de productos frescos, consumidos por las familias productoras (autoconsumo) o vendidos como materia prima a la industria (CEPAL, 2016). La evidencia sugiere también que las formas preponderantes de venta de los productos de la agricultura familiar en América Latina son las ferias y mercados (en particular, de comerciantes e intermediarios) y las centrales mayoristas de abastos, como se presenta a continuación.

**Gráfico 5. Frecuencia de comercialización de los productos de ACFC por tipo de canal, 2016**

Fuente: CEPAL (2016).

Al analizar el caso colombiano se identifican dos grandes destinos finales de la producción de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria (ACFC): el autoconsumo o intercambio / trueque (cerca de un tercio) y la comercialización a través de distintos canales. En particular, los productores señalaron que cerca de un tercio de la producción era vendida a un comercializador o directamente en la plaza de mercado. Además, entre un 15% y 20% indicaron que el destino final de la producción es la venta directa a cooperativas y la industria (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2019).

Como se mostró con anterioridad, la alta dependencia del mercado tradicional implica una desconexión entre los productores agropecuarios con los consumidores y sus relaciones están mediadas por intermediarios que aportan poco valor a la cadena de producción. Sin embargo, la preferencia por el canal tradicional sobre canales más sofisticados (como ventas directas a supermercado entro otro), puede responder a los costos asociados a los cambios culturales en los modelos de producción y comercialización que involucran la atención de las necesidades de clientes más exigentes.

## Insuficientes capacidades institucionales para apoyar el desarrollo de acuerdos comerciales formales.

### Baja capacidad de articulación de los instrumentos de política para el apoyo a la agricultura por contrato (MADR).

De acuerdo con la MTC (DNP, 2016a), la ineficiencia en la comercialización es una de las principales y más complejas problemáticas de la agricultura colombiana, afectando de manera más profunda a los pequeños productores. Al respecto, la MTC establece como una de las principales problemáticas, la falta de institucionalidad apropiada, entendida como la ausencia de claridad en las competencias entre diferentes sectores y niveles de gobierno, así como la escasa coordinación entre entidades públicas.

Esta problemática tiene su reflejo en los bajos niveles de inserción de la ACFC en cadenas de valor agropecuarias y no agropecuarias locales, regionales y nacionales, motivadas por: i) el bajo aprovechamiento de esquemas de comercialización a escala local, regional y nacional, y ii) las debilidades en la provisión de un entorno favorable a la comercialización.

### Inadecuada planeación y evaluación de los instrumentos de política de apoyo al desarrollo de acuerdos comerciales formales en el sector agropecuario.

Uno de los hallazgos de la evaluación del programa Coseche y Venda a la Fija, que adelantó el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en 2020 está relacionado con la falta de información para la identificación y focalización de los actores clave y beneficiarios de incentivos tanto financieros como técnicos de los programas de apoyo a la comercialización, así como para su adecuada caracterización, lo cual contribuye a que no haya una adecuada planeación de acciones que impulsen el desarrollo de Acuerdos comerciales formales en el sector agropecuario.

La evaluación también encontró, que, en la mayoría de los casos, el seguimiento que realizan las entidades territoriales a los productores que logran acuerdos de comercialización en el marco de la estrategia de Agricultura por Contrato, es superficial, puesto que lo que se monitorea es el avance de los acuerdos, pero no se incluyen mecanismos para solucionar las dificultades que enfrentan los productores para cumplir con lo acordado en los contratos o para acceder a los incentivos de los programas[[23]](#footnote-23).

Las dificultades que enfrentan los productores para cumplir con los acuerdos, así como para acceder a los incentivos de la estrategia de Coseche y Venda a la fija y de los programas que la integran, hace que en algunos casos los productores abandonen la estrategia. Vale la pena anotar que hay programas como Alianzas productivas, y entidades tales como AUNAP, URT y ART, en los que se realiza un seguimiento mucho más cercano y se acompaña al productor en todo el proceso de comercialización, pero esto obedece más a la misionalidad de las entidades y al tipo de productores que atienden, que a una práctica institucional de seguimiento frente a las estrategias que se implementan[[24]](#footnote-24).

