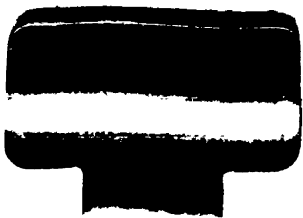




Crédito y Financiamiento del Desarrollo Rural en los Años 90



**CREDITO Y FINANCIAMIENTO
DEL DESARROLLO RURAL EN
LOS AÑOS 90**

[Faint, illegible text, possibly a stamp or bleed-through]

00001681

Instituto Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

23 JUN 1995

**CREDITO Y FINANCIAMIENTO
DEL DESARROLLO RURAL EN
LOS AÑOS 90**

IICA
Instituto Interamericano
de Cooperación para la Agricultura
1993

IICA
PM-A4/BR
no. 93-01
**Título original: Crédito y financiamiento del
desarrollo rural en los años 90.**
Serie Publicaciones Miscelaneas n° A4/BR-001/93
ISSN 0534-5391

13)-008074
**Copyright © Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), Instituto
Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) -
Oficinal en Brasil y Programa Cooperativo de Desarrollo Rural
para los Países del Área Sur (PROCODER), junio de 1993.**

Organizador: Germán Escobar

Editor: Manuel Montenegro

Responsable por el proceso editorial: Marilia Oberlaender Alvarez

**Impresión del texto: Área de Produção de Comunicação e Documentação
(APROD) da Central de Apoio Logístico da Diretoria de Recursos
Humanos e Patrimoniais (DIREP) do Banco do Nordeste do Brasil.**

FICHA CATALOGRÁFICA

**Crédito y financiamiento del desarrollo rural en los años 90/
Germán Escobar, org.; Manuel Montenegro, ed. Brasilia: IICA,
Oficina de Brasil; Banco do Nordeste do Brasil, 1993.
285 p. (IICA. Serie Publicaciones Miscelaneas, A4/BR-001/93)
ISSN 0534-5391**

**1. Crédito rural. 2. Desarrollo rural. 3. Financiamiento rural. I.
Título. II. Serie. III. Escobar, Germán, org. IV. Montenegro,
Manuel, ed. V. Instituto Interamericano de Cooperación para la
Agricultura. Oficina de Brasil.**

**AGRIS
E13**

**DEWEY
322.71**

***Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son
propios de sus autores y no representan necesariamente el criterio del
Banco do Nordeste do Brasil, del Instituto Interamericano de
Cooperación para la Agricultura, o del Programa Cooperativo de
Desarrollo Rural para los Países del Área Sur.***

1993

***Impresso no Brasil
Printed in Brazil***

CONTENIDO

PREFACIO	VII
EL CREDITO Y LA PRIVATIZACION DEL SECTOR AGROPECUARIO Germán Escobar P.	1
EL BANCO MUNDIAL Y EL FINANCIAMIENTO RURAL (1948-1992) Edward B. Rice	19
EL FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA (FIDA) Y EL CREDITO RURAL Roberto Haudry	35
ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA Y CREDITO: LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA Absalón Machado C.	55
EL CREDITO AGROPECUARIO Y EL DESARROLLO RURAL EN COLOMBIA. Ricardo Vargas del Valle	81
LA EXPERIENCIA RECIENTE DEL CREDITO RURAL EN MEXICO Gustavo Gordillo de Anda	131

CREDITO Y DESARROLLO RURAL EN ARGENTINA: LA EXPERIENCIA DEL INDES Roque Miranda	145
UNA INTERPRETACION DEL FRACASO DE LOS PROGRAMAS DE CREDITO EN EL PERU Javier Alvarado	157
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL FINANCIAMIENTO DEL CREDITO AGROPECUARIO EN VENEZUELA	181
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMIENTO DO NORDESTE Silvana Maria Parente Neiva Gondim	239
EL CREDITO RURAL Y LA ORGANIZACION COOPERATIVA: LA EXPERIENCIA DE DESJARDINS, CANADA Claude Miville	255
SISTEMAS ALTERNATIVOS PARA EL DESARROLLO RURAL Absalón Machado C.	269

PREFACIO

El presente volumen recoge las contribuciones al Seminario/Taller "Modalidades y Planes de Financiamiento y Crédito en Programas de Desarrollo Rural", realizado en Fortaleza, Brasil, del 9 al 11 de septiembre de 1992, bajo los auspicios del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, Oficina de Brasil, y del Banco do Nordeste do Brasil, BNB, cuyo generoso apoyo financiero permite esta publicación.

La variada experiencia latinoamericana en la promoción del financiamiento y del crédito agrícola se encuentra reflejada en la diversidad de temas, énfasis y enfoques que caracteriza los trabajos aquí compilados. En efecto, la objetividad con que los autores abordaron sus respectivos temas, tanto para analizar éxitos y fracasos cuanto para identificar los obstáculos por veces formidables que aún hay que superar en ese campo, hacen de este libro mucho más que un mero registro bibliográfico.

El lector encontrará en estas páginas un relevamiento analítico actualizado y de alto nivel que más que establecer un marco histórico, nace con la vocación de transformarse en instrumento

valioso para el estudio, la reflexión, la comparación y, eventualmente, para la formulación de políticas que se beneficien del enriquecedor encuentro de experiencias de Fortaleza.

Se afirma que en este final de siglo la integración latinoamericana ha dejado de ser objeto de retórica para inscribirse entre las prioridades estratégicas de los países de la región. La iniciativa del BNB y del IICA demuestra lo acertado de esa expresión al establecer nuevos puentes para el diálogo latinoamericano en un área en la cual el trabajo en común recién empieza mas, no obstante, ya revela su gran potencial.

Brasilia, junio de 1993

EL CREDITO Y LA PRIVATIZACION DEL SECTOR AGROPECUARIO

Germán Escobar P.*

MARCO CONCEPTUAL

Como fruto de las condiciones macroeconómicas deterioradas que agotaron el modelo de sustitución de importaciones, el patrón de desarrollo que impera en América Latina ha venido sufriendo importantes modificaciones en los últimos años. Las estrategias de ajuste a que se han sometido la mayoría de las economías del continente, la formación de bloques y mercados regionales y subregionales, así como la necesidad de armonizar las economías y acumular divisas que mejoren la capacidad de intervenir en el comercio internacional, son también factores que han contribuido a generar estos cambios.

La manifestación inmediata de estas reformas es el proceso de apertura de las economías que, con mayor o menor intensidad, está en ejecución en la mayoría de los países. Este es un proceso difícil de lograr sin traumatismos sociales e implica en si mismo un número relativamente grande de procesos, entre los que se incluyen los de liberalización de una buena cantidad de regulaciones estatales del comercio, los de desregulación de los mercados financieros y la conversión monetaria, los de reconversión de varios sectores e industrias de las economías, los de acondicionamiento para asegurar retornos marginales comparables en los diferentes sectores de la economía, los de competitividad y transparencia de los mercados, los de inserción al proceso económico de subsectores de menor desarrollo

* Especialista en desarrollo rural del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, Oficia en Chile.

relativo y los de una democratización que incluya a los diferentes estamentos de la sociedad en los distintos niveles del proceso mismo del desarrollo.

Se trata de una serie de modificaciones que en su conjunto producen un replanteamiento en el patrón de desarrollo, con tal fortaleza que algunas relaciones que se habían solidificado en las últimas tres o cuatro décadas también sufren cambios que hacen replantear el paradigma en que se dá el proceso de desarrollo de estos países. Tal es el caso de las relaciones y definición de los papeles del Estado y la sociedad civil que cambian de un estilo aceptado de amplia delegación al Estado por parte de la sociedad que lo constituye, hacia una reversión de las acciones de promoción, intervención y control relativamente fuerte de la actividad económica y comercial en favor del sector productivo y de intermediación privado. Esta condición asigna un papel preponderante en el ordenamiento de las relaciones económicas a los mercados de insumos, productos, bienes y servicios, con una función cada vez más importante de la comunidad productiva, basada en la creciente participación de los actores en unidades administrativas pequeñas y descentralizadas.

Desde el punto de vista del contenido del paradigma del desarrollo, estas modificaciones de carácter neoliberal tienen repercusiones en la organización social de la producción, al otorgar preponderancia a un sector que responde principalmente a objetivos individuales y grupales de bienestar pecuniario y disminuir el accionar del ente encargado de velar y favorecer el interés social de bienestar común que no es exclusivamente pecuniario.

Bajo esta reconceptualización del papel del Estado como vigilante y definidor de políticas reguladoras en un sentido amplio, se suma entonces a los procesos de cambio de las relaciones económicas, el proceso de traspaso del Estado al sector privado de ciertas

actividades productivas, prestación de servicios y organización de la sociedad y de la producción. Este es el proceso de privatización que conjuntamente con los otros cambios en las relaciones de la producción y el comercio, operacionaliza los redefinidos papeles del Estado y de la sociedad mercantil.

El sector rural no es ajeno a la influencia de estos cambios. De hecho, este es uno de los sectores en que se aprecian más las modificaciones, dado que bajo el modelo de sustitución de importaciones, el sector agrícola recibió un alto grado de diferenciación en las políticas, como medio de compensar los propios sesgos del modelo. En consecuencia, tanto en algunas acciones de inversión directa como en una buena cantidad de los servicios de infraestructura de producción se ha iniciado el proceso de privatización. El crédito ha sido uno de los primeros elementos de infraestructura sometido al proceso de privatización, ya que la acción estatal en su manejo se ha limitado tradicionalmente a algunos subsectores, siendo el resto servido por la banca privada.

Asociados con el proceso de privatización del crédito aparecen diferentes modalidades y diversas estrategias de cambio que adoptan los países. Las modalidades de privatización tienen distintas expresiones según las condiciones de cada país, el nivel de intervención de la acción estatal y las acepciones de la privatización. Las estrategias de cambio están en relación con la intensidad de aplicación de las políticas de ajuste y los niveles de concentración en la intermediación financiera.

Los anteriores factores tienen un alto contenido coyuntural, con la excepción de las acepciones de privatización que influyen en las modalidades que toma ese proceso, aunque su aplicación no puede separarse de la coyuntura de cada país que finalmente determina la forma específica que toma el proceso de privatización.

4 Crédito y Financiamiento del Desarrollo Rural en los Años 90

En su sentido más común, la privatización se entiende como el traspaso al sector privado de la propiedad de una empresa productora o prestadora de servicios que estaba en poder del Estado, en cuya transacción generalmente ocurre una transferencia de activos como contrapartida a una transferencia de fondos del sector privado al Estado.

Por otra parte, son frecuentes las concepciones de la privatización en las que no necesariamente hay transferencia de fondos, ni aún de propiedad. Las reformas que imponen las condiciones de competitividad del mercado a la administración y la unidad de decisión de una empresa de producción o de servicios constituye de hecho una acción de privatización, en la que el carácter de la propiedad pasa a ser irrelevante en la práctica.

Existen también los casos en que hay una transferencia parcial de los activos por parte del Estado hacia la empresa privada y que se denomina privatización periférica. Se da la asociación financiera y de manejo de empresas públicas y privadas, que corresponde a la concepción de la privatización parcial. Se encuentra la provisión de ciertos productos y/o servicios por parte de la empresa privada a empresas del Estado que se conoce como contratación externa. Aparece el concepto de privatización por concesión o contratación de administración, que consiste en el traspaso de la función de gestión o parte de ella a la empresa privada. Finalmente, se le otorga el carácter de privatización a las acciones de liberalización o desregulación que permiten la intervención de la empresa privada en la producción o prestación de servicios en sectores o actividades que antes estaban limitadas legal o prácticamente a la acción del Estado.

Un factor que es condicionante de la operacionalización de cualquiera de las acepciones de la privatización y que está también ligado con las

estrategias de la privatización, es la creación y estabilización de las condiciones de la economía y la organización social para que las empresas privadas tomen las acciones que anteriormente desempeñaba el Estado. El establecimiento de tales condiciones requiere, a su vez, la serie de medidas que se mencionaron anteriormente y que modifican los papeles del Estado y la sociedad civil, las relaciones económicas de la sociedad y la organización social de la producción, cerrando el ciclo que en su conjunto conforma el paradigma de desarrollo.

ALGUNAS CARACTERISTICAS GENERALES DEL CREDITO AGRÍCOLA ESTATAL

El crédito agrícola formal no ha sido una actividad exclusiva del sector público ni ha tenido carácter universal dentro del sector productivo agrícola. Como ejemplo se puede mencionar el caso de Colombia donde, a pesar que en el total del crédito agrícola el Estado tiende a aumentar su participación en valores nominales (57% a principios de los 70 y 77% en los 80), los recursos destinados al crédito agrícola tienden a disminuir (31% a principios de los 70 al 16% en los 80). Por otra parte, el monto oficial destinado al servicio de crédito fluctuó entre el 20% y el 25% en la ejecución del presupuesto nacional de inversión en el sector agropecuario.

En el Brasil la política crediticia ha sido diseñada para favorecer a los pequeños productores a través de condiciones más favorables. El volumen del crédito estatal también aumentó sustancialmente durante la década pasada, de tal manera que la relación entre el valor de la producción y el crédito rural pasó de 45% en 1969 a 85% en 1979. Sin embargo, el crédito rural en el Brasil ha sido un servicio fuertemente concentrado que beneficia a una minoría de agricultores y de cultivos. En 1980, sólo recibían crédito un 20% de los cinco millones de propietarios agrícolas. En 1977 el 1% de los

beneficiarios recibían el 38.2% del crédito. A nivel de productos, la soya ha sido el cultivo más beneficiado, recibiendo el 21% de todo el crédito rural en 1979, participación que equivale casi al doble de la contribución del producto al valor de la producción agrícola. El frijol y la yuca, en cambio, recibieron apenas el 5% del crédito.

En términos generales, el crédito agropecuario atendido por el Estado responde a características especiales de la población específica que intenta servir, de la política general y sectorial y de las condiciones económicas de las actividades a que se dedica ese crédito. En la gran mayoría de los casos, se trata de ofrecer el recurso a segmentos de productores de escasos recursos de tierra y capital, pobres niveles tecnológicos y educacionales, con dedicación preponderante a la producción de alimentos básicos de consumo popular que ofrecen una baja rentabilidad (bienes no comerciables), con poca capacidad negociadora y bajo acceso a mercados relativamente transparentes, con reducido acceso a los servicios de infraestructura física y de producción y con condiciones de marginalidad social y cultural que también contribuyen a participar plenamente de las relaciones económicas y sociales de la organización nacional a que pertenecen.

Por otra parte, se hizo común diseñar políticas generales que tratando de favorecer los sectores manufactureros y de producción para los mercados externos, crean condiciones para mantener los bienes de consumo de la canasta familiar a precios relativamente bajos, en deterioro directo de los sectores que producen esos bienes. Es por eso que aparecen algunas políticas sectoriales que tratan de compensar esas condiciones adversas a ciertos segmentos de productores con el objetivo de mantener su participación en la producción y con la meta de permitirles su eventual inserción en la economía nacional. Así surgen los programas para favorecer el acceso a bienes y servicios de

infraestructura de producción (tenencia y adecuación de tierras, generación y transferencia de tecnología, crédito, comercialización, transformación de productos, etc.) y los proyectos de desarrollo rural que buscan generar una estrategia más integral que acelere el proceso de desarrollo de ciertas áreas geopolíticas.

Es evidente que las actividades económicas de estos segmentos de productores no son de alta rentabilidad y, ciertamente, ofrecen pocas posibilidades de acumulación de excedentes. En la mayoría de los casos, son actividades poco atractivas para firmas productoras o instituciones financieras con libre acceso a otros segmentos de la producción agrícola y a otras industrias de la economía. Como consecuencia, el nivel de riesgo que implicaría operar bajo las condiciones en que ocurren estas actividades productivas no atraen, en general, al sector privado. Es entonces cuando aparece la intervención del Estado para proveer los servicios que requiere la continuación de esas labores productivas.

Las circunstancias mencionadas hacen que la población objetivo del crédito agrícola estatal se concentre, en la generalidad de los casos, en los estratos de pequeños y medianos agricultores que mantienen sistemas productivos tradicionales. Esta población objetivo depende sustantivamente de las fuentes públicas de crédito y normalmente sólo tienen alternativa en el crédito informal, que es utilizado con frecuencia por exclusión o por ineficiencias del sistema formal, pero no sobre bases de competitividad ni racionalidad financiera. (Sin embargo, el crédito informal que es totalmente privado ha llegado a proporciones tan importantes como el 46% del crédito agrícola en la República Dominicana en 1975, y al 50% del crédito para productores menores de 5 ha. en el Ecuador, en 1974.)

Bajo estas condiciones, las políticas sectoriales generalmente han ofrecido condiciones especiales para los usuarios -también definidos especialmente- que se

traducen en subsidios, bien sean en las tasas de interés o en plazos muertos. En no pocos casos, estos créditos ofrecen líneas de fácil acceso para pequeñas partidas, se entregan en especies que también pueden ser sujetas de subsidios y se integra con otros servicios como la transferencia de tecnología y algunos tipos de organización de los usuarios.

Indudablemente, la característica de mayor importancia tanto para la población objetivo como para la intervención del sector privado es el volumen de los subsidios. Por supuesto, estos varían de país a país y de acuerdo a los programas, pero en la mayoría de los casos tienen fuertes repercusiones financieras para la intervención del sector privado. Un ejemplo es el caso de Brasil, donde el crédito ha tenido subsidios elevados. En los últimos años su costo fue inferior en aproximadamente 30% al de los créditos comerciales. Las tasas de interés deflactadas del crédito rural fueron negativas durante toda la década, llegando a -43,1% en 1980. Desde 1979 se dispuso que los intereses de los créditos para inversión fueran del 13% para miniproductores, del 15% para pequeños productores y hasta del 30% para agricultores medianos y grandes. Recientemente se ha hecho más énfasis en la diferenciación regional de los productores: en mayo de 1986, luego de la adopción del Plan Cruzado, se estableció una tasa única del 10% para créditos agrícolas en la región Centro-Sur, en tanto que para el Noreste se fijaron tres niveles: 8% para los grandes, 6% para los medianos y 3% por ciento para los pequeños productores.

La política de crédito de fomento agrícola en Colombia no ha sido exclusiva del subsector de la pequeña agricultura tradicional, aunque este estrato ha recibido un tratamiento especial, no sólo en la concentración del monto total de recursos sino por la combinación de otros servicios de infraestructura ligados con el crédito. Este crédito de fomento ha recibido

subsidios en la tasa de interés que en términos nominales ha variado desde 2.15 puntos de diferencia en 1970 hasta 18.56 puntos en 1981, con relación a las tasas de interés del mercado financiero. Este subsidio ha seguido un patrón ascendente, en general, hasta mediados de los años 80, pero con fluctuaciones relativamente importantes que son debidas al sistema de financiamiento del crédito agropecuario que proviene de asignaciones forzadas de la banca privada y de partidas de presupuesto nacional, que en ambos casos están sujetos a las políticas macroeconómicas de manejo monetario.

En relación al proceso de privatización, las características de los programas de crédito, del mercado financiero y, particularmente, de la población objetivo presentan un cuadro que no favorece la participación del sector privado. Para instaurar un esquema de traspaso de los servicios crediticios del Estado a la banca privada debe enfrentarse una serie de condiciones que pueden agruparse como sigue:

a. Condiciones financieras. Implican replantear las políticas de subsidios hacia un esquema de tasas de interés comparables con otros sectores de la economía. Así mismo, las estrategias para disminuir riesgos de la banca privada requieren una seguridad financiera más exigente que la estatal, lo que significa hacer más estricto el sistema de garantías lo que, a su vez, excluye una proporción significativa de la población objetivo.

b. Condiciones de capitalización. Dependiendo del modo específico de intervención del sector privado, la asignación de recursos para reemplazar las partidas del erario implicaría establecer condiciones de incremento de capital que permita una cobertura igual o superior a la del sistema estatal.

c. Condiciones de manejo. Los costos administrativos y la concentración geográfica de usuarios ha sido un factor de atracción para la banca privada.

Esta ha preferido tener menos clientes con créditos mayores en concentraciones urbanas en lugar de un gran número de usuarios dispersos con pequeños préstamos. Estas condiciones, sumadas a las necesidades de supervisión y control, se podrían reflejar en los costos reales del crédito.

d. Condiciones de servicio. Las circunstancias deseables de integración del crédito con otros servicios de infraestructura requieren un replanteamiento de los costos, modalidades y coordinación institucional. El manejo de este tipo de integración bajo la disciplina del mercado y la valoración de la productividad marginal tiene implicaciones en los otros servicios y en la cobertura de los servicios.

e. Condiciones de equidad. Dado el afán de lucro y la preponderancia de objetivos grupales que distingue a la banca privada, se requiere establecer condiciones que aseguren un servicio libre de estrategias monopólicas y de acceso no excluyente. Con este fin es necesario crear las condiciones de competitividad y de transparencia en el mercado financiero y de intermediación, así como fortalecer las organizaciones de usuarios para reforzar su capacidad negociadora y su influencia en la demanda por el servicio.

ALGUNAS EXPERIENCIAS DE PRIVATIZACION DEL CREDITO AGROPECUARIO

Debido a las características del crédito y la presencia consolidada de la banca privada en los países latinoamericanos, éste es quizá el servicio en que existe mayor experiencia de intervenciones del sector privado. Sin embargo, tales experiencias no siempre buscan reemplazar los servicios del Estado y no necesariamente están dirigidas a la misma población objetivo. A manera de ejemplo pueden citarse algunos fondos de crédito manejados por las ONGs en Chile, Perú, Argentina y Colombia, que, si bien sirven a pequeños agricultores,

se concentran en zonas muy específicas y con volúmenes y cubrimiento prácticamente experimentales. Hay otras experiencias con tamaños de operación un poco mayores que captan recursos a bajo costo de sus propios beneficiarios o canalizan asignaciones que son subsidiadas, tales como algunas cooperativas de ahorro y crédito agrícola en Brasil, Bolivia y Colombia. Existen otras experiencias como la FINAGRO en Ecuador, que si bien trabaja en condiciones de mercado, no está enfocada al servicio del pequeño agricultor tradicional, pero que en el caso ecuatoriano, atiende al sector de medianos productores que tienen un acceso muy limitado a la banca formal.

