Instituto Interamericano de
Cooperación para la Agricultura
-IICA-

Programa de Organización y
Administración para el
Desarrollo Rural

"FONDOS ESPECIALES DE FINANCIAMIENTO DE ACCIONES DE DESARROLLO RURAL"

ESTUDIO DE LAS EXPERIENCIAS EN VENEZUELA, HONDURAS, BRASIL, ECUADOR Y COLOMBIA

CONSULTOR: Abelardo Pachano B.

Con la colaboración y asistencia de Rosa Jordán de Romero y Enrique Peñaherrera.

Quito, Marzo 1989

I N D I C E

"FONDOS ESPECIALES DE FINANCIAMIENTO DE ACCIONES DE DESARROLLO RURAL"

.*.*.*.*.*.*.*.*.*.*.*.*.

FONDOS ESPECIALES DE FINANCIAMIENTO DE ACCIONES DE DESARROLLO RURAL

I. OBJETIVO GENERAL

Formular estrategias para movilizar recursos financieros de fuentes nacionales e internacionales, para constituir, fortalecer y operacionalizar fondos especiales destinados al financiamiento de Programas y Proyectos de Desarrollo Rural, orientados a pequeños productores.

Para esto se realizarán estudios con los siguientes propósitos:

1) Analizar el contexto económico y político actual que afecta directamente el establecimiento de esos fondos;

2) Sistematizar y evaluar experiencias existentes;

3) Analizar la viabilidad política, financiera y operativa para la creación y operacionalización de esos fondos, a nivel del país o con cobertura multinacional;

4) Formular estrategias de movilización de recursos financieros para la creación o fortalecimiento de esos fondos.

II. OBJETIVO ESPECIFICO

Demostrar como las políticas monetarias y financieras para el desarrollo rural, han logrado un diseño institucional en el país, en los organismos, y en los sistemas con los que operan; los objetivos alcanzados, la cobertura (geográfica y social) y el impacto del servicio.

Como última finalidad de este trabajo, está la formulación de una estrategia para movilizar recursos orientados al financiamiento de programas de desarrollo rural, destinados a beneficiar a pequeños productores.

El medio para la consecución de tal objetivo, es la sistematización de las experiencias de varios países de América Latina, para lo cual se propuso la elaboración de los estudios respectivos sobre el contexto económico y político en que se desenvuelven los Fondos Especiales para el Financiamiento de Acciones de Desarrollo Rural; las relaciones de éstos con las políticas monetarias y financieras; y, en general, todas las acciones orientadas hacia la contribución al desarrollo de sectores rurales deprimidos.

Este estudio pretendió cubrir varios países seleccionados, como son México, Venezuela, Brasil, Colombia, Ecuador, Costa Rica y Honduras. Si bien no se han contado con todos los estudios en mención, se consideró procedente sistematizar las experiencias con que se cuenta al momento: Honduras, Ecuador, Venezuela, Brasil y Colombia.

Pese a no existir el universo de casos originalmente propuestos para la investigación, de los estudios de países de que se dispone se tratará de sistematizar, en forma resumida y objetiva, los aspectos más relevantes para la formulación de una estrategia que permita crear y/o fortalecer fondos especiales destinados al financiamiento de programas de apoyo al desarrollo rural.

III. CASOS ESTUDIADOS

1. VENEZUELA

El estudio del caso de Venezuela se centra más en el Fondo

de Crédito Agropecuario (FCA) y, en menor grado hace referencia al Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV).

El primero de estos (FCA) es un instituto autónomo con personería jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Agricultura y Cría (MAC); en tanto que el (FIV), que también tiene personería jurídica y patrimonio autónomo, es un ente adscrito a la Presidencia de la República.

El FCA orienta sus recursos a la ejecución de programas que persigan el incremento de la producción y productividad de las actividades agrícola, pecuaria, forestal y pesquera procurando el desarrollo de la infraestructura productiva a nivel de unidad socio-económica de producción, trátense de asentamientos campesinos, de agrotécnicos o, de medianos y grandes propietarios.

Su accionar debe enmarcarse en un contexto general, que a juicio de los investigadores del caso Venezuela, dentro de la crisis por la que atraviesa ese país en la presente década ha tenido efectos más bien positivos en la producción agrícola, a la luz de ciertos indicadores económicos y macrosectoriales.

A. FONDO DE CREDITO AGROPECUARIO

a) Características Principales:

El FCA es administrado por un Directorio (en que participa un miembro de la Federación Campesina de Venezuela), que conjuntamente con los Ministros correspondientes: 1)Elabora el programa de administración de los recursos del Fondo, contemplando prioridades a nivel sectorial y regional; 2) Propone al Ministerio de Agricultura los montos má

ximos de los créditos que podrían cobrar los institutos financieros, previa la aprobación del Banco Central de Venezuela; 3) Decide sobre la elegibilidad de los créditos y préstamos presentados por los institutos financieros.

Además, el FCA cuenta con un Presidente y un Gerente para su funcionamiento, siendo de destacar que el Fondo puede otorgar créditos a través de intermediarias públicas y privadas, y contraer compromisos de crédtios directos con ellas, siempre que el destino sea el señalado en el programa de acción del FCA; 4) Puede establecer sistemas de subsidios a los intereses; 5) Complementar el financiamiento de los programas de infraestructura del Instituto Agrario Nacional (IAN) y del Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDAGRO); 6) Garantizar hasta un 90 por ciento los créditos otorgados con recursos propios por los entes financieros, cuando se orienten a programas de infraestructura y desarrollo agrícola, definidos con el Ministerio de Agricultura.

Quizá lo más sobresaliente es que el FCA puede emitir títulos valores para:

- Captar ahorros del público, y orientar estos recursos al cumplimiento del objetivo básico del FCA;

- Ser colocados en la banca comercial, que con estos títulos podrá satisfacer hasta el 25 por ciento de los porcentajes que se le obliga como reservas, según el Ejecutivo establezca, confor

me a la Ley General de Bancos;

- Ser colocados en la banca comercial a una tasa de mercado, para financiar con éstos recursos, proyectos especiales que acuerde con el Ministerio de Agricultura. El diferencial entre tasas activas y pasivas será asumido por el Gobierno Nacional, previa opinión favorable del Banco Central.

Las normas operativas del FCA contemplan que las entidades financieras tendrán a su cargo la supervisión de los créditos que otorguen con recursos del Fondo, e informarán a éste sistemática y detalladamente. Independientemente el FCA puede hacer supervisión de cartera y asegurarse un adecuado cumplimiento de los sistemas de cobranza y control de mora, con el apoyo de los entes oficiales con los que tiene relación.

En 1974 el FCA se inicia con una asignación de 2.000 millones de bolívares (US$ 466MM), llegando su patrimonio a 5.052 millones de bolívares en el período 1984-87. La estrategia de captación de recursos provenientes del Plan Especial de Inversiones Extraordinarias (Plan Trienal) del Gobierno Nacional, acceso a líneas globales de créditos del BID y del FIV (Fondo de Inversiones de Venezuela).

Para 1988 el FCA dispondrá para su plan operativo de 862.7 millones de bolívares, desagregados de la siguiente forma:

- Recursos Ordinarios 292.7 millones 34%

- Recursos del Plan Trienal	450.0 millones	52%
- Recursos del FIV	120.0 millones	14%

Debe aclararse que, de los 450 millones de bolívares del plan trienal, 160 millones provienen del programa Plan Trienal-BID y 290 millones de bolívares del Plan Especial de Inversiones Públicas.

En términos generales la principal base de cooperación entre el FCA y los intermediarios financieros ha sido un contrato tipo de provisión de fondos, que ha suscrito con 27 instituciones privadas y 4 públicas, las mismas que sólo pueden atender solicitudes de crédito que respondan a la orientación general de la política agrícola del país, siempre que el crédito se destine a actividades agrícolas, pecuarias, forestales o pesqueras y esté respaldado por un proyecto elaborado por profesionales especializados en la materia o por una dependencia oficial del sector agropecuario.

