



Bogotá, DC., Agosto 22 de 2018

Doctor,
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Congreso de la República de Colombia.

Referencia: Radicación Proyecto de Ley.

Respetado Doctor,

Presento ante la Secretaria General del honorable Senado de la República, cuya dirección reposa en sus manos, para ser radicado, el presente Proyecto de Ley “” de mi Autoría, el cual Radico junto con exposición de Motivos copias correspondientes y medio magnético.

Cordialmente,

CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES
Senador de la República de Colombia
Comisión tercera Constitucional Permanente
AUTOR.



PROYECTO DE LEY N° _____ “POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECEN LAS CONDICIONES DE SOSTENIBILIDAD DE PRECIOS EN LA PRODUCCIÓN DE PANELA SE SOMETEN PROCESOS ALTERNATIVOS COMO EL ENSILAJE Y SE INCLUYE LA SOSTENIBILIDAD PRODUCTIVA DE LA CAÑA PANELERA Y MAÍZ”

*El Congreso de la Republica
Decreta*

Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto fortalecer las condiciones de cultivo de caña panelera y maíz, garantizando la sostenibilidad de precios para pequeños y medianos productores en épocas de cosecha y recolección, mediante su uso alternativo en tratamientos de ensilaje como componente de uso en la nutrición bovina por efectos adversos del clima o desequilibrios en la oferta generados por sobreproducción.

Artículo 2°. Créese la política nacional de sostenimiento de precios derivada del cultivo de caña panelera y maíz mediante el uso alternativo de ensilaje en los procesos de transformación, con fines exclusivos de mitigación de pérdidas económicas ocasionadas por desequilibrios en la oferta, cuando las condiciones climáticas y de mercado afecten directamente la generación de ingresos de pequeños y medianos productores.

Artículo 3°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, dirigirá la política nacional de sostenimiento de precios conforme a las disposiciones establecidas por el mismo, identificará, hará seguimiento y propondrá la aplicación de medidas contenidas en la presente Ley de acuerdo al marco general de sostenimiento de precios y garantía de la producción de caña panelera y maíz en pequeños y medianos productores del territorio nacional.

Artículo 4°. El gobierno nacional subsidiará el 40% en la compra de Silo para pequeños ganaderos, para medianos ganaderos el 20% y acordará un precio base de cotización con los productores de caña panelera y maíz por medio de la información suministrada por el sistema nacional de precios y las recomendaciones de la federación nacional de productores de panela Fedepanela y la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales (Fenalce).



Parágrafo 1. En todo momento se tendrá la información de precios como el resultado de las señales del mercado, contabilizadas mensualmente en los principales centros de negociación.

Parágrafo 2. La disponibilidad de recursos para subsidio de silo se incorporará a una subcuenta específica, administrada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR.

Artículo 5°. El Instituto Colombiano Agropecuario ICA certificará la compra de Silo y dirigirá el proceso de almacenamiento, tratamiento y entrega del producto a los compradores finales, mediante convenio con la federación nacional de productores de panela (Fedepanela), la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales (Fenalce) y la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegan).

Parágrafo 1. Se entiende por compradores finales a los poseedores de ganado clasificados en el siguiente orden:

Pequeños productores: poseedores de uno (1) hasta 75 Cabezas de ganado.

Medianos productores: Aquellos poseedores de (76) y hasta 150 cabezas de ganado.

Artículo 6°. Los ganaderos sobre los que se aplique el beneficio de adquisición de Silo para la nutrición de bovinos, estarán incorporados al registro de compradores y beneficiarios, el cual será administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural y Fedegan conforme a los convenios que se establezcan para el tratamiento de la información.

Artículo 7°. La federación nacional de productores de panela Fedepanela y la Federación Nacional de cultivadores de cereales y leguminosas Fenalce vigilarán el cumplimiento de adquisición de silo por parte de los compradores finales, adelantarán estrategias de comercialización para los productores de caña panelera y maíz, informarán de las convocatorias para la compra y venta de silo, facilitarán las condiciones para el almacenamiento, distribución y entrega del producto y trabajarán conjuntamente con alcaldías de municipios productores en el plan de mejoramiento de cultivo de caña panelera y maíz.



Artículo 8°. Vigencia. La presente Ley tiene Vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las anteriores.

De los Honorables Senadores,

CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES.

Senador de la República
Autor.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN.

La propuesta contenida en el presente Proyecto de Ley, parte del comportamiento de los precios en la producción de caña panelera y Maíz, toda vez que con frecuencia, los mecanismos de oferta no reaccionan en la dirección correcta del mercado, dando por sentado un estrangulamiento en la formación de precios, que termina por incrementar los costos de producción ante una escasa absorción de la disponibilidad de producto.