Existen también esfuerzos de parte de algunos gobiernos para privatizar los servicios que han venido prestando a los agricultores. Sin lugar a dudas, la mayor experiencia acumulada es la de Chile por cuanto se inició con la instauración del gobierno militar en 1973, cuando se privatizaron los bancos que estaban bajo control del Estado. Esta privatización estuvo seguida de la eliminación de líneas crediticias especiales para el sector agrícola y de la liberalización de las tasas de interés. Con este esquema, la tasa de interés llegó al 64.2% y 57.2% anual para 1976 y 1977, respectivamente. Estas condiciones generaron una rentabilidad negativa en la mayoría de los rubros, impidieron la formación de un mercado de capitales para el sector y aún el acceso sostenido de los productores al recurso. Un altísimo nivel de endeudamiento de una buena proporción de pequeños agricultores que hasta la fecha no se resuelve, está relacionada con las condiciones crediticias de esa época.

El deterioro de la producción y las condiciones financieras que siguieron a las altas tasas de interés condujeron a una gran dependencia del comercio externo para el abastecimiento interno y, en general, a una crisis económica profunda que afectó todos los sectores. Así se originó la reconsideración de algunas medidas

liberalizadoras: se devaluó el dólar, se establecieron las bandas de precios para algunos productos, se restituyeron poderes compradores de algunos productos y se pusieron sobretasas arancelarias a otros.

A raíz de la intervención de la Banca Central sobre la tasa de interés, ésta descendió de 35.8% en 1982 a 11.16% en 1985. Se reestablecieron las líneas de crédito especiales para el sector agrícola y se unificaron los aranceles a una tasa del 15% en 1988. Posteriormente, se implantó un subsidio para financiar obras intraprediales de riego que, si bien no se concentró en la pequeña agricultura tradicional, sí significó la presencia del Estado en las actividades de financiamiento al sector. Esta presencia se extendió a otros servicios como el de transferencia de tecnología y las plantas procesadoras de remolacha.

Las anteriores medidas y las de comercio exterior, el plan laboral y el manejo de la deuda externa, mejoraron las condiciones de competencia para los productos nacionales, presentándose una fuerte disminución en la importación de bienes de consumo agrícola. Los subsectores de alta rentabilidad como el forestal - estimulado por un subsidio atractivo - y el frutícola pasaron a ser parte de las inversiones más rentables de la economía, lo que atrajo la inversión extranjera y el traspaso de capital entre sectores de la economía, consolidando las actividades del sector, que no necesariamente incluyeron el subsector de la pequeña agricultura tradicional.

La banca privada entró a jugar un papel decisivo en la provisión de crédito agrícola desde 1973, particularmente a través del Banco del Estado de Chile. Sin embargo, el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, nunca dejó de ser el agente de crédito para el pequeño agricultor, aunque su cobertura fue muy limitada (6% y 8% del crédito otorgado).

A la fecha, el INDAP constituye la mayor fuente de crédito para el sector de los pequeños. Su cobertura ha aumentado rápidamente desde 1990 y hoy llega a unos 65.000 agricultores que representan el 25% de la población objetivo. Se ha contratado un préstamo internacional con el fin de atender este servicio, al tiempo que se estimula la banca privada para asistir los pequeños agricultores con mejores ingresos relativos. El INDAP mantiene varias líneas y modalidades de crédito. Una línea de producción incorpora facilidades para otorgar montos pequeños (US\$ 700, aproximadamente) sin garantías.

Las tasas de interés del INDAP incluyen un subsidio con respecto a las del mercado, aunque son positivas en términos reales. Estas tasas reflejan el costo real del crédito de origen internacional que incurre el INDAP, concentrando el subsidio en los costos de operación y el margen de utilidad que se incorporan en las tasas de interés comercial. Todas las modalidades de crédito se transan en Unidades de Fomento, UF (unidades de valor constante que se incrementan de conformidad al índice de precios al consumidor), más una tasa de interés, que en el presente es de 7.2% anual. Esta tasa se sitúa entre unos 12 y 18 puntos por debajo del interés anual comercial para préstamos semejantes de corto plazo. También existe otro subsidio al capital de inversión que se otorga por una sola vez a cada beneficiario y que representa una rebaja del 8% del crédito de inversión. Así mismo, existe un subsidio a la siniestralidad que puede otorgarse siempre que se den las condiciones para declarar un siniestro, quedando a decisión del INDAP la proporción del crédito que pueda declararse no reembolsable, bajo el argumento de siniestro. Finalmente, existe cierta amplitud para fijar plazos muertos para empezar el reembolso del crédito de capitalización, pero los intereses pactados se causan durante el período de gracia.

En cuanto al sistema de garantías y recuperación del crédito, el INDAP ha asumido una política cada vez más estricta, que le ha permitido alcanzar una tasa de recuperación cercana al 85% para 1992. Este aspecto y el acercamiento de las tasas de interés a las del mercado constituyen los factores más preponderantes del proceso de privatización del crédito que el Estado ofrece al subsector de los pequeños agricultores tradicionales, cuya condición está definida por el tamaño de las explotaciones, el origen predominante de los ingresos familiares y la potencialidad de producir rentablemente productos agropecuarios. Es importante contrastar esta aproximación del proceso de privatización con el ocurrido a principios de los 80, que habiendo eliminado las regulaciones y la intervención del Estado, causó el desbordamiento comercial y no fue posible constituir el mercado financiero ni la seguridad necesarias para la participación permanente del sector privado.

Otra experiencia interesante es la de Colombia, no solamente por los pasos que se están cumpliendo para operacionalizar el proceso de privatización, sino por el papel de las grandes agremiaciones en el manejo y entrega del crédito a sus afiliados. Como característica interesante debe anotarse que el crédito para el sector ha estado permanentemente ligado al servicio de transferencia de tecnología y de asistencia técnica, o de manera impuesta, en el caso del mediano y grande agricultor (cargo incorporado al crédito dentro del monto de intereses) o subsidiada, en el caso del pequeño agricultor tradicional (plan de crédito preparado y autorizado por el asistente técnico).

En Colombia, el banco más grande del país es el creado para servir al sector agropecuario. Aproximadamente, durante 40 años ha mantenido diferentes líneas de crédito para todos los estamentos de agricultores, con excepción de aquellos que pertenecen a las agremiaciones que han alcanzado autosuficiencia para cubrir sus propias necesidades crediticias. En forma

adicional, se han creado y reformado fondos financieros que canalizan hacia el sector agrícola una buena proporción de los dineros que la banca comercial destina al fomento en el sector (hasta un 15% de los depósitos) por designación legal.

A partir de 1990 se comienza a adaptar el sistema a la liberalización financiera, tratando de desmontar distintos tipos de subsidios para varias líneas de crédito. Se ha establecido que hasta 1994 se mantendrán las diferencias de las tasas de interés de estos créditos con las de mercado. Actualmente la tasa de interés para los pequeños agricultores oscila entre +4% y -4% anual sobre la tasa corriente de captación del mercado, lo que significa un subsidio considerable, especialmente cuando la tasa de interés es menor que la de captación. Por otra parte, los medianos y grandes agricultores se han venido integrando cada vez más al sistema bancario ordinario.

Algunas agremiaciones como la de los productores de café o los ganaderos han fortalecido sus organizaciones o bien con asignaciones financieras del Estado, manejo de impuestos directos a sus propias actividades, o con participación del capital privado, de tal manera que han podido crear sus propios bancos y mantener algunas líneas de crédito preferenciales, especialmente en el caso de los caficultores, entre cuyos afiliados se da una gran proporción de pequeños productores. Como en los casos anteriores, estos créditos se entregan dentro de un paquete de servicios que incluye asistencia técnica, organización de grupos de trabajo, cooperativas de provisión y comercialización y servicios de asistencia social, particularmente en el caso de los productores de café.

Existe una expresa intención del gobierno colombiano en no abandonar la presencia del Estado ni en el sistema bancario agrícola ni en las agremiaciones de productores, pero aún operacionalizar la apertura de la economía y todas las medidas necesarias para ello, entre las que se cuenta la privatización de empresas y

servicios que hoy presta el Estado. El modelo que se perfila pareciera ser el de privatizar administrativa y financieramente el modo de operación de las instituciones crediticias - tal como sucedió con el Banco Popular que sirve a la pequeña y microempresa urbana - pero manteniendo un grado de intervención suficiente como para poder influir las polarizaciones de un mercado imperfecto y asumiendo un papel fuerte en las labores de regulación y vigilancia que desempeña el Estado.

COMENTARIOS FINALES

Teniendo en cuenta que los cambios en el patrón de desarrollo son profundos y que tocan las bases mismas del paradigma en que se desarrollan los países de América Latina, un análisis juicioso del crédito y otros servicios de infraestructura de producción para el sector agrícola debe incluir las distintas aproximaciones de los mecanismos de crédito hacia la privatización, cualquiera que sea la definición conceptual y la modalidad que adopten los países, así como el análisis de los aspectos positivos y negativos que van unidos con este proceso.

Estos planteamientos no pueden hacerse sin definir las poblaciones objetivo ni entender sus características, limitantes y potencialidades de desarrollo. Estos pasos son requisitos para diseñar una estrategia que ofrezca una verdadera alternativa al Estado, a la sociedad y a la población objetivo para mejorar su productividad y la eficiencia con que operacionalizan las relaciones de producción.

En este sentido, es necesario decidir con claridad el papel que ha de jugar el Estado para apoyar la participación del sector privado, no sólo en cuanto a la tarea de agenciar fondos crediticios, sino en crear las condiciones económicas, de organización social y de participación para establecer escenarios de trabajo en los

que sean preponderantes la seguridad de permanencia del sistema, la estabilidad del mismo, la competitividad y movilidad de agentes económicos, la transparencia del mercado y las regulaciones y formulaciones de política que garanticen condiciones de equidad que permitan un desarrollo social armónico. Como se ilustró en las anteriores páginas, sólo con una serie de medidas que introduzcan cambios en todos los ámbitos de las economías es posible trabajar hacia el establecimiento de tales condiciones.

En cuanto a la conveniencia de implantar un sistema de crédito privatizado, es importante recalcar que se trata de una decisión de la sociedad misma que quiere realizar este cambio. Es claro que los elementos de juicio deberán buscarse en las ventajas y la eficiencia que un sistema de este tipo traiga a toda la sociedad y a la capacidad del Estado de seguir ejerciendo su papel principal de velar y procurar el bien común y el desarrollo de la sociedad que lo constituye.

BIBLIOGRAFIA

- ARANGO, M. *et al.* "Una nueva visión de la economía campesina colombiana". Centro de Investigaciones Económicas, CIE. Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia. 1991.
- CRUZ, María E. "Chile. Privatización: aspectos conceptuales y expresión del fenómeno en la agricultura". Informe de consultoría para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA. Santiago, Chile. Enero, 1992.
- ESCOBAR, Germán "El proceso de privatización en el sector agropecuario". Documento en edición. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA. Programa Organización y Administración para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile. Octubre, 1992.
- FAO. "El minifundio en América Latina". Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. 1987.
- KAGEYAMA, A. y J. Graciano da SILVA "El desempeño en la Agricultura Brasileña en los años setenta" *Enfoques*, 1985
- MONTES LL., Gabriel. "La política monetaria, el crédito de fomento y el sector agropecuario". *Revista Nacional de Agricultura*. No. 876. Septiembre de 1986.
- MONTES LL., Gabriel "El gasto público en el sector agropecuario colombiano". *Revista Nacional de Agricultura*. No. 876. Septiembre de 1986.
- SÁNCHEZ A., Jairo. "Estado y privatización en el sector agropecuario". Informe de consultoría para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. IICA. Santafé de Bogotá, Colombia. Diciembre, 1991.

EL BANCO MUNDIAL Y EL FINANCIAMIENTO RURAL (1948-1992)*

Edward B. Rice**

ANTECEDENTES

El Banco Mundial ha proporcionado considerable apoyo a los proyectos de crédito agropecuario y a los componentes de crédito y similares al crédito en otros proyectos agropecuarios. En el período de 45 años, se incluyó el crédito en el 44% de los proyectos

* El presente texto fue preparado en agosto de 1992 en la División de Desarrollo Agrícola y Humano del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial (OED). El OED es una unidad especializada en la evaluación ex-post de los proyectos, programas y procedimientos operacionales del Banco Mundial. El OED está subordinado directamente a la Junta de Directores Ejecutivos del Banco. La presente "Propuesta de Estudio" describe una revisión del crédito agrícola actualmente en curso, la cual, a pesar de haberse iniciado en 1987, estuvo suspendida por varios años como resultado de la reforma sustancial de políticas de crédito agrícola a la que se procedió en esa época. La Propuesta de Estudio fue posteriormente revisada, resumida y transformada en un "Documento de Situación", género de documento que el OED somete a la aprobación de la Junta de Directores. Por consecuencia, el presente texto, que se trata de un borrador, no tiene carácter oficial y constituye una contribución a título personal al presente volumen.

Sin embargo, el texto, al proceder a una discusión detallada de las políticas del Banco Mundial en lo que toca al crédito agrícola y al diseño del estudio en marcha, constituye un sumario de los tipos de problemas que aborda el Banco Mundial en estos momentos. La propuesta de estudio, por su naturaleza, no ofrece conclusiones, pero su estructura misma se ha dirigido a provocar reflexiones sobre la reforma crediticia, y el propio texto ya sugiere algunos de los resultados preliminares de la investigación. En ese sentido, el autor espera haber contribuido a los propósitos del presente volumen. Se espera que el informe final del OED sea presentado a la Junta antes de junio de 1993.

** Edward B. Rice es Auditor Principal en el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial.

agropecuarios: es decir, en 674 de un total de 1.545 proyectos agropecuarios, de los cuales 289 se llamaron proyectos de crédito y 385 tuvieron componentes de crédito. En volumen, los préstamos para crédito agropecuario hasta el ejercicio económico 1992 ascendieron a 5.6% de las operaciones crediticias del Banco Mundial y alcanzaron un total de US\$ 16.300 millones. De este monto, US\$ 13.400 millones (82%) se destinaron a proyectos de crédito y el resto a componentes de crédito. Por consiguiente, es apropiado realizar una reseña de las operaciones de crédito agropecuario, como una importante actividad del Banco Mundial durante un largo período.

El crédito agropecuario recibió un promedio de 25% del total de operaciones crediticias agropecuarias hasta el ejercicio económico de 1992, figurando en un tercio de los compromisos actuales para todos los proyectos agropecuarios. A partir de 1990, hubo una disminución de tal proporción, habiéndose reducido a 13% en 1992. El monto promedio anual aprobado en el período 1980-89 para proyectos y componentes de crédito fue de US\$ 890 millones. Para el período 1990-92, las aprobaciones anuales han disminuido a US\$ 270 millones. Estas dos cifras excluyen los préstamos otorgados a los tres países comunistas o hasta recientemente comunistas que comenzaron a realizar empréstitos después de 1980 (China, Hungría y Polonia). La disminución de los préstamos a los prestatarios tradicionales es uno de los temas a que se refiere este estudio.

En el documento original sobre política sectorial de crédito agropecuario (Banco Mundial, mayo de 1975), que nunca se actualizó, figura que:

"Los programas que reciben apoyo del Banco Mundial tienen como meta principal un aumento de producción. Muchos combinan esto con una preocupación por el bienestar de los pequeños agricultores, principalmente mediante el aumento de su producción así como la reducción de su dependencia de los prestamistas de dinero".

El énfasis en los objetivos de producción se reflejó también en un estudio del crédito agropecuario realizado anteriormente por el Departamento de Evaluación de Operaciones (OED) en todo el Banco Mundial (*Programas de crédito agropecuario*, Informe No. 1357, noviembre de 1976). Concentró su análisis en el efecto de los subpréstamos en la explotación agrícola. Y hasta fines de los años setenta, los informes de evaluación inicial de los proyectos de crédito agropecuario incluyeron, como norma, estimaciones de la tasa de rentabilidad correspondiente a esas inversiones en las explotaciones agrícolas.

Para fines de los años setenta, la atención se dirigía también a la capacidad institucional de las entidades que ejecutaban las operaciones de crédito. Los proyectos de crédito más nuevos, y algunos de los componentes de crédito también, incluían consultores, estudios, capacitación y equipo en los programas de asistencia técnica para complementar el financiamiento de los subpréstamos. El énfasis en los agricultores pequeños continuó, no obstante, y la mayoría de las operaciones de crédito proporcionaron algún tipo de subsidio, dirigido explícitamente hacia los beneficiarios fijados como meta. En los pocos programas en los que el Banco Mundial trató de reducir o eliminar el subsidio, o de hacer más restrictivos los criterios de habilitación para eliminar los atrasos en los pagos, por lo general se retractó de la aplicación rigurosa de esas normas más estrictas en vista de las objeciones de los gobiernos. La suposición que prevalecía era que el desarrollo de las explotaciones agrícolas pequeñas se veía limitado por la falta de acceso al crédito en el mercado formal y necesitaba un tratamiento especial. La evaluación y la aprobación de proyectos de crédito siguió adelante sin interrupciones.

Varios comentaristas habían criticado al Banco Mundial y a otros donantes por no realizar esfuerzos considerables en los proyectos de crédito agropecuario para respaldar el desarrollo de los "mercados financieros rurales". Se señalaba, en ese contexto, el

contraste con la preocupación del Banco Mundial por la reforma financiera en el sector industrial. Se dijo que el énfasis debería pasarse de las explotaciones agrícolas a los bancos. La tasa de rentabilidad de los agricultores debería dar paso, en la prueba de factibilidad, a los coeficientes financieros de los bancos. Deberían tenerse en cuenta los depósitos en bancos, así como los préstamos ofrecidos. Desde esta perspectiva, los subsidios y los préstamos dirigidos a grupos fijados como meta no eran tan sólo no deseables, sino inaceptables. Esta nueva política, que había logrado un apoyo creciente en el Banco Mundial, fue reforzada en 1988 mediante una advertencia del Departamento de Agricultura de que el desempeño deficiente en el sector del crédito estaba socavando los argumentos en favor del apoyo continuado.

El movimiento de reforma dio otro paso hacia adelante en 1988 con el nombramiento de un grupo de trabajo para examinar todo el entorno de las operaciones del Banco Mundial en el sector financiero. El informe de este grupo, emitido en agosto de 1989, fue seguido, en julio de 1990, por el borrador de una directiva operativa. El informe y el borrador de la directiva operativa fueron posteriormente revisados y emitidos, pero las secciones que tratan del crédito rural estaban destinadas a tener un efecto inmediato en la nueva tramitación de los proyectos y componentes de crédito agropecuario. El informe en borrador presentó argumentos poderosos contra los subsidios, la fijación de grupos meta y la forma en que el Banco Mundial había venido administrando su cartera de crédito rural. En efecto, proponía volver a lanzar el documento sobre política sectorial de 1975. La repercusión que tuvo el grupo de trabajo ayuda a explicar las cifras que se proporcionan a comienzos de este capítulo, que miden la marcada disminución de nuevas aprobaciones.

El estudio propuesto comenzaría con un paso atrás de la dura afirmación sobre el desempeño de la cartera tradicional del crédito agropecuario del Banco. Debe admitirse el alto grado de dificultad de lograr las

metas de la cartera. El intento de crear sistemas financieros eficientes y sostenibles para explotaciones agrícolas de secano, dispersas y pequeñas, ha demostrado, en la mayoría de los países, constituir una de las tareas más frustrantes en el desarrollo rural. Alcanzar elevadas tasas de cobro de estos agricultores, o volver a ellas, también constituye un importante desafío. No obstante, la crítica del enfoque tradicional del crédito agropecuario implica por lo menos que no ha estado plenamente a la altura de las fuerzas benéficas para el desarrollo que se habían supuesto por mucho tiempo, y que el Banco Mundial puede haber tenido métodos alternativos que hubieran logrado más. Queremos examinar esas hipótesis.

En el grupo llamado componentes de crédito se incluye un subconjunto de proyectos y actividades que son, básicamente, programas de desarrollo con un sistema de recuperación de costos establecido como amortizaciones de préstamo. Los programas de cultivos de árboles en el sudeste asiático constituyen el mejor ejemplo, aunque sea cierto que la mayor parte de la cartera de China tiene las mismas características. Se trata de programas de desarrollo destinados a grupos específicos, pero las cuestiones que surgen de ese subconjunto colocan al crédito en el contexto de opciones de recuperación de costos y difieren, en cierto modo, de las inquietudes del grupo de trabajo.

Si bien el estudio se concentra en la cartera del crédito agropecuario, se titula "financiamiento rural" para sugerir el ámbito más amplio, que en gran parte no ha sido objeto de atención específica. En los casos en que los proyectos de crédito sí trataron de aprovechar los ahorros locales, se dará especial atención a estas excepciones. Algunos de los proyectos en estudio incluyen préstamos a agricultores para actividades diferentes de las de agricultura, como las de comercio y de industria casera, que justifican también el título más amplio. En algunos proyectos pueden dominar los componentes no agrícolas: el programa de crédito Kupedes en Indonesia, por ejemplo, está en

nuestra lista. Lo que no se incluye son los proyectos de crédito rural que se originaron en otras divisiones del Banco Mundial que no fueran de agricultura y que no cuentan con ningún financiamiento de empresas agrícolas.

OBJETIVO Y ALCANCE

El objetivo es examinar la diversidad de experiencias en el crédito rural para definir direcciones realistas para futuras operaciones. En especial, se determinaría de qué manera el método de los mercados financieros rurales puede aumentar la eficacia de futuras inversiones. Dado el cambio acelerado que se está realizando hacia ese enfoque, se considera que el estudio es particularmente oportuno.