El Directorio del FCA puede exonerar de esta obligación cuando el beneficiario se trate de un pequeño productor, o sean sujetos de reforma agraria y estén contemplados dentro de un programa auspiciado por el Gobierno.

De 427 funcionarios del FCA, tiene 22 en personal directivo, 206 profesionales técnicos, 148 personal administrativo y 51 obreros.

b) Evaluación de la Experiencia

Aparte de lo anotado, que son caracterizaciones propias del Fondo, de manera sintética deben destacarse los logros y las dificultades, evaluar y concretar las recomendaciones que pudieran extraerse, siempre tomando como referencia los estudíos realizados por profesionales que conocen más de cerca la problemática de cada experiencia.

Actualmente el FCA está operando mediante Créditos de Fomento referidos a unidades de producción de desarrollo incipiente y, Créditos de Consolidación dirigidos hacia unidades de producción en funcionamiento. Por Ley, los tipos de intereses activos y pasivos y las modalidades relativas a los plazos de gracia para la amortización del capital y de los intereses de los créditos otorgados, son fijados previa opinión del BCV, por resolución del MAC. También por Ley, en todo caso el interés fijado será inferior al vigente en el mercado, para operaciones semejantes al momento del otorgamiento del crédito, sin perjuicio de las disposiciones legales sobre tipo de interés para el crédito campesino.

Hay dos modalidades de tipos de intereses: 3% para pequeños productores y 7.5% para medianos y grandes. Debe indicarse para el período 1974-1986, que el sector campesino ha recibido el 53.4% de los créditos elegibles y el 29.5% de los montos crediticios del FCA; mientras que el sector empresarial recibía el 46.6% del número de créditos y el 75.5% de los montos. Sin embargo, para el período 1984-1987 y los tres primeros meses de 1988, la relación de financiamiento para los mismos sectores fue en cuan-

to a número de créditos, de 81% a 19% y en cuanto a valor de 50% a 50%. Los plazos y los años de gracia, se establecen en cada caso en función del rubro considerado, el tipo de crédito y las evaluaciones técnica y financiera del proyecto. Igualmente, para casos especiales se conceden años de gracia para el pago de los intereses.

En términos financieros, el FCA a través de Instituciones Intermediarias, otorga créditos al 3% de interés para los pequeños productores y de ello solo recupera el capital pues el costo de administración de los mismos asume ese 3%. Igual proceso acontece en el caso de los medianos y grandes productores, con la diferencia de que, como la tasa de interés es del 7.5% y el costo de administración es del 3%, el FCA teóricamente recupera en este tipo de operación, el capital más el 4.5%.

Para la concesión de los créditos se requiere que su pago esté garantizado mediante la constitución de garantía real o fiduciaria, sin embargo los beneficiarios de programas auspiciados por el IAN, o por el MAC en sus esfuerzos por incorporar agrotécnicos a las actividades agropecuarias, podrán recibir créditos sin las garantías exigidas. Así mismo, recibirán igual tratamiento aquellos solicitantes que no puedan otorgar garantías pero que por sus condiciones personales y en atención a su capacidad y experiencia comprobadas en actividades agropecuarias merezcan, a juicio del Directorio del FCA y por vía de excepción, tal prerrogativa.

Entre los logros principales están el aumento de la

capacidad nacional para formular, ejecutar y eva - luar proyectos de desarrollo agrícola; impulso a ciertos cultivos y actividades en los que no se tenía mayor experiencia; en tanto que las dificulta - des han estado por el lado de la actualización de patrones de financiamiento de inversiones a largo plazo, adaptados a los rubros y especificaciones de cada proyecto; inestabilidad de los costos de insumos y los precios de los productos, relativa ausencia de asistencia técnica; garantías excesivas que demanda la banca; e ineficiencia relativa entre instituciones financieras privadas y de éstas con las públicas.

Se considera que el FCA tiene una vase jurídica y normativa que le ha permitido cumplir satisfactoriamente, preparar y mantener personal solvente, y lograr que los aportes del Fondo crezca a pesar de la crisis del país.

En cuanto a los grupos sociales atendidos, podría decirse que el nivel de conocimiento se ha elevado sobre todo por la asistencia técnica, pero ésta todavía no ha podido mejorar la autogestión del grupo.

La coordinación interinstitucional es relativamente baja, aunque puede destacarse la eficiencia en la coordinación de acciones en el sector financiero, quizá en relación a la vinculación lograda por el crédito con la asistencia técnica y el seguro agrícola así como en referencia a la captación y aplica - ción de recursos externos.

Sin embargo, debe tenerse claro que en cuanto a

recuperación de préstamos, el índice que ofrece el estudio es una relación:

$$\frac{\text{Recuperación acumulada}}{\text{desembolsos acumulados}} = 27\%$$

Si bien el índice es bajo, obedece en parte a los plazos largos y los períodos de gracia con que se conceden los préstamos, pero también a la insolvencia de instituciones financieras intermediarias, y a los menores diferenciales recuperables de los créditos otorgados. Esto, sumado al hecho de que la expansión en la partida de desembolsos supera la de recuperaciones, provocará serios cuellos de botella en los flujos de caja, que no podrán ser recuperados sin que se den nuevos aportes.

B. FONDO DE INVERSIONES DE VENEZUELA (FIV)

Este fondo es analizado por el trabajo con menos extensión y profundidad, debido en gran parte a las características diferenciales con el FCA.

a) Características Principales

A mediados de la década de los setenta, Venezuela se ve favorecida por un incremento de los ingresos nacionales, al igual que ocurrió con la mayoría de países exportadores de petróleo, cuando el precio internacional de éste recurso estratégico mostró una tendencia ascendente.

Con miras a preservar el valor de los ingentes recursos del país y lograr su aplicación en programas y proyectos concretos de desarrollo, en 1975

mediante Decreto Ley se crea el Fondo de Inversiones de Venezuela, con patrimonio autónomo e independiente del fisco nacional y adscrito a la Presidencia de la República. El FIV tiene como objetivo múltiple la complementación del financiamiento interno para la expansión y diversificación de la estructura económica de Venezuela; preservar el valor de sus activos mediante inversiones rentables en el exterior; y, llevar adelante programas de cooperación financiera internacional.

En 1974 el FIV se estableció con un aporte del Estado de 13.000 millones de bolívares (US$ 3.000 millones en esa época). Durante el período 1974-87 los ingresos alcanzaron un total de 30.743.030 millones de bolívares.

El personal es de alrededor de 200 funcionarios calificados.

b) Evaluación de la Experiencia

En el ámbito nacional, el FIV ha aportado al desarrollo de programas estratégicos en sectores básicos como el eléctrico, siderúrgico, minero, petroquímico, aluminio, transporte aéreo e industria naval, "sin excluir un cierto apoyo al desarrollo de actividades agrícolas, forestales y de almacenamiento de productos".

En realidad la función del FIV es complementar, cuando sea necesario, el financiamiento de grandes proyectos de inversión agrícola y manufacturera. El rol marginal de apoyo a sectores como el agrícola, se pone en evidencia si consideramos que entre

1974 y 1984 del total de desembolsos efectuados por el FIV, más del 91% se destinó a electricidad, siderúrgica y la industria de aluminio y apenas el 1.6% al rubro "otros", en que se incluye el apoyo a proyectos forestales y de silos.

En el plano internacional, el FIV ha incursionado en modalidades de cooperación financiera internacional, apoyando programas bilaterales y multilaterales, concediendo préstamos en condiciones similares a otros organismos internacionales.

En definitiva, el FIV tuvo la oportunidad histórica de represar recursos excedentarios en épocas de abundancia, para invertirlos en el exterior y luego retornarlos al país y lograr el financiamiento de grandes proyectos en momentos difíciles.

