



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO VIII - Nº 411

Santa Fe de Bogotá, D. C., viernes 5 de noviembre de 1999

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO BUSTAMANTE MORATTO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 159 DE 1999 CÁMARA

por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles.

El Congreso de la República, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

DECRETA:

Artículo 1. Modifícase el artículo 19 de la Ley 191 de 1995 de la siguiente manera:

“Artículo 19. Los gobernadores de los departamentos en donde se encuentren ubicadas unidades especiales de desarrollo fronterizo, previo visto bueno del Ministerio de Minas y Energía y solamente en beneficio de las finanzas departamentales, podrán celebrar contratos de concesión con la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, para la distribución de combustibles dentro del territorio de la respectiva unidad de desarrollo fronterizo.

En desarrollo de los contratos de concesión Ecopetrol se encargará de la distribución de combustibles en los territorios determinados dentro de dichos contratos, bien sea importando combustibles del país vecino o atendiendo el suministro con combustibles producidos localmente.

Los combustibles de que trata el presente artículo deberán cumplir con las especificaciones de calidad establecidas para las unidades de desarrollo fronterizo por las autoridades competentes y sólo estarán exonerados de arancel.

Parágrafo 1°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley se entiende prohibida la celebración, ejecución y desarrollo de contratos de concesión para la distribución de combustibles en zonas de frontera y/o unidades de desarrollo especial, con terceros distintos a la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol.

Parágrafo 2°. Derógase el artículo 100 de la Ley 488 de 1998.

Parágrafo 3°. Los contratos celebrados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley deberán ajustarse a lo dispuesto por la misma.

Artículo 3. Modifícase el parágrafo del artículo 58 de la Ley 223 de 1995, de la siguiente manera:

“Parágrafo. También estarán gravados con el impuesto contemplado en este artículo cualquier destilado medio, incluido pero no limitado a:

diesel marino o fluvial, marino diesel, gas oil, intersol, diesel número 2, así como todos los destilados medios y/o aceites vinculantes que por sus propiedades físico-químicas al igual que su desempeño en motores de altas revoluciones puede ser usado como combustible automotor”.

Artículo 4. Adiciónase el artículo 118 de La Ley 488 de 1998 con el siguiente parágrafo:

“Parágrafo. Para todos los efectos de la presente ley se entiende por ACPM, además del Aceite Combustible para Motor o “ACPM”, cualquier destilado medio, incluido pero no limitado a: diesel marino o fluvial, marino diesel, gas oil, intersol, diesel número 2, así como todos los destilados medios y/o aceites vinculantes que por sus propiedades físico-químicas al igual que su desempeño en motores de altas revoluciones puede ser usado como combustible automotor”.

Artículo 5. Modifícase el artículo 121 de la Ley 488 de 1998 de la siguiente manera:

“Artículo 121. Base Gravable. Será igual a \$1.626.36 por galón para la gasolina motor corriente y a \$2.191.13 por galón para la gasolina motor extra. Dicho valor será ajustado el 1° de enero de cada año de conformidad con la meta de inflación que establezca para el respectivo año el Banco de la República.

Para el ACPM la base gravable será igual a \$1.536.49 por galón. Dicho valor será ajustado anualmente siguiendo la metodología establecida en el párrafo anterior”.

Artículo 6. Modifícase el primer inciso y el parágrafo 2 del artículo 46 de la Ley 383 de 1997 de la siguiente manera:

“Artículo 46. Impuesto Global a la gasolina regular. El impuesto global a la gasolina regular a que hace referencia al artículo 59 de la Ley 223 de 1995, se liquidará y pagará de la siguiente manera, en la forma y dentro de los plazos señalados por el Gobierno Nacional.

Fijase en \$385.53 por galón el valor del impuesto global a la gasolina regular.

Parágrafo. El valor absoluto expresado en moneda nacional incluido en el presente artículo se reajustará el 1° de marzo de cada año, de conformidad con la meta de inflación que establezca el Banco de la República para el año correspondiente”.

Artículo 7. El artículo 129 de la Ley 488 de 1998, quedará de la siguiente manera:

“Artículo 129. *Competencia para administrar la sobretasa nacional.* Las sobretasas a que se refiere el artículo 128 de la presente ley, serán administradas por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; para tal efecto, en la fiscalización, determinación oficial, discusión, cobro, devoluciones y sanciones se aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional. El régimen sancionatorio aplicable será el previsto en el mismo ordenamiento jurídico mencionado, excepto la sanción por no declarar, que será equivalente al treinta por ciento (30%) del total a cargo que figure en la última declaración presentada por el mismo concepto, o al treinta por ciento (30%) del valor de las ventas de gasolina o ACPM efectuadas en el mismo período objeto de la sanción, en el caso de que no exista última declaración.

Parágrafo 1°. Si dentro del término para interponer el recurso contra la resolución que impone la sanción por no declarar, el responsable presenta la declaración la sanción por no declarar se reducirá al cincuenta por ciento (50%) del valor de la sanción inicialmente impuesta por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, caso en el cual, el responsable deberá liquidarla y pagarla al presentar la declaración tributaria. En todo caso, esta sanción no podrá ser inferior al valor de la sanción por extemporaneidad prevista en el artículo 642 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 2°. La Sanción por no declarar prevista en este artículo aplicará igualmente para los obligados a declarar ante las entidades territoriales por concepto de sobretasa a la gasolina”.

Artículo 8. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial*; modifica el artículo 19 de la Ley 191 de 1995; modifica el parágrafo del artículo 58 de la Ley 223 de 1995; modifica el primer inciso y el parágrafo 2 del artículo 46 de la Ley 338 de 1997; adiciona el artículo 118 de la Ley 488 de 1998; modifica los artículos 121 y 129 de la Ley 488 de 1998; y deroga todas las normas que le sean contrarias en especial el artículo 100 de la Ley 488 de 1998.

Publíquese y cúmplase.

El Ministro de Minas y Energía,

Luis Carlos Valenzuela Delgado.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Camilo Restrepo Salazar.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Régimen de concesiones para la distribución de combustibles en zonas de frontera

Con el ánimo de fortalecer las finanzas departamentales de las zonas de frontera y crear mecanismos que garanticen el recaudo y pago de los impuestos asociados a la distribución y consumo de combustibles, la Ley 191 de 1995 estableció el mecanismo de las concesiones.

En desarrollo de este artículo los gobernadores de las zonas de frontera pueden contratar concesiones con terceros para garantizar el suministro de combustibles en la zona. Se esperaba que con el mecanismo de las concesiones se pudiera atacar el fenómeno de contrabando de combustibles en estas zonas de frontera y al mismo tiempo garantizar el recaudo de los impuestos asociados a la distribución y consumo de los combustibles, con el fin de fortalecer las finanzas departamentales.

Las concesiones previstas en la Ley 191 exoneraban del pago de aranceles por importación a los concesionarios autorizados.

Después de 3 años de promulgada la Ley 191 no se ha logrado erradicar el fenómeno del contrabando y las concesiones previstas en dicha ley no surtieron los efectos esperados, en el sentido de que no fueron un mecanismo efectivo para controlar el contrabando y asegurar el recaudo de los impuestos asociados a la distribución y consumo de combustibles.

Según datos de un estudio de mercado contratado por Ecopetrol en 1997, se estimó que el contrabando de combustibles en Colombia estaba alrededor de 9,700 barriles/día, de los cuáles no más de 4.000 a 5.000 barriles se destinaban a consumo en las zonas de frontera, de modo que el resto del contrabando se desvía hacia el interior del país.

Debido al contrabando de combustibles de 9.700 barriles/día la Nación y las entidades territoriales dejan de percibir más de 121.000 millones anuales, por concepto de IVA, Impuesto Global y Sobretasa.

El contrabando de combustibles se genera por el diferencial de precios existente entre los precios de venta del combustible en la frontera con Venezuela y los precios aplicables en Colombia, como se observa en la siguiente tabla:

TABLA NUMERO 1
Precios de Gasolina Regular a julio de 1999
expresado en pesos por galón

	Colombia	Contrabando de Venezuela
Precio del producto	873	650
Pago Tornaguía departamental	0	75
Tarifa de transporte	159	0
IVA	140	0
Impuesto Global	386	0
Flete El Vigía - Frontera	0	50
Margen mayorista	75	0
Margen minorista	130	0
Pérdida evaporación	7	0
Transporte planta de abasto	10	0
Sobretasa	360	0
Precio al Público	2.140	1.200
Margen contrabandista		425

Con un precio de compra en Venezuela de \$650/. galón, el precio de realización del combustible de contrabando en las zonas de frontera está alrededor de \$1.200/. galón, con lo cual se genera un margen para el contrabandista de \$425/. galón.

Cuando el combustible se desvía hacia el interior del país el precio de realización es igual a los precios fijados para las zonas de libertad regulada que está alrededor de \$2.140/. galón. Dado que los combustibles de contrabando se venden en el interior del país, al precio regulado, el margen neto para el importador ilegal después del pago de los fletes desde la zona de frontera hasta el interior, está entre \$450 a \$500 por galón dependiendo del valor del flete.

El margen que obtienen los importadores ilegales supera en más de 2 veces el margen reconocido legalmente a los distribuidores mayorista y minorista.

Este diferencial de precios, originado principalmente por la carga impositiva al consumo de combustibles en el territorio nacional, ha contribuido a incrementar el contrabando de combustibles. Se estima que en este año se ha incrementado en casi 15.000 barriles/día el contrabando de combustibles.

Teniendo en cuenta lo anterior, el año pasado con ocasión de la reforma tributaria se introdujo un nuevo mecanismo de concesiones a ser celebradas con Ecopetrol, para crear un instrumento que permitiría a Ecopetrol vender los combustibles a un precio competitivo con el producto de contrabando, con el ánimo de erradicar este fenómeno y contribuir al mismo tiempo al recaudo de la sobretasa en las zonas de frontera.

Se estableció en el artículo 100 de la reforma tributaria que los gobernadores de zonas de frontera podían celebrar con Ecopetrol concesiones para el suministro de combustibles importados del país vecino y que dicho suministro quedaba exonerado del pago de arancel, IVA e Impuesto Global.

Después de la promulgación de la Ley 488 quedaron vigentes dos regímenes de concesiones, el de Ley 191 y el de Ley 488. La principal diferencia entre ambos sistemas es que las concesiones de Ecopetrol están exentas del pago de arancel, IVA e Impuesto Global, mientras que las concesiones de Ley 191 sólo están exentas de arancel.

Se esperaba que con la eliminación de impuestos se procediera a abastecer el combustible de zonas de frontera con concesiones suscritas con Ecopetrol, en condiciones que facilitarían el control al contrabando y permitirían eliminar este fenómeno.

Sin embargo en algunas, de las concesiones firmadas en desarrollo de la Ley 191 se procedió a aplicar las exenciones de impuestos, que habían sido otorgadas exclusivamente a las concesiones de Ecopetrol. No obstante que la aplicación de las exenciones del artículo 100 de la Ley 488 a las concesiones de la Ley 191 es ilegal, se ha mantenido esta práctica en condiciones que han favorecido la importación de combustibles, sin el pago de impuestos, en volúmenes mayores a los requeridos para atender el suministro en las zonas de frontera, que posteriormente se desvían hacia el interior del país.

Como consecuencia de lo anterior se ha incrementado el contrabando de combustibles. Se estima que el incremento en el contrabando está alrededor de 15.000 barriles/día. Esta estimación no ha sido realizada con base en estudios de mercado, sino que resulta al comparar los volúmenes de venta de combustibles de Ecopetrol de años anteriores, con aquellos registrados en 1999.

Se estima que la evasión del pago de IVA, Impuesto Global y Sobretasa por el contrabando adicional generado en 1999, está alrededor de 180.000 millones de pesos. La evasión de impuestos generada sobre el contrabando estimado en 1997, sumada a la evasión del contrabando adicional, es cercana a los 300.000 millones de pesos anuales.

Teniendo en cuenta lo anterior se hace necesario revisar los esquemas de concesiones vigentes, con el fin de determinar un mecanismo que permita controlar en forma efectiva el contrabando de combustibles, además del ejercicio de los controles que ya están siendo realizados por la DIAN y las demás autoridades competentes.

Una primera observación del problema permite llegar a la conclusión equívoca de que una forma de atacar el fenómeno del contrabando, es acotar los diferenciales de precio vigentes entre el precio de realización en Venezuela y el precio de realización en Colombia, sin embargo, cuando se estima el recaudo potencial de impuestos a la distribución y al consumo de combustibles en Colombia por concepto de IVA, Impuesto Global y Sobretasa se concluye que se genera una pérdida mayor en términos de recaudo de impuesto al disminuir la base gravable, que aquella generada por la evasión de impuestos estimada sobre las cifras de contrabando actuales.

Con un consumo diario de gasolina regular mayor a los 115.000 barriles y de ACPM superior a los 56.000 barriles/día, se debería generar un recaudo de impuestos por más de 1 billón de pesos anualmente. Mientras que los impuestos dejados de percibir por evasión están alrededor de \$300.000 millones por año.

Como se observa en la tabla anterior el diferencial de precio de realización del producto de contrabando en Colombia (\$1.200/ galón) y el precio de realización de las zonas de libertad regulada en Colombia (\$2.400/ galón) es cercano a \$1.200/ galón. Con esta diferencia de precios se genera un margen de \$450 a \$500, después de descontar los fletes desde la zona de frontera hasta el interior.