El estudio comenzaría con una descripción de la evolución de la política del Banco Mundial para el crédito agropecuario y el financiamiento rural, siguiendo la tendencia hasta la época en que se introdujeron las propuestas de mercados de financiamiento rural. A esto se seguiría un examen normal de la cartera agropecuaria del Banco, incluidos los patrones temporales y regionales, las tasas de crecimiento y los volúmenes relativos de operaciones crediticias, para colocar a este tipo de operaciones en la perspectiva más amplia de cuatro décadas de actividad del Banco. Luego, el estudio se concentraría en la cartera de los años ochenta, considerando en especial las críticas principales que llevaron a la reforma. Esta sería la base sobre la cual el estudio se concentraría en los argumentos planteados por el grupo de trabajo. Se examinaría la experiencia del Banco Mundial con la cartera de crédito agropecuario para poner a prueba la legitimidad de la crítica y para evaluar un cambio en la política sectorial en comparación con los registros documentados del conjunto de proyectos cuyas supuestas fallas produjeron el cambio. El OED ha llegado a la conclusión de que la crítica, hasta la fecha, se ha basado en ciertos actos excepcionales y casos ampliamente reconocidos, en lugar de en una

inspección sistemática de los registros históricos. Esa es la tarea que el OED se propone realizar.

Finalmente, el informe llegará más allá de los argumentos planteados por el grupo de trabajo al examinar el progreso alcanzado en todos los objetivos trazados. Al fin del presente capítulo se ha adjuntado un bosquejo del contenido del informe final, en inglés. Ese examen se basará considerablemente en evaluaciones *ex-post* recientes de proyectos de crédito que se llevaron a cabo a comienzos y mediados de la década de los ochenta, muchos de los cuales iban a ser seguidos por proyectos sucesores cuya tramitación desde entonces se ha encontrado bajo la influencia de la reforma de políticas que se propone. El examen actualizará esos proyectos sucesores, ya que ellos están ampliando rápidamente la experiencia del Banco Mundial y toda información que puedan proporcionar es esencial para ayudarnos a recoger las enseñanzas apropiadas. De hecho, los acontecimientos más interesantes en el crédito de recuperación de costos se registran en las carteras de Indonesia y China, las cuales hasta ahora están totalmente fuera de nuestra labor de auditoría de proyectos terminados.

Un examen de los antecedentes determinará lo siguiente: 1) el grado de concentración de los proyectos de crédito con relación a determinados grupos de agricultores y/o empresas agropecuarias, y 2) el alcance de los subsidios que fueron, ya sea, tolerados o deliberadamente incorporados al diseño de los proyectos. Estos dos factores - fijación de metas y subsidios - tienen que separarse, a pesar de que, en la descripción caricaturesca común del modelo tradicional de crédito del Banco Mundial, esas características y otras "indeseables" por lo general se presentan juntas. Los subsidios caen en dos categorías. En primer lugar, están los subsidios que se presentan por medio de tipos de interés fijados por debajo de los costos, que constituyen la meta principal de la crítica que se mencionó anteriormente. Esta categoría comprende una gran variedad de estrategias de tipos de interés, desde las que deliberadamente fijan tipos negativos hasta las

que son positivas y se incorporan al costo de los fondos y de la administración del crédito, pero excluyen los cargos adicionales de asistencia técnica e incumplimiento.

La segunda categoría comprende los subsidios inherentes a una respuesta que permite los atrasos de pagos, con consecuencias para la entidad de crédito que son tan perniciosas como las que se atribuyen a los tipos de interés subvencionado. Es importante hacer la distinción, puesto que la cartera del Banco Mundial proporciona ejemplos de los dos casos. Uno de los ejemplos es la experiencia en América Latina, donde las tasas de atrasos en los pagos fueron generalmente bajas, pero la inflación aumentó desmesuradamente por encima de los tipos de interés acordados durante la mayor parte de la década de los ochenta, y el subsidio resultante dominó las conversaciones entre el Banco Mundial y los gobiernos. Esto difiere de la experiencia en el sur de Asia, donde la inflación y los subsidios de tipos de interés permanecieron bajos, pero las tasas de atrasos en los pagos fueron superiores al 50% durante los años ochenta e igualmente afectaron el diálogo entre el Banco Mundial y los gobiernos. No obstante, en las dos regiones, a fines de los años ochenta se vio una considerable disminución del ritmo de nuevas operaciones de proyectos de crédito.

Según el estudio sigue los efectos del crédito dirigido y subvencionado a agricultores y a bancos, se destacarán algunas cuestiones, a saber:

Mala asignación de créditos a agricultores. Se dice que los subsidios invitan el abuso de los créditos a nivel de las explotaciones agrícolas. En principio, se puede esperar que los créditos de precios bajos se inviertan en algunas empresas que no se hubieran lanzado a tipos de interés de mercado. Además, el crédito barato de proyecto por si mismo puede *sustituir* otros recursos financieros que se habrían invertido aún en la ausencia de proyecto, puede *desviarse* a usos no aprobados, o puede invitar a que

los agricultores más grandes se *adueñen* de las finanzas del proyecto para beneficio propio o de sus banqueros. Se investigará cada uno de estos efectos no deseados de los tipos bajos de interés para ver si justifican la atención que se les ha dado.

Utilidades netas. Las transferencias de ingreso proporcionadas por subsidios accidentales que acompañan una alta inflación con frecuencia se describen como utilidades netas o ganancias inesperadas, que pueden ser gastadas por prestatarios que no lo merecen en actividades distintas de las agrícolas. Otro argumento es que estos subsidios sólo compensan los efectos negativos de los precios desfavorables de los productos agrícolas y de políticas públicas discriminatorias, y que la imagen de prestatarios logrereros es engañosa e injusta.

La necesidad de fijar grupos de beneficiarios. La probabilidad de que, de no fijarse grupos beneficiarios, los bancos comerciales que participen en el proyecto de crédito amplíen sus redes rurales y acepten un número creciente de agricultores comerciales más pequeños constituye otro tema de investigación empírica. Las primeras pruebas que se tienen indican que por lo general no es así, pero se tratarán los casos en los que ha funcionado - Kupedes puede ser un ejemplo - para ver qué enseñanzas se pueden recoger. Para la mayoría de los programas de establecimiento de cultivos arbóreos destinados a grupos de colonos, por supuesto, no hay opción que no sea llamarlos algo que no sea crédito.

Efecto de los subpréstamos en la producción de las explotaciones agrícolas. Esto constituyó la principal inquietud del análisis del OED de 1976. A pesar de que habíamos cambiado nuestra atención al comportamiento de los bancos, sigue habiendo la necesidad de conocer la índole de las inversiones que se están financiando con los subpréstamos y su efecto en el ingreso de las explotaciones agrícolas y en la capacidad del prestatario de amortizar el préstamo. El factor de *sustitución* que

se mencionó anteriormente limita la utilidad de esta información, pero no obstante es importante saber si estas inversiones valieron la pena. La ausencia de información sobre la producción a nivel de la explotación agrícola es una característica común de los proyectos de crédito del Banco Mundial e impedirá emitir un juicio que no sea, en general, cualitativo.

Número de agricultores participantes. Una de las críticas comunes que se formula a muchos de los proyectos dirigidos es que el porcentaje de agricultores del grupo beneficiario que participa en realidad es muy pequeño como para tener un efecto apreciable en la producción agregada. Por lo tanto, deberían considerarse otros mecanismos de otorgamiento de crédito. El estudio determinará los porcentajes y abordará las repercusiones del bajo nivel de participación y si existen opciones.

Atrasos e incumplimientos. La distinción entre los dos justifica una mayor atención en el debate actual. Lo primero se refiere a pagos atrasados, lo segundo a una deuda irrecuperable. Las "tasas de recuperación" mezclan los dos conceptos, pero algunos proyectos y bancos con bajas tasas de recuperación se encuentran en una situación mucho peor a largo plazo que otros. En los casos en que se mezclan las decisiones de inspiración política para condonar la deuda, la diferencia desaparece. El examen de la cartera hará la distinción y tratará de identificar los casos en los que las entidades de crédito han tenido éxito en aumentar las tasas de cobros.

Factibilidad institucional. Una cuestión crucial para el estudio en general es hasta qué punto los proyectos de crédito no solamente han descuidado el fortalecimiento de sus entidades de ejecución para que puedan desempeñar una función mayor en la gestión del crédito, sino que realmente han perjudicado en forma considerable su viabilidad financiera. El daño a la cartera agropecuaria se ha visto contrarrestado en algunos casos por transferencias cruzadas dentro de los

bancos de ganancias provenientes de sus carteras industrial y comercial, o mediante transferencias deliberadas del presupuesto público destinadas a impedir la descapitalización. Sin embargo, en muchos casos las transferencias han sido insuficientes y la cartera agropecuaria se ha debilitado en forma progresiva. El estudio considerará varias medidas de solidez financiera, tales como el valor neto actual del proyecto y su valor neto residual, para determinar si las instituciones fueron fortalecidas o debilitadas con su participación en el proyecto. Otra relación que recientemente introdujo el Banco, el índice de dependencia del subsidio, también se aplicará a ciertos casos seleccionados.

El éxito de las iniciativas de captación de depósitos. Un componente del nuevo estilo de proyecto de crédito orientado a la reforma de los "mercados de financiamiento" rural es el fomento de los depósitos como contrapartida del otorgamiento de préstamos. En realidad, esto es el meollo de la reforma: pasar del suministro de crédito a la intermediación plena. Algunos de los proyectos han introducido esta característica y es importante saber cuándo y cómo funcionó.

Entidades de cobro. Algunas entidades de "crédito" en los proyectos del Banco Mundial no movilizan fondos ni asumen riesgos sobre las moras. Actúan como entidades de cobro, pasando al gobierno las amortizaciones que reciben. Esta es una característica común del subconjunto de proyectos de crédito de recuperación de costos. La cuestión es si esta función puede manejarse mejor para evitar socavar los esfuerzos destinados a desarrollar la intermediación apropiada.

Las cuestiones que se mencionaron anteriormente tienen que ver con los efectos de los proyectos de crédito agropecuario a nivel de 1) la explotación agrícola y 2) la entidad de crédito. Los otros niveles de repercusión se examinarán en términos cualitativos y

globales, ya que los archivos de proyectos no contienen material como para un examen minucioso. Estos son los efectos en 3) el desarrollo del sistema de financiamiento rural en general y 4) en las tendencias macroeconómicas en las cuales influyen las reacciones en materia de gasto, producción y comercialización estimuladas por el proyecto de crédito. En ambos casos, se acusa al modelo tradicional del Banco Mundial para un proyecto de crédito agropecuario de haber fijado sus metas a un nivel demasiado bajo - en el agricultor beneficiario - para reconocer los efectos colaterales importantes y a veces indeseables en la economía más grande. Buenos ejemplos de ello son el efecto depresivo en la movilización de recursos rurales y el efecto inflacionario potencial de las grandes transferencias presupuestarias. La afirmación que más preocupa es que la cartera de crédito del Banco Mundial ha limitado realmente la posibilidad de que los "mercados de financiamiento rural" se desarrollen como sistemas más fuertes, más eficaces y sostenibles. Estas cuestiones trascienden las actividades de prestatarios y prestamistas en el sentido estrecho de la definición.

DISEÑO DEL ESTUDIO

Entre los países en la cartera del Banco Mundial que han realizado empréstitos para proyectos de crédito agropecuario o componentes de crédito, 95 países prestatarios y un valor total de US\$ 6.300 millones fueron asignados a subpréstamos a usuarios finales (párrafo 1). Es marcada la preponderancia de tres países: India, México y Brasil absorbieron el 40% del total. Los primeros 10 países absorbieron el 69%, los siguientes 10 absorbieron el 15%, los 71 restantes absorbieron el 16%. Los gráficos 1 y 2, al final del presente Capítulo, muestran la evolución por año de los números y valores de los proyectos de crédito desde 1968. Los gráficos proporcionan líneas separadas de tendencias para los totales, los proyectos de crédito para prestatarios tradicionales ("market"), los proyectos de crédito para prestatarios "socialistas" y los

componentes de crédito. China está subrepresentada porque, salvo cuatro proyectos de "crédito rural", su gran grupo de proyectos de crédito de recuperación de costos se ha tratado como un caso especial. De otro modo, China habría pasado al cuarto lugar, con US\$ 1.500 millones.

Nuestra intención es concentrar el análisis en los proyectos de crédito en lugar de los componentes de crédito y destacar los casos de repetidas series de proyectos dominados por préstamos a agricultores. No obstante, no se descuidarán otros tipos de proyectos. Los proyectos de crédito destinados a empresas agrarias fuera de la explotación agrícola, tales como los dirigidos a la comercialización agropecuaria y a la agroindustria, pueden ofrecer enseñanzas útiles y se considerarán también. Además, se examinarán en forma selectiva los componentes de crédito de otros proyectos, incluidos los casos de recuperación de costos, para ver en qué forma su desempeño difiere del de los proyectos de crédito puro. En los gráficos 1 y 2 se muestra que el número de estos proyectos con componentes de crédito superó al de los proyectos de crédito puro durante todo el período del estudio, y que ese número - y los fondos asignados a los componentes de crédito - no sufrió una baja tan abrupta al final de la década como los proyectos de crédito puro.

Sin embargo, la variedad de proyectos es considerable, aún dentro del subconjunto de proyectos repetidos de crédito agropecuario. Algunos proporcionan fondos para una o más entidades de crédito al por menor, las que prestan directamente a los beneficiarios, lo que comprende los importantes casos de entidades de crédito agropecuario especializado. Otras proporcionan fondos a una entidad al por mayor, o de "segundo nivel", que redescuenta los préstamos a los agricultores, otorgados por los bancos de primera línea. Algunas incluyen financiamiento a corto plazo y capital de explotación; otras se limitan al financiamiento de inversiones a mediano y largo plazo. Los informes de terminación de proyecto y de

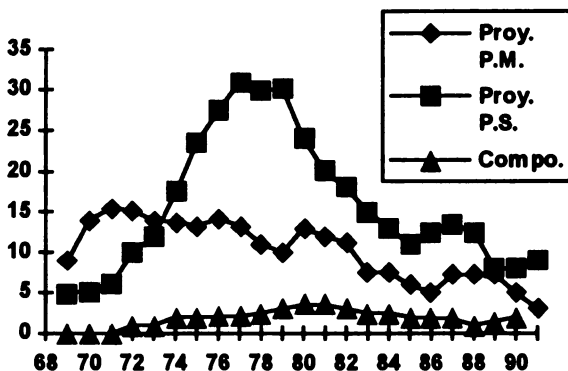
evaluación *ex-post* que se han finalizado en los últimos tres años constituirán los elementos básicos del análisis. Incluirán las líneas de crédito a India, México y Brasil, y a 11 de los otros países que figuran en la lista de los 20 principales. Por lo tanto, el plan de concentrarse en estas evaluaciones recientes proporciona de todos modos una muestra grande y representativa. Prácticamente no hay experiencia en este conjunto de proyectos terminados con componentes destinados deliberadamente a mujeres agricultoras, y por consiguiente consideraremos proyectos más recientes para ver si hay algo que pueda decirse sobre los primeros resultados de esta nueva e importante iniciativa.

En los trabajos preliminares de preparación de este estudio, ya se han examinado cuatro programas de países en estudios especiales de casos que contemplaron la línea total de una serie de proyectos de crédito. Los cuatro son India, México, Chile y Marruecos, lo que nos da una cobertura adicional de los dos principales países. Más recientemente, se han llevado a cabo labores en el terreno, más cortas, sobre cuestiones de mala asignación de fondos a nivel de la explotación agrícola (párrafo 13, primer punto) en otros cinco países: Brasil, Jamaica, Yemen, Kenya y las Filipinas. Junto con el trabajo de evaluación *ex-post* realizado en el país en los últimos tres años, esto proporciona un conjunto considerable de examen en el terreno por parte del personal del OED y de consultores, sobre lo cual se basa el resto del estudio. No proponemos realizar otros viajes al terreno, si bien ese plan pueda cambiar a medida que el estudio progrese.

La gran masa de obras críticas sobre el crédito rural que se ha venido acumulando dentro y fuera del Banco Mundial en la última década proporciona otra fuente rica de recursos. Entre estas obras figuran los documentos del grupo de trabajo en sí, los informes preliminares de los grupos de estudio de la Oficina Regional para Africa y de la antigua Oficina Regional para EMENA, que se realizaron en 1991, la

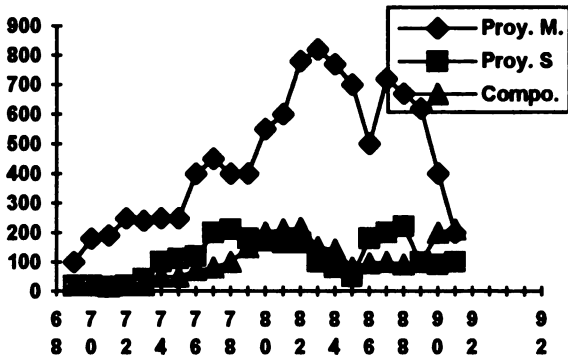
publicación a cargo del IDE del nuevo libro de J.D. Von Pischke, *Finanzas en la frontera*, varios informes sobre sistemas mejorados de crédito preparados por Jacob Yaron, el especialista en crédito agropecuario del Departamento de Agricultura, y la vasta colección de estudios pertinentes que se encuentra en la Universidad del Estado de Ohio.

Gráfico 1
Número de Operaciones Crediticias del Banco



Promedio de tres años

Gráfico 2
Créditos Agrícolas del Banco Mundial
(1968 - 1992, en US\$ millones)



Promedio de tres años

Proj. M.: *Proyectos en países de economía de mercado*

Proj. S.: *Proyectos en países socialistas.*

Compo.: *Componentes*

u

EL FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA (FIDA) Y EL CREDITO RURAL

✓
Roberto Haudry*

HISTORIA Y DATOS

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) ha otorgado 58 préstamos en América Latina y el Caribe (ALC) desde que inició sus operaciones en la región, en 1979. Prácticamente todos estos préstamos (56) incluyen un componente de crédito agropecuario y nueve de ellos son esencialmente proyectos de crédito. Esto representa un portafolio de US\$ 460 millones, de los cuales se puede estimar que unos US\$ 200 millones se dirigen al crédito hacia pequeños agricultores. De estos préstamos, 26 han concluido, 11 no han entrado todavía en operación y 21 se encuentran en ejecución.

Los préstamos se contraen con los gobiernos, quienes delegan en una institución pública (a través de una Unidad de Ejecución de Proyecto) la gestión y aplicación de estos recursos financieros para realizar las acciones previstas en los estudios del proyecto, en los cuales el FIDA suele participar activamente. Una institución financiera diferente del FIDA se ocupa de la supervisión y administración de la operación por cuenta del Fondo.

En cuanto a las actividades de crédito, la mayoría de los proyectos contratan la ejecución de este componente con un Banco Nacional de Fomento Agropecuario (BNFA), el que además de contribuir con la contrapartida exigida, tiene una presencia en el área geográfica del proyecto y un cierto nivel de experiencia y capacidad para manejar estas líneas de

* Oficial de Proyectos de Desarrollo Rural del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA.

crédito en proyectos específicos.

El proyecto contempla normalmente apoyo institucional a este Banco e incluye infraestructura logística (oficinas, sistemas y equipos informáticos, vehículos etc), capacitación y un sistema de asistencia técnica (AT) al productor en el manejo del crédito, técnicas agropecuarias y de organización de grupos.

Los créditos a los agricultores se conceden a tasas de interés positivas y cercanas a las de mercado. Son de corto plazo (campaña) y de largo plazo (capitalización).

Los contratos de préstamo que suscribe el país receptor con el FIDA obligan a que las recuperaciones de los créditos sean destinadas a mantener un "stock" de capital en el área del proyecto una vez que haya concluido, creándose para ello una cuenta separada que operará como fondo rotatorio.

En el diseño y puesta en marcha de estas operaciones, el FIDA encuentra ciertas resistencias de instituciones públicas y privadas para operar en áreas aisladas y/o con dificultades geográficas y/o de seguridad. Los mismos bancos nacionales de fomento (BNFA) tienen en ocasiones restricciones para otorgar préstamos a los campesinos más pobres y se establecen reglamentos específicos para el manejo de esta línea de crédito.

RESULTADOS

En términos generales, los resultados son bastante satisfactorios. Al menos durante el período de ejecución del Proyecto, los créditos se desembolsan y se recuperan, los fondos se reprecian y hay un incremento en la productividad y la producción agrícola. Algunos efectos secundarios atribuibles al crédito supervisado (crédito más asistencia técnica) estimulan la modernización al favorecer un estrecho contacto de los campesinos con las instituciones públicas y privadas, la difusión de información, la

incorporación de tecnologías e insumos, la búsqueda de nuevos mercados, etc. Todo ello permite que se vayan "graduando" algunos clientes "bancables" y que se dé cierta diferenciación campesina, necesaria para el desarrollo de los mercados y la formación de capital, en el área del proyecto.

La AT y los servicios de acompañamiento funcionan aceptablemente, dependiendo de un cierto número de variables (diseño del proyecto, sistemas de extensión, precios nacionales e internacionales, políticas macroeconómicas, infraestructura de caminos y transporte, etc) y de condicionalidades locales como la calidad de los técnicos, la autonomía relativa de las instituciones, etc. Sobre todas ellas el proyecto, en su escaso período de intervención de 5 a 7 años, no logra influir significativamente.

Siempre en términos muy generales, puede decirse que los objetivos específicos suelen cumplirse y que en los pocos casos en que esto no ocurre se debe más a efectos negativos de la política macroeconómica (externa a las decisiones del proyecto) que a lo que sucede al interior de estos. Ejemplos son las coyunturas hiperinflacionarias, los subsidios a los alimentos importados y la política cambiaria. Estas últimas tres causas de "efectos negativos" están produciendo (voluntariamente o no) efectos "perversos" como los que resultan de la apertura de los mercados de bienes que compiten con la producción campesina, el desmantelamiento de las instituciones públicas (bancos de fomento, instituciones de investigación, extensión), y sobre todo, en el "descuartizamiento" de los servicios (salud, educación, infraestructura, etc.) dirigidos hacia los sectores más pobres de la sociedad.

Estos efectos se definen aquí como "perversos" - por su cualidad - al producir el efecto contrario al deseado. Así, los deseos de sanear las finanzas públicas, eliminar el burocratismo, aumentar la competitividad y estimular el crecimiento, conducen a eliminar la posibilidad de que las economías y sociedades campesinas participen de la vida nacional, al

importar bienes subsidiados del exterior, al expropiar el ahorro campesino, al desinvertir en los procesos de formación de capital humano y al concentrar el ingreso en los sectores de la economía especulativa en contra de los sectores de la producción. Esto se grafica en la opinión de un cierto número de economistas de modo que definen a las economías campesinas como sectores "sociales" y no como lo que han sido siempre, sectores productivos con potencialidades que justifican plenamente la inversión.