2. HONDURAS

A. INSTITUTO NACIONAL AGRARIO

El Instituto Nacional Agrario (INA) es una institución de carácter semiautónomo, con personería jurídica y patrimonio propio. Su creación es en septiembre de 1962, pero las actividades crediticias datan desde 1970 en que informalmente empezó a conceder préstamos al sector agrícola reformado, con cargo a su presupuesto de operaciones, y en 1986 se constituye el Fondo específicamente para éste fin.

Es necesario aclarar que cuando se hace referencia a sector reformado o sector agrícola reformado, se trata del sector afectado por el proceso de Reforma Agraria.

a) Características Principales

El INA planifica y ejecuta la política de Reforma Agraria y resuelve todo lo relacionado con la distribución y tenencia de la tierra, los catastros y registros agrarios, así como cualquier aspecto relacionado con el proceso de reforma. Es decir es más un Instituto dedicado a tareas propias de colonización y reforma agraria antes que un ente de crédito al sector, lo que constituye una actividad marginal para el INA.

En cuanto a su organización, se encuentra a cargo del Director Superior nombrado por el Poder Ejecutivo y asesorado por el Consejo Nacional Agrario, que tiene entre sus miembros a tres representantes del Ejecutivo y adicionalmente hay representación de las asociaciones de agricultores, ganaderos

y de campesinos de Honduras.

Cuenta con un personal de 1.504 empleados, 853 de ellos son personal ejecutivo, profesionales y técnicos; 290 personal administrativo; 346 de servicios y 16 a jornal, repartidos entre distintas oficinas regionales y sectoriales, distribuídas geográficamente para la ejecución de la política de reforma agraria.

Dentro del organigrama, el departamento de crédito y promoción es uno de los diez departamentos con que cuenta el INA, respondiendo al rol secundario que tiene esta actividad dentro de las funciones del Instituto.

En los primeros años de la década de los setenta, se logró una mayor organización de la política rural, gracias al apoyo estatal dado en esa época; en este marco se beneficiarían alrededor de 30.000 familias con la acción de cinco proyectos de desarrollo rural integrado, que permitieron estimular actividades económicas y desarrollo de servicios sociales, dentro del marco de la política de desarrollo agrícola implementada por el Gobierno.

Desde 1970 a 1986 -16 años- el INA no tuvo un programa crediticio definido y su actividad de crédito durante ese lapso no respondió a política alguna, concediéndose préstamos con cargo a sus recursos operativos. Es recién a fines de 1986 en que, con un aporte del Gobierno Central, se constituyó un fondo de Lps. 7.0 millones, para emprender un programa de crédito apropiado.

Este fondo se orienta a dar asistencia a pequeños proyectos participativos, así como a cooperativas o

grupos campesinos organizados del sector reformado, que no tienen acceso al crédito tradicional y se destina a financiar la adquisición de semillas, herbicidas, fertilizantes y otros insumos, incluso para la contratación de mano de obra.

Los créditos de corto plazo se conceden entre los 3 y 18 meses y básicamente financian capital de trabajo de ciertos cultivos; en tanto que el crédito de mediano plazo llega hasta un máximo de 4 años y se orienta a financiamiento de cría de aves y ganado, adquisición de maquinaria agrícola y mejoras territoriales. Estos plazos pueden ampliarse en los casos en que, causas de fuerza mayor, hayan malogrado la producción financiada.

Las garantías las constituyen los productos que se obtienen con el financiamiento de la producción, y en los préstamos de mediano plazo adicionalmente se prendan los bienes adquiridos y/o bienes existentes previamente.

El estudio, realizado en julio de 1988, señala que desde diciembre de 1986 el Fondo ha atendido 316 solicitudes por un monto de 3.3 millones de Lempiras, es decir algo menos al 50 por ciento del fondo constituído por el Gobierno.

El sector agrícola de Honduras se caracteriza por bajos niveles de producción y productividad, siendo mayor éste problema en el sector reformado. En forma directa el consultor relaciona este fenómeno con la ineficaz asistencia técnica y de crédito que el Estado ha brindado al sector, lo que constituye un serio cuestionamiento a la política de desa

rrollo rural aplicada.

Las medidas de política adoptadas no han estado encaminadas a favorecer específicamente a los campesinos pobres, sino más bien han sido medidas de carácter general que han procurado el beneficio de diversos sectores, y obviamente parte de su efecto favorable ha llegado también al sector reformado.

Se ha procurado mantener estable el tipo de cambio a relación de 2 Lempiras por un dólar, aunque a julio de 1988 se cotiza a Lps. 3.05; se ha incrementado en algunos años el crédito agropecuario que otorga el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, y a través de una línea de 8.0 millones de Lempiras se apoyan las operaciones del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola; el Banco Central ha fijado tasas para los redescuentos que financian la producción de granos básicos, más bajas que las tasas del resto de redescuentos y así mismo las tasas del financiamiento a la comercialización agrícola son menores que la tasa única de redescuentos; se han establecido líneas específicas de redescuentos para algunos productos agrícolas, así como para obras que ejecutan pequeños productores.

También se ha adoptado una política de encaje diferenciado, para favorecer a los Bancos que tienen un mayor porcentaje de su cartera concedida a la agricultura.

Si bien es interesante destacar que con apoyo del Banco Mundial se había emprendido un tercer programa de crédito agrícola (1981-1982) que, entre

otras cosas, permitió el establecimiento de un fondo de garantía para el pequeño agricultor, el estudio no refiere nada sobre la experiencia de este fondo.

El INA mantiene relaciones con el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA), debido a que un alto porcentaje de los créditos que éste Banco da a los campesinos del sector reformado, tienen el aval del INA y de esta manera se registran en forma masiva como deuda agraria tanto los avales referidos, como los financiamientos propios del INA y las deudas por adjudicación y venta de tierras.

b) Evaluación de la Experiencia

Haciendo un balance general puede decirse que el INA, siendo un Instituto que tiene 26 años de vida y con un fondo de crédito establecido desde fines de 1986, -a pesar que sus operaciones de financiamiento tienen realmente 17 años de labor- presenta resultados poco satisfactorios.

Para sustentar esta afirmación nos remitimos al propio estudio de caso, en que el consultor vierte diversas evaluaciones sobre los distintos aspectos del accionar del INA. Más aún, en muchos casos citaremos textualmente al estudio, con el fin de demostrar la objetividad de la conclusión realizada.

Si bien el INA asiste al beneficiario en el trámite de la solicitud de crédito ante BANADESA, en la práctica no existe ninguna coordinación entre instituciones cuando es el propio INA el que actúa como ente financiero, con lo que el crédito por sí mismo no logra el efecto deseado.

Esto hace que los campesinos del sector reformado, al depender en forma predominante del financiamiento para formar un capital, no hayan logrado capitalizar los grupos más que en muy pobres niveles, y por otra parte el estudio señala que la evaluación de los programas de crédito es casi inexistente.

La descoordinación, a juicio del consultor que analiza la evolución del INA, es quizá el mayor problema, a tal punto que existe total desvinculación con otras instituciones y servicios del Estado, que podrían ayudar en la promoción del desarrollo del sector reformado.

La ausencia de coordinación y organización se evidencia al interior del propio INA, ya que el estudio señala que "las actividades de financiamiento se inician, como se explicó antes, de una manera informal y casuística..." Esta informalidad presente en la solicitud, se muestra en el otorgamiento y en el control de los créditos, lo cual ha dado orígen a serias dificultades de registros y estadísticas poco confiables y contradictorias.

Esto se pone en evidencia cuando, en una parte del estudio se afirma que del saldo de deuda agraria registrado a mayo de 1988, la mora llegaba a 20.7 millones de Lps., mientras por otro lado el estudio sostiene que, la morosidad del sector reformado sigue siendo un problema serio, ya que alcanza a los Lps. 40.0 millones.

Por otra parte, se hacen referencias puntuales a algunas de las evaluaciones del accionar del INA y de la política en general orientada a favorecer al

sector reformado, encontrándose que el 66 por ciento de los campesinos carecen de títulos de propiedad, lo que constituye una seria limitante para el acceso al crédito; el proceso de Reforma Agraria sigue sin obtener resultados de autogestión de los campesinos; 90 por ciento del sector reformado sigue en desempleo estacional; no se ha elevado el ingreso medio del sector agropecuario; la comercialización sigue afectando negativamente a estos sectores; los campesinos no han tenido acceso al crédito privado y cuando han podido obtener recursos del Estado, ha sido con fuertes exigencias y engorrosos trámites.