Es así como en términos generales, no se evidencia un seguimiento a los resultados de este tipo de estrategias que buscan fomentar acuerdos comerciales formales y a la implementación de los instrumentos que las componen para determinar si estos fueron exitosos para las partes, lo cual impide que haya un mejoramiento y/o redireccionamiento en los procesos de planeación. Las debilidades en el seguimiento de esquemas de comercialización como el de Agricultura por Contrato, en el que el enfoque está en que los productores logren los acuerdos de comercialización y puedan ser reportados, sin tener en cuenta acciones posteriores de acompañamiento para el cumplimiento de lo pactado, dificulta evaluar el impacto que tienen la política y los instrumentos en el productor y los consumidores.

Esta falencia coincide con el diagnóstico realizado en el Informe del Gasto y la Inversión Pública según el cual solo unos pocos programas de gobierno que involucran ayudas y subsidios han sido evaluados de una manera rigurosa para establecer su impacto. Entre los subsidios dirigidos a personas y hogares, los más notables son el programa de transferencias monetarias condicionadas de Familias en Acción y el programa Jóvenes en Acción (primera etapa, que correspondía a un programa de formación para el trabajo). Por otra parte, los resultados de las evaluaciones de estos programas no siempre se han tenido en cuenta al hacerles modificaciones o decidir sobre su permanencia. Por ejemplo, aun cuando la evaluación de Familias en Acción señalaba que solo había sido efectivo para lograr los objetivos que se habían propuesto en las zonas rurales, se extendió a las zonas urbanas. Y está también el ejemplo de Jóvenes en Acción que, a pesar de que en su primera versión había sido muy bien evaluado, se modificó por completo.

Es así como el Informe del Gasto y la Inversión pública sugiere someter a revisión los programas que implican subsidios que se entregan actualmente, utilizando los principios recomendados en el informe y eliminar aquellos que no cumplen con las condiciones básicas de calidad desde el punto de vista de su diseño, comenzando por aquellos que concentran una mayor proporción de recursos. Dicho informe sugiere someter a esta revisión, de manera prioritaria, a los subsidios que se entregan a través de las exenciones tributarias al impuesto corporativo de renta, los subsidios a las pensiones y los subsidios a los productores agrícolas que se entregan a través de Finagro (el ICR, los créditos subsidiados LEC, entre otros). En la misma línea en la revisión de las políticas agropecuarias del 2015 de la OCDE se recomienda realizar una revisión y una evaluación del impacto de la amplia gama de instrumentos de política y programas de apoyo a la agricultura, ya que la mayoría de los programas actuales cubren áreas muy amplias y diferentes y se implementan a través de un conjunto de instrumentos de política con un impacto poco claro.

## PRINCIPIOS DE ACCIÓN DE LA AGRICULTURA POR CONTRATO

Implementar acuerdos comerciales efectivos y duraderos entre productores y compradores, basados en Agricultura por Contrato requiere advertir algunos principios fundamentales para el éxito de las relaciones contractuales, como lo son:

### Términos contractuales acordados previamente

Las partes -compradores y vendedores- deben acordar antes de la formalización de la relación contractual, los términos y condiciones que regirán la producción y comercialización de los productos agropecuarios. Entre otros: el precio que se pagará a los productores, la cantidad y calidad del producto demandado por los compradores, la fecha y lugar de entrega a los compradores y las medidas para solucionar controversias en caso de incumplimiento del contrato por alguna de las partes.

### Acuerdos contractuales legalmente vinculantes

Los acuerdos de Agricultura por Contrato deben ser formalizados como legalmente vinculantes, tanto para productores como para compradores. Razón por la cual las dos partes deben estudiar a profundidad las condiciones y términos del acuerdo comercial previamente a su firma.