UN FRACASO FRECUENTE EN LOS PROYECTOS Y/O EN LOS COMPONENTES DE CREDITO

Un objetivo que no suele alcanzarse en los proyectos es el crear y mantener Fondos Rotatorios de Crédito (FRC) que continúen suministrando recursos de capital a la población beneficiaria, una vez concluido el proyecto. El FIDA y sus instituciones cooperantes, en la mayoría de los casos, no han logrado que sean respetados los acuerdos contractuales que establecían la constitución y funcionamiento de estos Fondos. Influyeron en ello:

- El hecho de que los bancos nacionales de fomento (BNFA) no desean establecer cuentas separadas para los proyectos y transfieren las recuperaciones de éstos hacia otros destinatarios.
- Cuando se crean estos Fondos Rotatorios, los bancos no están autorizados por el Banco Central o la Superintendencia a colocar estos saldos en el mercado de capitales para evitar así su erosión.
- Los usuarios (los campesinos) no están informados de los saldos existentes o del destino de estos recursos y, como en la mayoría de las decisiones del proyecto que conciernen el dinero, no tienen ninguna posibilidad efectiva de participar.

Este problema muestra una de las limitaciones del

instrumento proyecto en su objetivo de facilitar la formación de capital en un área geográfica determinada. Los recursos financieros externos llegan a ella a través de un proyecto, permanecen unos cuantos años y luego son "reabsorbidos" por el resto de la sociedad o, mejor dicho, por el sector más pudiente de ésta. Bajo esta lógica, los programas de crédito supervisado son "trenes que pasan una sola vez".

Esta experiencia ayuda a comprender por qué muchos campesinos tratan de aprovechar esta oportunidad "única" y temporal para luego volver a una situación de "normalidad" o sin proyecto. Para otros, generalmente los menos pobres y más emprendedores, el proyecto (por medio de su componente de crédito) es el instrumento que les permite transformarse en clientes normales del sistema financiero y, a veces, del sistema político clientelar dominante.

Las cosas podrían ser diferentes si estos Fondos Rotatorios, bajo gestión campesina, pudieran seguir "rotando" continuamente y constituir un "capital" que la comunidad pudiese colocar en las mejores inversiones por ella seleccionadas. Estamos hablando aquí de programas de crédito del FIDA o de otras agencias que suelen contar con 3 a 10 millones de dólares, los que para un valle o unos cuantos miles de familias campesinas podrían ser la condición necesaria "para pensar el futuro". Si esta población de productores contara con la seguridad de que la disponibilidad de capital en crédito depende de su capacidad de repaso y de gestión, estos Fondos perdurarían y podrían ser los "motores del crecimiento local". Al margen de la calidad de las instituciones o de las políticas gubernamentales, un proyecto podría estar seguro de haber hecho una contribución "definitiva" a una región específica si lograra dejar funcionando tal Fondo.

Este aspecto es particularmente importante cuando se sabe que numerosos estudios del Banco

Mundial, IICA, FAO, FIDA y tantos otros, han demostrado reiteradamente que son los pequeños productores los que tienen una propensión media a la mora más baja, que el "pobre paga siempre". Estos Fondos Rotatorios podrían ser el instrumento para que estos grupos generen y administren sus propios proyectos.

Consultando a numerosas comunidades campesinas al respecto, éstas han respondido que estarían inclusive dispuestas a reembolsar las deudas al organismo financiero internacional (a tasas de interés y plazos adecuados), si ellas pudieran depositar las recuperaciones en uno o varios bancos de su confianza y movilizar libremente sus saldos monetarios, así como contratar libremente en el mercado, la asistencia técnica necesaria (de instituciones públicas y privadas), pagando ésta con los propios créditos. Además, estarían dispuestas a incrementar estos Fondos con su ahorro familiar.

Sobre esto último llama la atención que las superintendencias bancarias e instituciones similares, en la mayoría de los casos, nieguen a las sociedades de personas o de productores la posibilidad de constituir grupos de ahorro y crédito y las obliguen a vivir en la informalidad.

Tal Fondo podría ser el vehículo para dejar de pensar en modelos de intervención en las sociedades y economías campesinas y poner en sus manos un instrumento que les permita, equivocándose, experimentando y acertando, construir su propio futuro y terminar así con las propuestas que sólo facilitan la reproducción simple de su miseria.

Desde hace muy poco el FIDA está intentando destinar los recursos de los componentes de crédito a las organizaciones de ahorro y crédito campesino, en aquellos países donde éstas existen y los gobiernos lo consideran factible. Se busca incrementar con ello la capacidad de la organización campesina de "contratar"

servicios e instituciones, manejar fondos y de favorecer la auto-ejecución y gestión. Los intentos son aún recientes y los resultados también, para poder extraer de ellos conclusiones generalizables.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y DESTRUCCION DE LOS BANCOS DE FOMENTO AGROPECUARIO

Por décadas, los organismos financieros internacionales han recomendado y financiado, a los gobiernos de la región, el fortalecimiento de instituciones de servicio público. Años marcados por la "moda" del "institutional building or strengthening". En años recientes estos mismos organismos financieros han iniciado una carrera para dismantlar, lo más rápidamente posible, a estas instituciones.

El caso de los Bancos de Fomento Agrario es un buen ejemplo de ello: las instituciones financieras internacionales (IFI), que promovieron su creación y fortalecimiento, son quienes ahora exigen su cierre y hasta están dispuestas a contribuir financieramente para ello.

Entre la postura de fortalecimiento de las instituciones de servicio público y la destrucción de éstas se confrontan actualmente numerosos profesionales, instituciones y gobiernos de la región. No se pretende aquí resumir los argumentos de cada uno, ni tampoco tomar posición por alguna de ellas, sólo podemos indicar que los partidarios de la destrucción de instituciones han logrado recientemente dos importantes triunfos, eliminando definitivamente al Banco Agrícola de Bolivia (BAB) y al Banco Agrario del Perú (BAP) y que tienen "contra las cuerdas" a numerosos bancos nacionales y provinciales de fomento en todo el continente.

La experiencia operacional del FIDA en este campo y, en particular, los resultados y problemas tenidos con los BNFA pueden servir a definir qué hacer en el futuro. (El FIDA ha realizado casi todas sus

inversiones en crédito a través de BNFA).

El porqué estas instituciones fueron seleccionadas por FIDA para la ejecución de sus proyectos, o partes de ellos, se encuentra en los estudios de factibilidad y/o evaluación que el Fondo ejecutó o encargó a instituciones tan prestigiosas como el BID y el BIRF. Estos estudios suelen comprobar:

- Que la banca privada no tiene interés en operar con campesinos pobres. Una excepción son aquellos casos en los cuales estos bancos no asumen ningún riesgo y cobran una importante comisión por administración.
- Que los bancos de fomento están dispuestos a abrir o reforzar sus oficinas en áreas remotas y a manejar estos programas con costos operacionales muy bajos.
- Que las ONGs y otras instituciones privadas que manejan programas de crédito no pueden o no están interesadas en manejar este tipo de programas crediticios (por el tamaño de los mismos, porque prestan a condiciones más favorables, porque no están interesadas en el crédito bancario, porque tienen temor a la ingerencia gubernamental, etc.)
- Que los bancos de fomento reúnen todas las condiciones de factibilidad técnica, financiera, gerencial e institucional para asumir estos compromisos de ejecución.

En casos como el del Perú, el BAP se mostró como la única institución a nivel nacional (pública o privada) con presencia física y permanente en el campo, con interés específico en los campesinos pobres y en estos proyectos; siendo además un banco que tenía más de 300 mil préstamos por año, altamente descentralizado (97% de sus préstamos fuera del departamento de Lima), llegó a ser, en 1988, el primer captador de ahorro familiar del país.

En términos operacionales, los programas de

crédito se efectuaron satisfactoriamente, sea con el BAP del Perú sea con el BAB de Bolivia. Este último banco tuvo (entre 1983 y 1990) grandes problemas a nivel central, pero buena operatividad a nivel de las áreas del proyecto y ninguna ingerencia negativa desde la sede central.

El fortalecimiento institucional (financiado parcialmente con recursos FIDA) se dio en términos de ampliación o creación de nuevas oficinas, capacitación del personal, dotación de *software* y *hardware* para servicios de información a la clientela, etc.

Es difícil entender por qué en tan pocos años o meses las opiniones de gobiernos prestatarios y de los organismos financieros mencionados se han modificado tan radicalmente. En cualquier caso, la explicación no parece estar en el funcionamiento interno de estos bancos, ni en la conducta de los campesinos, sino en una esfera lejana de lo operativo y lo funcional.

Muchas de las cuatro razones enunciadas líneas arriba siguen siendo perfectamente vigentes, pero al parecer no lo suficientemente válidas para que puedan interesar a aquellos hacedores de la política económica determinados a acabar con la presencia de instituciones públicas que otorgan crédito en el sector agrario.

Algunos consejos, que resultan de la experiencia en varios países de la región y que pueden ser útiles a quienes estén empeñados en cerrar estos bancos, se enumeran a continuación:

- Disponer de un gobierno que dé medidas populistas que obliguen a estos bancos a prestar a tasas de interés altamente subsidiadas que erosionen el capital del banco. Si contemporáneamente la inflación es muy alta (más de tres dígitos), en menos de dos años este banco perdería su capital. Basta que el Banco Central se niegue a refinanciarlo.
- Una medida alternativa, siempre con estos

gobiernos, es la declaración de condonaciones de deudas.

Cuando lo anterior no se da y el banco goza de buena salud relativa, hay que seguir los pasos siguientes:

- Eliminar toda transferencia de fondos desde el Estado que puedan capitalizarlo.
- Gravarlo con imposiciones de política monetaria desde el Banco Central como:
 - . aumentarles el encaje;
 - . prohibirles captar ahorros y depósitos;
 - . no autorizar créditos externos;
 - . imponerles gerencias inadecuadas;
 - . imponerles préstamos irrecuperables;
 - . impedirles movilizar sus fondos en el mercado de capitales.

Si a pesar de todo lo anterior el banco dispone aún de solidez, es reconocido por el público y tiene una buena implantación en sus áreas de influencia entonces se sugiere:

- Transferirle carteras incobrables de bancos privados para "contaminarle" la cartera global.
- Asignarle funciones no bancarias.
- Llenarlo de personal excedente, cuando no pernicioso.
- Obligarle a asumir el monopolio de comercialización de ciertos productos.
- Reconvertir sus activos en divisas en moneda nacional, etc.

El único criterio "científico-ideológico" que parecería estar detrás de todo ello es que el Estado no debe otorgar crédito y en consecuencia hay que cerrar estos bancos.

Como son difíciles de matar (tienen buena implantación en todo el territorio nacional, una clientela muy fiel y un sector de la burocracia en el

gobierno que los apoya), no es práctico "matarlos por inanición". Es mejor cerrarlos por decreto y liquidarlos en el menor tiempo posible.

En nuestra experiencia, los problemas de estos bancos están más relacionados con su "esclavitud" frente a las variables y condicionamientos de la política que con su estructura interna y su funcionamiento.

CREDITO A LA FAMILIA CAMPESINA O A LA PEQUEÑA AGRICULTURA

Cuando el beneficiario de un crédito supervisado recibe un préstamo para maíz y lo emplea en otros fines total o parcialmente, como, por ejemplo: compra fertilizantes (25%), una radio a transistores (20%), herramientas de carpintería (25%), paga fuerza de trabajo (10%) y gasta en la educación de sus hijos (20%), este ciudadano puede ser considerado como uno que ha desviado crédito y puede llegar a ser sancionado por ello. La institución que maneja el proyecto decidió lo que él debía hacer con el dinero, él firmó un contrato y empleó los fondos en otra cosa. Normalmente, este mismo campesino pagará puntualmente su deuda y desde el punto de vista estrictamente bancario, no pasaría nada de anormal. Sin embargo, para la institución o proyecto, será un fracaso debido a la incapacidad del campesino de entender lo que le convenía y de asimilar la transferencia tecnológica propuesta.

Esta simple historia se ha producido en todos los proyectos de crédito supervisado y continuará sucediendo hasta que cesemos (organismos financieros e instituciones de desarrollo) de considerar al crédito como un fin en si mismo y a nuestra oferta institucional como una respuesta para los problemas de los usuarios.

Empecemos por revisar la naturaleza del crédito. El crédito es por naturaleza capital, desprovisto de destino específico (la producción de alimentos u otro que queramos darle). Para mantener su valor, el capital debe reproducirse en términos reales

y, de ser posible, crecer a una tasa similar a la que ofrece el mercado en el conjunto de sus actividades (rentabilidad promedio). No importa por cual ventanilla salga el capital (banco de fomento o usuarios), se comportará como el usuario le desea (a menos que sea cortado). No es que el capital (o si se prefiere el dinero) tenga vida propia, pues encerrado en un cajón no aumentará y, al contrario, perderá valor. Son el hombre y la sociedad quienes lo vitalizan. El argumento anterior puede ser de una simplicidad molesta para los expertos en crédito agropecuario, pero permite empezar a entender que la oferta direccionada del crédito puede no corresponder a la demanda y, por lo tanto, a la maximización social que se puede lograr de ese capital.

La demanda por capital (dinero u otros) es para el campesino una demanda agregada de varios requerimientos de fondos asociados a numerosas funciones de producción y consumo dentro y fuera de las actividades estrictamente agropecuarias. Si su ingreso agregado tiene varias fuentes y cada vez una menor proporción de ingreso es estrictamente agrícola, es fácil entender que su demanda de capital vaya más allá de los requerimientos para financiar un determinado cultivo o "paquete tecnológico".

Si imaginamos las funciones de producción generadoras de ingreso de una familia campesina y aceptamos que muchas de ellas son lineales y homogéneas de grado cero, es comprensible que cualquier inyección de fondos externos a su economía familiar deba ser perfectamente fraccionable y fungible para que cada uno de los insumos generadores de ingreso crezca en la misma proporción y se aumente el producto total de cada función en una proporción similar. Dicho de modo más sencillo: el campesino no necesita sólo aumentar la cantidad de semilla para aumentar la producción de un cultivo, sino de varios otros insumos, en proporciones similares.

Si la familia tiene en promedio tres crianzas,

cuatro cultivos, y tres fuentes de ingreso agropecuario extra, es perfectamente razonable que fraccione el capital obtenido en crédito y lo distribuya en diferentes actividades. Del mismo modo, es probable que lo emplee sólo en aquellas actividades que parecen tener una rentabilidad monetaria mayor y/o grados de inseguridad menor para permitirle devolver, en los tiempos estipulados, la deuda que haya asumido. El campesino no es por ello un maximizador perfecto o un sujeto que no se equivoca, es simplemente un sujeto económico que hace el uso más eficiente posible de los recursos escasísimos de los que dispone.

Las instituciones de desarrollo que emplean el crédito como insumo para favorecer el crecimiento y la acumulación de capital de las familias campesinas deben repensar cuidadosamente una conducta histórica marcada por la oferta institucional y poner más atención a la demanda de los usuarios a quienes no se les puede pedir milagros y tampoco eximirles de responsabilidad en el libre uso de sus recursos de crédito - inclusive el pago de su préstamo.

Experiencias que pueden ayudar en este sentido son las de movilización del ahorro en las cuales el crédito viene concedido al sujeto y no a la actividad productiva y donde el monto del préstamo es determinado por un multiplicador del ahorro monetario familiar o grupal. La supervisión crediticia no puede seguir siendo un control de uso de los insumos previstos en el modelo de finca (tan costosa como inútil) o en el "plan de siembras", debe transferirse hacia la gestión financiera del grupo y sobre el recurso más escaso: el capital.

LIBERARSE DE LOS MODELOS DE FINCA

Los supuestos de los proyectos de desarrollo rural

Los Proyectos de Desarrollo Rural (PDR) son concebidos como instrumentos temporales, que inyectan una cierta cantidad de recursos en un área

determinada, con el propósito de mejorar las condiciones de vida e ingresos de la población. Los PDR actúan simultáneamente sobre las restricciones de capital fijo: infraestructura social y productiva, de capital variable; crédito y servicios de apoyo a la producción (extensión, comercialización, etc.) y de formación de recursos locales: instituciones, grupos y personas. Esta última acción debe permitir la capitalización de recursos humanos que permanecerán en la región, aumentando su productividad.

Los proyectos de crédito supervisado tienen ambiciones más limitadas, pero al actuar sobre inversiones físicas de largo plazo (infraestructura, tierras, riego, pastajes, cultivos permanentes, etc.) contribuyen a la formación de capital fijo. Con el crédito de corto plazo, los proyectos aportan capital variable y con los servicios de AT (extensión, investigación, etc.) o el fortalecimiento institucional, contribuyen a la capitalización de recursos humanos.

El supuesto de partida de los PDR y proyectos de crédito es que el problema central es la escasez de capital y que el proyecto puede resolverla parcialmente con resultados rentables en el mediano plazo.

Los modelos de finca

Para determinar el monto del crédito requerido y sus aplicaciones más apropiadas, los diseñadores de los proyectos determinan "modelos potenciales de finca", los que con adecuado crédito supervisado pueden aumentar sensiblemente su output, repagar el crédito, generar capital y facilitar un proceso de crecimiento.

En el caso particular del pequeño campesino o del trabajador rural sin tierra (que son los usuarios exclusivos de los proyectos financiados por FIDA) los técnicos que diseñan proyectos buscan adecuar estos "modelos" a las particularidades de la escasa dotación de recursos de estos o suelen orientarse a potenciar

aqueellos cultivos y crianzas que arrojan mayor niveles de rentabilidad y se adaptan mejor a las condiciones de suelos, mercados, etc.

En el diseño del proyecto, algunos cultivos y actividades campesinas actuales son desechados (o excluidos del crédito), otros son promovidos y en algunos casos se incorporan nuevos cultivos. En mi experiencia, no he encontrado proyectos donde la producción agropecuaria se distribuya como fue previsto en los modelos de finca. Las solicitudes para crédito agrícola se concentran en uno o dos cultivos (en los Andes, la papa; en las zonas tropicales, el arroz y, en zonas cercanas a las ciudades, las hortalizas).

En realidad, los modelos de finca sirven básicamente para convencer a los financiadores de dos cosas:

- de la rentabilidad agregada de la propuesta del proyecto; y
- del cálculo de los requerimientos crediticios.

No parecen servir para mucho, una vez que el proyecto comienza a ejecutarse. La mayoría de los profesionales del desarrollo rural lo saben perfectamente, pero por alguna fuerza inercial desconocida se siguen invirtiendo miles de dólares por proyecto y millones cuando se suman estos estudios en el cálculo de tales modelos.

Si sólo se tratara de un desperdicio de los recursos de pre-inversión, el tema no sería particularmente grave, pero en la "modelización" del desarrollo campesino hay algunos efectos nefastos que le cuestan demasiado a nuestras sociedades para seguirlos pagando.

El instrumento modelo (que es neutro en sí mismo) condiciona la racionalidad del proyecto y de la inversión (en volumen y contenidos). Modelizar

significa partir de una "fotografía inicial", imaginarse un escenario "óptimo" u proyectar a golpe de crédito y asistencia técnica un desarrollo en el cual los usuarios quedan excluidos. El modelo pasa a convertirse en una función de producción deseable que un empresario podría aplicar en su fábrica, pero en una realidad en la cual los campesinos no son los asalariados de tal empresa inexistente.

Liberarse del modelo de finca como instrumento que pretende definir qué, cómo y cuándo hacer es proponer una alternativa de crédito supervisado orientada a satisfacer las necesidades de los demandantes y adecuada a sus capacidades de gestión. Es mantener la oferta de crédito como un instrumento flexible a las necesidades de los mercados, a los proyectos de los usuarios y a las condiciones de reproducción del capital en cada uno de los momentos que dura un proyecto (5 años o más).

Para calcular el monto de crédito requerido, se puede recurrir a numerosas técnicas que demandarán una presencia más prolongada de los diseñadores de proyecto en el campo (donde normalmente no pasan más de dos semanas):

- Si los campesinos ya son o han sido sujetos de crédito bancario, la línea de crédito a establecerse debe mantenerse dentro de los límites existentes, agregándole una cantidad que dé flexibilidad y que evite que la inyección de fondos suplementarios que introduzca el proyecto venga a sustituir el capital precedente.
- Si, como sucede en la mayoría de los casos, los campesinos no han sido sujetos de crédito, el proyecto puede tener como objetivo el "graduarlos" como sujetos "normales" del sistema financiero. Un esquema de gradualidad supondrá la movilización de ahorros, una capacitación contable, un diálogo continuo con los bancos locales y una gran atención al funcionamiento de los esquemas informales de crédito y a sus ventajas competitivas frente a una propuesta proyectual.

- Si surgen dudas sobre los valores ahorrables, los datos sobre ingreso campesino permitirán tener una imagen de los eventuales saldos monetarios que actualmente genera la economía campesina susceptibles de ahorro (a menudo reinvertidos en ganado u otros bienes que mantienen valor). El valor de los préstamos familiares se establecerá tomando en cuenta los saldos de ahorro potencial.

Es sin embargo en las entrevistas directas con familias e instituciones locales que se obtendrá una estimación de los requerimientos de fondos y también de las actividades o proyectos que éstas desean emprender y que no han sido realizados esencialmente por escasez de capital. Obviamente, aquí no se hablará solamente de cultivos o crianzas. Aquí se escucharán los proyectos y propuestas familiares y grupales que pueden ser atendidos con crédito.

Este ejercicio ayudará también a determinar qué tipo de programa de crédito se requiere, cuáles son las instituciones que pueden ayudar a manejarlo y cuáles los mecanismos de asistencia técnica y financiera que deben ser diseñados.

Una línea de crédito por un monto determinado podría ser establecida como primera fase, los recursos sobrantes pueden devolverse y los faltantes obtenerse por una ampliación del financiamiento.