Una de las áreas de apoyo en que tradicionalmente el Estado tiene resultados satisfactorios es el de la asistencia técnica. Cuando hay la decisión de apoyar a un sector como el campesino, la asistencia es la primera acción y el puntal de toda la política de promoción; sin embargo, en Honduras ésta sigue siendo baja, inoportuna, ineficiente y en muchos casos inexistente.

Las dificultades a los resultados poco satisfactorios son abundantes. Si bien es importante aprender de las experiencias, quizó lo que debe resaltarse como un logro es que el INA, reconociendo errores pasados, para 1988 ha reformulado su política de asistencia técnica y crediticia, ha presentado un plan que contiene acciones de capacitación y asistencia técnica en correspondencia con una política crediticia que busca resultados más efectivos.

Es encomiable este correctivo, pero los resultados que se obtengan solo podrán vislumbrarse en unos años más.

3. BRASIL

A. EL FINSOCIAL

El estudio del Brasil se titula "EL FINSOCIAL y el pequeño productor rural en el Brasil" y analiza la operación de este Fondo de Inversión Social, que opera desde 1982, bajo la dirección del Banco de Desarrollo Económico-Social (BNDES).

a) Características Principales

El BNDES administra los fondos del FINSOCIAL con el objeto de fomentar y apoyar en forma planificada y sistemática, proyectos de desarrollo en el área social, adoptando técnicas modernas de análisis, gerencia y evaluación y formas adecuadas de contratación de recursos.

El FINSOCIAL ha financiado proyectos de diversa naturaleza, como irrigación comunitaria e individual, ayuda escolar, abastecimiento de pobladores urbanos; implementación de plantas de reciclaje de basura, almacenamiento comunitario para pequeños productores, saneamiento básico a bajo costo, ayuda a la infancia, equipamiento social urbano, apoyo al pequeño productor rural, electrificación rural a bajo costo, condominio de máquinas e irrigación a bajo costo.

Como se observa sus acciones se implementan en el área rural y urbana. En la primera están dirigidas a inversiones fijas y a cubrir un sistema de producción en operación en el medio rural.

El objetivo principal del FINSOCIAL es promover una efectiva descentralización de las acciones del sector público, redefiniendo sus funciones, lo cual se refleja en su forma de operación caracterizada por la participación del poder público federal a través del Ministerio de Agricultura y el BNDES, orientando al Estado en la formulación de proyectos estatales.

El BNDES canaliza dichos proyectos y contrata con el Estado, interviniendo además los Ministerios pertinentes, el agente financiero, el organismo ejecutor (Extensión Rural) y el organismo evaluador (Compañías Estatales de Planificación Agrícola -CEPAS-). El Gobierno autoriza al BNDES, liberar los recursos en forma parcial a una cuenta especial del agente financiero, seguidamente Extensión Rural formula planes de trabajo y una vez aprobados propicia la contratación con el Agente Financiero, el cual a través de un convenio con el Banco Comercial, realiza el catastro de los beneficiarios y promueve la liberación de los recursos por medio de sus agencias.

En base al año agrícola y los plazos acordados para la ejecución, Extensión Rural realiza la fiscalización de los proyectos, coordinando con el organismo encargado de la evaluación del examen final del proyecto; la metodología a seguirse debe ser previamente analizada por el Organismo Federal, el BNDES y el Agente Financiero. Estos mecanismos de operación se han aplicado en convenios con los Estados del Sur y Nor-este, dando apoyo financiero a la pequeña producción rural.

El productor individual o en grupo formula el Proyecto con la participación del extensionista y se estimula la formación de asociaciones de productores, ya que así se reducen los costos de inversión fijados por el productor, se da un mejor manejo de los suelos y se realizan diversas actividades, con equipo apropiado, a mayores escalas de producción.

El crédito puede ser amortizado en dinero o en su equivalente en productos. Los rubros a financiarse incluyen créditos al productor e inversiones para infraestructura interna.

RUBROS	MONTOS
I. A nivel de productor	hasta 400 OTN's (2)
1. Inversiones productivas	hasta 400 OTN's
1.1 Fijas y Semifijas	200 OTN's
- manejo del suelo	
- construcciones	
- implementos y equipos	
- animales de tracción y producción	
1.2 Insumos	hasta 200 OTN's
- semillas certificadas	
- fertilizantes	
- insecticidas	
2. Inversiones no productivas	hasta 60 OTN's

(2) OTN's: Obligaciones del Tesoro Nacional. En septiembre/88. 1OTN's: 292,06 C_Z. Paridad del dólar americano: 1 US dólar: C_Z=870 mercado libre.

- saneamiento ambiental
- disponibilidad de agua potable
- mejoras de vivienda

II. Infraestructura Esterna — hasta el 15% del volúmen de crédito al productor..

Es realizada directamente por el Estado, incentivando la utilización de la tierra de acuerdo a su potencialidad. Se construye además la infraestructura para almacenamiento, servicios de patrullaje y electrificación rural.

Las inversiones fijas, semifijas y no productivas reportan intereses que representan transferencia de rentas para el beneficiario, en un plazo promedio de 4 años. Los plazos de los créditos incluyen 2 años de gracia y 4 de amortizaciones, la primera es en el 30avo. mes y luego se producen 8 amortizaciones, una cada 6 meses.

El FINSOCIAL, calcula la rentabilidad de esas inversiones en términos de mano de obra, ingresos fiscal estatal y valor y volumen de la producción adicional por unidad de inversión. Para los cálculos se seleccionan propiedades que produzcan los 4 alimentos básicos de la dieta del país y se analiza la disponibilidad actual de tierra y mano de obra, así como los volúmenes de producción y productividad que se obtienen.

Destacan como criterios para realizar las inversiones los siguientes:

- Deben ser concentrados en áreas previamente definidas de cada Estado. Esto permitirá alcanzar logros positivos en cuanto a la extensión rural, la demostración y la evaluación para la reorientación de la acción;

- Se debe orientar las inversiones a UPAS superiores a las 20 hectáreas, de tal manera que incorpore más tierra y trabajo al proceso productivo;

- Se debe asociar la inversión a usos que alteren en forma significativa los actuales indicadores de producción y productividad, tales como manejo de suelos, corrección de acidez yfertilidad de suelos, semillas mejoradas y almacenamiento individual y comunitario;

El equipo humano del BNDES y FINSOCIAL está formado por técnicos en planificación, programación de inversiones, identificación de objetivos y caminos críticos adecuados, pero sin experiencia sobre la realidad del medio rural, de ahí la importancia dada a la cooperación interinstitucional, con organismos especializados como la Empresa de Extensión Rural para aplicar las inversiones rurales en forma adecuada y con posibilidades reales de éxito.

Las características de los beneficiarios de los créditos e inversiones del BNDES y FINSOCIAL incluyen:

- Que sean propietarios de áreas comprendidas entre las 50 a 100 hectáreas, dependiendo de la región;

- Que residen en el área de su propiedad;

- Que produzcan a título individual, en condominio, como miembros de asociaciones de productores.

En el Brasil existen actualmente 5 millones de UPAs de pequeños productores, y se reconoce la posibilidad de trabajar en 1/3 de éste total, que constituirían las UPAs viables económicamente, dentro de algún modelo de producción. Estas UPAs ocupan una población mucho mayor en la generación de empleos directos e indirectos.

El valor de la pequeña producción pasa a ser estratégico para el desarrollo económico y social del país. Se evidencia la posibilidad alternativa de producir el mismo volúmen de producción movilizando menos mano de obra.