Para eliminar este margen se necesita afectar la base gravable de los tres impuestos, IVA (\$140/ galón en julio), Impuesto Global (\$386/ galón en 1999) y Sobretasa (\$386/ galón en julio), que hoy suman \$886/ galón. Al descontar el margen que se genera con el contrabando estimado en \$450/ galón, de la base impositiva, esta pasaría de \$886/ galón a \$4.367 galón, reduciéndose prácticamente a la mitad, con lo cual también se reduciría a la mitad el recaudo de impuestos asociados a la distribución y consumo de combustibles, que pasaría del orden de \$1.3 billones por año a \$500.000 millones por año aproximadamente.

Atendiendo a lo anterior se ha concluido que la forma de mitigar el contrabando de combustibles no es acotar las diferencias de precio entre Venezuela y Colombia, puesto que la pérdida que se genera en términos de recaudo de impuestos es mayor que la generada por la evasión de impuestos de los combustibles de contrabando.

Adicionalmente se considera que no es válido acotar estas diferencias, ni siquiera para los combustibles de consumo en las zonas de frontera,

aunque la distribución se haga mediante concesiones firmadas con Ecopetrol, por las siguientes razones:

Primero, por cuanto aunque la distribución la haga directamente Ecopetrol surtiendo a las estaciones de servicio, subsistiría un diferencial de precios con los combustibles del interior del país de más de \$440/ galón como se observa en la tabla siguiente. Con este diferencial se crean las condiciones para que los distribuidores que adquieren combustibles a Ecopetrol para distribución en las zonas de frontera, opten por no vender el combustible en estas zonas, sino en el interior del país, con lo cual obtienen un margen (después de fletes) superior a los que se genera si venden los combustibles que adquieran de Ecopetrol, en las zonas de frontera que es de \$130/galón.

TABLA NUMERO 2

**Precios de gasolina regular a julio de 1999
expresado en pesos por galón**

	Precios del interior	Importación legal de Venezuela
Precio del producto	873	905
Pago Tornaguía departamental	0	0
Tarifa de transporte	159	0
IVA	140	0
Impuesto global	386	0
Nacionalización y Flete		
El Vigía-Frontera	0	305
Margen mayorista	75	0
Margen minorista	130	130
Pérdida evaporación	7	0
Transporte planta de abasto	10	0
Sobretasa	360	360
Precio al público	2.140	1.700
Margen contrabando técnico		440

Se considera que con este diferencial se crea un incentivo al contrabando y a trasladar las zonas de frontera hacia el interior del país, creando el fenómeno del "contrabando técnico". Lo anterior ocurriría aún en el evento en que el único distribuidor autorizado fuera Ecopetrol, puesto que la empresa no estaría capacitada para ejercer un control efectivo y eficiente sobre la totalidad de los combustibles vendidos a los distribuidores locales.

Segundo, por cuanto a pesar de acotar la diferencia de precios entre Venezuela y Colombia, con la exención de IVA e Impuesto Global en las zonas de frontera, continúan subsistiendo diferencias que fomentan la importación ilegal de combustibles o "contrabando puro" (distinto al contrabando técnico), como se observa en la siguiente tabla:

TABLA NUMERO 3

**Precios de Gasolina regular a julio de 1999
expresado en pesos por galón**

	Contrabando de Venezuela	Importación legal de Venezuela
Precio del producto	650	905
Pago Tornaguía departamental	75	0
Tarifa de transporte	0	0
IVA	0	0
Impuesto Global	0	0
Nacionalización y Flete		
El Vigía-Frontera	50	305
Margen mayorista	0	0
Margen minorista	0	130
Pérdida evaporación	0	0

	Contrabando de Venezuela	Importación legal de Venezuela
Transporte planta de abasto	0	0
Sobretasa	0	360
Precio al Público	1.200	1.700
Margen contrabando puro	425	

(*) La diferencia en el precio del producto para el contrabando y las importaciones lícitas se da puesto que el contrabando se adquiere directamente en estaciones de servicio en Ureña, Paraguaná y San Antonio al mismo precio de venta de los combustibles en Venezuela. Mientras que las importaciones lícitas que se adquieren a plantas de abasto de la empresa estatal venezolana o de los distribuidores mayoristas de dicho país tienen un precio de compra por galón de \$905, que es superior al precio de venta de la gasolina para consumo directo en Venezuela.

Se concluye al observar la tabla anterior que a pesar de exonerar de IVA y Global las ventas de Ecopetrol, los precios de venta de Ecopetrol no podrán competir con los precios del contrabando que es de \$1.200/galón en la zona de frontera y que genera un margen para el importador ilegal de \$425/galón.

Se concluye entonces que el mecanismo de concesiones con Ecopetrol sumado a las exenciones de impuestos, no permite atacar en forma efectiva y eficiente el contrabando puro a zonas de frontera que se había estimado en 9.700 barriles en 1997, de modo que a pesar del menor precio de venta de Ecopetrol en las zonas de frontera continuarían subsistiendo circunstancias que alentarían el contrabando. Teniendo en cuenta que el "contrabando puro", se realiza con compras a las estaciones de servicio en Venezuela y no a las plantas de abasto, no es posible erradicar este fenómeno sin que operen convenios de cooperación con el país vecino y en este se implementen controles para verificar el destino de las ventas realizadas por las estaciones de servicio que operan en las zonas de frontera.

Por otra parte se concluye que al establecer precios diferentes para un mismo producto dentro del territorio nacional se institucionaliza y fomenta el "contrabando técnico", que es el fenómeno que permite adquirir lícitamente a Ecopetrol combustibles exentos para luego desviarlos hacia el interior. En consecuencia el mecanismo establecido en la Ley 488 no sólo no fue suficiente para atacar el fenómeno del contrabando puro, sino que sirvió para crear un nuevo fenómeno más grave que el anterior puesto que se extiende a todo el territorio nacional, que es el denominado "contrabando técnico".

Por las razones anteriores se sugiere adoptar las siguientes medidas:

Primero, se debe erradicar el contrabando técnico. Lo anterior se puede lograr mediante la derogación del artículo 100 de la Ley 488 de 1998.

Segundo, crear condiciones que faciliten el control policivo por parte de la DIAN y las demás autoridades competentes. Lo anterior se puede lograr modificando el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, de modo que la única entidad autorizada para realizar concesiones sea Ecopetrol. Se considera que al limitar las concesiones de zonas de frontera a Ecopetrol se crean las condiciones para facilitar y hacer más eficientes los controles policivos al contrabando. Lo anterior puesto que la mayor parte del combustible de contrabando está siendo transportado en forma terrestre a través de Cúcuta y Maicao y las trochas que existen en la frontera con el país vecino.

Además Ecopetrol ha indicado que podría abastecer de combustibles estas zonas de frontera, con productos refinados localmente, a precios y en condiciones más competitivas que al importar de Venezuela, por 2 razones: (i) porque el precio del producto en Venezuela para importaciones lícitas es de \$905/galón, mientras que el precio del producto en Colombia es de \$873/galón y (ii) los fletes de la importación lícita son de \$305/galón, mientras que el flete de los sitios de producción de Ecopetrol a la zona de frontera son de \$130/galón. Estas diferencias hacen más competitiva la venta de productos refinados localmente, que la de productos importados.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que los importadores lícitos que se encuentran registrados en el Ministerio de Minas y Energía y que importan combustibles para destinos diferentes a las zonas de

frontera, realizan la mayor parte de dichas importaciones vía marítima. Con lo anterior (sumado al hecho de que no existiría importación terrestre para zonas de frontera amparada en las concesiones de Ley 191), se facilitaría enormemente el control de las autoridades locales al contrabando terrestre, puesto que todo carrotanque o combustible que no corresponda a un importador registrado con el Ministerio de Minas y Energía, es contrabando.

Hoy ese control no es fácil en la medida que existen más de 30 concesiones de zonas de frontera, de modo que cualquier transportador terrestre se escuda en este mecanismo de importación para ingresar combustibles de contrabando a Colombia.

2. Modificación a las exenciones vigentes al Impuesto Global para combustibles similares al ACPM

En relación con el Impuesto Global se sugiere ampliar su aplicación al Diesel Marino y a los demás combustibles similares en características y usos al ACPM.

El ACPM es un aceite combustible para motores (Diesel). El ACPM es un destilado medio obtenido en la destilación atmosférica de petróleo crudo, en tal forma que su índice de cetano, que mide la calidad de ignición debe ser de 45 como mínimo. Este aceite está diseñado para ser usado como combustible en vehículos con motores diesel, para generar energía mecánica y eléctrica y en quemadores de hornos, secadores y calderas.

Con base en lo anterior, cualquier destilado (gas oil, marine diesel, intersol, diesel número 2, etc.) que por sus propiedades físico-químicas, al igual que por su desempeño en motores de altas revoluciones, puede ser usado como combustible automotor, es equivalente en propiedades y usos al ACPM producido por Ecopetrol para su venta local y exportación.

No obstante lo anterior, la Ley 223 de 1995 exceptuó del pago del impuesto global al diesel marino y los aceites descritos en el párrafo anterior. Esta ley unificó los impuestos al consumo de gasolina motor y ACPM, creando un impuesto denominado "impuesto global". En el párrafo del artículo 58 de dicha ley se exoneró del pago de impuesto global al diesel marino y fluvial y los aceites vinculantes.

Como consecuencia de lo anterior el precio de venta del diesel marino y los demás combustibles relacionados en ese párrafo "debería ser" inferior al precio de venta del ACPM.

Sin embargo como las características y usos del diesel marino y el ACPM son similares los distribuidores importan diesel marino o lo compran a Ecopetrol, para venderlo como ACPM.

Con lo anterior se genera un margen para el distribuidor que vende diesel marino por ACPM de más de \$338.43/galón, asociado a la evasión de impuesto global.

Como consecuencia de lo anterior las ventas de ACPM de Ecopetrol y de los distribuidores mayoristas han caído, principalmente en la Costa Atlántica, donde se estima que el desvío de diesel marino hacia ACPM supera los 5.000 barriles por día.

Por las ventas de diesel marino como ACPM sobre un volumen de 5.000 barriles por día, se genera una evasión de impuesto global superior a los 25.000 millones de pesos al año.

Este mismo fenómeno se presenta con otros combustibles producidos en minirrefinerías locales de propiedad privada, que producen aceites y otros combustibles con usos similares al ACPM.

Por las razones anteriores se sugiere modificar la exención contemplada en la Ley 223 mencionada, para ampliar la base gravable con impuesto global al diesel marino y fluvial y los aceites vinculantes.

3. Modificación a la base gravable de sobretasa

El artículo 121 de la Ley 488 de 1998, establece que la base gravable de la sobretasa está constituida por el valor de referencia de venta al público de la gasolina motor corriente y extra y el ACPM, por galón, que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía.

Es así como, la Ley 488 de 1998 no indica cuál es el período que debe tomarse como referencia para establecer el precio de liquidación de la

sobretasa, sólo establece la obligación del Ministerio de Minas de certificar dicho valor mensualmente.

El Decreto 2653 de 1998, reglamentario de la Ley 488 de 1998, establece en su artículo 2º que el Ministerio de Minas y Energía publicará el precio de referencia de los combustibles que será la base para el cálculo de la sobretasa, del mes siguiente, con base en los precios del mes anterior.

Esta metodología de cálculo de la sobretasa presenta el inconveniente de que el valor vigente de cada mes estará determinado, principalmente, por las variaciones de la TRM y del precio internacional de la Gasolina del mes anterior, lo que produce un efecto amplificador en el valor de la sobretasa mes. Tal como lo muestra el siguiente cuadro en el ítem 12 correspondiente a la sobretasa.

Componentes del precio gasolina corriente	Ene-99	Feb-99	Mar-99	Abr-99	May-99	Jun-99	Jul-99
1. Ingreso al Productor	574.00	620.99	560.87	683.27	857.03	890.33	872.54
2. IVA	91.84	99.36	89.74	109.32	137.12	142.45	139.61
3. Impuesto global	277.24	277.24	385.50	365.50	385.50	385.50	385.50
4. Tarifa estampilla de transporte	159.10	159.10	159.10	159.10	159.10	159.10	159.10
5. Precio mínimo de venta al distribuidor mayorista	1.102.18	1.156.69	1.195.211	1.337.19	1.538.75	1.577.38	1.556.75
6. Margen al distribuidor mayorista (incluye aditivación)	75.00	75.00	75.00	75.00	75.00	75.00	75.00
7. Precio mínimo en planta de abasto mayorista	1.177.17	1.231.69	1.270.21	1.12.	1.613.75	1.652.38	1.631.75
8. Margen del distribuidor minorista	130.00	130.00	130.00	130.00	130.00	130.00	130.00
9. Perdida por evaporación	4.71	4.93	5.08	5.65	6.46	6.61	6.53
10. Transporte de la planta de abasto mayorista a la estación	9.60	9.60	9.60	9.60	9.60	9.60	9.60
11. Precio Venta al Público sin Sobretasa	1.321.49	1.376.21	1.414.89	1.557.44	1.759.81	1.798.59	1.777.87
Variación respecto mes anterior	-7.8%	4.1%	2.8%	10.1%	13.0%	2.2%	-1.2
12. Sobretasa 20%	286.80	264.30	275.24	282.98	311.49	351.96	359.72
13. Precio máximo de venta por galón incluida la sobretasa.	1.608.29	1.640.51	1.690.13	1.840.42	2.071.29	2.150.55	2.137.59

Esta metodología de cálculo de la sobretasa ha llevado a que se registren crecimientos considerables sobre la base gravable de dicho impuesto en lo corrido de 1999. Como consecuencia de lo anterior el comportamiento de la sobretasa explica 4% del crecimiento registrado en los precios de gasolina al usuario final, desde diciembre de 1998 y hasta julio de 1999.