El PDR comprenderá otras acciones diferentes del crédito (infraestructura social y productiva, capacitación, etc.) y la dirección deberá prestar especial atención de modo que el Fondo Rotatorio de Crédito Campesino crezca y mantenga lo más bajo posible sus costos de operación.

Finalmente, el ejercicio facilitará comprender que para ciertos campesinos (a menudo los más pobres), el crédito no es una herramienta viable y que el Proyecto deberá emplear otros mecanismos para apoyarlos.

SUGERENCIAS PARA ATENDER LA DEMANDA CAMPESINA POR CREDITO

A continuación se presentan algunas ideas para acciones con crédito en favor de los campesinos pobres de la región:

Para quienes no desean cambiar nada esencial de las políticas macroeconómicas ni del diseño actual de los proyectos.

- Es necesario ayudar, desde el inicio del proyecto, a hacer cumplir lo establecido en los contratos de préstamo con organismos internacionales y, muy particularmente, las cláusulas relativas al establecimiento de cuentas separadas para la línea de crédito del proyecto y para acumular las recuperaciones en un Fondo Rotatorio.
- Este Fondo Rotatorio (el valor de sus saldos no otorgados en crédito a campesinos) debe colocarse en las mejores condiciones que ofrezca el mercado financiero.
- Debe favorecerse la participación campesina en su gestión y la progresiva reducción de los costos de operación de los recursos otorgados por este Fondo.
- Debe considerarse la posibilidad de transferir una parte de la deuda que asume el Estado o la institución financiera intermediaria con el organismo financiero internacional al Fondo Rotatorio, a través de un convenio de subrogación con tasas de interés y plazos apropiados.

A quienes deseen la privatización de los bancos de fomento y la plena aplicación del modelo económico vigente.

- Para la inmediata destrucción de los bancos agrarios de fomento hay algunos consejos útiles en las páginas anteriores.
- Puede considerarse su conversión en bancos comerciales, a través de la venta de parte de sus activos

y cartera, el establecimiento de accionariado difundido, incluidos los empleados y prestatarios. Esto permitiría una mayor competencia entre bancos privados y una cierta recaudación para cubrir el déficit fiscal. Las deudas de estos bancos ya privatizados con el Estado pueden refinanciarse a plazos largos.

- La Superintendencia Bancaria en cada país podrá establecer cuotas mínimas de personal, de relación costos de inversión/operación, etc., que aseguren (a paridad de condiciones con las demás instituciones financieras) sanas condiciones de funcionamiento.

- Estos bancos privatizados podrían (como cualquier otro) vender servicios, captar ahorros y fijar sus tasas de interés y comisiones en acuerdo con la autoridad monetaria.

Para quienes están dispuestos a cambiar la manera de hacer proyectos de crédito y a privilegiar la demanda del usuario frente a la oferta institucional.

- No es importante si una línea de crédito concedida por un organismo financiero internacional u otra fuente sirve para fortalecer a una institución pública o privada; lo es mucho más si sirve para capitalizar perennemente a la población campesina y mejor aún si logra fortalecer sus instituciones propias o aquellas de las cuales son socios reales.

- Un primer esfuerzo debe ser hecho en el diseño de PDR o proyectos de crédito, brindando atención a la demanda de los usuarios y dejando de lado la modelística de finca u otras técnicas que nos abstraen de las condiciones de la realidad y sobreestiman la oferta.

- Determinar los montos (tamaños de la operación) en función de las capacidades de absorción y de gestión de los propios usuarios y de las instituciones locales. Si el desarrollo organizacional campesino es bajo y el de las instituciones crediticias y/o de asistencia técnica también, habrá que destinar recursos para invertir en ellas y no para sustituirlas por una estructura de proyecto o por instituciones

"externas" contratadas por los proyectos.

- El crédito debe ser visto como capital-dinero sin destino predeterminado, como un fondo que dará lugar a numerosos microproyectos familiares o grupales y que tendrán el respaldo de garantías solidarias suficientes.

- Para la asistencia técnica sucederá lo mismo. Son los usuarios quienes progresivamente podrán contratarla en el mercado y verse impuesta una oferta institucional, inicialmente con subsidios (claramente contabilizados) y luego con crédito.

- Asumir que el sujeto de crédito es el prestatario y no la actividad no resulta fácil, tener confianza en el usuario requiere conocerlo y para ello es conveniente establecer equipos interdisciplinarios descentralizados y con buen margen de autonomía en cada subárea del proyecto, dejando el enfoque de componentes (camino, riego, pasturas, etc.) para actividades de carácter transversal que resulten de los proyectos agregados de varios beneficiarios dentro y fuera de las subáreas.

- El registro del destino final del crédito debe hacerse al momento del reembolso y no del otorgamiento.

- Las inversiones no crediticias deben hacerse para reducir los costos del crédito y/o crear economías externas a estos que permitan aumentar su rentabilidad agregada y reducir riesgos.

- Los costos de operación deben minimizarse (salarios, alquileres, viajes, etc.) en favor de optimizar los escasos recursos de inversión del proyecto. Estas inversiones, a su vez, deben generar recuperaciones cuando son en crédito y estimular el ahorro cuando son en donación.

- La participación campesina es esencialmente su participación en la gestión contable, técnica y financiera. Invertir en ello es tan importante como hacerlo en la producción.

- Los profesionales del desarrollo rural debemos decidirnos frente a la disyuntiva de (a) estimular las creaciones de los usuarios o (b) diseñar intervenciones en su beneficio.

^U **ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA Y CREDITO: LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA**

Absalón Machado C.*

INTRODUCCION

En Colombia se han experimentado procesos de vinculación del crédito agropecuario con la asistencia técnica, tanto para pequeños productores vinculados a programas de desarrollo rural como para medianos y grandes, clasificados como modernos. Esta experiencia permite afirmar que la agricultura colombiana se ha beneficiado apreciablemente con esta relación y que buena parte de los usuarios del crédito buscan hoy la asistencia técnica como una seguridad para sus negocios.

En el contexto actual de políticas no proteccionistas, una discusión de la relación crédito-asistencia técnica obligatoria es relevante. También lo es la consideración de si el Estado debe apoyar, como una obligación, a los pequeños agricultores con un servicio gratuito de asistencia técnica para que puedan competir en el mercado.

Este documento trata de ilustrar la experiencia colombiana de las tres últimas décadas y sacar algunas conclusiones de interés para un análisis de las alternativas que tienen las entidades financieras interesadas en adelantar programas de crédito en zonas de pequeños y medianos productores.

Se presentan en primer término los antecedentes registrados, luego los programas que han relacionado la

* Especialista en desarrollo rural del Programa III del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, Oficina de Colombia. Profesor Titular de la Universidad Nacional de Colombia.

asistencia técnica con el crédito. Finalmente, se registran los aspectos positivos y negativos de estos programas, y algunas reflexiones a manera de conclusión.

ANTECEDENTES

Colombia comenzó a hacer ensayos tendientes a vincular el crédito con la asistencia técnica (AT) después de 36 años de haber iniciado la estructura bancaria (en 1925 se configuró el sistema con la creación del Banco de la República). La discusión sobre el servicio de AT agropecuaria ligada al crédito se inició con la Ley 26 de 1959, que creó la necesidad de contratar voluntariamente ese servicio, a tiempo que el control de inversiones (CI) presentaba bastantes deficiencias.¹

En 1961, se estableció una línea de crédito supervisado en la Caja Agraria con AT obligatoria para todos los créditos de fomento, usando mecanismos de control y supervisión del servicio (Departamento de Caldas). En 1964 se creó el crédito supervisado en INCORA para los usuarios de la reforma agraria, y en el mismo año se estableció un crédito orientado en Caja Agraria, con AT a medianos empresarios en proyectos específicos (leche en Nariño, ovinos en Boyacá).² El servicio se generó a través de la institución bancaria, pero se deformó en su objetivo y en su proceso de desarrollo.³ Como dice el autor señalado, los bancos

1 Ver Ismael Elorza Ruiz. "Un programa modelo de crédito con asistencia técnica: el Programa de Desarrollo Ganadero Caja Agraria-Banco Mundial". In: Caja Agraria-IICA-ALIDE, Seminario internacional sobre asistencia técnica a prestatarios del crédito agropecuario, octubre 13-18 de 1980, Palmira-Valle, Colombia.

2 Ver Jaime Gómez-Jurado Hidalgo. La Planificación de la Asistencia Técnica. Caja Agraria-IICA-ALIDE, *op. cit.*

3 *Ibid*, pg. 69.

recibieron una estructura novedosa, incipiente y sin antecedentes, "Es así como en un momento los asistentes técnicos evaluaron su servicio con base en cuantía del crédito, para mostrar la bondad de su trabajo o para conseguir ingresos para su subsistencia". Los bancos se ocuparon más de labores bancarias (elaboración de proyectos, revisión de inversiones, promoción del crédito) y un mínimo de actividad del servicio de transferir avances tecnológicos; la AT se convirtió en una dependencia más de la estructura bancaria.

En 1966, la resolución 23 de la Junta Monetaria creó el Fondo Financiero Agrario orientado a la agricultura comercial con AT obligatoria, pero sin mecanismos de supervisión. El Fondo funcionó sólo para cultivos transitorios, y la AT condujo a mejorar la productividad de muchos de ellos, aunque los servicios técnicos se orientaban a la utilización de agroquímicos y la introducción de algunas semillas mejoradas.

En 1967 la Caja Agraria estableció el Programa de Desarrollo Ganadero con AT obligatoria y asesoría del BIRF.⁴ En 1969, la Resolución 72 de la Junta Monetaria creó la obligación de contratar AT en los créditos de la Ley 26 de 1959, y la Resolución 347 de 1970 reglamentó el servicio como condición indispensable para obtener crédito. En el mismo año, la Resolución 263 del Ministerio de Agricultura reglamentó los servicios de AT y autorizó al Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) a reglamentarla. El ICA expidió en ese mismo año las Resoluciones 397 y

4 El Programa de Desarrollo Ganadero de la Caja Agraria-Banco Mundial llegó a tener una unidad técnica con 150 profesionales distribuidos en las diferentes regiones (22 supervisores técnicos, 34 asesores agrícolas, 60 asesores pecuarios, 2 asesores forestales y 2 expertos agropecuarios) para US\$ 53,5 millones entre 1966-74. Hasta junio de 1980 se habían desarrollado 3.583 proyectos pecuarios.

398 donde estableció las primeras normas técnicas agropecuarias para la relación crédito-asistencia técnica en el país. En 1972, se firmó un convenio ICA-Caja Agraria para integrar el crédito y la AT para pequeños empresarios.

Estos antecedentes muestran que en el caso de Colombia la AT no ha sido independiente del desarrollo del sistema de crédito para la agricultura. Pero esta ligazón sólo vino a perfeccionarse y universalizarse a partir de 1973, cuando la Ley 5a. sobre crédito agropecuario creó el Fondo Financiero Agropecuario (FFAP) haciendo definitivamente obligatoria la AT para todos los créditos de fomento, usando mecanismos de control y supervisión del servicio (Decreto reglamentario 1.562).

En 1974 surgió el programa DRI para pequeños productores, el cual vinculó el crédito con la asistencia técnica para créditos orientados a campesinos a partir de 1977 en los programas gubernamentales, aspecto que ya se había iniciado con el crédito supervisado del INCORA. Cuando, en 1988, el Programa DRI cambió su enfoque, al convertirse en el Fondo de Desarrollo Rural Integrado, sus usuarios accedieron al crédito del FFAP, sometiéndose a la AT técnica bajo condiciones diferentes a las establecidas inicialmente por el DRI.

En 1975, el Decreto 235 reglamentó el artículo 10, numeral 4, de la Ley 5a. sobre asistencia técnica. También la Resolución 078 del Ministerio de Agricultura reglamentó la AT del FFAP, y la Resolución 606 del ICA, la supervisión. En 1978, la Resolución 043 del Ministerio reglamentó y dio poder al ICA para imponer sanciones en el incumplimiento de las normas sobre AT.

LA LEY 5a. DE 1973 Y LA ASISTENCIA TECNICA

Esta ley se orientó a dar crédito de fomento a medianos y grandes productores, e introdujo la AT

obligatoria con el objetivo de aumentar la producción y la productividad del sector agropecuario.

La ley estableció que uno de los requisitos para acceder al redescuento de los préstamos de fomento era que la AT y el control de inversiones (CI) se llevaran a cabo por las entidades y en las condiciones señaladas en la ley (art. 10). El artículo 12 indicó que la AT y el CI estarían a cargo de la Caja Agraria, el Banco Ganadero, los Fondos Ganaderos, o de las entidades crediticias o gremiales que previamente autorizara para ello el Ministerio. Estas entidades se encargarían de prestar el servicio bajo la supervisión del ICA, bien directamente o mediante contratos de prestación de servicios técnicos que celebren con profesionales o firmas especializadas independientes, pero en este último caso continuarán siendo responsables ante el respectivo prestatario (predominaba el criterio de que las entidades de fomento eran las responsables de prestar ese servicio en un contexto de políticas de fomento y de subsidios).

Se señaló también que el valor de la AT y el CI no podría exceder en conjunto del 2% anual del valor de los respectivos créditos, pero el Consejo Asesor de Política Agropecuaria podía modificar ese porcentaje. El beneficiario de la AT y la entidad, agrupación o asociación, pueden convenir un pago diferente al establecido, cuando el servicio que se vaya a prestar cubra también actividades o inversiones que no se estén financiando con el préstamo que haya dado origen a dicho servicio (art. 102, Decreto 1.562). Este convenio es voluntario y no se puede obligar al usuario a pagar más del 2% previsto.

El artículo 94 del Decreto 1.562 definió la AT y el CI así:

"se entiende por Asistencia Técnica el servicio de asesoría que se otorga al prestatario por profesionales idóneos para programar la inversión correspondiente,

sustentar debidamente la solicitud de crédito y orientar la eficiente utilización de los fondos; y se entiende por control de inversiones el seguimiento que de éstas hagan los asistentes técnicos, sin perjuicio de la supervisión que de la utilización del crédito realice la entidad prestamista y de aquella que ejercerán la Superintendencia Bancaria y la Dirección del Fondo".

La Ley 5a. pretendía que el servicio fuera cada vez más integral, cubriendo las técnicas de preservación, recuperación y rectificación de suelos, protección y recuperación de aguas; programación de inversiones y eficiente utilización del terreno; selección de semillas; labores de siembra; manejo y control de cultivos; recolección de cosechas; selección, mejoramiento y administración de ganado y aspectos similares (art. 95, Decreto 1.562).

Al ICA se le asignó la supervisión de las labores de AT que presten las entidades, agremiaciones, organizaciones o asociaciones, en estrecha coordinación con el INDERENA en el caso de actividades forestales y pesqueras.

El ministerio podía eximir de la AT, por períodos no mayores de dos años renovables, a las explotaciones cuyas instalaciones, equipos, prácticas de comercialización y utilización del suelo, técnicas de cultivo, manejo de pastos y administración, sean plenamente satisfactorias a la luz de la tecnología aplicada a nivel comercial en el país, del desarrollo empresarial alcanzado, de los recursos y posibilidades de que realmente se disponga en el momento en que tal calificación se haga (art. 103, Decreto 1.562). Estas explotaciones seguirían sometidas al CI, por lo cual pagarían una tasa no superior al 1% del valor del crédito.

A los agricultores y ganaderos se les obligó a contratar los servicios de AT y CI cuando recibieran créditos redescontables en el FFAP. Se estableció la

AT estatal y la particular, la primera para los agricultores de bajos ingresos. Ambos servicios deben ser prestados por profesionales del sector agropecuario con título universitario, los cuales deben inscribirse en el ICA bajo ciertos requisitos (art. 8 de la Resolución 484) El ICA debe apoyar y asesorar a las entidades y a los profesionales que prestan el servicio (divulgando investigaciones, días de campo, resolviendo consultas, coordinando cursos en sus granjas, etc). Al inscribirse en el ICA, el profesional acepta, por ese mismo hecho, la supervisión que dicha entidad ejerza sobre los servicios de AT que aquél preste.

Las entidades de crédito y las agremiaciones podrán prestar el servicio, previa autorización del Ministerio por medio de sus propias unidades técnicas, con profesionales de planta y por independientes y especializados con quienes celebren contratos de Asistencia Técnica.

FONDO DE ASISTENCIA TECNICA A LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS

La Ley 5a. creó este Fondo,⁵ cuyo objetivo es mejorar las condiciones tecnológicas y económicas de los pequeños agricultores y ganaderos que, en razón de las prácticas de explotación agropecuaria que venían aplicando, registran índices muy bajos de productividad e ingreso. El carácter de pequeño lo define el gobierno nacional. Los recursos del Fondo se transfieren al ICA, entidad que los administra de acuerdo con pautas generales fijadas por el Ministerio, a través de los programas integrados que adelanten en las áreas rurales los bancos de fomento u otras agencias gubernamentales (Decreto 1.562). Los recursos con los cuales se nutre el Fondo son: 1) el 15% de las utilidades que liquide cada año el FFAP, 2) un 1%

5 Ver artículo 19 de la Ley 5a. y artículo 54 del Decreto 1.562, 9 de agosto de 1973.

adicional a la tasa de interés que se cobre sobre los préstamos destinados al sector agropecuario moderno, el cual se cobrará simultáneamente con los intereses, y 3) dos puntos del Certificado de Abono Tributario, que se reconozca a las exportaciones del sector agropecuario. El Banco de la República abrió una cuenta a favor del ICA para llevar estos recursos, los cuales eran complementarios a los que el gobierno le daba al ICA para el servicio de asistencia técnica (art. 57, Decreto 1.562).

Con el Fondo se oficializó en Colombia la política de transferir tecnología a los pequeños mediante financiamiento del gobierno, de los productores modernos y de los exportadores, una figura por demás interesante de traslado de recursos y de apoyo de unos sectores a otros, a través de una obligatoriedad. El Fondo ha sido así un mecanismo redistributivo a favor de los campesinos que les ha permitido acceder a la tecnología con un servicio gratuito ofrecido por el Estado.

EL CREDITO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO, DRI 1976-88

El DRI concibió el crédito como un instrumento de desarrollo, de transferencia y adopción de tecnología para la economía campesina, concentrándose en el fomento de la producción de alimentos. Las normas básicas que lo regían eran:⁶

- Se ligó estrechamente la AT con el crédito, a partir de la planificación de la finca con la participación del usuario y el seguimiento a la adopción de tecnología y el uso del crédito.

⁶ Tomado de Martha Alicia Duque, *Algunas reflexiones sobre la experiencia del crédito DRI. Limitaciones y propuestas para la estructuración de una línea de crédito para pequeños productores.* Medellín, octubre de 1990, mimeo.

- Para asegurar la oportunidad del crédito, se establecieron cronogramas para la preselección, selección y entrega de las planificaciones del crédito, por parte de la entidad que daba el servicio de asistencia técnica.
- La Caja Agraria elaboraba la programación de los requerimientos de crédito a nivel municipal, con base en las propuestas hechas por la entidad de asistencia técnica.
- Para garantizar la suficiencia de crédito y su orientación a actividades productivas y rentables, el ICA con el SENA y entidades de asistencia técnica elaboraban periódicamente los patrones de costos de producción, los cuales incluían las recomendaciones tecnológicas, se estimaban rentabilidades y la relación costo-beneficio. Los patrones de costos se sometían a consideración y análisis de los Comités Distritales DRI, en los que participaban las entidades y líderes productores. Aprobados dicho patrones, eran adoptados por la Caja Agraria para aplicar los montos de crédito.
- Los patrones de costos y el crédito se enmarcaban en las regiones o zonas (planes distritales DRI).
- Las garantías eran personales - sin fiador - y posteriormente se generaban las garantías reales a través de la prenda sin tenencia en actividades agrícolas y pecuarias, hasta 8 años de plazo. La hipoteca sólo existía para créditos a largo plazo y especialmente para infraestructura.

- El crédito tenía carácter integral, pues la economía campesina es diversificada.
- Los arreglos directos de cartera a reestructuraciones se contemplaban para pérdidas por efectos climáticos, biológicos, de mercado y fuerza mayor o calamidad doméstica. El director regional de la Caja Agraria estaba facultado para reestructurar obligaciones hasta por 4 años.
- Semestralmente, la Caja Agraria elaboraba la programación de crédito, previa concertación con las entidades de asistencia técnica y los directores de agencia de la Caja. El Comité Departamental DRI aprobaba finalmente la programación.
- La Caja Agraria presentaba trimestralmente informes de ejecución del crédito y del estado de cartera para los ajustes del caso.
- Los Comités DRI municipales se convirtieron en una instancia muy importante de seguimiento al crédito por parte de los usuarios DRI, ya que en estas instancias se presentaban los problemas e inquietudes sobre el crédito.

Todo este sistema hizo que la cartera DRI fuera la más baja y sana del conjunto de la cartera que manejaba la Caja. En general, se logró ampliar la frontera agrícola e incrementar la producción y la productividad de los campesinos vinculados al Fondo DRI. Se mostró que el crédito, siendo básico para los productores, es apenas un complemento de sus recursos propios.

En 1988, los usuarios DRI fueron incorporados a los créditos de Ley 5a., al desmontarse la línea de

crédito DRI (dificultades financieras de Caja Agraria y cambio de contexto del Programa DRI), lo cual generó una serie de dificultades sintetizadas así:⁷

- se desligó el crédito de la asistencia técnica, en el sentido de que se eliminó la planificación del crédito, la preselección de usuarios y el seguimiento al crédito por parte de las entidades de asistencia técnica.
- La Caja Agraria sustituyó la planificación del crédito por un formulario sencillo, que es diligenciado por los funcionarios de la Caja; por lo tanto, las entidades de asistencia técnica ya no intervienen en la preselección y programación del crédito, y el usuario va directamente a la Caja.
- La Caja se restringe a entregar el crédito y verificar los requisitos bancarios del usuario. No le imparte recomendaciones técnicas ni recibe los patrones de costos.
- La Caja se limita a enviar a la entidad de asistencia técnica la relación de usuarios a quienes ha otorgado crédito.
- Ha desaparecido la programación concertada del crédito en los Comités Departamentales.