Para dotar de condiciones básicas -educación, salud y saneamiento- a los miembros de este grupo social, se necesitaría inversiones de 3.0 mil dólares por familia y para instalar la infraestructura en áreas de expansión agrícola se necesitaría 15mil dólares por familia.

b) Evaluación de la Experiencia

La significativa aplicación de recursos en el medio rural, dando apoyo a unidades productivas tradicionalmente dedicadas a la producción de alimentos básicos, produce un efectivo proceso de desarrollo.

Esto es así porque se da un sentido productivo-económico a un conjunto de factores de producción, que por el hecho de localizarse en áreas próximas a regiones densamente pobladas exigen una reducida inversión pública para ser eficientemente movilizados e incorporados al precio final del producto.

La producción de alimentos bajo estas propuestas determina una generación de renta equivalente a la inversión realizada ya en las primeras cosechas.

De esta forma se puede afirmar que la eliminación del déficit protéico, calórico y nutricional del pueblo, puede ser mejorada eficientemente a corto plazo.

Adicionalmente, las características de la inversión tienen un significativo contenido político y social, en la medida que al promover la inversión en medios de producción a nivel rural contribuye para la construcción de una sociedad democrática, más estable y solidaria.

Del lado de los consumidores pobres se logrará una adecuada disponibilidad de alimentos, que simultáneamente a la movilización efectiva de los beneficiarios organizados en comunidades y del sector público, determinará reducciones de precio al consumidor en el orden del 20 al 25 por ciento, en relación al nivel de precios vigentes en los canales de comercialización a que esas poblaciones tienen acceso.

A nivel de la economía nacional se crearán un volúmen significativo de empleos permanentes, gra -

cias a la vigorosa recuperación de la producción de alimentos, asociada a una revisión de las formas de abastecimiento lo que probablemente producirá efectos sobre el nivel general de precios.

Por otra parte, si comparamos el valor de las inversiones que son necesarias para transformar en productivo un pequeño productor de baja renta; se verifica que equivale al costo necesario para construir una habitación para un poblador en la periferia de cualquier ciudad, quien totalmente huérfano de apoyo estatal, se vió obligado a engrosar los flujos migratorios.

4. ECUADOR

A. FONDO DE DESARROLLO RURAL MARGINAL (FODERUMA)

a) Características Principales

El Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) es un mecanismo de asignación selectiva de liquidez, instrumentado por el Banco Central del Ecuador, para canalizar recursos financieros y técnicos, nacionales e internacionales, hacia los sectores campesinos marginados.

La aplicación de estos recursos permite apoyar la ejecución de Proyectos específicos de Desarrollo Rural, tendientes a elevar la calidad de vida de los grupos marginados y estimular el desarrollo de prácticas culturales y productivas endógenas.

El FODERUMA también ha cofinanciado, con organismos nacionales e internacionales, la ejecución de obras de infraestructura de riego en áreas de minifundio, determinando mejoras sustanciales en las condiciones de ingreso y ocupación. Además ha entregado recursos no reembolsables para otras obras infraestructurales y para actividades conducentes a mejorar la calidad de vida del campesino en las áreas de educación, salud, saneamiento ambiental y otras.

El FODERUMA ha operado a partir de Junio de 1978, hasta la actualidad. Coordina y coopera en su trabajo con instituciones gubernamentales como el Ministerio de Agricultura -MAG-, para la ejecución

de Proyectos de Desarrollo Comunitario; el Ministerio de Salud Pública -MSP- en el Programa de Atención Primaria de Salud; con el Instituto de Obras Sanitarias -IEOS- que dota de agua segura a las poblaciones campesinas, con la Dirección Nacional de Construcciones Escolares -DINACE- que construye aulas en zonas rurales; con los Consejos Provinciales, en la construcción de caminos de penetración; y, con la Subsecretaría de Desarrollo Rural Integral, para la ejecución de algunos proyectos de desarrollo rural integral.

También ha recibido la cooperación de instituciones internacionales como el Fondo de la ONU para las actividades de población en la realización del Programa de Atención Primaria de Salud; la UNICEF, en la implementación de Centros Infantiles Campesinos y el Programa de Promoción de la Mujer; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la OIT, han contribuído en la instalación de Centro de Tecnologías Apropiadas; se está ejecutando un convenio con el BID para financiamiento de 6 Proyectos; y, la CEE financia la ejecución del Proyecto Bolívar.

Además los Bancos Privados y de Fomento, pueden canalizar recursos financieros hacia campesinos marginados a través del Sistema de Garantía Rural Marginal -SIGARUMA-, cuyo fondo cubre hasta el 80% de los riesgos que corren dichos agentes financieros privados en estas operaciones.

Los recursos del FODERUMA provienen de las asignaciones anuales que, por Ley, le entrega el Ban-

co Central; de las recuperaciones de cartera; de los intereses generales por las recuperaciones; de donaciones, participaciones, aportes y contribuciones de organismos nacionales e internacionales, en calidad de créditos concesionarios o en fideicomisos; y de las asignaciones que pudieren hacerse del Presupuesto General del Estado.

Las acciones financiadas por el FODERUMA son proyectos de inversión; bajo las modalidades de crédito y asignaciones.

Los créditos se dirigen a financiar actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y artesanales; y de las asignaciones a dotar de agua, vías de penetración, riego y electrificación a las comunidades campesinas marginadas; así como a brindar servicios de capacitación, atención primaria de salud, centros infantiles campesinos, promoción de la mujer campesina, tecnologías apropiadas y administración.

Los plazos de los créditos son cortos: hasta los 3 años para financiar las actividades anteriormente señaladas y mediano y largo plazo -3 a 10 años- para financiar inversiones de capital, ciclos productivos mayores de un año, construcciones anuales, formación de centros de acopio y distribución de productos, pequeñas industrias rurales, agroindustrias y artesanías.

El interés a cobrarse es de 11%, del cual retornan a los beneficiarios un 3% que es devuelto a las organizaciones campesinas de base y 3% a las organizaciones de segundo grado; un 4% refuerza los fon

dos del SIGARUMA y el 1% restante se destina al Fondo Nacional de Riego y Drenaje.

La única garantía exigida es la existencia de un adecuado nivel de organización de los beneficiarios y las normas de recuperación de los créditos, incluyen renovaciones parciales o totales, cuando se ha producido pérdidas por factores climáticos, problemas en la comercialización y cuando es necesario extender los plazos al reprogramarse los planes productivos originales.

Desde el punto de vista administrativo, el FODERUMA era una Subgerencia de la Gerencia de Estudios y Proyectos Especiales, dependiente de la División Técnica del Banco Central del Ecuador. Su estructura administrativa se conformaba a 3 departamentos: 1) Administrativo, Financiero y Contable; 2) de Planificación; y, 3) de Operaciones; conformado cada uno por unidades operativas específicas. Esta organización institucional permite realizar operaciones directas en el campo, mediante el estudio, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos integrados de desarrollo rural para campesinos marginados.

Asímismo dicha organización institucional constituye el fundamento de la metodología de trabajo del Fondo, basada en la microplanificación a nivel del grupo campesino, que aplica la investigación-acción en un diálogo simétrico técnico-campesinos, como el medio más idóneo para interpretar verazmente la realidad campesina y lograr su activa participación en los proyectos luego de que el Fondo implementaba acciones inmediatas, conducentes a aliviar los pro-

blemas más acuciantes de las comunidades campesinas.

A partir de noviembre de 1984, esta estructura institucional comienza a ser removida desde sus bases, pues la Junta Monetaria dispone que el FODERUMA abandone sus operaciones directas en el campo y limite su acción a proyectos realizados por Instituciones Especializadas, disponiendo que los proyectos bajo su conducción fueran transferidos a dichas entidades en el plazo de un año, continuando FODERUMA con el aporte financiero y las actividades de supervisión y control.

Al interior de la institución esta disposición fue considerada como una reorientación drástica del Fondo hacia una simple ventanilla de crédito, desvirtuando su papel fundamental de promotor de la participación activa del campesinado pobre, en las acciones de desarrollo implementadas por el Estado.