El 4% de incremento en el precio por efecto de la sobretasa, explica más del 17% del incremento total presentado en los precios de la gasolina durante el año, que asciende a 24% si se comparan los precios vigentes en julio de este año con los precios vigentes a diciembre de 1999.

El valor de la sobretasa calculada de esta manera genera volatilidad en el precio final de la gasolina y ACPM que paga el consumidor final, mucho mayor que la volatilidad del precio internacional de los combustibles y la TRM.

Como se observa en la siguiente tabla los precios de gasolina corriente antes de sobretasa han pasado de \$1.340/galón en julio de 1999 a \$1.777/galón, registrando una variación del 32% antes de sobretasa. En el caso del ACPM los precios han pasado de \$1.340/galón en julio de 1998 a \$1.6137galón en julio de este año, con un crecimiento del 20%.

Precios por galón antes de sobretasa últimos 12 meses

	Gasolina regular	ACPM
Jul-98	1340.01	1340.01
Ago-98	1434	1434
Sep-98	1434	1434
Oct-98	1434	1434
Nov-98	1434	1434
Dic-98	1434	1434
Ene-99	1321.49	1302.62
Feb-99	1376.21	1358.16
Mar-99	1414.89	1329.83
Abr-99	1557.44	1431.26
May-99	1759.81	1583.83
Jun-99	1798.59	1633.04
Jul-99	1777.87	1613.18
Promedio 12 meses	1626.36	1563.49

Al calcular la sobretasa como el 20% de los precios al usuario final de los últimos 12 meses, se trasladan la volatilidad e incrementos del Precio FOB y la TRM al valor de la sobretasa, lo que ocasiona un incremento en la base de cálculo del impuesto superior al incremento esperado o efectivo en los ingresos de los usuarios finales. Así mismo de mantenerse esta base de cálculo, en un escenario de precios WTI bajos, se puede presentar el efecto contrario, afectando el recaudo de este gravamen.

Como consecuencia de la forma de cálculo la sobretasa de la gasolina ha pasado de \$268/galón en julio de 1998 a \$355.5/galón en julio de 1999, presentando un crecimiento del 32.6%. Con lo anterior se demuestra que la base gravable actual que se modifica mensualmente, de acuerdo con el comportamiento del Precio FOB y la Tasa de Cambio, se ajusta por encima de los ajustes aplicables a los salarios de los usuarios finales y por ende por encima de su capacidad de pago.

En el caso del ACPM ocurre algo similar. Teniendo en cuenta que no existía sobretasa al ACPM antes de enero del presente año, se estimó la variación de enero a julio de 1999. La sobretasa al ACPM pasó de \$78.15/galón en enero de 1999 a \$96.7/galón en julio de este año, registrando un incremento del 23.8% en tan sólo 7 meses. El incremento real del valor de la sobretasa fue del 15% en este período.

Por otra parte, el hecho que la sobretasa esté determinada por las variables mencionadas anteriormente hace que los ingresos de los entes territoriales por este concepto dependan igualmente de estas variables, aspecto que crea incertidumbre a la hora de realizar los presupuestos de ingresos de cada período para el ente territorial.

Con respecto a lo anterior, se propone una modificación para subsanar los inconvenientes anteriores, la cual consiste en fijar un valor absoluto para la sobretasa. Este valor absoluto sería ajustado anualmente acorde con la meta de inflación esperada para mantener en términos reales el valor de la sobretasa.

Para efectos de determinar el valor absoluto de la sobretasa aplicable a cada combustible se ha tomado el precio de venta promedio de cada combustible (antes de sobretasa), de los últimos 12 meses y aplicado el porcentaje del 20% en el caso de la gasolina corriente y del 6% en el caso del ACPM.

Los valores absolutos que resultan de la formula anterior son \$1.626.36/galón para gasolina motor corriente, \$2.191.13/galón para gasolina motor extra y \$1.563.49/galón para el ACPM.

Adicionalmente se propone modificar el artículo de la Ley 488 que determina cuál es el hecho generador de la sobretasa, sobre la misma base

de la modificación sugerida en relación con la aplicación del impuesto global a otros aceites similares al ACPM.

4. Modificación a la base gravable del Impuesto Global

Mediante Ley 383 de 1997 (artículo 46) se establecieron los valores absolutos para el Impuesto Global de la gasolina regular a que hace referencia el artículo 58 de la Ley 223 de 1995, expresados en pesos de 1997.

Los valores absolutos previstos para cada año desde 1997 y hasta el 2001, contemplan un ajuste real de \$50/galón, para el valor del impuesto, como se indica a continuación:

Año	Valor absoluto del Impuesto Global por galón (en pesos de 1997)
1997	189
1998	239
1999	289
2000	339
2001 y siguientes	389

De acuerdo con lo anterior se ha ajustado el valor absoluto del impuesto global en marzo de cada año. Con éstos ajustes el impuesto global se ajustó en marzo del presente año, pasando de \$277.24 por galón a \$386 por galón, presentado un crecimiento del 39%.

Los valores absolutos establecidos para el impuesto global y los ajustes reales previstos a dicho impuesto, resultaron como consecuencia de un cambio en la política de fijación de los precios internos de la gasolina.

Históricamente los precios se habían subsidiado por parte de Ecopetrol, presentándose diferencias mayores al 50% entre los precios internacionales y los internos. Para cerrar la brecha de precios se tomó la decisión de empezar a ajustar el ingreso al productor que percibe Ecopetrol por las ventas internas, con el fin de acercar dicho precio al internacional.

Para evitar que los ajustes en el ingreso al productor se reflejarán en incrementos desmesurados en los precios al usuario final, se tomó la decisión de reducir el valor absoluto del impuesto global que pasó de \$330 por galón a \$189 por galón. En la Ley 383 se establecieron los ajustes anuales de \$50, que permitían volver a llevar el impuesto global a su valor inicial.

Sin embargo el ajuste de precios locales se realizó en un menor tiempo, puesto -que en diciembre del año pasado se desregularon los precios de la gasolina, estableciendo una formula tarifaria que fija el ingreso al productor como precio CIF (o precio de importación después de fletes, aranceles, tarifa de transporte del poliducto de importación Pozos Colorados - Barranca y gastos de nacionalización).

Teniendo en cuenta que los cambios introducidos en la forma de cálculo del ingreso al productor (que hoy refleja los precios internacionales de los combustibles), sumado a los ajustes realizados en los precios de las tarifas de transporte y los márgenes de distribución, los ajustes del impuesto global y la imposición de una sobretasa nacional, han generado incrementos de 24% en los precios al usuario final de gasolina en los últimos 7 meses, se estima conveniente desmontar los incrementos reales previstos en la Ley 383 al impuesto global de la gasolina.

Con base en las razones anteriormente expuestas se presentan a continuación las modificaciones requeridas de la Ley 191 de 1995, de la Ley 488 de 1998, de la Ley 223 de 1995, en este proyecto de ley:

Cordialmente,

Luis Carlos Valenzuela Delgado,

Ministro de Minas y Energía.

Juan Camilo Restrepo Salazar,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 28 de octubre de 1999. Ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 159 con su correspondiente exposición de motivos, por el señor Ministro *Juan Camilo Restrepo Salazar*.

El Secretario General,

Gustavo Bustamante Moratto.

PROYECTO DE LEY NUMERO 161 DE 1999 CAMARA

por la cual se dictan disposiciones para fortalecer el Fondo Nacional del Cacao para la modernización y fomento del cultivo del cacao y la organización gremial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. A partir de la vigencia de la presente ley la Cuota de Fomento Cacaotero de que tratan la Ley 31 de 1965 y la Ley 67 de 1983 se incrementará en un dos por ciento sobre el precio de venta de cada kilogramo de cacao de producción nacional.

Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho que adquieran cacao en grano para procesarlo artesanal o industrialmente o con destino a la exportación deberán aportar al Fondo Nacional del Cacao creado por la Ley 67 de 1983, una cuota del tres por ciento sobre el precio de compra de cada kilogramo de producción nacional.

Artículo 3°. A partir de la vigencia de la presente ley las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho que importen cacao en grano o sus derivados deberán aportar al Fondo Nacional del Cacao creado por la Ley 67 de 1983, una cuota del tres por ciento sobre el precio de compra equivalente en pesos de cada kilogramo cualquiera sea su origen o procedencia.

Artículo 4°. Los dineros aportados al Fondo Nacional del Cacao en virtud de la presente ley serán girados a la entidad administradora de la Cuota de Fomento Cacaotero y su manejo se realizará de acuerdo con lo dispuesto por las Leyes 31 de 1965 y 67 de 1983. Estos recursos se aplicarán a la ejecución o financiamiento de los programas de modernización del cultivo, de la investigación, del fomento, de la transferencia de tecnología, de la provisión de maquinaria y equipos, de la capacitación gremial y de la comercialización del cultivo del cacao.

Artículo 5°. La entidad administradora de los recursos del Fondo Nacional del Cacao, elaborará anualmente antes del 1° de octubre el plan de inversiones y gastos por programas y proyectos para el año inmediatamente siguiente, el cual sólo podrá ejecutarse una vez haya sido aprobado por una comisión especial integrada por los señores Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado quien la presidirá; Hacienda o su delegado; Desarrollo Económico o su delegado; el Jefe de Planeación o su delegado; el Representante Legal de la entidad administradora de la Cuota de Fomento Cacaotero y por cuatro miembros elegidos por la Junta Directiva de la entidad administradora del Fondo Nacional del Cacao.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Proyecto de ley presentado por:

Alfredo Colmenares.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley contempla algunas de las alternativas necesarias para contribuir en el desarrollo integral del sector rural, especialmente el cacaotero, mediante el fortalecimiento de la investigación, la transferencia de tecnología y el fomento del cultivo, sintetizando el sentir de los productores colombianos para estar acorde con los retos que de todo orden trae el nuevo milenio.

La iniciativa aquí expuesta plantea la inquietud de asegurar el verdadero fortalecimiento financiero que se requiere para obtener en debida forma los recursos para atender y superar los problemas que han venido afectando en diferente grado a los productores de cacao.

Son contados los renglones económicos que en el sector agropecuario muestran buenas perspectivas sin generar procesos de contaminación, de deforestación y pérdida de la biodiversidad con el deterioro social.

Para propender por la recuperación del sector, el país debe identificar y comprometerse en el apoyo de subsectores estratégicos competitivos que hagan viable el arraigo de los productores en el campo en condiciones de vida digna sin afectar el ecosistema.

El cacao, como cultivo permanente presenta ventajas socioeconómicas que lo hacen altamente competitivo y en tal sentido merece el apoyo que sea necesario para colocarlo como bandera del desarrollo rural.

Con la expedición de la ley que se propone se lograría una mayor articulación entre la agricultura y la industria, la generación de empleo permanente, estabilidad laboral, generación de ingresos permanentes, arraigo de la familia en el campo, sustitución de cultivos ilícitos y generación de divisas con las exportaciones del grano y de productos terminados.

La realidad actual del agro colombiano, convoca a los estamentos involucrados a adoptar las medidas que se requieran y conlleven a la reactivación del mismo. Los agricultores esperan que el Gobierno y el Congreso Nacional dispongan de la voluntad política para respaldar, tramitar y aprobar iniciativas como éstas.

La entidad administradora del Fondo Nacional del Cacao es la Federación Nacional de Cacaoteros quien asocia a los productores del grano, posee la experiencia en la investigación, la generación y transferencia de tecnología para liderar un programa de fomento con miras a convertir al país en un exportador permanente con una participación por lo menos del cinco por ciento del mercado mundial.

1. La Federación Nacional de Cacaoteros

Los productores de cacao en Colombia se encuentran ubicados en 206 municipios de 22 departamentos y están conformados por unas 25 mil familias que concentran una población superior a los 250 mil habitantes, quienes cultivan unas 82.3 mil hectáreas y producen unas 40 mil toneladas métricas de grano, generando una riqueza que sobrepasa los 93 mil millones de pesos anualmente.

La Federación Nacional de Cacaoteros, Fedecacao, nace a la vida jurídica el 19 de diciembre de 1962, como entidad gremial sin ánimo de lucro, regida por el derecho privado con Personería Jurídica número 3975 expedida por el Ministerio de Justicia, integrada por los productores que voluntariamente se afilien a ella y cumplan los estatutos, las normas y procedimientos establecidos por sus órganos de dirección, administración, control y vigilancia.

1.1 El objeto social. Es el de defender los intereses comunes y el ingreso remunerativo de los cacaocultores contribuyendo al desarrollo tecnológico y ambiental del sector rural nacional mediante la organización del gremio, el fomento del cultivo, de una industria cacaotera eficiente y promocionando los servicios que considere necesarios para alcanzar tales fines.

1.2 La visión. La Federación para el próximo quinquenio tiene como visión ser la primera empresa gremial del sector agropecuario, utilizando la mejor tecnología para el cultivo, buscando un mejor bienestar para sus trabajadores y asociados y contribuyendo con ello al desarrollo económico, político, social y cultural del sector rural colombiano.