### Construcción de confianza entre las partes, un prerrequisito

El proceso de negociación y formalización del contrato debe permitir a las dos partes construir una relación de confianza. Una buena práctica en la Agricultura por Contrato consiste en llevar a cabo todo el proceso de negociación del contrato de forma transparente, justa y de buena fe, entregando por escrito la oferta del comprador a los agricultores, dándoles tiempo para analizarla y resolver todas las dudas de forma clara.

### El sector público como facilitador del encuentro oferta – demanda

La labor del Sector Público será la de facilitar el acercamiento entre compradores y productores, así como contribuir a la comprensión de la oferta de los compradores y las cláusulas de los contratos por parte de los productores, actuando de forma neutral en la negociación, considerando que se trata de un acuerdo entre particulares.

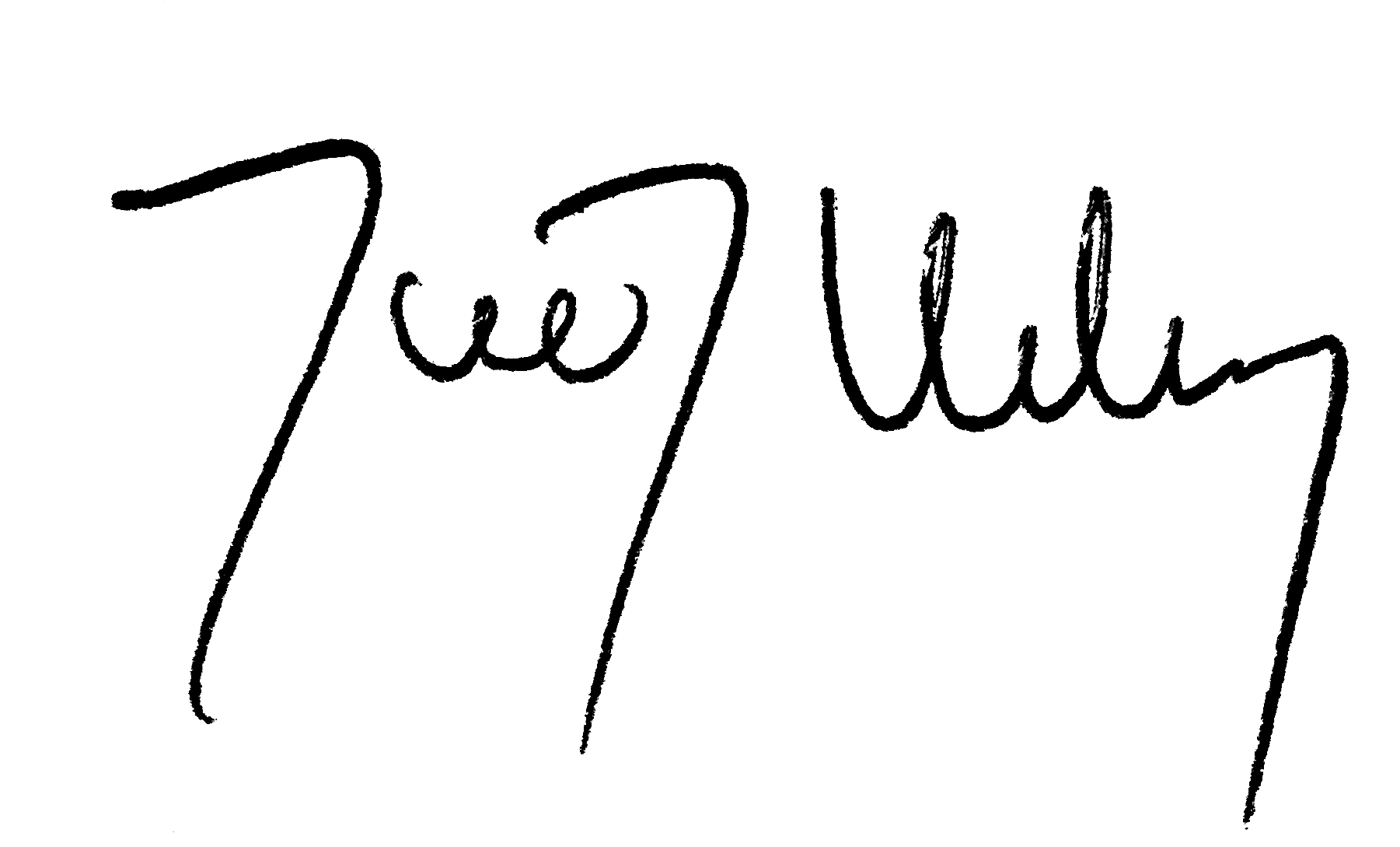
### Cumplimiento de los términos contractuales, vía para el desarrollo de relaciones comerciales duraderas