La aplicación de esta reorientación se limitó, aparentemente a una reubicación del personal trasladándolos a las oficinas cercanas de las áreas de los proyectos; pero en realidad representó el inicio de un cambio negativo en la metodología tradicional de trabajo del Fondo, que buscaba ampliar la participación campesina en todas las etapas de los Proyectos.

b) Evaluación y Proyecciones del Fondo

Entre junio de 1978 y diciembre de 1987, el FODERUMA entregó créditos por un total de s/ 2.30 mi

llones de sucres y asignaciones no reembolsables por s/ 1.883 millones de sucres, con lo cual los recursos entregados dan un total de s/ 4.184 millones de sucres. En dicho período se han ejecutado 165 proyectos y acciones puntuales de desarrollo rural en 19 de las 21 provincias del país.

Hasta mayo de 1984, el Fondo atendió a 317.000 pe pequeños campesinos y artesanos ecuatorianos, cuyo ingreso anual por persona no supera los 37.000 sucres -a precios de 1987-.

Entre junio de 1978 y mayo de 1984 la superficie de cultivos que fue apoyada por el Fondo ascendió a 48.689 hectáreas explotadas, por 63.570 familias; adicionalmente se implementaron 85 tiendas de abastos, administradas por las organizaciones campesinas; se apoyó la compra de 15.098 animales mayores -bovinos y ovinos-; 4.485 animales menores -cerdos, cuyes, conejos-. Se forestaron 99 hectáreas; se produjeron 342.983 plantas forestales en la Sierra.

En cuanto a la infraestructura de apoyo a la producción, se construyeron 53 Km. de canales de riego y 661 Km. en construcción y mejoramiento de caminos. El mejoramiento de la calidad de vida del campesino se apoyó con la construcción de 154 abastos de agua, 83 casas comunales, 88 aulas escolares y 291 letrinas; se establecieron 10 puestos de salud, se formaron 305 promotores de salud y, se realizaron 500 cursos de capacitación.

Estas metas físicas han sido indudables logros del FODERUMA; sin embargo; no ha existido un consen

so al interior de la Institución sobre los presupuestos teóricos, metodológicos e institucionales, que fundamenten los procedimientos de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos; aspecto fundamental para determinar si su accionar ha provocado la consecución de uno de sus más caros objetivos: que los grupos campesinos logren la autogestión de su desarrollo y alcance una capitalización suficiente, para mejorar y mantener un nivel de vida acorde con la dignidad humana.

Una apreciación de conjunto de los niveles de autogestión alcanzado por los grupos campesinos atendidos, luego de la implementación del proyecto, revela que son relativamente bajos. Esto es atribuíble, entre otros factores, a la tendencia a individualizar la productividad y otras actividades, por la íntima vinculación con el entorno de las relaciones capitalistas, lo que no contribuye en gran cosa a la perspectiva de autogestión a nivel comunal.

Además es evidente una muy lenta, cuando no inexistente, utilización y aplicación de las destrezas transmitidas por los técnicos y funcionarios del Fondo y de las Instituciones Ejecutoras de los proyectos, luego de que se termina el tiempo efectivo de ejecución de los mismos. Una explicación podría ser el poco énfasis que aplican estos proyectos en la capacitación en gestión, administración y gerencia de los recursos físicos y humanos que las organizaciones campesinas logran como resultado del apoyo ofrecido por el FODERUMA.

La metodología de trabajo de FODERUMA ha inspirado el establecimiento del Programa de Microempre-

sas, que trabaja en el área urbana y cuenta con funcionarios que anteriormente trabajaron en el Fondo. También el Fondo ha influenciado positivamente algunos trabajos de los ONGs, abriéndoles mayores posibilidades de conseguir recursos en el exterior en cantidades apreciables.

El SIGARUMA, si bien no ha operado en los hechos, ha impulsado también la conformación de mecanismos de garantía para créditos a pequeños productores, en otros sectores de la economía como es el caso del Sistema de Garantía Crediticia.

La coordinación interinstitucional, al iniciar esta experiencia, debió superar serios obstáculos de celo institucional, pero la norma legal constituyó una gran ayuda para esta tarea. Si bien romper la inercia no es lo más difícil, sostener y mejorar la coordinación institucional es el reto presente.

En cuanto a la captación mayor de recursos, debe anotarse que los problemas administrativos y de políticas del Fondo, han constituído un factor negativo para que no se hayan conseguido recursos del exterior en mayor cuantía, de ahí que la tarea actual es conseguir un apoyo decidido de las autoridades no solo en el aspecto financiero, sino principalmente en una mayor coherencia en las políticas estatales que incidan en el accionar del FODERUMA, para posibilitar el acceso a organismos internacionales, cuyo aporte de recursos es muy necesario.

A manera de conclusión se puede sostener que el FODERUMA si bien ha logrado instrumentar una política que propende a una más justa distribución

del crédito y por lo tanto del ingreso; ha alcanzado más bien metas modestas en cuanto a promover y mantener prácticas autogestionarias entre las organizaciones campesinas atendidas por los Proyectos.

Su aporte más significativo, como política social del Estado ha sido, volvemos a insistir, el metodológico: los elementos de participación campesina, investigación-acción e integridad, se han puesto en práctica, adaptándolos a las costumbres y usos del campesino ecuatoriano. Así se ha tratado de evitar el tinte paternalista que, inevitablemente, parece acompañar toda acción de desarrollo.

Esta metodología utiliza prodecimientos e instrumentos de planificación, ejecución y seguimiento, que puedan ser usados por los miembros de la comunidad en la recolección de datos para la elaboración de un diagnóstico de su situación, que permita hacer una selección adecuada de prioridades y objetivos y, a su vez, definir estrategias idóneas para alcanzarlos.

Un complemento metodológico indispensable, que está aún por estructurarse, es un mecanismo por el cual los campesinos atendidos hagan su propia evaluación de los proyectos y de las instituciones participantes.

La evaluación posterior a la ejecución de los proyectos es una tarea no realizada aún por el Fondo, y que resulta muy necesaria para determinar la validez de su metodología y estrategia de trabajo, con miras a promover, apoyar y en definitva, alcanzar un desarrollo sostenido de los campesinos marginados.

5. COLOMBIA

A. EL SUBPROGRAMA DE CREDITO DEL DRI

a) Características Principales

Esta experiencia tiene 14 años de funcionamiento, la entidad ejecutora e intermediaria es la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero; además participa el Fondo Financiero Agropecuario -FFAP-, que asigna recursos de crédito de fomento al sector agropecuario, a través del sistema de redescuento.

El Programa de Desarrollo Rural Integrado diseña una estrategia de desarrollo para el sector agropecuario que incluye investigación, asistencia técnica, crédito, mercadeo, provisión de infraestructura física y social y racionalización de la inversión pública. Los diversos componentes son realizados por entidades especializadas.

En este marco el objetivo del Subprograma de Crédito DRI es apoyar el desarrollo de las actividades agrícolas y pecuarias, para elevar el nivel de ingresos de los campesinos, así como la oferta de alimentos. Adicionalmente aporta con pequeños montos al mejoramiento de la vivienda.

Los recursos financieros del DRI, provienen de 3 fuentes: recursos ordinarios del Presupuesto Nacional, recursos de créditos externos y recursos propios de entidades encargadas de ejecutar las respectivas acciones.

Los recursos ordinarios externos, destinados por

el DRI para pago de costos de financiamiento y financiamiento del diferencial de intereses del Subprograma de Crédito, que ascendió a 10.177.9 millones de pesos en 1986, equivalían al 43% del total ejecutado en el componente de producción -del cual el crédito es parte- y al 15% del total de recursos aplicados por el DRI en el período 1976-86.