La importancia del cultivo al tener la demanda asegurada, excelente aceptación en el mercado externo, estabilizador de la familia en su medio, generador de ingresos semanales y quincenales, sustituto de cultivos ilícitos y la mejor alternativa de sostenibilidad ecológica le permiten a la Federación tener la seguridad en la persistente búsqueda de su visión.

1.3 La misión. Es la de organizar a los productores, fomentar el cultivo de cacao, transferir la tecnología, y realizar la investigación científica necesaria para el logro de estos fines.

1.4 Los valores. Son el respeto a la dignidad humana y al honor de las personas, la responsabilidad, la tolerancia, la lealtad, la honestidad y la disciplina. Valores fundamentales que guían el comportamiento y la conducta de los trabajadores y asociados.

1.5 La organización gremial. La organización del gremio cacaotero, se sustenta en un modelo democrático de participación en donde todos los asociados tienen la opción de elegir y ser elegidos a las dignidades establecidas por los estatutos. Los organismos de participación son los siguientes:

1.5.1 El Congreso Nacional de Cacaoteros. Es el organismo supremo de dirección y está constituido por los productores de cacao que hayan sido elegidos como delegados al mismo. Esta elección es por circunscripción departamental y sus delegados representan a los departamentos productores, proporcional a su participación en la producción nacional del grano.

1.5.2 La Junta Directiva. Es un órgano de dirección y está integrada por nueve cacaocultores elegidos por el Congreso Nacional de Cacaoteros. La representación de cada departamento es proporcional a la producción nacional de cacao.

1.5.3 Los Comités Departamentales. Están integrados por cinco cacaocultores miembros de la Federación elegidos en circunscripción departamental. La representación de los municipios es proporcional a su participación en la producción del respectivo departamento.

1.5.4 Los Comités Municipales. Están integrados por cinco cacaocultores miembros de la Federación elegidos en circunscripción municipal.

1.5.5 La Presidencia Ejecutiva. Es el órgano de administración de la Federación, y en consecuencia le corresponde asumir la representación legal y administrar los programas y proyectos tras la búsqueda de la visión de la institución.

1.6 Los recursos económicos. Desde hace más de 35 años los productores asumieron el costo de la investigación, el fomento del cultivo, la transferencia de tecnología y la capacitación para la participación, mediante un aporte del 3% del valor de venta del grano. La iniciativa gremial cobró su expresión jurídica en las Leyes 31 de 1965 y 67 de 1983, que crearon la Cuota de Fomento y el Fondo Nacional del Cacao.

Hoy en día los recursos que el gremio aporta para cumplir con su objeto social resultan insuficientes, situación que se hace más grave al sumarle el fenómeno sociopolítico que vive el país y más concretamente el sector rural.

Es notorio resaltar el esfuerzo hecho por los productores del grano para consolidar una producción que hace más de 15 años abastece la industria nacional dejando algunos excedentes que han sido de gran aceptación por las compañías chocolateras americanas y europeas.

El estudio realizado por la firma Hacer Colombia y Fedecacao, titulada "Situación actual y tendencias del mercado internacional del cacao y perspectivas de la producción y de las exportaciones colombianas", corrobora este hecho cuando muestra que: "La principal conclusión que se desprende... es que existe una coyuntura favorable para promover la expansión de la producción y de las exportaciones colombianas de cacao y sus derivados"¹⁾ (el subrayado es nuestro).

La Ley 31 de 1965 estableció la financiación de la Federación, cuando en su artículo Primero determinó que "con destino a la Federación Nacional de Cacaoteros, establécese una cuota del dos por ciento (2%) sobre el valor del cacao de producción nacional, como retribución de servicios que contratará el Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Agricultura, para desarrollar programas de fomento y protección del cultivo de cacao, regularización de su comercio y prestación de servicios a los agricultores".

La Ley 67 de 1983 modifica la Cuota de Fomento, elevándola al tres por ciento (3%), creando el Fondo Nacional del Cacao y determinando que: "Los recursos del Fondo se aplicarán a la ejecución o financiamiento de programas de investigación, transferencia de tecnología, comercialización, apoyo a las exportaciones y estabilización de precios

en armonía con las metas y políticas trazadas para el sector rural y la actividad agrícola dentro del Plan Nacional de Desarrollo, de manera que se consigan beneficios tanto para los productores como para los consumidores nacionales”.

En el artículo octavo, la citada ley determina que: “El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura contratará con la Federación Nacional de Cacaoteros... la administración y recaudo de la cuota de fomento...”, estableciendo que en el contrato administrativo se dispondrá lo relativo al manejo de los recursos del Fondo, la definición y establecimiento de programas y proyectos, que la entidad administradora deberá ejecutar, así como las facultades y prohibiciones.

En términos generales la Cuota de Fomento Cacaotero ha sido el único recurso con que ha contado el país a través de la Federación para el fomento del cultivo, y para el mejoramiento del nivel de vida del productor y en consecuencia para su contribución en el desarrollo del sector rural.

En consecuencia es necesario adoptar otros mecanismos, que tengan fuerza de ley, para proveer los recursos adicionales necesarios para fomentar la producción de cacao.

1.7 Contribución para el desarrollo del sector. En el año 1962, época de la fundación de la Federación Nacional de Cacaoteros, el país contaba con un área cultivada en cacao de 45 mil hectáreas, con una producción de 12 mil toneladas, abasteciendo solamente el 53% del consumo nacional. A este cultivo se dedicaban unas 10 mil familias, distribuidas en toda la geografía nacional y con productividades que escasamente superaban los 260 kilogramos por hectárea.

En estas condiciones la Federación aunó y sistematizó los conocimientos científicos existentes acerca del cacao, organizó los centros de propagación de semillas, los cuales hoy se constituyen en los mejores bancos de germoplasma de cacao del país, en los que se han producido unos 100 millones de semillas, utilizadas en las campañas de fomento del cultivo.

Es así como la Federación en sus 35 años de existencia ha logrado cuadruplicar la producción, triplicar la productividad situándola entre las mejores en el ámbito mundial, y quizás lo más importante, haber organizado a los productores, hoy por hoy unas 25 mil familias, a las cuales le está ofreciendo gratuitamente la mejor tecnología de manejo de cacao.

2. Aspectos ecológicos

Hoy *ad portas* del siglo XXI, cuando la deforestación ha sido el instrumento fundamental de la ampliación de la frontera agrícola, el cacao se presenta como la mejor alternativa para un desarrollo económico sostenible que contribuye a garantizar la permanencia de los recursos naturales para las próximas generaciones.

2.1 Sostenibilidad. La especie cacao es un árbol de magnífico follaje, de tronco fuerte, aunque no muy corpulento, de gran profusión de raíces pivotantes o profundas y adventicias superficiales que arman una gran red para atrapar los nutrientes a la manera de la maraña típica de la selva tropical. Sus hojas que se desprenden al año de su formación constituyen un colchón, mientras se descomponen y sus nutrientes son reciclados por las raíces.

El conjunto de árboles de un cultivo de cacao forma un cerrado bosque complementado con árboles de sombrío, que es necesario instalar. Así el follaje de sombríos y cacaoteros amortigua el golpe de las gotas de lluvia e impiden la penetración de rayos solares que afectan la micro flora y micro fauna conservando el microclima propicio para la supervivencia de innumerables organismos benéficos. La hojarasca complementa esa acción y se encarga de una serie de beneficios adicionales.

El cacao y los sombríos que pueden ser diversos, maderables, frutales, industriales como el caucho, conforman no un cultivo sino un sistema heterogéneo, pluriespecífico y multiestrato que cumple dos funciones importantes, la primera que es generadora de ingresos diversos y permanentes y la segunda que no deteriora el medio en que se desarrolla, es decir cumple la función protectora que garantiza los mismos recursos para las generaciones venideras.

Adicionalmente la tecnología para el manejo del cultivo es consecuente con la condición protectora y no incluye dentro de sus recomendaciones el uso de elementos químicos contaminantes, las necesidades de fertilización son mínimas. Se afirma que el cacao se fertiliza a sí mismo.

La condición de sostenibilidad bastaría para hacer un gran esfuerzo por fomentar la actividad que significa para un país en franco deterioro de sus recursos naturales la permanencia de más de ochenta y dos mil hectáreas protegidas adecuadamente, sin que el estado haya tenido que sufragar por ello costo alguno y las que podrían protegerse con estímulos para el fomento de nuevas siembras.

A la contabilidad del negocio del cacao entonces debe agregarse esa ganancia ecológica para el productor en particular y en general para la sociedad. No ganaría en nada el campesino que cambiara su actividad por otra más rentable en lo inmediato pero que deteriora su moral y sus recursos naturales al punto que sus hijos se sumieran aún más en la pobreza sobre suelos arruinados o viviendo de cultivos ilícitos.

El análisis de las bondades de la especie cacao como explotación sostenible se manifiesta en las siguientes características:

2.1.1 Origen. A la llegada de los conquistadores españoles al continente americano encontraron la especie cacao que hasta entonces no se conocía en el viejo mundo. La región precisa del origen del cacao se debate por lo menos entre cuatro hipótesis que lo sitúan la una en Centroamérica, la otra en el valle alto del río Amazonas, la tercera al Noroeste de Venezuela o Noreste de Colombia y la última al noroeste colombiano.

Sin embargo la hipótesis del origen del cacao en Centro América es la de menor fuerza y por lo tanto, lo más aceptado es que sea el territorio colombiano, dadas las consideraciones que para ello se tienen como la gran variedad de genotipos hallados. En todo caso esta especie existía en lo que hoy es el territorio colombiano distribuida de manera natural en el momento del descubrimiento de América.

2.1.2 Hábitat natural. Ecológicamente todas las variedades de cacao son árboles provenientes de los bosques tropicales bajos. Su hábitat natural incluye zonas muy húmedas, pero se adapta a condiciones de regiones de menor precipitación, incluyendo las que usan riego. En casos extremos de sequía la planta disminuye su producción pero no muere tan fácilmente y se recupera cuando se restablece la humedad necesaria.

El cultivo del cacao se realiza en Colombia en cuatro agroecosistemas: El bosque húmedo tropical, al cual pertenecen zonas productoras como: Urabá, el departamento del Chocó, el Pacífico Nariñense, los llanos orientales, parte de la región del Catatumbo y parte del Magdalena Medio; Los valles interandinos secos, a los cuales corresponde el Valle del Magdalena, del Cauca y la llanura del litoral Atlántico; La zona marginal baja cafetera correspondiente a los suelos de 1.200 metros de altitud ubicados en los departamentos cafeteros; y el agroecosistema de la montaña santandereana que comprende la región cacaotera de los departamentos de Santander y Norte de Santander.

2.1.3 Hábitos de crecimiento. El cacao proveniente de semilla sexual tiene un tallo leñoso que crece erecto hasta los 0,60 o 1,50 metros a partir de lo cual se ramifica en forma de verticilo de tres a cinco ramas laterales que se dirigen hacia arriba de manera oblicua, alcanzando de 4 a 5 metros cuando se le ejecutan prácticas de poda o puede crecer a través de ramas que presenta dominancia apical hasta alturas de 9 ó 10 metros, también puede crecer por medio de los chupones que se desprenden del tallo principal que pueden elevarse y ramificarse en verticilos por encima de las ramas primarias formando un segundo y aún un tercer estrato.

Las plantas reproducidas vegetativamente a partir de ramas enraizadas o yemas axilares injertadas crecen menos y a la manera de las ramas primarias del árbol proveniente de semilla, pero igualmente mantienen las características generales de la especie.

2.1.4 El follaje. En condiciones naturales es muy denso, el conjunto de hojas forman una cerrada copa que impide la penetración de la luz, el conjunto de los follajes conforma una especie de techo continuo extendido por todo el cultivo que capta la mayor parte de la radiación solar y amortigua el golpe de las gotas de lluvia.

Las hojas persisten comúnmente durante dos brotaciones y caen a partir del tercer brote, contado hacia atrás desde la yema terminal, de manera que en el árbol normalmente hay hojas de tres edades distintas en cada una de las ramas. El árbol permanece vestido, es decir, en ninguna época desprotege la superficie en la que está plantado.

Las hojas desprendidas caen al suelo y su conjunto conforma una especie de colchón persistente pues la hoja adulta por consistencia demora en descomponerse, cubre totalmente el suelo en capas de varios centímetros. Cumple una función protectora del suelo en cuanto amortigua el golpe de las gotas de agua e impide su exposición a los rayos solares. Adicionalmente hace posible el reciclaje lento de los nutrientes que van siendo liberados en la medida en que se van descomponiendo las primeras hojas en contacto con el suelo.

Bajo la hojarasca se distribuyen superficialmente una incalculable cantidad de raíces que están listas a absorber las sustancias nutritivas de la solución superficial que permiten el crecimiento de micorrizas que contribuyen con el aporte de nutrientes para el propio cultivo.

Las condiciones de cobertura de la hojarasca favorecen la conservación del equilibrio biológico y microbiológico. Allí se desarrollan organismos benéficos para el ecosistema.

2.1.5 Las raíces. El cacao tiene una raíz pivotante principal profunda que penetra más de 1,50 metros bajo la superficie la cual ejerce la función de anclar al árbol fuertemente y le permite extraer agua a tal profundidad. También cuenta con un sistema radicular secundario del que se desprende una gran cantidad de raicillas o pelos absorbentes que se encargan de asimilar los nutrientes y el agua reciclando permanentemente las sustancias alimenticias y contribuyendo a engrosar la capa orgánica del suelo.