La Caja intentó sustituir el sistema anterior de AT por uno nuevo: la Extensión Dirigida a Objetivos (EDO) a partir de 1988, el cual fue desmontado en 1991 ante dificultades financieras de la entidad y las nuevas orientaciones sobre la AT que pasaban esa

⁷ Martha Alicia Duque, *op.cit.*

responsabilidad a los municipios, en el caso de los pequeños agricultores.

Este crédito funcionaba a través de un contrato que hacía el DRI con Caja Agraria y otro con el ICA. En el primero, la Caja otorgaba recursos ordinarios a los usuarios DRI con algunas especificaciones y preferencias, especialmente un subsidio mayor, atención más rápida, y la sola firma del usuario. El DRI pagaba a la Caja un porcentaje por la administración y corría con la responsabilidad de la cartera que se perdía, de acuerdo con la cuenta que le pasara la Caja cada año (una especie de Fondo de Garantías). El Fondo DRI también reconocía a la Caja el diferencial de intereses entre los que regían para el DRI y los de los créditos ordinarios. La Caja participaba en los comités municipales con un funcionario coordinador que ayudaba a la selección de los usuarios. El ICA, mediante recursos del DRI, prestaba la asistencia técnica (junto con secretarías de agricultura), planificaba las fincas, hacía investigación, transferencia y ajuste tecnológico.

EL CREDITO SUPERVISADO DEL INCORA

Este crédito surgió como una necesidad de ofrecer servicios complementarios a los usuarios de la reforma agraria. El crédito era para subsistencia y mejoramiento de las condiciones de vivienda, y la AT agrícola se combinaba con una AT social. Este sistema de crédito funcionó entre 1962 y 1990 y manejaba dos programas: uno con la Caja Agraria y otro con el Banco Ganadero, éste destinado exclusivamente a financiar ganado bovino, el cual se entregaba en especie. El INCORA manejaba los recursos en fideicomisos con la Caja Agraria y con el Banco Ganadero.

Todo el crédito se basaba en una planificación de la finca por el término de un año, en la cual participaba el usuario. El interesado formulaba la solicitud al

funcionario de la Zona de Crédito. Si cumplía los requisitos, los técnicos del INCORA practicaban una visita al predio para planificar conjuntamente con el interesado la unidad de explotación. Realizada la planificación, ésta se presentaba a los comités de crédito para estudio, concepto y decisión. Se determinaba el monto de crédito que se requería después de considerar lo que podía aportar la familia.

El sistema estaba descentralizado dependiendo de los montos de crédito. A nivel local operaba un Comité de Zona de Crédito del INCORA, en el que participaba el Jefe de Zona de Crédito, el Director de la Caja Agraria, dos representantes campesinos y los técnicos del INCORA que eran asesores del Comité.⁸ Este Comité otorgaba cupos individuales de crédito de manera autónoma. Según los montos del crédito, había una jerarquización en las aprobaciones: el Jefe de Zona, luego el Gerente Regional, el Subgerente de Asentamientos y la Junta Directiva del INCORA.

Los recursos se entregaban al usuario por cuotas, de manera que para entregar la segunda el asistente técnico presentaba la información de supervisión del uso de la primera cuota. De esa manera, el usuario tenía AT durante toda la vida del proyecto.

Todos los créditos que entregaba el Instituto estaban ligados a la prestación de la AT, la cual, fuera estatal o privada, era ofrecida por profesionales inscritos y supervisados por el ICA. La estatal era gratuita y no requería contrato previo para su prestación. El INCORA hacía una interventoría con sus profesionales para garantizar que el servicio prestado por ellos fuera eficiente y oportuno.

⁸ INCORA-Banco Ganadero. *Manual Operativo. Programa Fondo Rotatorio Banco Ganadero-INCORA*, junio de 1987. Ver además, INCORA, Subgerencia de Asentamientos Campesinos, *Manual de Normas y procedimientos del Programa de Crédito del INCORA*, septiembre de 1987.

El INCORA manejaba dos tipos de asistentes: los profesionales, que elaboraban la planificación de las fincas y establecían metas técnicas, y los técnicos de nivel intermedio, que tenían la mayor formación en extensión rural, supervisaban los créditos a través de visitas permanentes a los predios, realizando así un control de inversiones, seguimiento a la cartera, recordatoria de vencimientos, etc. Semanalmente, pasaban al Jefe de Zona informes sobre los problemas existentes, lo cual permitía a los profesionales hacer visitas para sugerir soluciones técnicas. El Banco Ganadero hacía por su lado el control de inversiones, mientras la Caja Agraria poco se ocupaba del asunto. Los supervisores enviaban copias de su informe a los bancos.

En el INCORA, los créditos se garantizaban con prenda agraria. Los créditos que se vencían se los reconocía el INCORA a La Caja Agraria o al Banco Ganadero. En el contrato con el Banco Ganadero, el INCORA aportaba el 50% de los recursos y el Banco el otro 50%, pero como éste tenía acceso a redescuento, sólo ponía el 17% de recursos propios. La cartera morosa hasta 1989 no pasó en promedio del 10%, luego se aumentó a 22% al desmontarse el sistema en el cual el INCORA otorgaba créditos, y al entrar en operación el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO); muchos usuarios no pagaron porque sabían que mientras empezaba a operar FINAGRO, no iban a tener recursos.

El INCORA llegó a tener 450 supervisores y 180 profesionales de campo. Se usaba un profesional por cada 5 supervisores y cada supervisor atendía hasta 80 usuarios, aunque en la práctica estas normas no se cumplían sino parcialmente. El número de usuarios atendidos ascendió a unos 130.000.

Como resultado de la experiencia, se formaron muchos empresarios pequeños y medianos; los usuarios

participaron en los aumentos de productividad y se incrementó el nivel de vida. Hubo problemas como el saturamiento de crédito a los usuarios; se hizo evidente la inconveniencia de poner a una entidad que no es especializada en crédito a manejar aspectos financieros: se pudo observar que se gasta mucho tiempo en sacar adelante a los usuarios más pobres y que para éstos el crédito no es más que un recurso para su subsistencia; de otra parte, se descuidaron los aspectos relacionados con la comercialización. Hizo falta información y estadísticas para orientar el crédito. No se les enseñó a los usuarios a utilizar sus productos ni a buscar otros valores agregados; primaba la concepción de la agricultura como una actividad primaria.

EL SERVICIO INTEGRAL DE ASISTENCIA TÉCNICA DEL BANCO GANADERO

El Banco Ganadero diseñó a partir de 1987, cuando se creó la Vicepresidencia de Fomento, un Plan Nacional de Fomento en el sector pecuario con asistencia técnica, para hacer transferencia de tecnología con una serie de servicios complementarios. Se había llegado a la conclusión de que el servicio de AT aislado sin una intencionalidad no generaba efectos en los productores, ni beneficios al banco. La capacidad de los técnicos del banco empezó a mejorar y a actualizarse a través de convenios con las universidades y entidades regionales. Antes no había concordancia entre la asistencia técnica y el programa de crédito. El proceso que se realiza hoy es el de identificar el fuerte de la demanda, y, según la localización, se ofrecen programas de apoyo con acciones de transferencia tecnológica de tipo regional.

El banco creó el Servicio Integral de Asistencia Técnica, SIAT, a través de un monitoreo computarizado de fincas, y cuando ya se había establecido un Plan Nacional de Fomento y Capacitación. El SIAT lleva sólo dos años y atiende 250 fincas. No se le cobra al usuario más del 2% del

valor del crédito. Los técnicos del banco hacen el catastro electrónico de las fincas y se subsidia el 50% del análisis de laboratorios. El SIAT tiene apoyo de especialistas y los ganaderos participan en círculos de su categoría donde se realiza un intercambio tecnológico.

Se atienden fincas que no tengan más de 1000 cabezas de ganado bovino y que no estén más allá de 50km del técnico. Se atienden ganaderos accesibles y clientes del banco. Los clientes reciben subsidio o el equivalente a 30% del valor del servicio, que es cobrado integralmente a los no clientes. El ganadero se compromete a usar su finca como vitrina para hacer días de campo.

Los técnicos están capacitados para interpretar los datos que se almacenan en computadora y deben saber explicarlos a los clientes. De los 70 técnicos en campo ya hay unos 40 capacitados; aproximadamente 150 trabajan en oficinas. Tienen una buena infraestructura y tratan de trabajar con técnicos jóvenes recién salidos de la universidad.

La asistencia técnica se relaciona con el área bancaria en el sentido de que todos los ingresos que genere van a la sucursal como parte de sus entradas, lo cual permite saber si usa eficientemente su infraestructura.

El SIAT es un ejemplo de cómo un banco puede ofrecer un servicio especializado de asistencia técnica a sus clientes subsidiando un porcentaje pequeño del mismo, ayudando así a la transferencia de tecnología, y manteniendo un control eficiente de las inversiones. El control de inversiones se hace por muestreo en no más de 10% a 15% de los clientes, pues el Banco piensa desmontar el control porque los datos que maneja de los clientes son muy buenos, aunque los clientes nuevos se miran todos.

Esta experiencia conduce a preguntarse si a un banco le conviene involucrarse en el ofrecimiento del servicio de asistencia técnica. La respuesta obvia es que ello es conveniente hasta donde la asistencia apunte lo bancario y si el servicio es muy especializado y no tiene competencia en el mercado. Aquí queda claro que el servicio de AT conduce al crédito y no al contrario.

PAPEL DEL ICA EN LA AT OBLIGATORIA

Al ICA se le encomendó la labor de supervisión del servicio de AT en los créditos de fomento, y puede decirse que, en general, ha cumplido con sus labores de apoyo en capacitación y actualización de los técnicos y en la reglamentación de la supervisión del servicio. Lo mismo no puede decirse respecto al ofrecimiento de soluciones tecnológicas a todas la demandas presentadas por los agricultores.

El Instituto adoptó una serie de reglamentaciones a partir de la Ley 5a. que se concretaron finalmente en las Resoluciones 2.233 y 2.652 de 1987. Sin embargo, hoy en día han cambiado algunos aspectos con la creación del SINTAP⁹ (Sistema Nacional de Transferencia de Tecnologías) y la prestación del servicio de AT gratuito para pequeños productores por los municipios, a través de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica, UMATAS.¹⁰

⁹ El SINTAP fue creado mediante el Decreto 1.946 del 30 de agosto de 1989, reglamentario de los Decretos Leyes 077 de 1987 y 501 de 1989. Posteriormente, algunos artículos del 1.946 fueron modificados por el Decreto 2.379 del 21 de octubre de 1991.

¹⁰ Las UMATAS fueron creadas por el Decreto Ley 077 de 1987 para que los municipios presten el servicio de asistencia técnica a los pequeños productores, sea directamente o a través de contratos con entidades especializadas. A partir del 31 de diciembre de 1992 todos los municipios deberán tener constituidas las UMATAS y asumir el servicio de AT gratuito para los pequeños productores que defina el Ministerio de Agricultura. El ICA continuará supervisando este servicio, pero deja de prestar la AT directamente, al igual que todas las entidades del sector

Todo usuario de crédito de la Ley 5a. debe inscribir en el ICA el proyecto de crédito con el contrato de Asistencia Técnica (por inscripción del proyecto en el ICA se cobra \$Col. 33 ha/semestre); de esa manera el ICA sabe a quién supervisar, dónde y para qué. A su vez, los profesionales que prestan el servicio, sean particulares o de entidades oficiales, deben inscribirse en el ICA para poder prestar el servicio de AT.¹¹ Al año se están inscribiendo entre 40.000 y 50.000 proyectos, lo cual constituye un papeleo enorme para el ICA. Cada tres años se renuevan las inscripciones de los profesionales y se cobra \$ 1300 por cada renovación y \$ 2500 si se trata de una primera inscripción; las Unidades y Sociedades pagan \$ 6750 en ambos casos.

En el ICA, la supervisión se hace, en el caso de la ganadería, por número de proyectos (requiere menos visitas) y en agricultura, por área. En lo pecuario cada asistente técnico puede atender hasta 32 proyectos, pero el CRECED¹² puede modificar este

agropecuario (en especial la Caja Agraria, el Banco Cafetero, el INCORA, el ICA y el INDERENA).

¹¹ Ver Resolución 2.233 del 2 de septiembre de 1987 del ICA, la cual derogó otras resoluciones anteriores que regulan las funciones del Instituto y las responsabilidades de los asistentes técnicos y de las entidades crediticias en materia de asistencia técnica y control de inversiones. En el ICA hay unos 11.000 profesionales inscritos para AT agrícola y unos 7.200 ejecutivos, de los cuales sólo un 25 % son activos o prestan el servicio. En 1991 se inscribieron 47.368 proyectos en el ICA. Por año se inscriben en el ICA entre 300 y 400 profesionales, y más o menos el 50% mantiene su carnet vigente.

¹² El CRECED, Centro Regional de Extensión, Capacitación y Difusión Tecnológica, es una especie de unidad microregional del ICA que permitió fusionar la investigación (validación y ajuste) y la transferencia de tecnología. En los CRECED participan los agricultores para orientar al ICA en esas labores de acuerdo con las necesidades de la región. Fueron creados a mediados de 1987.

número dependiendo de la oferta de profesionales, de la dispersión de las fincas, etc. Son 66 CRECED donde teóricamente debe haber por lo menos dos supervisores uno en agricultura y otro en lo pecuario. En agricultura se permite atender entre 400 y 1000 ha., aunque el promedio esté en unas 200 ha. por asistente, lo cual es insuficiente para la subsistencia de los asistentes, viéndose obligados a dar AT a agricultores que no tienen crédito del FFAP. Antes, las regionales del ICA fijaban las áreas y proyectos del asistente para supervisión, hoy lo hacen los CRECED y son ellos los encargados de la supervisión.

El ICA supervisaba antes hasta el 30% de los proyectos por muestreo dirigido; hoy apenas lo hace en un 10% por falta de personal y de recursos, es decir, en la práctica la supervisión es deficiente y la obligatoriedad de la AT se ha convertido más en un requisito formal para obtener el crédito. Las sanciones en supervisión consisten en la suspensión por seis meses a los asistentes técnicos, o la cancelación definitiva del permiso para prestar el servicio. Ha faltado más agresividad del ICA con información hacia los agricultores para que éstos pongan las quejas de las deficiencias del servicio, pero como a muchos agricultores lo que les interesa es conseguir el crédito, no se vuelven a ocupar de la AT.

Uno de los problemas notorios es la descoordinación entre el ICA, los bancos y el FFAP, pues éstos no le envían información al ICA para facilitar la supervisión (datos básicos, plan técnico, la explotación), y los bancos no le piden informes al ICA porque no les interesa. A veces entregan créditos con asistentes que no tienen autorización. A veces el ICA comprueba que no se sembró para lo que el banco había prestado, pero éste no procede pues le interesa que le paguen. Según la ley, el ICA debe supervisar el control de inversiones, pero nunca lo ha hecho. El FFAP lo hacía en parte; ahora la tarea le corresponde a FINAGRO, pero este no tiene personal para ello.

El ICA opera la supervisión a través de la Subgerencia de Transferencia de Tecnología en una de sus cuatro Divisiones, que es la de Capacitación y Asesoría, la cual tiene, a su vez, tres secciones: capacitación, asesoría a pequeños productores y normalización y supervisión de AT.

PROBLEMAS DE LA OBLIGATORIEDAD DE LA ASISTENCIA TÉCNICA

- Algunos aspectos los rebasó la práctica, como el intento de imponer la formación de sociedades de Asistentes Técnicos, negando el ejercicio individual de las profesiones.
- El intento de regular los precios de servicios de los profesionales, fijando el 2% del valor del crédito como tarifa máxima para la AT y el CI, condujo a desmejorar la calidad del servicio. Fue el mercado el que impuso las normas. En la práctica, el 2% se aplica a la AT y el control de inversiones se descuidó por parte del intermediario financiero.
- La banca y el usuario han llegado a ver la AT, no como un servicio para mejorar la productividad y el ingreso, sino como un requisito para acceder al crédito. El agricultor paga por la elaboración del proyecto y firma el contrato de AT con el asistente, y no se vuelven a ver.
- También falló la responsabilidad que se les asignó a las entidades financieras de fomento de prestar el servicio de AT; sólo el Banco Ganadero conformó un departamento técnico para ello y el Banco Cafetero, a través de la Subgerencia Técnica de la Federación Nacional de Cafeteros. La Caja Agraria sólo lo hizo a partir de 1988, cuando se desmontó el contrato con el Fondo DRI, sin mayores éxitos, y el INCORA montó sus servicios de crédito supervisado, pero la Caja Agraria se

despreocupó de los créditos que otorgaba en sus contratos con el INCORA, pues este le pagaba la cartera vencida.

- Las sociedades de Asistencia Técnica multidisciplinarias no operaron porque el crédito terminó otorgándose más por líneas de producción y no para una explotación integral. Hoy se busca involucrar más a las asociaciones de profesionales con un código de ética, en coordinación con las agremiaciones de productores. A los primeros les interesa hacer valer su profesión y que el Estado les brinde oportunidades de empleo con una AT obligatoria; a los segundos, que haya la prestación del servicio, que sea eficiente y no oneroso. En algunas zonas, las asociaciones fijan tarifas y regulan el valor del servicio.

- El servicio de AT fue exitoso en los años setenta y se extendió a un gran número de productos y a la ganadería. Para los agricultores más avanzados se convirtió en una necesidad. En los años ochenta, disminuyó la calidad de los servicios por la crisis de la agricultura y la disminución de recursos de las instituciones estatales.

- Las facultades de agronomía no han hecho esfuerzos por cambiar la formación de los profesionales hacia una capacitación que les permita ofrecer una asesoría técnica integral. Hay una separación entre las facultades de las universidades que forman los profesionales y el servicio de AT. No salen preparados para atender a ese mercado y los explotan los antiguos asistentes como ayudantes mientras aprenden. Los profesionales siguen muy limitados a recetar dentro de un patrón tecnológico costoso y que deteriora los recursos naturales. Las transnacionales practican estímulos a los técnicos, los cuales se convierten en agentes de ventas de agroquímicos.

- El ICA acusa insuficiencias en su equipo tanto técnico como humano para realizar la labor de supervisión del servicio.
- En un principio, el servicio de AT se miraba como una obligación y un costo extra en los cultivos sin aparente reciprocidad, pues muchos productores consideraban que su propia tradición empírica y experiencia ofrecían mayores seguridades de amparo en inversiones de campo cuantiosas, comparadas con la asesoría de técnicos sin mucho conocimiento del medio agrícola o inexpertos.¹³ Ello cambió con el tiempo, y hoy es difícil que un agricultor se arriesgue a invertir si no cuenta con la AT.
- En muchos casos, el servicio no era integral, las relaciones entre técnico y agricultor eran, muchas veces, protocolares y muchos agricultores eran escépticos sobre la eficacia e imparcialidad del ICA para entender sus quejas o dirimir conflictos.
- El querer unir la AT al CI desvió los objetivos de la asesoría, lo cual posteriormente se rectificó (algunos usuarios veían al técnico como un representante del banco que iba a la finca a controlar la inversión). Desde un comienzo no se delimitaron bien dos labores que son complementarias: el estudio de factibilidad de un proyecto para presentar un programa al prestatario y la asesoría posterior en el seguimiento del proyecto.
- Entre directores de oficinas de bancos, o de la Caja Agraria y asistentes técnicos, se presentan comisiones cuando, por ejemplo, el proyecto de un

¹³ Ver Ricardo Buenaventura Pinedo, La Ley 5a. de 1973, su origen, el componente de asistencia técnica, su aplicación y metas organizadas. In Seminario Internacional, *op. cit.*

agricultor que haya escogido a su propio asistente es rechazado por el director de la oficina del banco o de la Caja, recomendando a seguir a un amigo suyo, con quien después divide el valor del servicio.

REFLEXIONES FINALES

El crédito vinculado a la asistencia técnica en Colombia se fue perfeccionando de manera gradual desde los años sesenta. La AT fue declarada obligatoria para que los agricultores comenzaran rápidamente un proceso de modernización y aprovecharan así el desarrollo de la infraestructura tecnológica que montó el país a partir de los años sesenta. Esa obligatoriedad también estaba relacionada con el interés de los bancos de recuperar los créditos otorgados. Para los pequeños agricultores que recibían créditos más subsidiados que los medianos y grandes, la obligatoriedad de la AT era aún más evidente, pues se requería que hicieran un buen aprovechamiento de los recursos y que se capacitaran para manejar la agricultura con criterios modernos de uso de la tecnología.

En todas las experiencias de programa de crédito aparece siempre la planificación de las fincas como requisito para que el crédito tenga resultados efectivos y se pueda aplicar los desarrollos tecnológicos de manera adecuada y gradual. Siempre el contrato de AT estaba vinculado a una planificación de la finca. De otra parte, la participación de los usuarios en la planificación de la finca y en el seguimiento al crédito a través de los Comités locales de crédito fue un avance importante porque estimulaba y comprometía al agricultor y lo hacía más responsable. Es difícil desarrollar sistemas de crédito si no hay participación de los usuarios en los aspectos básicos que los afectan.

La asistencia técnica obligatoria funciona bien cuando existe un organismo de investigación y

transferencia que tiene ofertas tecnológicas adecuadas a las demandas de los agricultores, y cuando está en condiciones de capacitar y actualizar a los asistentes técnicos. El aumento de eficiencia del servicio depende de la supervisión de la AT, de la confianza y credibilidad granjeadas por las instituciones y sus profesionales, y de la participación de los agricultores en las decisiones regionales sobre prioridades de investigación y transferencia de tecnología.

Un sistema de crédito ligado a la asistencia técnica funciona bien en términos de sus resultados y su eficiencia, si las entidades que prestan el servicio de AT establecen buenas comunicaciones con los bancos y viceversa. A ello podría agregarse la necesidad de una vinculación más estrecha entre los bancos, las entidades de investigación y transferencia de tecnología, las agremiaciones de profesionales y las universidades.

La fijación de tarifas para el cobro de la asistencia técnica y el control de inversiones como porcentaje del valor del crédito crea dificultades prácticamente insalvables. Estas tarifas deberían ser pactadas libremente entre las partes, pero sobre el valor del proyecto, o por hectárea asistida. Si se regula con una tarifa baja, la calidad del servicio se deteriora de manera apreciable. El 2% debería ser un mínimo sobre el valor del proyecto.