Los pequeños y medianos productores de caña panelera y maíz, han encontrado una fuerte relación de intercambio, con precios competitivos y absorción de la producción mediante la implementación alternativa de transformación, tendiente a la obtención de forraje en forma de SILO, con un alto contenido nutricional para bovinos, que en presencia de ciclos climáticos, amortigua los efectos negativos en el sostenimiento de ganado a nivel nacional y genera rendimientos marginales por encima de la cuota mínima del costo marginal de producción por hectárea.



De otro lado, los ganaderos, han encontrado la forma de contrarrestar los ciclos climáticos por medio de la compra de bases nutritivas procesadas, con un alto contenido proteico que mitiga la falta de alimento en el hato ganadero, lo que ha significado un alivio “comprobado” en la sobrevivencia de los animales, con un componente de costo diferenciado.

Aunque el silo por sí mismo puede llegar a representar un mayor precio en los costos de producción para los ganaderos, garantiza las condiciones de sostenibilidad del hato en presencia de factores externos que afectan directamente el bienestar de los bovinos en el corto plazo, siendo necesario establecer la relación costo- beneficio, respecto de los ciclos productivos y climáticos asociados al proceso.

La relación técnica de producción tanto para los productores de caña y maíz como para los ganaderos viene dada por el precio base de negociación del producto, dados los costos marginales por ampliar la base productiva sobre la disponibilidad de factores. En este sentido, contrarrestar volatilidades en la formación de precios,

con presiones hacia la baja, significa un incremento en los costos de producción de corto plazo, que solo puede ser corregido por el sostenimiento de precios.

De ahí, que el marco general del presente proyecto de Ley defina una racionalidad oferta- demanda, en el entendido que el equilibrio analizado puede darse en el punto en que la oferta sea absorbida en términos reales por la propensión al consumo de productos derivados del ciclo productivo.

En estas condiciones, el Proyecto de Ley tiene un sentido bidireccional:

1. Contiene la relación insumo producto en la producción de caña panelera y maíz para un ciclo productivo normalizado.
2. Contiene la relación de intercambio alternativa entre la obtención de subproductos derivados de la transformación de panela y cereales para atender una demanda sustitutiva cuando los precios están por debajo de la relación de coste variable mínimo.



Las condiciones anteriores dan lugar a una función de producción asociada entre los sectores agrícola y pecuario, al tiempo que desarrolla la generación de ingresos entre los dos tipos de agentes económicos.

II. MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

El presente proyecto de Ley, es de iniciativa legislativa, que, conforme a lo establecido por el procedimiento legislativo colombiano, dispone la competencia, justificada y regulada en los artículos 154, 155, 156, de la Constitución Política de Colombia, así como del numera 1 del artículo 140 de la Ley 5° de 1992.

La presente Iniciativa, establece límites sobre la delimitación de precios conforme al beneficio social en la práctica productiva de quienes ostentan posiciones vulnerables frente a la formación de precios, en condiciones intertemporales.

Al respecto, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 333 establece:

Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo,

tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

La Superintendencia de Industria y Comercio, se manifiesta con base en los adelantos que sobre la materia ha hecho y de los cuales se cita directamente de la fuente como sigue:

La libertad económica, como concepto ligado a la libre competencia, la libertad de empresa, la libre iniciativa privada y la libertad de contratación, como todos los derechos y libertades dentro del marco de un Estado Social de Derecho, no es



absoluta, sino que se encuentra limitada por los derechos de los demás y por la prevalencia del interés general.

Específicamente, en relación con estos derechos el texto constitucional establece como límite aquellos que defina el legislador en salvaguarda del interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

La jurisprudencia ha sostenido que el legislador se encuentra facultado para establecer restricciones a la libertad del individuo en materia económica toda vez que la Carta "lo habilita para desarrollar y concretar la sanción o el límite frente a actividades que incumplan los parámetros básicos de conducta fijados por el Constituyente."

En esa medida, los límites que se erijan mediante ley tendrán como fundamento los intereses consagrados en el artículo 333 de la Constitución, al igual que la prevalencia del interés general. Acerca de este último punto, la Corte ha manifestado que "es precisamente en el ámbito económico en donde, el interés general prima con claridad sobre el interés particular (C.P art. 1 y 58), puesto que sólo limitando, (...), las libertades económicas, puede el Estado contribuir a realizar un orden político, económico y social justo (preámbulo) y a hacer efectivos los llamados derechos humanos de segunda generación o derechos prestacionales de las personas."

En el mismo sentido, la SIC, por medio de Concepto nº 00033102, en materia de fijación de precios establece:

El constituyente de 1991 decidió elevar a rango constitucional el derecho a la libre competencia, a la vez que dispuso la obligación para el Estado de fijar las condiciones necesarias que permitan garantizar su desarrollo y efectivo cumplimiento, debiendo impedir que se obstruya o restrinja la libertad económica y ejerciendo control sobre cualquier tipo de abuso que pretenda ejercerse respecto a la situación de posición de dominio.