2.1.6 El fruto. El cacao presenta una cáscara gruesa que contiene dentro de sí entre 30 y 50 granos o semillas que son los que se aprovechan luego de ser cosechados y sometidos a un proceso de fermentación. La utilización industrial de grano seco que es lo que se extrae como materia orgánica es de aproximadamente 1.800 kilogramos por hectárea/año en plantaciones altamente tecnificadas y 600 en promedio para el país lo que significa que el volumen perdido de materia orgánica en su aprovechamiento es bajo, comparado con el que sucede en el caso de otros productos del mismo ecosistema.

2.2 El sistema de cultivo heterogéneo. La especie cacao para que tenga una vida útil más prolongada necesita del establecimiento de árboles de mayor tamaño que le proporcionen sombra. En Colombia se recomiendan para ello especies maderables como el cedro, el nogal, el caucho, frutales y árboles utilizables como leña.

El conjunto de tales especies conforma no un monocultivo sino un sistema de producción heterogéneo, por esto los beneficios económicos y al ecosistema son mayores que los del cacao visto independientemente. El conjunto de raíces del cacao y los sombríos conforman un sistema radicular en el suelo parecido al que se presenta en la selva.

3. Aspectos sociopolíticos

Las zonas de confrontación armada, presentan condiciones favorables para el desarrollo de la cacaocultura, con la cual su fomento contribuiría de manera definitiva a crear las condiciones necesarias para la consecución de la paz, el orden social y la convivencia participativa.

3.1 Zonas de influencia. Es necesario apoyar proyectos productivos y fomentar actividades económicas en las áreas de mayor conflicto social. El cacao es un cultivo de regiones tales como los Santanderes, Arauca, Urabá, Catatumbo, Magdalena Medio, Sur del Tolima y el departamento del Huila. Está también en zonas de pobreza como el Pacífico Nariñense. Puede también fomentarse en el Caquetá, Putumayo, Guaviare y en la franja marginal baja cafetera.

En tales zonas podría convertirse el cacao en un importante generador de ingresos, generador de empleo, estabilizador de la familia campesina y alternativa de sustitución de otras especies desestabilizadoras de la sostenibilidad ecológica y fundamentalmente de cultivos ilícitos, es decir constructor de paz.

3.2 Generador de empleo. El sostenimiento de una hectárea de cacao en producción genera 126 jornales directos al año, lo cual indica que cada mil hectáreas crean 500 empleos permanentes. Si durante los próximos diez años se incrementara el área sembrada en 140.000 hectáreas se crearían 70.000 empleos rurales permanentes directos. El gran propósito del gremio es cultivar 140.000 nuevas hectáreas.

De igual manera la actividad cacaotera es un generador de empleos indirectos a través del proceso de comercialización, industrialización y distribución al consumidor final. Esto significa toda una posibilidad de desarrollar un interesante proyecto de generación de empleo en torno al cultivo del cacao.

3.3 Estabilización de la familia en su medio. El cacao por su carácter de cultivo perenne genera frutos y por supuesto ingresos periódicamente dos o tres veces por mes, esto significa que la familia cuenta con un flujo de caja permanente para sufragar los gastos para su supervivencia. Además su producción es prolongada por más de 50 años. Si se modernizara este tipo de cultivos se mejoraría el nivel de vida de los productores del campo, tendríamos un país menos inestable, menos violento y por supuesto más agradable para todos.

El cacao en Colombia es cultivado principalmente por productores del llamado sector de economía campesina, son pequeños y medianos productores que por la condición perenne del cultivo son arraigados a su finca por cuanto les provee ingresos durante un tiempo indefinido y en forma continua a partir del inicio de su etapa productiva, lo cual evita su desplazamiento a otras zonas a derribar montañas o a utilizar otros suelos con prácticas que los deterioren.

Lo anterior significa que el cacao aparte de proteger el área en la que se encuentra plantado, también contribuye a proteger otras áreas boscosas, es fuente de sustento para varias generaciones sin deteriorar los recursos naturales lo que le confiere su característica de sostenibilidad.

3.4 Alternativa de sustitución de otras especies. Son pocas las alternativas que existen en las regiones que sean superiores al cacao desde el punto de vista técnico, económico y social. En las zonas marginales bajas ubicadas a menos de 1.200 metros sobre el nivel del mar, el cacao se constituye en un buen sustituto de plantaciones de café afectadas por la Broca. También es el cacao alternativa a cultivos altamente extractores y empobrecedores de los suelos.

3.5 Sustitución de cultivos ilícitos. El cacao se constituye en una alternativa económica para las regiones en las que actualmente se desarrollan cultivos ilícitos, por poseer las características tales como:

3.5.1 Adaptación al ecosistema de bosque húmedo tropical que coincide con el ambiente en el que se desarrollan cultivos ilícitos como la coca.

3.5.2 Se desarrollan en zonas marginadas y alejadas. El cacao por sus características de no perecibilidad, resiste transporte en todas sus formas y económicamente justifica su costo.

3.5.3 Existe la tecnología disponible para obtener buenos rendimientos en las condiciones de desarrollo de dichas regiones.

3.5.4 Desde el punto de vista ecológico el cacao es una especie que cumple perfectamente con los requerimientos de sostenibilidad ambiental pues protege el suelo de la erosión, además en su manejo no se utilizan elementos contaminantes del agua y del aire, por lo que es propio para ecosistemas frágiles como los correspondientes a las zonas productoras de cultivos ilegales.

4. Aspectos económicos

El país cuenta con unas 82.3 mil hectáreas cultivadas y tiene aún tierra apta para el cultivo de unas 800 mil, es decir, solamente se encuentra sembrado menos del 9% del potencial. Las tierras potenciales para el cultivo de cacao presentan las condiciones de fertilidad, clima y características físicas deseables para el desarrollo del cultivo de manera competitiva y sostenible.

El sector cacaotero colombiano aún es muy pequeño con relación a su potencial y al tamaño del mismo de los principales países productores, por lo que tiene y debe fortalecerse para que comience a ser significativo.

La producción nacional alcanza las 40 mil toneladas, mientras la producción mundial es de 2.8 millones de toneladas anuales.

El desarrollo del agro en Colombia debe estar basado sobre subsectores vigorosos y autosuficientes, para lo que existen condiciones. El país podría convertirse en líder de la producción cacaotera.

En América Latina, el Brasil dejó de ser el gran exportador de cacao del continente y se convirtió en importador para abastecer su industria transformadora. Así se perdió para los Estados Unidos una fuente de abastecimiento de materia prima teniendo que recurrir en su remplazo a los cacaos de origen Africano, lo que conlleva a mayores costos de transporte, significando una peligrosa concentración de la producción de la materia prima en el Africa, lo cual no es conveniente para los procesadores.

El vacío que ha dejado el Brasil en la producción, en las condiciones actuales no parece por ahora que vaya a ser suplido por país alguno de América. En tales condiciones Colombia podría convertirse en el proveedor natural para los Estados Unidos de la materia prima para la chocolatería, si se decide a elevar su producción con fines exportables, aunque también la alternativa de exportación a países europeos.

En cuanto a Colombia, se tiene aquí una capacidad instalada para la industrialización del cacao de por lo menos el doble de la utilización actual que podría llegar a producir elaborados del cacao para competir en el mundo.

De otro lado, se tiene la posibilidad de conformar nuevas industrias transformadoras y la expansión de las existentes.

Es evidente la factibilidad de exportar productos del cacao con gran valor agregado que generaría efectos positivos en términos también de empleo, de crecimiento industrial y de divisas.

En este caso el mercado natural de los chocolates colombianos podría ser los países del cono sur, especialmente Chile y Argentina, cuyas economías en crecimiento constituyen oportunidades de ampliación de mercados, pero también están los países del sistema Andino y desde luego los Estados Unidos, al que no solamente se puede proveer de materia prima para la industria del chocolate, sino también de productos elaborados.

Los cultivos de cacao de Colombia presentan densidades de siembra bajas, si se tiene en cuenta la población de árboles que es posible plantar por hectárea, pues el promedio de árboles por hectárea existente, es menor de 700 árboles cuando deben sembrarse por lo menos 1.000 plantas en cultivos. Esto quiere decir que sin aumentar el área cacaotera, hay cabida para por lo menos 30 millones de árboles, necesarios para completar la densidad mínima deseada, dentro de los proyectos de rehabilitación y mejoramiento que se adelantarán.

Igualmente, dentro de las zonas en las que actualmente hay cacao existen áreas aptas ocupadas por rastrojos y en cultivos que pueden sustituirse.

De acuerdo con éstas observaciones, se tiene que el aumento de la producción se hará por la vía del aumento de la densidad y mediante la utilización de áreas en rastrojos antes de que sean utilizadas en actividades que puedan degenerar el ecosistema. De esta manera es posible ampliar en gran parte el área y la productividad utilizando tierras de las mismas fincas hoy sembradas con cacao, o por lo menos en las zonas cacaoteras actuales.

4.1 Tendencias de la producción mundial. En el ámbito internacional Colombia ocupa el décimo lugar como productor de cacao y el cuarto en Latinoamérica. Los países consolidados como grandes productores son los africanos Costa de Marfil, Ghana y Nigeria; los del Sudeste Asiático principalmente Indonesia, ya que Malasia en años más recientes disminuyó su participación en el mercado mundial y al nivel de Latinoamérica Brasil como primer productor y cuarto mundial, le siguen Ecuador, República Dominicana y por debajo de ellos Colombia.

PRODUCCION MUNDIAL DE CACAO, MOLIENDAS, TASA DE CRECIMIENTO, PRODUCCION Y PARTICIPACION DE COLOMBIA ENTRE 1990/91-1996/97

Año	Mundial				Colombia	
	Producción *	Tasa de Crecimiento	Moliendas	Déficit/ Excedentes	Tasa de Crecimiento	Participación
1990/91	2482		2335	147		49.8
1991/92	2555	-9.1	2322	-67	-0.5	47.3
1992/93	2460	-0.1	2402	58	1.4	54.6
1993/94	2411	-1.0	2508	-97	2.4	48.7
1994/95	2325	-1.7	2541	-216	2.1	47.4
1995/96	2887	3.0	2732	155	3.2	43.7
1996/97	2668	1.2	2815	-147	3.2	38.3
Promedio	2186	1.2	2207	-21	3.2	41.2

* Producción neta
Fuente: Organización Internacional del Cacao ICCO. Boletín del Cacao #15 diciembre de 1997 página 18.
Federación Nacional de Cacaoteros producción registrada

PRODUCCION DE CACAO EN GRANO POR PAISES SEGUN AÑO CACAOTERO 1991/92-1996/97

Año	C.Marfil	Ghana	Indonesia	Brasil	Nigeria	Camerún	Malasia	Ecuador	N. Guinea	Colombia**	Otros	Total*	Moliendas
91/92	747	243	180	306	110	106	220	85	41	47	195	2278	2322
92/93	800	312	240	309	145	97	225	67	39	55	196	2485	2402
93/94	840	255	260	283	135	98	205	80	31	49	199	2435	2508
94/95	850	309	240	225	143	108	120	80	29	47	197	2348	2541
95/96	1200	404	285	231	158	130	115	103	36	44	206	2912	2732
96/97	1125	330	325	165	155	120	100	95	35	38	207	2695	2815

*Corresponde a producción bruta. **Federación Nacional de Cacaoteros producción registrada
Fuente: ICCO. Boletín del cacao # 15 diciembre de 1997

4.2 Tendencias del comercio mundial. El comercio mundial de cacao tiene su epicentro principal en los países desarrollados. Europa Occidental concentra el mayor mercado de importaciones del mundo, destacándose Holanda, Alemania, el Reino Unido, Francia y Rusia. Algunos países de Asia son también importantes importadores de cacao como Singapur, Japón y China. En Norteamérica se destaca Estados Unidos, quien a su vez es el tercer importador mundial.

En el ámbito de importaciones mundiales de cacao en grano, Colombia prácticamente no tiene ninguna significación, a pesar de haber aumentado en años recientes su participación, esta todavía se mantiene por debajo del 1%. Entre tanto, el volumen de importaciones mundiales aumentó en 5.13% anualmente entre los años 1987/88 y 1995/96 al pasar de 1.5 millones de toneladas a 2.3 millones para un promedio de 1.8 millones; es decir, la demanda mundial se muestra dinámica con un crecimiento casi ininterrumpido en el período considerado.

Por su parte, mientras el volumen de exportaciones mundiales creció entre 1987/88 y 1994/95 en 2.9% al pasar de 1.3 millones de toneladas a 1.7 millones, la participación de Colombia se reduce en 39%, alcanzando un promedio de escasamente 0.4%.

En general, los principales países exportadores de cacao en grano son los mismos grandes productores. Colombia aparece clasificado como un exportador marginal ocupando el decimotercero lugar durante el período 1991-95. A nivel Latinoamericano está en el cuarto lugar, por debajo de Brasil, Ecuador, República Dominicana y Venezuela.

Evolución Mundial de las exportaciones e importaciones de cacao en grano y participación de Colombia 1987/88-1996/97

Período	Importaciones (Miles de Ton)		Exportaciones (Miles de Ton)	
	Total	Particip (%) Colombia	Total	Particip (%) Colombia
1987/88	1479	0,1	1366	1,05
1988/89	1684	0	1874	0,25
1989/90	1716	0	1689	0,56

Período	Importaciones (Miles de Ton)		Exportaciones (Miles de Ton)	
	Total	Particip (%) Colombia	Total	Particip (%) Colombia
1990/91	1770	0	1739	0,36
1991/92	1805	0	1614	0,26
1992/93	1972	0	1717	0,47
1993/94	1992	0,08	1869	0,29
1994/95	1947	0,18	1721	0,02
1995/96	2321	0,28		
1996/97				
TC(%)*	5,13	12,00	2,90	-39,00

*Tasa de crecimiento anual. Espacios en blanco corresponde a cifras no disponibles
FUENTE: International Cocoa Organization, Boletines 1997, Minagricultura Anuario de Estadísticas, varios números y FAO. Anuarios de Comercio, varios números y Fedecacao.