Para la pequeña producción, la Caja Agraria canaliza a través de sus diversos programas incluído el DRI, el 78% de sus recursos. Entre 1974 y 1985, los créditos otorgados a los pequeños agricultores por esta entidad y el FFAP mostraron las siguientes tasas de crecimiento:

Período de Tiempo	Fondo Financiero		Caja Agraria	
	Pequeños	Total	Pequeños	Total
1974-1985	22.8	5.0	4.4	0.6
1974-1979	17.6	1.4	1.2	1.6
1979-1985	27.4	8.2	7.2	-0.3

En la Fase I del DRI se trabaja preferentemente en áreas de los Andes, con poblaciones campesinas de antiguo asentamiento, con alta densidad demográfica y subdivisión de la tierra, con producciones mayoritarias para el autoconsumo y basadas en relaciones principalmente familiares; además se trabajó en la Costa Caribe, donde las explotaciones ganaderas, coexistían con economías campesinas dedicadas a la producción de alimentos.

En la Fase II, a partir de 1983, el Programa DRI se amplió a 12 Distritos nuevos, al finalizar 1986

trabajaba en 41 Distritos, ubicados en 19 Departamentos y 1 Intendencia, cubriendo un total de 343 municipios.

Es relevante destacar que, en el marco de las reformas institucional y fiscal, que intenta descentralizar la acción estatal, se promueve que el Fondo DRI cofinancie las iniciativas de inversión de los Municipios y otras entidades públicas y privadas en zonas rurales.

El Programa DRI, realiza la coordinación del Fondo DRI, de las entidades cofinanciadoras y de las entidades ejecutoras, de ahí que su funcionamiento se de en 2 grandes áreas:

a) DRI-crédito: encargado de canalizar los crédi- individual y asociativo, para apoyar directamen la producción y comercialización de los produc tos de la Economía Campesina; y,

b) DRI-presupuesto, cuya ejecución utiliza el pre supuesto público como apoyo indirecto a la pro ducción y comercialización de los campesinos, o como instrumento de bienestar de la población atendida por el DRI.

La entrega de créditos es precedida por una planificación, en base a estrategias de producción, realizada por las entidades encargadas de la Asistencia Técnica: Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-; el Instituto Colombiano de Reforma Agraria y Secretaría de Agricultura.

Las entidades cofinanciadoras y ejecutoras son: Caja Agraria; Instituto de Hidrología y Adecuación de Tierras -HIMAT-; Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-; Centro de Cooperativas de la Reforma Agraria -CECORA-; Financiera de Cooperativas -FINANCOOP- y CORFAS.

Existe la duplicación de proposiciones por parte de los niveles centrales de las Entidades Coordinadoras, lo que expresa falta de coordinación interinstitucional del sector público agropecuario, que al desunir operativamente, genera frustraciones en relación a las metas fijadas.

Un ejemplo de lo anterior se revela en una evaluación de la asistencia técnica del ICA, que muestra resultados negativos, pues de un millón de beneficiarios potenciales solo se atiende a noventa mil.

El Subprograma de Crédito del DRI, contempla dos modalidades: individual y asociativo. El primero se otorga a personas naturales, para financiar integralmente las actividades agropecuarias. En 1987 el máximo financiable ascendía a 1'500.000 pesos.

El crédito asociativo es un apoyo financiero para las asociaciones de pequeños productores destinado a la producción agropecuaria, o para realizar obras de desarrollo para la comunidad. Su cuantía financiable es el producto del número de socios por el valor máximo considerado para el crédito individual, sin que exceda los 18 millones de pesos.

Las tasas de interés se cobran de acuerdo con el patrimonio de los solcititantes: a los que tengan un

patrimonio bruto menor de 300.000 se les aplica el 18% y para los que exceden esta suma hasta los 6 millones de pesos, les corresponde 21%. Los intereses son cobrados por períodos vencidos, cada 3, 6 o 12 meses, sin considerar la cantidad o tipo de inversión.

Los usuarios del DRI pagan tasas de interés menores que los otros usuarios de la Caja Agraria; además no necesitan fiadores -garantes-.

Los usuarios del DRI, pueden clasificarse en 3 tipos:

- Usuarios con patrimonio hasta 3.7 millones de pesos;

- Usuarios con patrimonio superior a los 3.7 millones de pesos; y,

- Usuarios especiales.

Para la selección de los beneficiarios y del área geográfica de acción del Subprograma DRI, se había usado tradicionalmente la variable "riqueza", a fin de desagregar el universo de usuarios de las regiones, luego se adoptó las variables "fuentes de ingresos" y "tipo de mano de obra usada en la Unidad Familiar de Producción"; escogiendo a los beneficiarios entre aquellos cuyas 2/3 partes del ingreso provengan de las actividades productivas de su propia finca y que empleen preferentemente mano de obra familiar en la UPA.

El Programa DRI trabaja en Municipios que mues -

tran una elevada concentración de pequeños pro - ductores y registran muy bajos niveles de calidad de vida.

Uno de los "cuellos de botella" del Programa DRI ha sido la definición de las características del suje to social a quien dirige el crédito: tradicionalmente se lo hizo según las características del patrimonio y el tipo de cultivo, pero el riesgo asumido por el campesino, resultante de las acciones de capacitación y transferencia de tecnología, condiciona las conductas individuales a la realización de labores de carácter empresarial de altísimo riesgo, lo cual no es explícitamente compartido por el Estado.

La meta global para el período 1988-1991 es aten - der directamente a 50.485 pequeñas explotaciones que representan el 34% del total de beneficiarios po tenciales.

Entre 1988 y 1993, el Fondo DRI invertirá 114.035 millones de pesos, de los cuales el 85.4% -97.400 mi llones- son cofinanciados por las entidades partici pantes; y, 14.6% -16.634 millones- corresponden a Programas en ejecución y construcción de nuevas obras de infraestructura.

b) Evaluación y Conclusiones

Entre 1977 y 1985 el Programa DRI de crédito aten dió a 112.537 familias y 11.570 parcelas -aproxima- damente un 10.5% del total de unidades familiares campesinas del país; en esta nueva etapa, el DRI aspira atender a 330.785 pequeños productores a nivel nacional.

La eficiencia financiera alcanzada por la Caja Agraria deja un saldo más bien negativo: entre 1975 y 1983 arrojó pérdidas acumuladas por 30.043 millones de pesos, en 1984 disminuyeron y en 1985 retornó al punto de equilibrio.

La crisis de la deuda pública y la política de ajuste consecuente, afectara también la ejecución del Programa DRI, sobretodo, por el uso de los recursos de crédito externo y la fragilidad del sector agropecuario, frente a las políticas microeconómicas.

El Fondo DRI ha realizado una acción institucional directa como entidad de bienestar, dejando en un segundo plano la acción de coordinación que requieren las políticas estatales, en estos últimos años.

La relación del Programa DRI con la Caja Agraria, en cuanto al componente crédito, es conflictiva, pues no existe un nexo presupuestal y normas preestablecidas para la coordinación.

De ahí que el Subprograma de Crédito DRI, está actualmente en una etapa de transición, pues el conflicto interinstitucional que generaron los Convenios, condujeron a que se intentaran otros utilizando un mayor proporción los fondos del Banco de la República -FFAP-.

Esta falta de coordinación ha conducido a duplicaciones y mutua obstaculización con los siguientes resultados:

a) El crecimiento del crédito agrícola institucional, no ha correspondido al de la contribución del sector agropecuario a la economía nacional;

b) El área financiada se ha estancado;

c) Los préstamos se han concentrado en actividades de corto y mediano plazo;

d) Los productos alimenticios no han contado con financiación adecuada;

e) Las tasas de interés han mostrado una tendencia a aumentar hasta valores reales positivos;

f) El crédito no ha contribuído a la redistribución del ingreso;

g) La inversión forzosa ha dejado de ser la fuente principal de recursos y el FFAP ha mostrado "un sesgo contrario al sector" porque ha congelado gran parte de los recursos en los últimos años, debido a la presión de la política monetaria; y,

h) Las entidades han perdido su especialización y desviado sus objetivos.

La crisis y los programas de ajuste impidieron aplicar medidas correctivas a estos problemas, que ahora están tratando de solventarse con programas especiales de crédito para proteger a los pequeños agricultores y con la reanimación de la política de fomento, para el sector agropecuario en su conjunto.