La Agricultura por Contrato representa para la industria, el comercio y demás compradores, la oportunidad de contar con proveedores rurales estables y materias primas que reúnan las características técnicas demandadas en sus procesos de transformación y comercialización. Para los productores la Agricultura por Contrato les genera la oportunidad de contar con procesos de comercialización más seguros, estables y rentables, que los realizados a través de los canales tradicionales de comercialización. No obstante, los beneficios para ambas partes, derivados de una relación comercial duradera, depende del cumplimiento de los términos y condiciones contractuales pactadas, tanto por compradores, como por vendedores.

El incumplimiento de los contratos de venta anticipada genera pérdidas, para compradores y productores, además de mayor incertidumbre y riesgos en los canales de comercialización de los productos agropecuarios.

De los congresistas,

|  |  |
| --- | --- |
| **GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI**  Representante a la Cámara por Risaralda  **Autor** |  |
| **JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN**  Representante a la Cámara Bogotá D.C.  Partido Centro Democrático  Coautor | **MARIA FERNANDA CABAL MOLINA**  Senadora de la República  Partido Centro Democrático  Coautor |
| **AMANDA ROCIO GONZALEZ R.**  Senadora de la República  Coautor | **RUBEN DARIO MOLANO PIÑEROS**  Representante a la Cámara  Coautor |
| Coautor | **CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA**  Senador de la República  Centro Democrático  Coautor |
| **PALOMA VALENCIA LASERNA**  Senadora de la República  Centro Democrático  Coautor | **JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ**  Senador de la República  Coautor |
| **JUAN DAVID VÉLEZ**  Representante a la Cámara  Coautor | **JUAN ESPINAL**  Representante a la Cámara por Antioquia  Partido Centro Democrático  Coautor |
| **EDWIN GILBERTO BALLESTEROS**  Representante a la cámara  Centro Democrático  Coautor |  |