4.3 Posición de Colombia en la industria mundial de derivados y procesados

La industria de derivados y procesados de cacao que incluye manteca, cacao en polvo, chocolate y preparados. Pasta o licor de cacao muestra una importante dinámica de crecimiento y está dominada esencialmente por los países desarrollados de Europa Occidental y Norteamérica, aunque en forma más reciente han adquirido cierta importancia algunos países emergentes de Sudamérica y Asia. En esta industria la participación de Colombia como exportador también es muy modesta.

Considerando el quinquenio 1991-1995 las tendencias de crecimiento y la participación de Colombia son las siguientes:

4.3.1 **Pasta o licor de cacao.** Sus exportaciones crecieron a un ritmo de 3% anual para un volumen promedio de 174 mil toneladas. La participación de Colombia es de un escaso 0.24% y el volumen exportado alcanzó solamente 400 toneladas.

4.3.2 **Manteca de cacao.** Las exportaciones mundiales crecieron en el período 1991-95 a una tasa de 6.1% con un volumen promedio de 374.100 toneladas. En este comercio Colombia mantuvo una participación de 0.7% con un volumen promedio exportado de 2.700 toneladas.

4.3.3 **Cacao en polvo.** Las ventas crecieron a razón de 3.4% anual y el volumen exportado promedio fue de 366 mil toneladas. En este mercado Colombia no aparece registrada como exportador de importancia.

4.3.4 **Chocolates y preparados.** Esta industria exportadora es liderada por Holanda, Alemania, Bélgica, Francia, Reino Unido y Estados Unidos y es la más dinámica del sector con un crecimiento de 9.5% anual. En esta industria Colombia ha progresado muy lentamente, entre 1981 y 1985 exportó en promedio 2.100 toneladas, las cuales subieron a un promedio de 3.000 toneladas entre 1991-95, pero su participación es apenas del 0.2% con relación a las exportaciones totales que son del orden de 1.6 millones de toneladas.

Como puede verse, en las industrias dinámicas de derivados y procesados de cacao Colombia tiene un potencial de crecimiento todavía muy grande, pero requiere del fortalecimiento de su capacidad industrial, que apunte a la diversificación conquistando nichos de mercado.

4.4 Tendencias de los precios internacionales

Si bien los precios internacionales de cacao en grano experimentaron una tendencia a la baja por un largo período alcanzando el nivel más bajo en 1992/93, es decir menos de US\$1.000 la tonelada, en años más recientes se ha observado una recuperación de los mismos. De acuerdo con las estadísticas de ICCO (1997), en el año cacaotero 1995/96 el precio medio diario había ascendido a US\$1.438 la tonelada que en términos reales representó un aumento del 22%. Para el período 1996/97 el precio se habría incrementado en más de 5% con respecto al período inmediatamente anterior.

Las tendencias actuales indican que los precios internacionales son atractivos para los exportadores colombianos, si se tiene en cuenta que se

ha iniciado un proceso de déficit estructural de la producción mundial del grano, lo cual permite prever que la tendencia de precios al alza podría continuar por varios años. Sin embargo, esta señal implica que en el frente interno debe seguir fomentándose la competitividad del sector cacaotero.

4.5 Tendencias mundiales del consumo

Se observa un crecimiento dinámico en el consumo mundial de cacao en grano el cual experimentó una tasa de crecimiento de 3.8% en el período 1986/87-1995/96, al pasar de 1.8 millones de toneladas a 2.7 millones de toneladas, jalónado por el comportamiento de las industrias del chocolate, bebidas y cosméticos que utilizan el cacao como materia prima¹. (Corporación Hacer Colombia y Fedecacao, 1997).

El nivel de demanda mundial se soporta en las grandes industrias procesadoras de los países desarrollados que utilizan más del 50% del cacao en grano comercializado. Los países desarrollados son a su vez, los más importantes consumidores de chocolate (principal producto final del cacao), consumen el 68% del chocolate producido en el mundo.

4.6 Perspectivas de la producción y del consumo

Las perspectivas que señala la International Cocoa Organization (ICCO)² con relación a la producción y el consumo de cacao se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

4.6.1 Existe la necesidad de flexibilizar la producción de los productos finales de cacao y de reducir los costos de producción y los precios de los mismos.

4.6.2 La producción mundial de cacao podría incrementarse en 0.9% anualmente para alcanzar unos 3.0 millones de toneladas en el año 2005/6.

4.6.3 Actualmente se observa un aumento notable de la capacidad instalada para la molienda de cacao, especialmente en Europa y en países no tradicionalmente consumidores de chocolate como Rusia Polonia y la China.

4.7 Perspectivas para Colombia

El tamaño del mercado internacional del cacao y las posibilidades de ampliación del mismo hacia países de Asia y otros países emergentes, se podrían apreciar como nuevas oportunidades para que Colombia incursione en nichos de mercado más específicos con una estrategia exportadora de mediano y largo plazo.

En este sentido cualquier plan de fomento debe ser formulado con la perspectiva de cadena por los productores, industriales e instituciones comprometidas. Se requiere generar una oferta exportable y competitiva, que tenga en cuenta la capacidad productiva que han alcanzado los grandes exportadores de Africa, el Sudeste Asiático y la de nuestros competidores más cercanos como Brasil y Ecuador e igualmente, valorar el potencial y la capacidad de demanda alcanzada por la industria procesadora de los países desarrollados.

4.8 Perspectivas del mercado interno del cacao

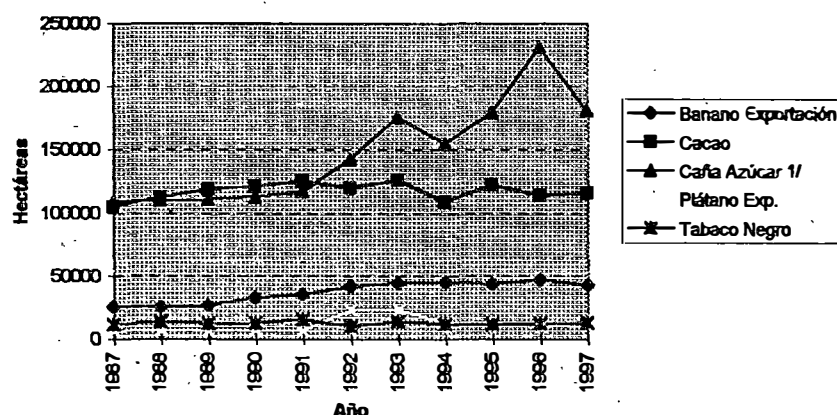
Los estudios efectuados por la Federación demuestran que Colombia cuenta con un mercado interno privilegiado dado que la producción nacional del grano es consumida en su totalidad por la industria nacional en razón de que el chocolate es de consumo popular, como alimento básico y tradicionalmente el país ocupa el tercer lugar en consumo en América.

4.8.1 **Importancia económica actual.** A comienzos de la década del 60 se iniciaron campañas de fomento al cultivo del cacao por parte del Estado y la Federación. Como resultado de tales acciones tendientes a lograr un importante ahorro de divisas y evitar la dependencia del mercado externo por parte de las compañías nacionales procesadoras del grano, la producción nacional de cacao se ha incrementado en más del 130% en los últimos 30 años, no obstante la disminución que se ha presentado en la década del 90.

¹ Consumo mundial de cacao en grano expresado con base en las moliendas y el cambio de inventarios.
² Citado por la Corporación Hacer Colombia y Fedecacao, pág. 307, Vol. II, 1997.

De otra parte, el cacao ha ocupado en promedio durante el período 1990-96, el 3.4% de la superficie agrícola del país. Está clasificado hoy en día dentro de los cultivos exportables junto con banano, caña de azúcar, plátano y tabaco negro; dentro de este grupo ocupa el segundo lugar en la superficie cosechada después de la caña de azúcar (Gráfica 1).

GRAFICA 1
Evolución de la superficie de los cultivos exportables
en Colombia. 1987-1997



Alrededor de la producción del cacao se requieren aproximadamente 126 jornales por hectárea para el mantenimiento, lo que permitió generar un total de cerca de 39.8 mil empleos permanentes en 1997. Así mismo, un poco más de 25 mil familias, distribuidas a lo largo de los departamentos productores devengan una gran parte para su sustento de la producción de cacao.

Dentro de los principales productos derivados del cacao en el mercado interno se encuentra el chocolate de mesa, que forma parte de los artículos básicos de la canasta familiar, con una ponderación del 0.58% en los estratos populares y del 0.35% en los grupos sociales de ingresos más altos para un total consolidado del 0.43%, ubicándose por encima de la ponderación correspondiente al del café molido (0.33%). Dadas sus mínimas variaciones en el índice de precios al consumidor, su impacto en la inflación también es insignificante.

4.8.2 Aspectos de la producción interna. Durante los últimos diez años (1987-1997), la superficie y producción cacaotera en Colombia ha mostrado una situación de relativo estancamiento. Sin embargo, a partir de 1993, las tasas promedio anuales de crecimiento en las dos variables empiezan a ser negativas -4.5 y -10.6, respectivamente. Esto como resultado de la interacción de varios factores, tales como la fuerte incidencia de la violencia generalizada, problemas fitosanitarios, la baja dinámica de los precios pagados al productor y la competencia de cultivos ilícitos, entre otros. Esta situación se ve reflejada en los significativos descensos que se han dado en la superficie cosechada de la mayoría de los departamentos productores, excepto en Santander, el principal productor de cacao en Colombia y en Tolima que registra una tasa de crecimiento promedio anual de 9.9% durante el período 1993-1996.

Las zonas de producción de cacao están dispersas por todo el país, encontrándose áreas cacaoteras en casi todos los departamentos y regiones. Sin embargo, como se anotó anteriormente, la principal zona productora de cacao se encuentra en el departamento de Santander, cuyo promedio de participación dentro del total de la producción nacional ha sido del 39% durante los años 1987-1997. Le siguen en importancia Huila (10.2%), Arauca (9.6%), Norte de Santander (7.1%) y Nariño (6.9%).

Por otra parte, la participación del cacao en el valor de la producción total agrícola ha permanecido constante durante el período 1990-1996, ubicándose en cerca del 1% en promedio.

Cabe destacar que en las zonas cacaoteras, el 71.4% del área cultivada en cacao corresponde a fincas cuyo tamaño está entre 5 y 50 hectáreas, en tanto que sólo el 12% de la superficie de cacao se cultiva en fincas mayores de 50 hectáreas.

Porcentaje cultivado en cacao según tamaño de predio. 1997

Tamaño del predio	Superficie	Nº de fincas	% cultivado en cacao
Menor de 5 has	11.130	4.363	14.5
De 5 a 50 has	135.446	8.831	73.4
Mayor de 50 has	99.389	834	12.1
Total	245.964	14.028	100

Fuente: Federación Nacional de Cacaoteros.

4.8.3 Análisis de costos y rentabilidad. La rentabilidad económica se constituye en uno de los criterios más determinantes para la toma de decisiones tanto del empresario como de los planificadores y los gremios de la producción. En efecto, una aceptable retribución económica para el empresario es condición necesaria, pero no suficiente, para inducir el cambio tecnológico y propiciar la ampliación de la frontera agrícola. Para establecer la rentabilidad del cultivo de cacao - por tratarse de una especie de tardío rendimiento - requiere de un análisis que dimensione la temporalidad del cultivo en un horizonte de largo plazo, donde se tengan en cuenta las condiciones determinadas de producción.

En Colombia, el cacao no es un monocultivo, se trata de un sistema de producción diversificado en el que además de este producto existen otros cultivos asociados como el café, el plátano, los frutales y especies maderables ganadería y especies menores. Entre otras razones para que el agricultor asocie el cacao con otras especies, obedece a la necesidad de recibir sombrío para su normal desarrollo y poder generar ingresos periódicos (quincenales) de dicho cultivo; así mismo, a través de la explotación de otras líneas de producción como la ganadería, los frutales y el café obtiene ingresos adicionales. En la fase inicial de crecimiento, los productores proveen el sombrío con la siembra de plátano, que es la fuente de ingresos durante el segundo, tercero y cuarto años, lo que hace más rentable el negocio. Este sistema de producción es el más común en las áreas cacaoteras del país. Las especies maderables y leñosas cumplen la función de proveer al cacao el sombrío permanente.

4.8.3.1 Estructura de costos. El principal componente de los costos de producción en el cultivo de cacao es la mano de obra que representa cerca del 70% de los costos directos, constituyéndose en una de las alternativas económicas de mayor generación de empleo agrícola. En la fase de instalación donde los requerimientos promedios son de 120 jornales por hectárea. En los cultivos tecnificados, el restante 30% de los costos directos lo conforman los insumos con un peso relativo importante en la semilla, los fertilizantes y los agroquímicos para el control fitosanitario.