IV. SISTEMATIZACION DEL TRABAJO DE LOS DISTINTOS FONDOS

De todas las experiencias que se han resumido anteriormente, el balance total resulta poco satisfactorio. Ninguno de los fondos muestra resultados positivos. Sin embargo, el conocimiento puede enriquecerse también de las experiencias negativas, a fin de no reproducir errores del pasado.

Es necesario destacar que los estudios de las experiencias de los Fondos Especiales de Financiamiento de Acciones de Desarrollo Rural en los países de Venezuela, Honduras, Brasil, Ecuador y Colombia, no tienen realmente un carácter evaluativo, sino que más bien dan cuenta de las características principales de cada experiencia en cuanto se relaciona a sus objetivos, el procedimiento y evolución de los fondos financieros que sustentan la experiencia; su cobertura y proyecciones de ampliación; las modalidades de coparticipación, coordinación y cooperación entre las Instituciones participantes; los tipos de proyectos que se financian, los logros y dificultades en el procedimiento de financiamiento y las particularidades de los sujetos sociales atendidos.

Si bien los estudios contienen algunas referencias sobre evaluación de la experiencia de cada país, la información a la que tuvieron acceso los diversos consultores, sólo les ha permitido hacer apreciaciones generales sobre los resultados reales en cuanto a la eficiencia financiera, la coordinación interinstitucional, el nivel de conocimiento y autogestión logrado por el grupo social atendido; y, el posible efecto-demostración de cada experiencia en ámbitos más amplios, sea regionales o nacionales.

Los consultores en cada país trataron de ceñirse completamente a los Términos de Referencia, y resulta que en muchos países no se contaba con una información suficiente o el acceso a la misma era restringida y, peor aún, en no pocas ocasiones, no

existía una información sistematizada sobre los resultados de las Experiencias.

Por lo anterior, ha resultado difícil contar con los elementos suficientes para hacer un análisis comparativo de los aspectos comunes, tanto positivos como negativos, de las Experiencias estudiadas.

Sin embargo, en un intento de cumplir con este objetivo hemos detectado una coincidencia en lo que hace relación al ámbito geográfico y político administrativo y de gestión, de los Proyectos por parte de las Instituciones Públicas participantes.

Así, en las experiencias de Brasil (FINSOCIAL) y Colombia (Fondo DRI), se valoriza la participación activa de los Municipios en lo que tiene que ver con el ordenamiento y jerarquización de las limitaciones y potencialidades locales, para sugerir los procedimientos más idóneos en la ejecución de los Proyectos. En Colombia de manera particular, la reforma institucional y fiscal busca descentralizar la acción del Estado, propiciando que el Fondo DRI cofinancie las iniciativas de inversión de los Municipios y participe activamente en la definición de los lineamientos básicos de sus acciones de desarrollo rural.

Esta participación del Municipio en las acciones de desarrollo rural financiadas por el Estado, nos parece sumamente positiva, pues permite aprovechar la estructura política administrativa ya existente a nivel local, evitando la creación de más entes burocráticos en la administración pública, que generalmente hacen que los procesos caminen lentamente, cuando no entorpecen la realización de las metas programadas.

Por otra parte, el Municipio podrá fortalecer su papel de servidor de los pueblos rurales, el aprovechar estos fondos financieros para dotar a estas poblaciones de los servicios básicos de

que muchas veces carecen, y que son una de las causas de que los pobladores abandonen el pueblo natal, buscando acceder a esos servicios exclusivamente en las grandes metropolis.

a) En general, todos los Fondos tienen un fuerte apoyo estatal, cuando no es el único. Sus recursos provienen de aportes del Gobierno, o de entidades del sector público, y en menor cuantía e importancia de recursos externos de organismos internacionales y de otras entidades del sector público que en ocasiones se convierten en unidades ejecutoras.

b) Los Fondos tienen una personería jurídica propia, en calidad de entes adscritos a los Ministerios de Agricultura, y su accionar en las operaciones de crédito son fuertemente vinculadas con alguna entidad financiera fuerte del Estado.

c) Trabajan generalmente con grupos campesinos de baja producción y productividad, aunque de lo poco que puede evaluarse, los beneficios de estos grupos son poco destacados y temporales, y muchas veces no pueden diferenciarse las mejoras que estos sectores han tenido como efecto directo del trabajo de los Fondos de aquellas que han provenido de acciones que han abarcado a sectores más amplios y que no tenían como único objetivo el beneficio del campesinado deprimido.

d) Una de las áreas que tiene la característica de mostrar efectos que son más notorios es la de asistencia técnica, que siempre constituye la primera acción y el puntal de toda política de promoción orientada a este sector, pero que sin embargo adolece de una insuficiencia en la práctica para atacar los problemas concretos de estos campesinos, y no tiene una metodología efectiva que permita su asimilación por parte de los beneficiarios.

e) Las condiciones de los créditos son blandas; las tasas de interés son siempre más bajas que para otras actividades, y evidentemente irreales; los plazos son de 2 a 5 años y con un período de gracia entre el 30 y 50 por ciento del plazo.

f) Existe una baja recuperación, en gran parte por las condiciones financieras de los créditos, que produce una fuerte erosión de los Fondos, haciéndose necesario nuevos y permanentes aportes adicionales a fin de evitar su descapitalización. Obviamente esto responde a la concepción misma del servicio de los Fondos, que no persiguen rentabilidades finacieras sino sociales.

g) La coordinación interinstitucional deja mucho que desear, y es quizá uno de los más graves problemas, toda vez que la dispersión y a veces la pugna de esfuerzos, lejos de beneficiar crea desconcierto en los grupos beneficiarios, y se obtienen resultados reales muy inferiores a los que se darían con una clara y efectiva concertación de esfuerzos.

h) No hay el trabajo necesario en la esfera de comercialización, tanto en la de la producción de los campesinos como en la de los insumos y fertilizantes que necesitan para ello. Estas actividades en muchos casos son totalmente descuidadas.

i) Tampoco existe mayor preocupación en la solución a problemas de propiedad de la tierra, que directa e indirectamente son causa de la baja producción y productividad.

j) Los trámites en si son engorrosos para las características de idiosincracia de los beneficiarios, e interminables los estudios que no llegan a provocar soluciones efectivas.

k) Otro problema que no tiene mucha atención es el desempleo estacional de un alto porcentaje de estos grupos; que po-

dría atacarse quizá atendiendo con programas de capacita - ción en otras actividades que podrían contribuir a mejorar sus condiciones de vida.

l) En algunos casos se han adoptado políticas de encajes diferenciados, para favorecer a los bancos que tienen un mayor porcentaje de cartera concedida a la agricultura, aunque debe reconocerse que no siempre esa cartera está orientada hacia los sectores campesinos deprimidos.

m) Los fondos cuentan con un elevado número de funcionarios, de los que una gran proporción son profesionales, ejecuti - vos o técnicos, a pesar de esto no se ha podido contar con autoevaluaciones críticas que enmienden derroteros, ni lo - gren un más efectivo trabajo.

En definitiva, debe reconocerse que los Estados muestran su decisión de asumir un papel protagónico de apoyo a estos sectores; se han provisto de recursos a los Fondos, si bien quizá no en la magnitud suficiente; y, es innegable que la descoordinación es el factor que más ha afectado a los buenos resultados, aparte de que no se ha podido consolidar verdaderas políticas integrales destinadas a superar problemas concretos de estos sectores.

De esto puede extraerse que probablemente el vehículo más efectivo sería la creación de entes adscritos al más alto nivel, quizá a la Presidencia de la República, cuyas funciones serían la formulación de una política integral que permita llevar adelante efectivas y coordinadas acciones de desarrollo rural por parte de todo el aparato institucional ya existente, y también deberá desarro - llar una permanente evaluación objetiva del trabajo de dichas entidades en el sector, a fin de señalar los correctivos necesarios y oportunos.

.*.*.*.*.*.*.*.*.*.*.*.