De esta forma, se ha estructurado un verdadero sistema de economía de mercado competitivo, en el que el precio y los demás indicadores de productividad y rentabilidad tienden a preservarse libres de distorsiones, creando con ello los



incentivos necesarios para que los empresarios orienten sus recursos productivos a aquellos sectores en los que resultan más eficientes y, por consiguiente, menos vulnerables a las condiciones del mercado.

Bajo esta perspectiva, la competencia resulta ser un proceso que redunde en el bienestar general e individual, al sentar las condiciones para que las empresas se hagan más eficientes y ofrezcan a los consumidores una gama teóricamente infinita de precios y una calidad superior en sus productos, con lo cual, naturalmente, resulta beneficiado el consumidor final.

En este sentido, será el productor en términos generales quien determine el precio con que habrá de ofrecer sus productos o servicios, para lo cual tendrá en cuenta la estructura de costos y los márgenes de utilidad que pretende obtener, en donde los primeros corresponden a los factores de producción que deben asignarse para la elaboración del respectivo bien o prestación del servicio, tales como: insumos, mano de obra, capital humano y tecnológico, etc..., en tanto que los segundos, esto es, los márgenes de utilidad están determinados por las políticas internas de cada empresa que a su vez consideran el entorno económico del respectivo mercado y en general del lugar en que estén operando.

Pero la libertad que asiste al productor de bienes o servicios para determinar sus precios no es absoluta, como quiera que excepcionalmente puede verse atemperada por la intervención del Estado.

Por lo anteriormente expuesto, el Proyecto de Ley, no viola regla constitucional, al querer incorporar como política nacional un beneficio que ya viene dando al interior del modelo de sistema de precios y que propende por la sostenibilidad de la producción, bajo un rango de precios que garantice la formación de ingresos, conforme a las dinámicas del mercado.

III. DE LA NECESIDAD DE SOSTENER LOS PRECIOS

En Colombia, el mecanismo de sostenimiento de precios ha tenido una fuerte discusión entre opositores y quienes respaldan la iniciativa, de forma permanente, en principio, la lógica económica establece que las empresas son precio aceptantes de acuerdo a las señales del mercado, no obstante, el país tiene una alto componente de informalidad en el sector rural, que obliga a realizar intercambios con precios que no siempre están dirigidos por el mercado.



A pesar que la competencia perfecta establece que en presencia de información completa, los productores no pueden sobrepasar los límites de afectación de precios mediante actos de colusión, monopolio, oligopolios o riesgo moral, en la práctica no se presenta así. Debido principalmente a que los intereses en el ciclo productivo, dependen del tamaño de la industria.

De ahí, que los pequeños y medianos productores tengan costos de producción más altos debido al incremento de los riesgos de inversión en un cultivo específico, sobre el mismo, pueden aparecer otros componentes de oferta que como en el caso del maíz está representado por un fuerte flujo de importaciones al año.

Sostener los precios en el sector agropecuario se ha convertido en una amalgama de consideraciones técnicas que no tienen fines concretos o no existe un consenso, debido principalmente a la subjetividad de la formación de precios en sectores productivos con un alto nivel de riesgo, un bajo apalancamiento financiero y ausencia de garantías de mediano y largo plazo para la comercialización de productos y derivados.

El principio de sostenimiento de precios se explica para la industria brevemente según la FAO en las siguientes circunstancias: *“El principal principio rector para la evaluación del valor para la industria se basa en la hipótesis de que todas las subvenciones que incrementan los ingresos/reducen los costos son beneficiosas para la industria y que, si los gobiernos no las proporcionaran, la industria debería pagar o estaría dispuesta a pagar por sí misma. De ahí que todas las subvenciones tengan un valor positivo para la industria [...] El costo total para la sociedad de una actividad económica puede denominarse su costo social. Representa la suma de*

los costos de oportunidad de los recursos utilizados y cualesquiera otros costos impuestos a la sociedad como consecuencia de la actividad. El costo de oportunidad de una actividad es el valor de los beneficios que han de obtenerse utilizando los recursos para la actividad elegida, en lugar de dedicarlos a otra cosa”.

Tenemos entonces que el sostenimiento de precios, en principio, implica la necesidad de una política del Estado que permita mantener una actividad



productiva a flote, considerando que los ingresos del productor deben mantener coherencia con el beneficio social que trae la actividad productiva al interior. Sin embargo el concepto de subsidiaridad inmerso en la relación de la política agraria con los productores, propone un panorama dual de diferente corriente: por un lado quienes están a favor de la ayuda directa del Estado por medio del sostenimiento de los precios, se aproximan a la definición de un menor costo de oportunidad entre producir más, reducir los costos de oportunidad y ejercer un multiplicador sobre la producción. Por el contrario quienes se encuentran en el escenario contrario, establecen consideraciones acerca de lo negativo que puede ser un subsidio del Estado a la producción, asumiendo un alto riesgo proteccionista que en ultimas satisface a los grandes terratenientes antes que a los pequeños, además de generar una alta dependencia por subsidios.