Estructura de costos por sistema de producción

Años	Mano de Obra (Jornales/Ha)	Costo Mano de Obra (%)	Costo Insumos (%)
	Tecnificado	Tecnificado	Tecnificado
1	125	61	39
2	55	55	45
3	93	66	34
4	93	66	34
5	93	66	34
6	93	66	34
7	93	66	34
8	93	66	34
9	93	66	34
10	93	66	34

FUENTE: Federación Nacional de Cacaoteros

Los costos directos de una plantación de cacao están asociados directamente al mayor o menor grado de tecnología incorporada y al manejo que se le dé al cultivo. En Colombia, la mayor parte de los cultivos de cacao, por lo menos el 90%, se desarrollan bajo el sistema de manejo tradicional, caracterizado por una baja adopción de tecnología que se refleja en bajas productividades; plantaciones viejas muy susceptibles a enfermedades y plagas (Moniliasis, Escoba de Bruja, Fitóptora, Ceratocystis, Roselinia pepo), que en conjunto causan pérdidas económicas que inciden negativamente en los ingresos de los productores en más de un 50%.

De acuerdo con los resultados de varios estudios, se tiene que la productividad media de los cultivos mayores de 6 años está alrededor de 1.300 Kg. ha que puede llegar incluso a 1.800 kg./ha. Sin embargo, con un buen manejo se pueden alcanzar los 3.000 kg./ha, lo que tendría una gran incidencia en la rentabilidad del cultivo y en la generación de empleo.

4.8.3.2 Rentabilidad del cultivo. El flujo de ingresos del cultivo está determinado por la venta de cacao en grano que se inicia en el tercer año, a partir de éste los rendimientos se tornan crecientes hasta estabilizarse entre el cuarto y el quinto año aproximadamente. Adicionalmente, otra fuente de ingresos para los productores proviene de la venta de otras especies utilizadas para proporcionar sombrío, tales como el plátano, las cuales generan retornos durante el segundo, tercer y cuarto año.

Los precios de referencia para la cuantificación del flujo de ingresos son de \$2.146/kg/cacao y de \$2000 racimo/plátano. Así mismo, el modelo propuesto para calcular la rentabilidad del sistema considera que el flujo de ingresos generado debe cubrir el costo de oportunidad del factor tierra (precio del arrendamiento), razón por la cual no aparece como costo indirecto de producción del cultivo.

El cacao, arroja una rentabilidad promedia del 35% anual (Tasa Interna de Retorno - TIR), que para las condiciones socioeconómicas actuales de la agricultura colombiana es aceptable. Cabe señalar que gran parte de las explotaciones cacaoteras del país son relativamente medianas, con una superficie promedio de 4 hectáreas donde los requerimientos de mano de obra son cubiertos con mano de obra familiar.

En este sentido, los resultados económicos indican que el cultivo de cacao permite generar ingresos suficientes para retribuir la mano de obra familiar y además generar un margen bruto para suplir las necesidades básicas de la familia.

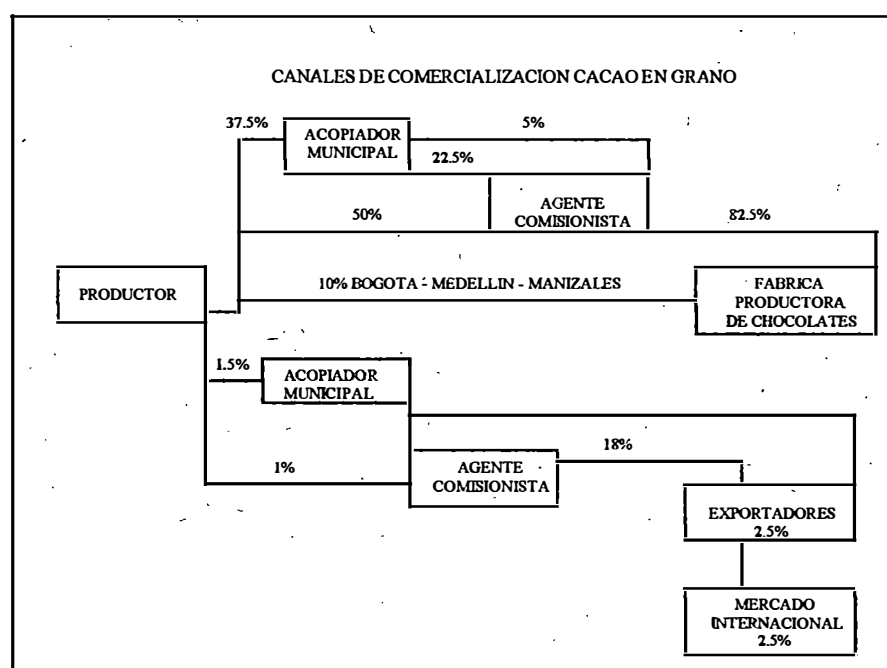
4.8.4 Aspectos de la demanda interna de cacao

En Colombia la demanda interna del grano posee las siguientes características:

4.8.4.1 Comercialización del grano. La comercialización interna del cacao es un proceso relativamente simple, con bajos márgenes de comercialización dado que la diferencia de precios entre el productor y el consumidor final no es muy amplia si se compara con otros productos agrícolas del mismo ecosistema del cacao.

En el diagrama del mercado del cacao, se observan los canales de comercialización del grano para llegar a las fábricas de chocolate o a las compañías exportadoras. La comercialización en un alto porcentaje se realiza de manera individual, pues aun cuando existen unas pocas organizaciones para el mercadeo conformadas por los productores a manera de asociaciones y cooperativas que hacen las veces de agente comisionista, no son lo suficientemente grandes y fuertes como para incidir de manera definitiva en el mercado.

La baja existencia de organizaciones se debe principalmente a los bajos márgenes de comercialización, a los bajos volúmenes disponibles que no permiten las cantidades mínimas para hacer más bajo el costo de comercialización y ante todo por la competencia que se presenta con los comerciantes particulares que logran realizar el negocio a muy bajos costos. Por lo tanto, se requieren mayores volúmenes para comercializar, cerca de 25 toneladas mensuales en promedio, para poder distribuir los costos entre una mayor cantidad de cacao.



Fuente : Fedecacao

4.8.4.2 Estructura de la industria procesadora de cacao. La industria transformadora de cacao en Colombia está constituida por 24 empresas, de las cuales 2 procesan aproximadamente el 83.5% de la producción.

Las dos se caracterizan por poseer tecnología moderna, utilizan sistemas actualizados de administración y el mercado de sus productos lo hacen mediante una red muy bien distribuida a través del territorio nacional. Ofrecen una buena variedad de productos en el ámbito nacional, pero también incursionan en el mercado externo con chocolates, cacao semielaborado y en ocasiones con la exportación de cacao en grano.

El potencial de expansión de la industria es amplio y podrían competir en el mercado externo con bajos precios y calidad. Entre tanto, la posibilidad de expansión de los mercados externos dependerá de la elaboración de productos de aceptación internacional ya que su especialidad, chocolate de mesa.

Ahora bien, para expandir la industrial colombiana en el futuro inmediato sería necesario la importación de materia prima puesto que actualmente la totalidad del cacao producido en el país se consume; ya que el aumento de la producción colombiana sólo sería probable con unas políticas de apoyo al sector cacaotero.

Por otro lado, las medianas industrias suministran unos pocos productos que contienen chocolate.

Las restantes productoras de chocolate poseen una estructura artesanal, su mercado se limita a regiones pequeñas, ofrecen generalmente un solo producto que es el chocolate de mesa. Su capacidad de expansión está seriamente limitada por su propia condición, por la competencia y por las características del mercado.

4.8.5 Evolución del consumo interno. Durante el período 1985-1996 el consumo interno ha mostrado un importante crecimiento, registrando una tasa promedio anual de 2.9%. De acuerdo con las cifras analizadas, se tiene que en 1996 el consumo de cacao en grano era de un poco más de 47 mil toneladas, de las cuales el 14% correspondía a importaciones.

Lo importante para resaltar en este comportamiento, es el estancamiento de la producción interna. Al ser el país un consumidor estable de productos del cacao y poseedor de una importante industria de chocolate, la producción del grano ha resultado insuficiente en los dos últimos años frente a la demanda interna, lo que significa que mientras subsista dicho déficit, la producción nacional será absorbida por el mercado interno.

Con base en un análisis retrospectivo del consumo interno de cacao en los últimos 12 años (1985-1996), se proyectó el consumo nacional de cacao en grano hasta el año 2010, teniendo en cuenta sólo el crecimiento vegetativo de la población y manteniendo las otras variables que afectan la demanda ceteris paribus tales como ingreso, hábitos de consumo, precios, entre otras. De esta manera se establece que el consumo per cápita en Colombia puede estar alrededor de 1.3 y 1.4 kg./hab/año.

**Proyección del consumo aparente per cápita
de Cacao en grano. 1997-2010**

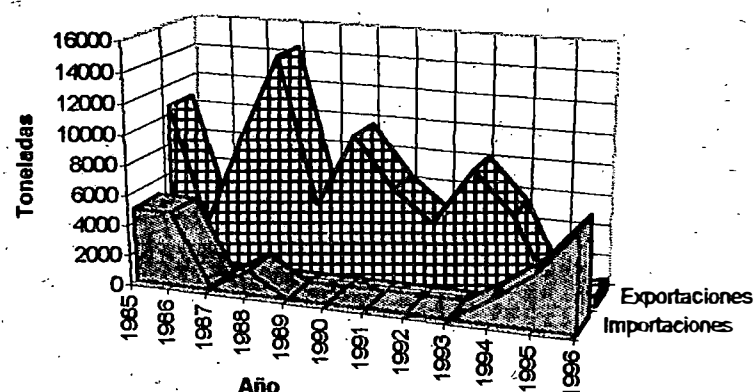
Año	Población	Consumo (ton)	Consumo Apar. Per cápita (kg./hab/año)
1997	40.214.723	49.224	1,2
2000	42.438.145	53.632	1,3
2005	46.420.368	61.873	1,3
2010	50.776.267	71.380	1,4

Fuente: Cálculos del estudio

Lo anterior indica que para abastecer tan sólo el mercado interno habrá necesidad de fortalecer la capacidad productiva del país con el fin de no tener que recurrir a las importaciones.

4.8.6 Evolución de las importaciones y exportaciones. Hasta comienzos de la década del 80, Colombia era deficitario en la producción de cacao. La producción nacional hasta ese entonces a pesar de presentar un crecimiento sostenido, no alcanzaba a satisfacer la demanda interna, teniendo que recurrir continuamente a las importaciones para cubrir sus necesidades. Desde principios de los años 70, el país ha participado en el mercado externo del cacao importando y exportando simultáneamente. Sin embargo, las importaciones han presentado una tendencia decreciente, excepto en los dos últimos años del análisis (1995 y 1996), como consecuencia de la caída de la producción nacional.

**Comportamiento de las importaciones y exportaciones
de cacao en grano. 1985-1996**



En cuanto a las exportaciones, es importante mencionar que durante el período 1990-1996 se presentaron menores volúmenes exportados de cacao en grano que durante el período 1985-1989. En este último lapso se exportaron 8.247 toneladas anuales en promedio frente a 4.963 toneladas en el primer período.

Las exportaciones de derivados del cacao (manteca de cacao, cacao en polvo, pasta de cacao y chocolate), tuvieron un importante crecimiento, pasando de 3.887 toneladas anuales en promedio en el período 1986-1990 a 7.794 toneladas anuales entre 1990-1996.

Lo anterior indica una clara tendencia hacia la incorporación de mayor valor agregado en las exportaciones de cacao. En efecto, en el período 1985-1989 aproximadamente por dos toneladas exportadas de cacao en grano se exportó una de derivados del cacao; mientras que durante 1990-1996 la relación pasó de 1 ½ toneladas a 1 de derivados.

5. Política sectorial

En el contexto de la apertura económica, la política sectorial tiende a beneficiar actividades que se han visto afectadas por la crisis o que requieren de apoyos selectivos para su mejor inserción en los mercados.

Para el cacao no existe una política específica salvo los esquemas como el Fondo de Estabilización de Precios y las prerrogativas de fortalecimiento que establece la Ley Agraria, tendientes a que los productores puedan acceder a recursos o a esquemas de transferencia de tecnología. Existen instrumentos de política de carácter más amplio como el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR).

El ICR está destinado al otorgamiento de incentivos a la inversión privada que apuntan a mejorar la competitividad sectorial a través de

Finagro, pero frecuentemente los productores de cacao se enfrentan a entidades de crédito cuyos sistemas de elegibilidad o de colocación limitan el acceso a los recursos. Factores como la tramitología, las condiciones exigidas en lo relativo a garantías reales o cuando los préstamos se sujetan a la recuperación de cartera entorpecen los flujos de crédito. Uno de los más graves es el de orden público que desestimula la inversión, pues cualquier mejora productiva o aumento en los recursos disponibles del productor puede ser objeto de extorsión.

6. Expansión de la producción cacaotera

La producción nacional de cacao en grano ha sido insuficiente, principalmente en los dos últimos años, para abastecer los requerimientos de una industria procesadora con posibilidades de expansión. Con base en dicho resultado, se elaboró una proyección del consumo aparente interno³, según la tendencia observada durante el período 1985-1996.

Los resultados del consumo interno proyectado, indican que para responder a la demanda de la industria será necesario o bien la ampliación de las importaciones o de otro lado, la expansión de la superficie cacaotera considerando además la implementación de estrategias orientadas a la siembra y renovación de cultivos combinado con cambios en la productividad con el objeto de mantener no sólo la autosuficiencia en la producción de este cultivo sino también la de incentivar una política de exportaciones.