1. Ley 1876 del 2017 “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones” [↑](#footnote-ref-1)
2. Ley 1876 de 2017, Articulo 25. Enfoque de extensión agropecuaria en la prestación del servicio. [↑](#footnote-ref-2)
3. Reporte del indicador “usuarios atendidos con el servicio de extensión agropecuaria” del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad “en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1251/6168.https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1251/6168. Consultado el 04/02/2021. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ley 1876 de 2017, Artículo 28. Subsidio a la tarifa de la tasa por la prestación de servicio público de extensión agropecuario. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ley 1876 de 2017, Artículo 28. Subsidio a la tarifa de la tasa por la prestación de servicio público de extensión agropecuario. [↑](#footnote-ref-5)
6. Reporte del indicador “usuarios atendidos con el servicio de extensión agropecuaria” del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad “en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1251/6168.https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1251/6168. Consultado el 04/02/2021. [↑](#footnote-ref-6)
7. Basados en las entrevistas a los participantes de la estrategia “Coseche y Venda a la Fija” se identificó que algunos productores recibieron asistencia técnica directamente por la contraparte del contrato de forma esporádica. Aunque esta situación no es necesariamente negativa, la misma evaluación al realizar un análisis de brechas con otros programas de promoción de la agricultura por contrato, señala que el tipo de asistencia técnica más efectivo para los productores está relacionado con el ofrecido por las ONG superior en tiempo e intensidad. [↑](#footnote-ref-7)
8. Las cifras de vías pavimentadas en Colombia del estudio de Lozano y Restrepo provienen del Instituto Geográfico Agustín Codazzi del año 2012, para las vías tipo 1 que corresponde a las carreteras pavimentada de 2 o más carriles y tipo 3 vías pavimentadas angostas y transitables todo el año. Si se compara con los datos del Invias en el PNVIR el porcentaje de vías pavimentadas en Colombia es incluso menor a Perú y Brasil. [↑](#footnote-ref-8)
9. GCCA Global Cold Storage Capacity Report [↑](#footnote-ref-9)
10. En promedio, existen tres intermediarios por cadena de producto, que actúan como agentes que no agregan valor, pero sí agregan costo. Esta intermediación representa alrededor del 21% del precio final del alimento, teniendo así un efecto negativo importante en los consumidores, especialmente en los de menores recursos (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2016). [↑](#footnote-ref-10)
11. Autoconsumo 23%; intercambio o trueque 3%; venta del producto en lote1%; venta a cooperativa 14%, tienda; supermercado o grandes superficies 0,23%; venta a mercado internacional 0,27%; industria 13% y otros destinos 2,8%. Las anteriores opciones de respuesta no son excluyentes, por lo que un productor pudo escoger más de una de las opciones de destino de la producción. [↑](#footnote-ref-11)
12. Citado en el informe final de la Misión para la transformación del Campo. [↑](#footnote-ref-12)
13. Vinculación de la agricultura de precisión sumada la incorporación de sistemas digitales basados en datos que aumentan el conocimiento de los productores sobre sus campos (Saiz-Rubio & Rovira-Más, 2020). [↑](#footnote-ref-13)
14. Vendiendo al mundo en 2019 USD 65.063 millones (International Trade Centre, 2021). [↑](#footnote-ref-14)
15. Como el caso del tomate, hongos y trufas, pepinos y berenjenas, donde presenta el mayor rendimiento por hectárea a nivel mundial (FAO, 2020). [↑](#footnote-ref-15)
16. Proveedores de insumos, agricultores, comerciantes, procesadores, distribuidores y comercializadores (Townsend, Ronchi, Brett, & Moses, 2018). [↑](#footnote-ref-16)
17. En la categoría de baja complejidad se encuentran celulares básicos, radio, televisores y cámaras. Los dispositivos TIC de alta complejidad comprenden celulares smartphone, computadores y tabletas (Mora, Albis, García, Rincón, & Mejía, 2017). [↑](#footnote-ref-17)
18. Red de Información y Comunicación del Sector Agropecuario de Colombia. [↑](#footnote-ref-18)
19. Con un plazo de hasta 1 año y un subsidio a la tasa de interés del 7% para pequeños productores y 6% en el caso de los medianos productores. [↑](#footnote-ref-19)
20. Bajo logro educativo: se considera privado el hogar donde la educación promedio de las personas de 15 años y más es menor a 9 años de educación. Si hay hogares que no tienen población mayor a 15 años se consideran privados. [↑](#footnote-ref-20)
21. Analfabetismo: un hogar se considera privado si hay al menos una persona de 15 años o más que no sabe leer y escribir. Si hay hogares que no tienen población mayor a 15 años se consideran privados [↑](#footnote-ref-21)
22. Productor agropecuario: Es la persona natural que dirige la Unidad Productora Agropecuaria (UPA) y toma las principales decisiones sobre el cultivo de plantas, cría de animales, las prácticas agropecuarias, el uso sobre los medios de producción y la venta de los productos agropecuarios. Se excluye de la definición de productor agropecuario, el de administrador, capataz, agregado o mayordomo, con o sin remuneración. [↑](#footnote-ref-22)
23. Este es un hallazgo de la evaluación de la Estrategia Coseche y Venda a la Fija, realizada por Econometría en 2020. [↑](#footnote-ref-23)
24. Este es un hallazgo de la evaluación de la Estrategia Coseche y Venda a la Fija, realizada por Econometría en 2020. Revisar el punto 3.3 Seguimiento a la estrategia, página 25 del informe de consultoría “Evaluación de la implementación de la estrategia “Coseche y venda a la fija”. [↑](#footnote-ref-24)