En este orden de ideas, la condición de un subsidio, expresaría los límites sobre la producción al rango de pago de factores versus la utilización de capital necesaria para generar ingresos sostenibles. Quiere decir que dejando atrás la denominación de asistencialismo estatal a partir de un subsidio a la producción, la función de dependencia pasaría a ser un comportamiento de los productores que engloba el riesgo moral, para combatir el riesgo y mitigar la dependencia, el Estado debe poner límites al subsidio. Lo que, en el caso concreto del Proyecto de Ley se evidencia como un factor de sostenimiento de precios que se activa únicamente en escenarios donde los factores climáticos ejercen negativamente una presión significativa sobre la producción y el comportamiento de la oferta sobre pasa el nivel de inventarios disponibles para presionar los precios a la baja.

Por lo tanto, el subsidio juega un papel de estabilizador de precios, cuando los factores negativos de la oferta, presionan el precio por debajo del nivel de eficiencia del mercado. Es temporal y en ninguno de los casos, permanente.

IV. DE LA NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY.

La producción de panela en el territorio nacional ha tenido un comportamiento de mercado, donde la sobre oferta de producto, excede la capacidad de inventarios para su comercialización, en estas condiciones, el mercado no ha podido enviar unas señales de precios justas respecto de los costos de producción que asumen los pequeño y medianos productores de panela.



En este sentido, el mercado de panela ha permanecido invariable en cotizaciones de precios constantes, que permitan contrarrestar las obligaciones financieras en los proyectos de inversión para producir panela, la volatilidad de precios se encuentra determinada principalmente por la sobre oferta del producto, en el entendido que la producción se hace de forma artesanal en algunos casos y con poca transferencia tecnológica en otros.

En este contexto, los productores de panela, han optado por utilizar fuentes alternativas de formación de ingresos a partir de la utilización de caña, como materia prima para el procesamiento de forrajes a base de silo, como componente nutritivo para alimentación de bovinos y herramienta de sostenimiento de precios, absorbiendo los efectos de la sobre oferta de panela.

El modelo basado en la alternancia del cultivo de la caña en épocas de baja cotización de precios ha dado resultados positivos para absorber la producción y los efectos de los costos inmersos en el proceso.

“La sobreoferta de panela que hay en el mercado y su bajo precio han obligado a que algunos cañicultores usen su producción en la elaboración de silos, los cuales son una gran alternativa nutricional para las ganaderías, especialmente las ubicadas en trópico alto” [contexto ganadero 2014]

En el mismo sentido, los productores de Maíz, se han visto forzados a utilizar parte de la producción en ensilaje ganadero para atender la demanda por elementos nutricionales en épocas de ciclos climáticos adversos para los ganaderos, lo que les ha representado una fuente importante de ingresos para sostener el silo productivo del Maíz, al respecto, Fenalce hay incorporado a sus prácticas de producción las condiciones sobre las cuales se destina la participación de maíz a la producción de silos para bovinos.

Grosso modo, la producción de silo ha representado un componente cada vez más importante en la estructura de costos tanto para productores de caña panelera, como para ganaderos, implica el sostenimiento de precios y la generación de ingresos para los productores, al tiempo que jalona los sectores productivos dentro de la cadena de valor de mercado.



Durante los años 2014 -2015 y 2016, el Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural MADR, lanzó un convenio de alimentación, dirigido al sostenimiento de bovinos para las regiones afectadas al interior del país, por la fuerte sequía que dejó el fenómeno del niño. Tras el éxito del convenio, se estableció darle continuidad por los periodos de verano, al tiempo que contribuyo a la formación de inventarios nutritivos a partir del Silo de caña y Maíz.

El objetivo del programa según el MADR se basó en: *“mitigar los efectos adversos del Niño a más de 60 mil productores en el país, proporcionándoles alimento subsidiado para sus animales compuesto de silo de maíz, silo de caña, semilla de algodón, mezclagán y sorgo forrajero” [MADR 2015].*

De esta forma, y siguiendo la política de mitigación del riesgo en animales bovinos propuesta por el Ministerio de Agricultura, se busca por medio del presente Proyecto de Ley, mantener el beneficio del silo para ganaderos, cañicultores y productores de Maíz, dada la necesidad de mitigar el riesgo por factores climáticos y de otro lado, garantizar sostenibilidad de precios, eficiencia productiva y generación de ingresos para pequeños y medianos productores.

De los Honorables Senadores,

CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES.

Senador de la República

Autor.