Es importante destacar que mediante la expansión de la producción nacional de cacao, se podría vincular a la estructura productiva del país a agricultores que actualmente están dedicados a la producción de cultivos ilícitos o también se podrá ofrecer como alternativa para aquellos renglones agrícolas que en algunas zonas no son rentables.

Para el efecto, se propone la adopción de un plan de fomento a quince años para el cultivo, que conduzca a la producción de unas 200 mil toneladas anuales con miras a satisfacer la demanda interna y a vincular definitivamente al país en el mercado mundial de exportación.

En el plan se proyectará abastecer el consumo interno y un crecimiento moderado de las exportaciones teniendo en cuenta las perspectivas mayores de aumento en las exportaciones.

La demanda de cacao en grano es derivada de la producción de subproductos y derivados del mismo, vale decir que depende del comportamiento de la industria procesadora que es la principal compradora de la materia prima en el mercado interno. Este tipo de productos presenta mayor elasticidad precio de la demanda que la materia prima, lo que posibilita aumentar el crecimiento en los mercados internos. Así, el chocolate de mesa que es el principal derivado del cacao, presenta un consumo masivo en el mercado interno.

El chocolate posee propiedades nutricionales antes no consideradas en la literatura médica, esto permite suponer que la demanda aumente hacia el futuro en estratos medios y medios altos cuando se vaya tomando consciencia de sus bondades.

Igualmente, la industria ha logrado una alta diferenciación del producto (chocolate con y sin azúcar, con y sin grasa, instantáneo, etc.) que lo hace accesible a diversos nichos de mercado.

La industria de confitería también ha alcanzado una amplia diferenciación, en términos de precios, sabores, calidades, presentaciones donde se incluyen desde productos de consumo masivo como las chocolatinas para loncheras escolares hasta chocolates tipo gourmet para estratos de ingresos medios y altos.

Por otra parte, de acuerdo con las tendencias observadas en el mercado internacional del cacao caracterizadas por un crecimiento dinámico en el comercio y en el consumo, así como una recuperación de los precios internacionales, se podría asumir que existen condiciones favorables para que el país amplíe su participación en los mercados externos, factor que se constituiría en otra fuente de crecimiento de la producción interna del cacao.

El país debe trabajar en la conquista de nichos específicos de mercado, así como en el fortalecimiento de la investigación y transferencia de tecnología en cacao que también asegure a costos competitivos el

mantenimiento de la calidad y la productividad. Teniendo en cuenta la baja inserción que hoy tiene el producto colombiano en el mercado internacional, esta propuesta se fundamenta en un crecimiento moderado de los volúmenes exportables.

Se esperaría entonces que dadas estas características y tendencias en el consumo nacional y las perspectivas del mercado externo se induzca una mayor demanda por materia prima y así la industria pueda seguir expandiendo la producción.

El plan supone el desarrollo de estrategias de investigación y de transferencia de tecnología orientadas a asegurar la calidad exigida no sólo por la industria nacional sino también por el mercado internacional y a contribuir a la reducción de costos y racionalización de insumos (mayor eficiencia productiva) para que la producción sea competitiva y sostenible.

7. La necesidad de una ley

El cultivo de cacao adquiere una gran importancia por ser un producto que tiene una demanda interna asegurada, es un bien de consumo popular, la excelente aceptación del grano colombiano en el mercado externo, el ser una alternativa de ingresos semanales y quincenales para el productor y con ello la estabilización de la familia a su medio evitando la migración rural, una alternativa para la sustitución de cultivos ilícitos y la alternativa de sostenibilidad ecológica.

Es necesario destacar la importancia del cultivo de cacao como generador de empleo. Una hectárea de cacao genera 126 jornales directos al año, de donde se deduce que cada dos hectáreas producen un empleo directo durante todo un año para una persona cabeza de familia, sin tener en cuenta que durante los primeros tres años de establecimiento del cultivo, se requieren 385 jornales por hectárea.

Si en los próximos quince años nos proponemos sembrar ciento veinte mil hectáreas adicionales de cacao, se generarían sesenta mil empleos rurales permanentes y una producción de doscientas mil toneladas del grano por un valor que a precios de hoy sobre pasa los 320 millones de dólares.

El cultivo de cacao es sin duda una de las alternativas más eficiente, barata y funcional para generar un proyecto de desarrollo rural de interés público y con ello contribuir decididamente en consecución de la Paz en nuestro País.

El gremio productor es consciente de estas posibilidades para el desarrollo rural y para contribuir a la estabilización de la Paz en nuestros campos. Ha utilizando como medio estratégico el fomento del cultivo de cacao y lo ha venido haciendo en forma directa a través de la cuota de fomento.

En el año de 1962 el Gobierno suprimió la Campaña de cacao quedando en manos del Gremio la investigación, el fomento del cultivo, la transferencia de tecnología, la capacitación y en general el desarrollo del subsector cacaotero.

En consecuencia requiere recursos adicionales que solamente es posible obtenerlos a partir de una Ley de la República que reordene la utilización de algunos dineros, sin que se entre a modificar la estructura y función última de su destino original.

El reordenamiento del uso de los recursos a que el gremio aspira que se obtenga mediante una ley, la ley del cacao, es para fortalecer el Fondo Nacional del Cacao. En concreto la expectativa se concreta en lograr que todos los actores de la cadena productiva contribuyan con un aporte con destino a la modernización del cultivo, el fomento, la investigación, la transferencia de tecnología, la capacitación para la participación y la comercialización.

7.1 El incremento en un dos por ciento del valor de la cuota de Fomento Cacaotero establecida por la Ley 31 de 1965.

7.2 Las personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho que adquieran cacao de producción nacional con destino al procesamiento artesanal o industrial, así como para la exportación, deberán contribuir con el fortalecimiento del Fondo Nacional del Cacao, creando con ello los espacios y las condiciones objetivas para establecer sólidas y sostenibles alianzas estratégicas.

7.3 Finalmente buscar el apoyo de las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho que importen cacao en grano, o sus derivados independiente de su origen o procedencia. Adicionalmente es necesario resaltar las condiciones que objetivamente indican la necesidad de fomentar el cultivo del cacao tales como:

La tendencia creciente del consumo y las posibilidades de ampliación del mismo hacia países de Asia y otros países emergentes de América Latina y el Este de Europa, se aprecia un panorama de nuevas oportunidades para que Colombia incursione en nichos de mercado con una estrategia exportadora de mediano y largo plazo.

La industria del cacao en Colombia tiene un amplio potencial de crecimiento y puede competir en los mercados internacionales con bajos precios y alta calidad. En el inmediato futuro una expansión de la industria requeriría acudir a las importaciones de materia prima, debido a que la producción interna es absorbida por la demanda interna.

Las importaciones a las que ha tenido que acudir el país obedecen en parte al relativo estancamiento de la producción interna. Esto se ha evidenciado en los dos últimos años donde se ha demostrado que al ser el país un consumidor estable de productos de cacao y poseedor de una importante industria de chocolate, la producción ha sido insuficiente frente a la demanda.

El cacao se constituye en una alternativa de producción cuyo estímulo genera un gran impacto socioeconómico en el sector rural colombiano. Mediante la expansión de la oferta se podría vincular a la estructura productiva a agricultores que actualmente están dedicados a la producción de cultivos ilícitos.

Es un cultivo intensivo en el uso de mano de obra la cual representa el 70% de los costos de producción, además arraiga al productor en el campo y le permite una fuente estable de ingresos y bienes en el tiempo.

La rentabilidad medida en términos de la Tasa Interna de Retorno resulta atractiva frente a otras alternativas de inversión en el campo que en algunas zonas no son rentables o que son más intensivas en capital y de mayor riesgo.

Pese a la importancia socioeconómica del cacao, los instrumentos de política sectorial, en particular el crédito, no han estado al alcance de los cacaocultores debido a la dificultad para acceder a ellos. Es por tanto imperativo que se diseñe una política muy agresiva en torno al fomento del cultivo, si el país quiere devolverle parte de la gran "deuda social" contraída con el sector rural colombiano.

De acuerdo con las perspectivas de consumo interno de la materia prima por parte de la industria de chocolates y confites y la dinámica observada en los mercados internacionales con clara tendencia al incremento del comercio del cacao, se prevé que el país puede mejorar su producción interna y aumentar su participación en el comercio exterior, mediante estrategias de desarrollo que privilegien aumentos de la productividad, reducción de costos, mantenimiento de la calidad, incentivar las siembras y la renovación de cultivares, todo acompañado de mayor transferencia de tecnología y de otros programas sectoriales de servicios a la producción.

Un plan de fomento debe ser formulado con la perspectiva de cadena y debe involucrar a productores, industriales e instituciones del sector comprometidas. El país debe pensar en estimular la oferta exportable en términos competitivos valorando el potencial y la capacidad de demanda alcanzada por la industria procesadora de los países desarrollados y los avances de nuestros competidores más cercanos.

Luis Alfredo Colmenares C.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 2 de noviembre de 1999 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 161 con su correspondientes exposición de motivos, por el honorable Representante *Alfredo Colmenares*.

El Secretario General,

Gustavo Bustamante Moratto.

PROYECTO DE LEY NUMERO 162 DE 1999 CAMARA

por medio de la cual se instituye el Premio Nacional Jaime Garzón al Periodismo Político-Satírico.

Artículo 1°. Crear el Premio Nacional al Periodismo Político-Satírico en Memoria de Jaime Hernando Garzón Forero, el periodista, con el fin de exaltar la mejor labor realizada cada año en periodismo Político-Satírico, en todos los medios de comunicación del país, y que se contextualice en la sátira y la ironía, incentivando así al humor crítico.

Artículo 2°. El Presidente de la República, entregará anualmente el Premio Nacional Jaime Garzón al Periodismo Político-Satírico, el día 24 de octubre fecha en que se conmemora el nacimiento del periodista y abogado Jaime Hernando Garzón Forero.

Artículo 3°. El Premio Nacional Jaime Garzón al Periodismo Político-Satírico, será otorgado por un jurado conformado por 5 personas.

Artículo 4°. El jurado estará designado de la siguiente manera: Uno por el Presidente de la República, uno (1) por el Presidente del Senado de la República, uno (1) por el Presidente de la Cámara de Representantes, uno (1) por la Asociación de Medios de Comunicación Asomédios, y uno (1) por el Colegio Nacional de Periodistas.

Artículo 5°. El Premio Nacional Jaime Garzón al periodismo Político-Satírico, constará de una estatuilla en bronce donde se plasme la figura de Heriberto de la Calle, el embolador, personaje que encarnaba Jaime Garzón.

Artículo 6°. El Gobierno Nacional apropiará anualmente las partidas Presupuestales que se hagan necesarias para el cumplimiento de esta ley.

Artículo 7°. Esta ley rige a partir de la fecha de promulgación.

Francisco Canossa Guerrero,

Representante a la Cámara por Santa Fe de Bogotá.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley, pretende tener un merecidísimo homenaje, al Periodista y Humorista Jaime Hernando Garzón Forero. Garzón como todos le llamaban, inició su labor humorística y crítica, ante la opinión pública, con la creación de Zoociedad en 1991, luego QUAC el noticero 1994 y finalmente con la encarnación de Heriberto de la Calle, el embolador, personaje con el que llegó a los niveles más altos de su popularidad. Persona que se destacó por su humor crítico y ácido quien, caracterizando personajes de la cotidianidad, brilló por mostrar a la opinión lo risible que es el poder en todas sus instancias, desde el poder político hasta el poder de los medios, pasando por el económico, militar, religioso, etc.

De otra parte es un sentido reconocimiento a todas las personas que con humor, ironía y sátira hacen periodismo político, pues son ellos quienes con otra faceta muestran la cruda realidad del país.

Desde los años 50 existen antecedentes de este tipo de periodismo: El más reconocido y sobresaliente fue Humberto Martínez Salcedo quien fundó varios programas como La Cantaleta (en 1958), El Pereque (en 1962), El Duende (en 1966), La Tapa (en 1967) y El Corcho (en 1973).

Martínez, Lucas Caballero "klim" al igual que Garzón tenían esa vocación de crítica hacia el establecimiento y hacia el poder desde el punto de vista del humor, al lado de ellos hay gente y programas como el "Chato" la Torre, como YO y TÚ, Los Pérez Somos Así, Dejémonos de Vainas e incluso Sábados Felices.

Así las cosas y teniendo en cuenta que esta rama del Periodismo ha alcanzado un status significativo dentro del contexto del desarrollo de la noticia, a través de una faceta bastante difícil como lo es el humor crítico, creo que es de gran relevancia, incentivar a sus protagonistas para que sigan informando a través de risas y alegría.

De los honorables Congresistas.

Francisco Canossa Guerrero.

Representante a la Cámara por Santa Fe de Bogotá.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 2 de noviembre de 1999 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 162 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Francisco Canossa Guerrero*.

El Secretario General,

Gustavo Bustamante Moratto.

CONTENIDO

Gaceta número 411 - Viernes 5 de noviembre de 1999

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 159 de 1999 Cámara, por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles	1
Proyecto de ley número 161 de 1999 Cámara, por la cual se dictan disposiciones para fortalecer el Fondo Nacional del Cacao para la moderación y fomento del cultivo del cacao y la organización gremial	6
Proyecto de ley número 162 de 1999 Cámara, por medio de la cual se instituye el Premio Nacional Jaime Garzón al Periodismo Político-Satírico	16