Cuando se liberan las tasas de interés y se aumenta la disponibilidad y oportunidad de acceso al crédito, se pone en duda la obligatoriedad de la asistencia técnica, pues el agricultor que obtenga crédito debe ser capaz de competir en el mercado sin subsidios en las tasas de interés, haciendo uso pleno de la tecnología disponible. Ello supone que en el mercado exista una buena oferta tecnológica y competencia entre sus asistentes técnicos. En este caso, tampoco tiene mucho sentido que los bancos se comprometan a prestar el servicio de AT o se les

obligue a ello. Un buen sistema de control de inversiones (el cual no debe ser obligatorio sino selectivo a juicio del prestamista) le permitiría a los bancos inducir libremente a los agricultores a contratar AT. La obligatoriedad de la AT se puede mantener en el caso de los pequeños agricultores por el normal atraso tecnológico en que están, pero este servicio debe ser costado por el Estado, ya que, en general, estos agricultores no tienen capacidad de pagar la AT. De todas maneras, a los bancos les debe interesar que el usuario de crédito tenga AT para garantizar la recuperación de los desembolsos.

No parece muy conveniente que las entidades de crédito presten directamente la asistencia técnica, porque se convierten en simples colocadores de crédito, y los asistentes, funcionarios del banco, pueden inducir a los usuarios a involucrarse en proyectos inconvenientes o inadecuados a su circunstancia. Es aconsejable que los bancos mantengan sus Unidades de Asistencia Técnica, pero con asistentes particulares contratados y pagados por el propio banco, que deduciría esos montos del valor del préstamo.

La experiencia ha mostrado grandes dificultades para que los agricultores le paguen a los asistentes lo convenido. Los bancos hasta ahora se han marginado, en general, de la deducción del valor de la asistencia, y si lo han hecho es sólo para el primer desembolso del crédito.

Los contratos de asistencia técnica deben ser firmados a un año de plazo y ser prorrogables, para que el asistente no se sienta inseguro y pueda al agricultor utilizar criterios de elegibilidad frente a los asistentes. Pero la asesoría debe mantenerse durante toda la vida del proyecto o la vigencia del crédito.

El servicio de asistencia técnica debe tender a ser integral, atendiendo a los aspectos económicos, administrativos, financieros, técnicos y sociales sin

descuidar los recursos naturales y la preservación del medio ambiente. Ello requiere equipos multidisciplinarios y profesionales con una formación técnica muy amplia.

Es conveniente separar la asistencia técnica del control de inversiones, haciendo que la primera sea costeadada por el usuario y la otra por el banco. El banco debe vigilar sus inversiones y asegurarse de que el agricultor contrate libremente la AT. La supervisión no debe ser tan sólo de vigilancia, sino que también debe buscar cubrir capacitación y apoyo a los asistentes técnicos.

Con la excepción de la Caja Agraria y algunas cooperativas, las demás entidades que otorgan créditos a la agricultura no se han preocupado por captar y movilizar el ahorro rural. Por ahorro rural se entiende no solamente el ahorro del pequeño productor agrícola, sino el de los diversos actores de la economía rural, incluidos los comerciantes, transportistas y otros. Dicho ahorro tampoco es solamente el que proviene del sector productivo agropecuario ni se utilizaría necesariamente en el mismo sector. Los intermediarios financieros rurales o que atienden a la agricultura deberían poner más atención a los mercados financieros rurales, promoviendo el ahorro entre sus clientes y demás población de la región o zona, para disponer de recursos que permitan financiar el desarrollo rural local y regional con fondos de las mismas regiones.

EL CREDITO AGROPECUARIO Y EL DESARROLLO RURAL EN COLOMBIA

Ricardo Vargas del Valle*

CONTEXTO HISTORICO

El Programa DRI

El Programa DRI en Colombia surge en 1976, durante el gobierno del presidente Alfonso López Michelsen,¹ como respuesta parcial a los muy modestos resultados alcanzados por la reforma agraria, que a la postre, se presentaba como la principal acción del Estado para el desarrollo rural campesino.

Esta política se adopta mediante la aprobación por parte del CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición-PAN y del Programa de Desarrollo Rural Integrado-DRI. A éste último se le asignó el papel fundamental de fortalecer la capacidad productiva del campesino para aumentar la oferta de alimentos básicos,² el autoconsumo familiar e

* Economista agrícola, asesor del Ministro de Agricultura de Colombia y Director del Programa de Modernización y Diversificación del Sector Agropecuario. Consultor internacional en desarrollo rural, fue Gerente General del Fondo DRI de Colombia (1988-1990). El autor agradece la valiosa colaboración de Raúl Castro en la elaboración del presente trabajo.

¹ Presidente liberal que gobernó el país entre 1974 y 1978.

² Con ello se buscaba la estabilización de los precios de los alimentos consumidos por los sectores populares urbanos.

incrementar el ingreso y la calidad de vida de las familias campesinas.

Con los programas PAN y DRI, se buscaba enfrentar en forma integral el problema de la desnutrición de los sectores más pobres de la población colombiana, especialmente urbana. Igualmente, responder con un conjunto de acciones que comprendían la producción, el desarrollo social, la infraestructura física y social, la comercialización frente a las actividades aisladas y coyunturales hacia la población rural. En este contexto, el programa DRI se convierte en el instrumento por excelencia de la política agropecuaria para el sector tradicional campesino.³ Además, constituyó la primera tentativa del Estado colombiano para coordinar y racionalizar su acción hacia el campesinado a escala nacional.

Los programas PAN y DRI funcionaron en forma separada durante su primera etapa (Fase I), entre 1976-1981, en la cual dependieron del Departamento Nacional de Planeación (DNP), por su carácter de coordinación multisectorial e interinstitucional. En esta fase, el DRI desarrolló sus acciones en 8 departamentos, compuestos por 213 municipios, agrupados en 21 distritos.⁴

La Fase II del Programa se inició en 1982 en 9 departamentos, cubriendo 12 nuevos distritos. En 1986, operaba en 41 distritos, localizados en 19 departamentos y 1 intendencia, cubriendo un total de 343 municipios.

En relación con la ejecución física, en las Fases I

³ Fajardo, Darfo *et al.* (1991).

⁴ Fondo DRI. Dirección General. "Fondo DRI en el Plan de Desarrollo 1987-1991", marzo de 1987.

y II, el Programa DRI desarrolló acciones en las áreas de producción a través de los subprogramas de desarrollo tecnológico, crédito agropecuario y recursos naturales; área de comercialización, área de infraestructura (componentes de acueductos, caminos vecinales, electrificación, salud y educación) y, finalmente, el área de desarrollo comunitario.

Durante estas fases de funcionamiento, el programa DRI mejoró notablemente la dotación de la infraestructura socioproductiva, logrando incrementos en la productividad y la producción de alimentos básicos.⁵

En relación con los énfasis específicos que propició el Programa en estas dos fases, se pueden citar explícitamente: la adopción tecnológica y reducción de la brecha existente con la agricultura comercial; los logros socioeconómicos alcanzados por los beneficiarios; el alto grado de integración a los mercados; la importante dotación de infraestructura física y de apoyo a la producción; incrementos en la superficie cosechada y de la propiedad como forma de tenencia de la tierra.

Ahora bien, en los diferentes análisis elaborados sobre las Fases I y II del Programa, se advierte que su acción ha sido dispar entre los distintos componentes y entre los diferentes distritos.

En efecto, los subprogramas de crédito y desarrollo tecnológico dentro del componente productivo y el de vías dentro del componente de infraestructura física, fueron los más exitosos. Los componentes de recursos naturales, agua potable y electrificación rural ocupan lugar intermedio. Los

⁵ Ver Documento DNP-2362-UDA, abril 12 de 1988, cuadro n° 1, pág. 10.

correspondientes a comercialización, educación y salud tuvieron una ejecución muy modesta.

En 1988, el Gobierno Nacional diseñó el Programa de Desarrollo Integral Campesino-PDIC (denominado Fase III), - que se encuentra actualmente en ejecución- en el marco de las reformas político-administrativas y fiscales contenidas en la Ley 12 de 1986 y en el decreto reglamentario 077 de 1987. Esta última norma convierte al Fondo DRI en establecimiento público, adscrito al Ministerio de Agricultura, cuya función principal es la de contribuir al proceso de descentralización y autonomía de los entes territoriales; fijar, con sujeción a las directrices emanadas del Ministerio de Agricultura y el DNP, los lineamientos de política que orientan el desarrollo de la economía campesina e incentivar la participación comunitaria en la toma de decisiones en los niveles locales y regionales.

En esta nueva Fase III, los objetivos del Programa se centran en aumentar la cantidad, calidad y productividad de los activos sociales de los campesinos, de tal manera que se eleve la calidad de vida rural y se incremente la oferta alimentaria del país.

Los componentes del Programa en esta fase son: desarrollo tecnológico (asistencia, ajuste y capacitación), organización y capacitación, recursos naturales (microcuencas, acuicultura), comercialización, mujer campesina, pequeña irrigación, caminos vecinales y acueductos y saneamiento básico.

Si bien en el diseño de esta fase, en 1988, sus objetivos se centraron en el incremento de la productividad de la economía campesina, merece destacarse la nueva función de cofinanciador de programas y proyectos de desarrollo rural con los entes municipales. Con ello, el Fondo DRI adquirió una

función protagónica en la descentralización administrativa y fiscal del Estado Colombiano.

Con la presentación, en 1991, por parte del Gobierno de Colombia, del Plan de Desarrollo "La Revolución Pacífica", se reorientan las políticas dirigidas al sector agropecuario y en especial aquellas que involucran a la economía campesina. En este sentido, se elimina la concepción de la economía campesina como principal productora de alimentos para los grandes centros urbanos según la estrategia de seguridad alimentaria y, por el contrario, se reconoce la necesidad de la dinámica de los mercados en la orientación del desarrollo y crecimiento para la modernización de la economía campesina del país.

Como parte integrante de esta estrategia, el Estado establece una política de eliminación gradual de los subsidios para los pequeños productores campesinos, entre ellos el contenido en el crédito de fomento.

Para ello, se establecen tres grandes estrategias para el sector agropecuario, que están relacionadas con el énfasis en la investigación y el desarrollo tecnológico, el impulso en la construcción de obras de infraestructura física y el desarrollo de programas de capacitación y educación que permitan obtener grandes impactos y externalidades positivas para el desarrollo socioeconómico del país.

El Crédito Agropecuario

La política de crédito para el sector agropecuario, tradicionalmente, ha estado altamente asociada con las fluctuaciones de la política monetaria. En efecto, desde principios de la década del 50 y hasta finales de la del 60, la política monetaria fue utilizada como el principal

instrumento financiero de la economía con propósitos de largo plazo. Se le asignó como objetivo, estimular por la vía del crédito la formación de capital, especialmente en el sector agropecuario. Por medio de ella se promovió la intervención del Estado en la fijación del costo del crédito y su asignación entre diferentes actividades.⁶

Como soporte de ese proceso, se promulgó la Ley 26 de 1959 mediante la cual se buscó vincular el ahorro privado a la financiación sectorial con el fin de aumentar las disponibilidades totales de financiación agropecuaria. Dicha Ley obligó a los bancos comerciales a colocar como mínimo el 15% de sus depósitos a la vista y a término en operaciones de fomento agropecuario, a través del otorgamiento de préstamos a plazos y tasas de interés preferenciales.

Desde finales de los años 60 y principios de la década del 70, la política monetaria estuvo orientada al manejo de la oferta de dinero y tuvo mayor independencia de la política crediticia. La característica de este período es que se da mayor libertad para la determinación de las tasas de interés y la reducción de las inversiones forzosas del sistema financiero.

Mediante la Ley 5^a de 1973, se creó el Fondo Financiero Agropecuario-FFAP, entidad que centralizó los recursos crediticios al sector, sumando los provenientes de la Ley 26 y los del Fondo Financiero Agrícola-FFA. Esta nueva modalidad de crédito de fomento amplió su radio de acción a cultivos anuales, semipermanentes y a la ganadería. Además, ligó el crédito a la contratación de la asistencia técnica, con miras a lograr un uso más eficiente de los recursos. De esta manera se buscó adecuar los instrumentos crediticios al incremento de la productividad del agro.

⁶ Arango, M. *et al.* (1991).

No obstante, dicha política benefició prioritariamente a los productores comerciales, debido al mayor y más fácil acceso a los recursos que éstos poseían .⁷

En síntesis, se puede señalar que la política monetaria afectó en mayor medida a los campesinos. En efecto, el crédito del FFAP descendió a una tasa del 0.7% anual en términos reales entre 1975-1984, y el área financiada bajó de 769.100 ha. a 720.000 ha., mientras la zona cubierta por la Caja Agraria disminuyó a una tasa del 7.6% anual en el mismo período.

A principios de la década de los ochenta, la situación económica del país atravesaba una situación crítica que se reflejó en el sector agropecuario, pues la política de estabilización al final de la bonanza cafetera, la sobrevaloración cambiaria que afectó la competitividad de los productos colombianos en el mercado internacional y el acentuado déficit fiscal, ocasionaron una situación desfavorable para el sector agropecuario. Esto conllevó a la reducción del crédito y el incremento de las tasas de interés, lo cual encareció el recurso para los agricultores.

La situación anterior se reflejó en una merma de la participación del crédito total en la actividad económica. En efecto, ésta pasó del 31.1% en 1970 a 18.2% en 1985, mientras la participación del PIB agropecuario pasó del 24.5% al 21.0% en esos mismos años.⁸

Ahora bien, las principales entidades que tradicionalmente financiaron el sector agropecuario fueron el FFAP y la Caja Agraria. Adicionalmente, se

⁷ Arango, *ibid.*, p.148.

⁸ Arango, M. *op. cit.*

constituyeron en apoyos financieros del sector los bancos Cafetero y Ganadero, la corporación COFIAGRO y otras entidades que aunque no tenían la función propia de las entidades financieras, concedían créditos especializados como el DRI, INCORA y PRODESARROLLO.⁹ Los recursos de estas últimas entidades se originaron en inversiones forzosas de las entidades especializadas de crédito, a las cuales se les imponía la adquisición de títulos valores en proporción al crédito que otorgaban o a los depósitos captados. Tales inversiones forzosas se captaron mediante la adquisición de títulos clase A, bonos Caja Agraria (Ley 90/48) y bonos del Gobierno (Ley 21/63).

El EFAP y la Caja Agraria delimitaron muy bien sus beneficiarios: la agricultura comercial y la economía campesina (pequeños y medianos productores) respectivamente.

El FFAP establece la política de crédito global y suministra una parte importante del financiamiento del sector a través de los bancos y corporaciones y es administrado por el Banco de la República. La Caja Agraria por su parte ejecutó las políticas de crédito establecidas por las autoridades monetarias, las cuales tradicionalmente estuvieron orientadas al fomento de la producción de los alimentos que mayor peso tenían en la canasta familiar.

La precaria situación que ha caracterizado al crédito para la economía campesina se refleja en su baja cobertura. De las 1 380 000 familias de pequeños productores (menores de 20 ha.) y campesinos sin tierra, sólo el 24% tiene acceso al sistema financiero

⁹ El crédito DRI fue manejado por la Caja Agraria entre 1976-1988, año en que desapareció. PRODESARROLLO es un programa al interior de la Federación de Cafeteros que impulsa la diversificación en zonas cafeteras.

formal. La gran mayoría restante acude a los sistemas informales locales y regionales, los cuales, si bien presentan mejor accesibilidad al pequeño, mantienen tasas de interés considerablemente superiores.¹⁰ En efecto, aunque los pequeños productores continúan produciendo la mayor parte de los alimentos del país (57.6% del total), tan sólo captan el 40% del total del crédito institucional agropecuario.

Dentro del sistema formal, la Caja Agraria tradicionalmente ha participado aproximadamente con el 50% del crédito agropecuario total. En la actualidad dicha entidad acusa una reestructuración profunda con base en las políticas de modernización y apertura del aparato estatal.

Históricamente, el crédito al pequeño productor se ha caracterizado por el bajo monto por usuario (\$Col. 500.000, o sea cerca de US\$ 1.000, en el año 91) y en su utilización en las urgencias del corto plazo. En general, en 1980 del crédito agropecuario total el 55.8% era de corto plazo y el 22.9% de largo plazo (más de 8 años). Para 1991, al corto plazo se destinó el 65.1% y para el largo plazo, tan sólo el 4,8%, lo que indica una baja capitalización del campo y un desestímulo a las actividades de largo plazo.

Recientemente y con el objetivo de incrementar la oferta del crédito y lograr la unificación de criterios y acciones en dicha materia, se creó mediante la Ley 16/90 el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, el cual regula a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) todas las operaciones de crédito agropecuario en el país.

¹⁰ Ver Machado, Absalón; LLano, Anibal. "Sistemas alternativos de financiación para los pequeños productores en Colombia". IICA. Santafé de Bogotá, 1992.

EL CREDITO DRI

Aspectos generales de política y origen

Con la estructuración, en 1976, del Programa de Desarrollo Rural Integrado-DRI en Colombia se reorientó la política específica hacia los campesinos. Se integraron las diferentes acciones para el desarrollo rural con énfasis en el aspecto productivo y el propósito de satisfacer la creciente demanda por alimentos de los centros urbanos.

Los instrumentos utilizados para cumplir dichos propósitos fueron la asistencia técnica, el crédito, la construcción de infraestructura social y de apoyo a la producción y la organización y capacitación. Mediante estos instrumentos se pretendió lograr tres objetivos básicos: incrementar la producción agropecuaria especialmente de productos de consumo masivo, elevar el nivel de vida de los campesinos mediante la prestación de servicios básicos, y facilitar a los campesinos el acceso a los mercados de bienes y servicios.

En este contexto, el subprograma de crédito agropecuario adquirió gran relevancia, dado que las estrategias de productividad del sector agropecuario se ajustaban a la política macroeconómica de la época, la cual pretendía satisfacer la demanda interna de alimentos, producto del proceso de migración campo-ciudad y del auge de la industria y la construcción.

Aunque la Caja Agraria y el FFAP se habían distribuido la atención a la economía campesina y el sector de agricultura comercial respectivamente, se presentó una variante con el Programa DRI que consistía en el otorgamiento de un subsidio a los campesinos al establecerse los intereses por debajo de

El Crédito Agropecuario y el Desarrollo Rural en Colombia 91
las tasas comerciales.

La entidad ejecutora del subprograma de crédito fue la Caja Agraria, a través de la cual se orientó el financiamiento de la producción agrícola y pecuaria y con menor énfasis el mejoramiento de vivienda. El otorgamiento del crédito era precedido por una planificación de la finca que consultaba la estrategia de producción en sus aspectos técnicos, económicos y financieros en el corto o mediano plazo. Esta labor era realizada por las entidades extensionistas de la asistencia técnica como INCORA, ICA y Secretarías de Agricultura.

Fuentes de financiamiento

En la Fase I, los fondos para el subprograma de crédito se originaron en los recursos propios de la Caja Agraria y en los reintegros provenientes de las amortizaciones de los respectivos créditos. Como contraprestación la Caja recibió de parte del Gobierno Nacional el reconocimiento de los porcentajes de las tasas diferenciales efectivas de interés, los gastos de administración y la castigada cartera del subprograma.

En la Fase II, se otorgó el crédito con los recursos propios de la Caja Agraria. Sin embargo, los reconocimientos pactados se efectuaron con los recursos provenientes de los empréstitos internacionales BID y BIRF según el área de ejecución.

Tasas diferenciales de interés

El reconocimiento de las tasas diferenciales efectivas de interés planteó la necesidad de homologar el rango patrimonial para los usuarios DRI con el existente para los empresarios atendidos por la Caja con recursos ordinarios.

Adicionalmente, los intereses se cobraban por periodos vencidos, como estímulo al usuario, en forma trimestral, semestral o anual, sin considerar la cuantía ni la clase de inversión, ya sea en créditos a corto, mediano o largo plazo, en la siguiente forma (a pesos colombianos de 1978):¹¹

Usuarios con patrimonio bruto (activos)
 hasta \$200.000
 (US\$5.000).....14% anual

Usuarios con patrimonio bruto (activos)
 superior a \$200.000
 (US\$5.000).....18% anual

**CARACTERISTICAS DE LOS CREDITOS
 DRI HASTA 1988.**

Tipo de Crédito	Características	Tasa Interés
Individual	Monto: hasta \$1.500.000	18% con patrimonio hasta \$ 300.000
		21% con patrimonio entre \$ 300.000 y \$ 6.000.000
Asociativo	Monto: \$1.500.000 por el número de usuarios	21% hasta 6 millones

FUENTE: Evaluación General del Programa DRI en Colombia. Volumen I. Universidad Javeriana, 1990.

En caso de mora en el pago de las cuotas pactadas o de los intereses, se cobraba una tasa de interés penal sobre el saldo total desde la fecha de

¹¹ Dólar a \$ Col. 40 y tasa de inflación anual del 29.1%.

vencimiento de la deuda hasta la de pago, es decir, se cobraba el doble de la tasa pactada durante el período de mora, sin exceder en conjunto del 36% anual, entre corrientes y penales.

**NUEVAS CONDICIONES CREDITICIAS DEL
PROGRAMA DRI
II SEMESTRE DE 1988**

RANGO PATRIMONIAL	FFAP ACTIVIDADES	TEA	CAJA AGRARIA
0-\$300.000	Cult. semestrales	21.5%	21.5%
	Corto plazo	22.1%	
	Mediano plazo	25.4%	
	Largo plazo	25.0%	
\$300.000 - \$3.000.000	Cult. semestrales	21.5%	21.5%
	Corto plazo		y
	Mediano plazo	22.1%	24.1%
		25.4%	
\$3.000.000 - \$6.000.000	Largo plazo	25.0%	
	Corto plazo	27.4%	
	Mediano plazo	27.4%	26.7%
	Largo plazo	28.7%	

FUENTE: Evaluación General del Programa DRI en Colombia. Volumen I. Universidad Javeriana, 1990. En 1988, la tasa de inflación del país fue del 24%.

FONDO DE GARANTIAS Y MODALIDADES DE CREDITO

Igualmente, se trabajó con un Fondo de Garantías, con el cual se pretendió cubrir los riesgos en el otorgamiento del crédito DRI. Para el efecto, la Caja Agraria constituyó el Fondo de Garantías con recursos del Gobierno Nacional en la Fase I, y con recursos del crédito externo en la Fase II.

Los gastos de administración (operativos y de inversión) fueron reconocidos por el Gobierno Nacional, hasta por el diez por ciento (10%) del monto del crédito otorgado anualmente por la Caja.

Se utilizaron dos modalidades de crédito: individual y asociativa. El crédito individual se otorgó a personas naturales con el fin de financiar en forma integral las actividades de la empresa agropecuaria, incluyendo la mano de obra familiar. La máxima cuantía financiable fue objeto de ajustes sucesivos, aunque ellos no compensaron la pérdida del valor adquisitivo de la moneda. En 1978 dicha cuantía era de \$400 mil (US\$10.000) y en 1987 de \$1 500 000 (US\$ 5.000). Además, estos montos siempre estuvieron rezagados en relación con los incrementos en los costos de producción.

El otorgamiento del crédito siempre ha considerado un aporte del beneficiario para la financiación de sus costos, el cual se determina de acuerdo con el horizonte de tiempo del crédito: por ejemplo, los de corto plazo se financiaron hasta en un 95% en el primer crédito y hasta en un 85% a partir del cuarto; los de mediano y largo plazo se financiaron hasta en un 85% desde el primer crédito.

Por su parte, el crédito asociativo se otorgaba a cualquier forma de asociación constituida por pequeños agricultores, pescadores, artesanos y trabajadores rurales, para actividades productivas o para obras que directa o indirectamente incidieran en el desarrollo de la comunidad. Similar al crédito individual, el requisito básico para el otorgamiento de este tipo de crédito era su sujeción al servicio de asistencia técnica con sus respectivas planificaciones.

La cuantía máxima financiable se determinaba

multiplicando el número de usuarios del grupo por el valor de la máxima cuantía del crédito individual, sin exceder un tope que para 1978 fue de \$5 millones (US\$120.000) y para 1987 de \$18 millones (US\$36.000). Cuando los grupos tenían una dedicación mixta, su tope de crédito se computaba de acuerdo con los topes señalados para las diferentes actividades que los componían.

En relación con los intereses, cuando se trataba de empresas comunitarias del INCORA, con o sin personería jurídica, sin importar el patrimonio, regía el 14% anual. En créditos a grupos con personería jurídica, se cobraba el 18% anual según el patrimonio de la sociedad (no de los socios). Para los grupos sin personería jurídica, se cobraba el 14% si los integrantes tenían patrimonio inferior a \$200 mil o el 18%, en caso contrario.

Existía una línea de crédito especial para mercadeo cuyos objetivos eran:

- Promover la organización de los campesinos para realizar el mercadeo de sus productos.
- Proporcionar asistencia técnica a las organizaciones de campesinos para desarrollar su capacidad negociadora.
- Diseñar y operar un sistema de información de precios y mercados al servicio de dichas organizaciones.

Las entidades ejecutoras de esta línea de crédito fueron la Caja Agraria y la Central de Cooperativas de la Reforma Agraria-CECORA, que eran las encargadas del estudio e identificación de las zonas, organizaciones y productos potenciales de trabajo, así como de prestar asesoría técnica especializada, con miras a obtener un otorgamiento oportuno de los mencionados recursos.

Desde 1983 se involucra también en el referido subprograma al Instituto de Financiamiento y Desarrollo Cooperativo de Colombia, FINANCIACOOP.¹²

Las formas asociativas que se trabajaron con crédito para mercadeo fueron:

- Asociaciones de productores
- Asociaciones de usuarios
- Grupos precooperativos
- Cooperativas agrícolas
- Empresas comunitarias
- Grupos de beneficiarios
- Explotaciones comunitarias.

Entre las condiciones exigidas a las organizaciones usuarias de este tipo de crédito se tenía en cuenta su composición por un mínimo del 75% de pequeños productores, quienes debían reunir individualmente los requisitos pertinentes. Además, se permitió el acceso al crédito a las entidades cooperativas de segundo grado, es decir, a aquellas asociaciones de cooperativas, cuyo fin era la coordinación de recursos y objetivos para una mejor realización de sus funciones básicas. Estas asociaciones debían estar integradas por un mínimo de 5 cooperativas y el ámbito de su acción podía ser regional o nacional.

Para este tipo de crédito para la comercialización, se financiaron inversiones en capital de trabajo,¹³

¹² Ver *Manual de Normas y Procedimientos para el Crédito de Mercadeo DRI*. FINANCIACOOP-Subprograma de Mercadeo DRI. Bogotá, 1983.

¹³ Capital de trabajo se consideraba el capital para compra de cosechas, empaques, pago de fletes o almacenamiento, pagos por clasificación, costos administrativos y operativos y demás costos de comercialización.

vehículos para transporte de carga, equipos, almacenamiento, clasificación y empaque de productos agropecuarios y de pesca, equipos para agroindustria y construcciones e instalaciones¹⁴ destinadas al mercadeo o la agroindustria. El período de gracia era de 1-2 años, el plazo para los pagos se estableció entre 5-6 años y la forma de amortización fue trimestral o semestral.

Las garantías exigidas para el crédito de mercadeo estaban constituídas por la garantía personal de los socios cuando la suma de los activos de los fiadores cubría por lo menos el valor del préstamo a conceder a la forma asociativa; prenda para respaldar el préstamo o hipoteca para aquellos préstamos que excedían las sumas señaladas para garantías personales.

Para la administración de los préstamos se consideraron las siguientes facultades para el arreglo de cartera: prórrogas, renovaciones, reestructuraciones, capitalización y financiación de intereses, sustitución de deudores, cesiones de crédito, cambio de garantías e inversiones, entre otras. Las prórrogas eran provisionales cuando se presentaban dificultades transitorias para la oportuna amortización de los créditos (retardo en los ciclos de cosecha, mercadeo, etc.). Para las prórrogas definitivas se exigía un informe detallado sobre el estado de las inversiones a la respectiva entidad de asistencia técnica.

Con la vinculación de FINANCIACOOP al Programa en 1983, se introdujeron algunas variaciones al manual de crédito para mercadeo consistente en la constitución de un Fondo de Crédito DRI y de un Comité Ejecutivo de Crédito, cuyas funciones se orientaron a la fijación de las pautas del Fondo, con

¹⁴ Bodegas, oficinas, plantas de acopio, silos e instalaciones para secado y manipuleo.

base en las programaciones anuales de créditos, aprobación de los créditos, supervisión y evaluación de la ejecución del subprograma de crédito para mercadeo.

Las cuantías de los préstamos se fijaron entre \$3 millones y 10 millones de pesos, con plazos entre 1 y 5 años e intereses entre el 18 y el 20%. Adicionalmente, se fijó para la compra de cosechas un otorgamiento de crédito hasta por un 50% del valor de la cosecha que se pretendía adquirir. Igualmente, para los centros de acopio además del estudio de factibilidad se exigía que la cooperativa fuera propietaria del terreno o, en caso contrario, debía aportar por lo menos el 50% del valor del mismo.

PRINCIPALES EVALUACIONES REGIONALES: IMPACTO DE LOS SUBPROGRAMAS DE CREDITO Y DESARROLLO TECNOLOGICO ¹⁵

En general, los impactos del programa están asociados con la focalización de sus ejecutorías y la heterogeneidad regional presente en las economías campesinas objeto de su acción.

Por otra parte, es necesario medir los impactos en forma global, de todo el Programa, y no sólo como efecto de la aplicación de uno u otro componente. No obstante, es de resaltar que los subprogramas (o componentes) de crédito y desarrollo tecnológico se constituyeron en la base del Programa, razón por la cual en muchas regiones al DRI se lo asociaba fundamentalmente con estos dos componentes. En 1988, cuando se desmontó la línea de crédito DRI,

¹⁵ Para esta sección, ver Errazuris *et al.* (1990); Departamento Nacional de Planeación, DNP (1982); Arango, M. *et al.* (1987); y Castro, R. *et al.* (1992)

para muchos campesinos este hecho fue sinónimo de extinción del Programa.

Por las razones anteriores es de interés examinar los resultados de estos dos componentes en contextos regionales. Aquí se resumen los resultados e impactos observados en las siguientes regiones: Santander, Boyacá, Sur del Huila, Oriente Antioqueño y Sincelejo (Sucre) en la Costa Atlántica. Estas áreas son representativas de la zonas andina alta, media y baja y de la zona de la costa Atlántica.

De las regiones señaladas, solamente Huila se incorporó en la Fase II (1982-1989) a partir de un crédito externo del BIRF, mientras que las restantes se incorporaron en la Fase I (1976-1982) mediante financiación externa con el BIRF, el BID y la ACIDI.

Distrito Sur-Huila

Esta región está localizada al suroccidente del país, cuenta con un amplio piso templado, con suelos muy favorables a la ganadería y los cultivos permanentes como el café y la caña panelera.

En efecto, la estructura productiva de este distrito presenta como características generales una fuerte presencia de los cultivos de café y caña panelera que representan aproximadamente el 81% del área del distrito. Estos cultivos se incrementaron, para 1987, en un 138% en relación con la línea de base levantada en 1983. Por el contrario, los cultivos transitorios tales como maíz, frijol y su asocio, disminuyeron el área.

Además, se presentó una tendencia a la sustitución de cultivos asociados por un sistema de policultivos limpios, dinamizados por la expansión e intensificación tecnológica de la caña panelera y el desarrollo de las hortalizas y los frutales.

Se presenta concentración en el tamaño de las unidades de explotación entre 0.1-5 ha. con el 44.5% de las unidades en este rango, disminuyendo al 25.4% y 24.25% en los rangos entre 5.1-10 y 10.1-20 ha. respectivamente. Las unidades mayores de 20 ha. representan el 5.9% del total de unidades de explotación.

En síntesis, lo que se evidencia en esta región es la presencia de una población campesina con arraigo al territorio que se ha consolidado a través del tiempo, lo que ha generado, incluso, la ampliación del minifundio. Todo este proceso estuvo soportado económicamente por los cultivos del café, en especial la bonanza cafetera de 1986, y la caña panelera, la cual también tuvo su bonanza entre los años 1985-1986. Esta situación de bonanza para el mercadeo de los cultivos de café y caña permitió un proceso de acumulación por parte de los campesinos de la zona y en consecuencia un mejor acceso a bienes de capital como tierra, herramientas, compra de ganado y el mejoramiento de la vivienda. Los campesinos que más compraron tierra se ubicaron en el rango de tamaño de 0.1-5 ha. (41.3%). Además, se presentó la tendencia a aumentar el tamaño de la unidad de explotación.

Si bien es cierto que el proceso de acumulación de excedentes se presentó durante la ejecución del Programa DRI, no se puede atribuir totalmente a su acción, ya que en este período tuvieron mucho impacto las bonanzas cafetera y de la caña panelera. No obstante, la cobertura y condiciones del crédito DRI posibilitaron la consolidación de procesos de acumulación.

En este distrito, el crédito DRI se orientó hacia los rangos de tamaño entre 5.1-20 ha. y con una cobertura media por año del 18.8% de los agricultores

El Crédito Agropecuario y el Desarrollo Rural en Colombia 101
del distrito. El crédito fue ascendente entre 1982-1986, estable entre 1986-1988 y descendente en 1989.

Como se puede colegir de los datos mencionados, la introducción de la línea de crédito DRI no contribuyó totalmente a democratizar el acceso al crédito de los agricultores más pequeños (0.1-5 ha.), quienes venían siendo financiados por el gremio cafetero, por ser éstas las áreas óptimas para el cultivo del café, renglón no financiado por el Programa.

La línea de crédito DRI financió durante este período el 40.6% de la producción agrícola, el 38.4% de la producción pecuaria y el 21.0% restante se dirigió a otras inversiones tales como reforestación, piscicultura, construcción y mejoramiento de vivienda, adquisición de maquinaria y electrificación.

La gestión del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) como ejecutor del subprograma de desarrollo tecnológico se orientó a brindar recomendaciones tecnológicas para los cultivos de maíz, frijol y su asocio, cuyos aspectos principales se pueden resumir así:

- Se introdujeron prácticas de labranza mínima y se eliminó el uso de la quema en la preparación del terreno para la siembra.
- Se promovió la selección de semillas mejoradas y se redujo la cantidad de semilla por hectárea.
- Se implantó el uso de insecticidas y fertilizantes agroquímicos.
- Se estableció como meta el incremento de productividad para el maíz en 1.880 kg./ha.

(pasando de 620 a 2.500 kg.), para el frijol en 250 kg./ha. (de 750 a 100 kg./ha.).

Sin embargo, los resultados obtenidos después de 6 años de trabajo no lograron alcanzar las metas esperadas. Los rendimientos se incrementaron por debajo de lo proyectado (maíz 1.250 kg./ha. y frijol 625 kg./ha.) y la adopción de tecnología de producción en general fue reducida debido en gran medida a los altos costos de los agroquímicos y a factores de tipo cultural.

Los incrementos en productividad se evidenciaron fundamentalmente en los cultivos de café y caña panelera como resultado de la dinámica de comercialización que adquirieron dichos cultivos.

Estos incrementos posibilitaron la mayor disponibilidad de ingresos, lo cual no se vió afectado por el incremento en los costos de producción que significaron las recomendaciones tecnológicas adoptadas. Esta mayor disponibilidad de ingresos que representó para 1989 un promedio de \$886 170 pesos anuales en los hogares de los pequeños productores (2.27 salarios mínimos de la época), permitió el acceso a la canasta de consumo de la región, la cual se estableció en \$531 100 pesos de ese año.

Lo anterior indica que el acceso al crédito, las bonanzas de café y caña panelera y los desarrollos alcanzados en ajuste y transferencia de tecnología, lograron impactos en la región. Estos impactos se tradujeron en el incremento de los ingresos reflejo de los procesos de acumulación, los cuales les permitieron a los campesinos una activa capitalización que se expresó en la compra de tierra, vivienda y ganado.

Oriente antioqueño¹⁶

En el Oriente antioqueño, zona montañosa situada al noroeste del país con una presencia importante de población campesina productora de café, el inicio del Programa DRI entre 1976-1978 muestra un aumento del tamaño promedio de la explotación para todos los pequeños productores, debido en parte al alza general de precios agrícolas estimulados durante la bonanza cafetera de 1975-1977. Pero, entre este último año y 1984, se observa, por el contrario, una reducción en el tamaño de la unidad productiva, pasando de 5.2 ha. a 4.7 ha. para los beneficiarios directos. Esta situación evidencia el alto grado de concentración de la tierra que se ha operado en esta región de Colombia, pese a ser una zona típica de economía campesina.

La forma de tenencia de la tierra predominante en esta región es la aparcería, la cual se incrementó a partir de 1975 presentando altos porcentajes durante los años 1982 y 1984.

Respecto a la estructura productiva de la región, se encontró que entre los cultivos principales están la papa, maíz, frijol como cultivos limpios y el asocio maíz-frijol. Se presentaron reducciones de área del cultivo de papa, las cuales se compensaron

¹⁶ La referencia sobre las evaluaciones del Programa DRI realizadas en el Oriente Antioqueño, así como en el distrito de Sincelejo (Sucre), tienen como fuente de información los estudios presentados por el Centro de Investigaciones Económicas (CIE) de la Universidad de Antioquia que fueron efectuadas en 1978 y 1984. Los informes de las evaluaciones constan de doce tomos, los cuales fueron sintetizados y publicados en el libro *Economía Campesina y Políticas Agrarias en Colombia: Una Evaluación del Programa DRI*. Por Arango, Mariano *et al.* Centro de Investigaciones Económicas-CIE, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia. Medellín, julio de 1987.

incrementando producción y productividad en porcentajes promedios del 58% entre 1978-1984. En maíz y frijol se evidenció un crecimiento de la superficie cultivada pasando de un índice de 100 en 1978 a 159 en 1984. Dicho incremento fue posible mediante la financiación por crédito del Programa DRI.

El crecimiento en superficie de los cultivos de frijol y maíz se consolidó también por el incremento en productividad, pero básicamente como cultivos limpios; así para el frijol sólo se presenta un promedio de 21.36 kg./ha. en 1984 frente a 1.023 en el asocio maíz-frijol y 716 en el asocio papa-maíz-frijol. Para el maíz la productividad pasa de 1.062 kg./ha. en 1978 a 2.184 en 1984 en maíz sólo, de 1.222 kg. a 1.733 en maíz-frijol y de 1 291 kg. a 2 390 kg. en papa-maíz-frijol.

Es digno de nota que las hortalizas y otros cultivos de tierra templada como la caña panelera, plátano y café también presentaron incremento en sus productividades. Para las hortalizas, si se comparan ambos años (78/84) se puede estimar el incremento de productividad en un 22.6%.

El cultivo de caña panelera, producto por excelencia del Programa DRI, incrementó producción y área financiada pasando de un índice de 100 en 1978 a 236 en 1984. Sin embargo, parte de esa financiación se dirigió al sostenimiento del café. Los rendimientos de este cultivo permanecieron casi constantes en el período de referencia, lo cual evidencia que el incremento en producción se debió fundamentalmente al aumento del área sembrada.

Las observaciones sobre la adopción tecnológica en esta región permiten concluir que, si bien fueron los

usuarios directos del Programa DRI quienes en mayor medida adoptaron las recomendaciones, esto no se tradujo en resultados productivos. No obstante, se encontraron rendimientos muy altos en productores que no eran usuarios del Programa, pero que presentaban cierto tipo de especialización productiva.

En cuanto al crédito se muestra un comportamiento similar al de otras áreas DRI, ya que se presenta una alta cobertura del orden del 67.3% en 1984, en contraste con el 37.3% existente en 1976 al inicio del Programa. Otra característica de esta línea de crédito fue que los usuarios se concentraron en los rangos de tamaño entre 3-20 ha. Sin embargo, es de mencionar que la vinculación inicial al Programa se efectuó en un alto porcentaje por parte de los pequeños productores ubicados en áreas menores de 3 ha. Esto fue así porque el componente de asistencia técnica al que estaba atado el crédito se orientó en forma importante hacia este rango de productores.

Los ingresos totales promedio de los productores se incrementaron en un 16.3% para el período con una tasa promedio anual del 3.1%, bastante aceptable para el sector agrícola, si se tiene en cuenta la situación recesiva de la economía colombiana en la década del 80. Dentro del ingreso neto agropecuario lo más destacable es la participación del sector pecuario que pasó de tasas del 14%-16.9% en 1978 al 35.1%-42.7% en 1984. En general, en la composición del ingreso persiste una importante participación agrícola.

Finalmente, al examinar la canasta de consumo de la población rural en la región, se logró determinar que en 1983 la canasta total costaba \$298.800 y la de alimentos \$181.600. Se encontró que los hogares por debajo de 3 ha. (54.7%) eran pobres y los menores de 1 ha. (13.6%) eran indigentes. Estos datos son favorables en comparación con los datos de las zonas

rurales del país en 1978 (68.5% de los hogares indigentes y 83.5% de hogares pobres). De otro lado, la estructura de consumo del Oriente privilegia los alimentos y la vivienda a costa del renglón de misceláneos. Finalmente, el análisis realizado en el Oriente antioqueño sugiere un nivel de vida más alto que en el promedio de las zonas rurales del país.

En síntesis, se puede señalar que en el Oriente antioqueño la acción del Programa DRI ha sido exitosa y ha posibilitado mejores niveles de bienestar propiciando mayor capacidad productiva con componentes como crédito y asistencia técnica. La tenencia y la disponibilidad de la tierra no fueron las principales limitantes para la producción y por ello se logró obtener una respuesta muy favorable en la productividad de los principales arreglos y en el ingreso de los beneficiarios directos del Programa.

Distrito de Sincelejo, Sucre - costa atlántica

El distrito de Sincelejo (Sucre) está localizado al noroeste del país. Presenta una faja de colinas correspondiente a la Serranía de San Jacinto o de los Montes de María, la cual continúa hacia el norte en el departamento de Bolívar. En esta zona, la ganadería vacuna es la principal actividad, aunque la agricultura tiene una importancia creciente; entre los principales cultivos figuran la yuca, el ñame (primer productor nacional), el arroz, el maíz, el algodón, el sorgo y el tabaco negro para la exportación.

En el distrito de Sincelejo, se realizaron dos evaluaciones por parte del Departamento Nacional de Planeación: la primera en 1979, cuyos informes señalan que: "los resultados son precarios y atribuibles a la falta de acceso a la tierra, a la dificultad para la venta de los productos e insuficiencia de los servicios

gubernamentales",¹⁷ haciendo que el campesino deba depender de la venta de jornales, artesanías y pequeños negocios. Esto incapacita al campesino para convertirse en pequeño productor con características empresariales.

En la segunda evaluación del DNP, en 1983, se reveló que las modificaciones en la estructura de la propiedad de la tierra, resultado de la reforma agraria presionada por las grandes invasiones de tierra de los años 70, habían llevado más a un fraccionamiento de la propiedad que a cambios significativos en la estructura del gran latifundio, siendo los beneficiarios del INCORA la mayor parte de los usuarios DRI.¹⁸

La disponibilidad y tenencia de la tierra siguen representando serios problemas para los productores sucreños, quienes pese a sus notables esfuerzos en las actividades agropecuarias y extraprediales, estuvieron limitados en un rango hasta 10 ha., viéndose obligados a vender sus tierras y a tomar otras en arriendo para garantizar su subsistencia. Esto configuró un proceso de descomposición de las explotaciones en propiedad y recomposición de las mismas en forma de tenencia precaria, como el arriendo, con el resultado neto que el tamaño de la explotación promedio prácticamente no varió entre 1973 (5.19 ha.) y 1984 (5.2 ha.). De la misma manera como sucedió en otras regiones, se evidenció un proceso de marginamiento del Programa, de las explotaciones más pequeñas y en consecuencia, éste se circunscribió, entre las menores de 20 ha., a las unidades relativamente más grandes. Respecto a la estructura productiva, el área agrícola sembrada por

¹⁷ DNP. "Paralelo de los Resultados Obtenidos en dos Distritos DRI. Sincelejo (Sucre) y Oriente Antioqueño". UEA, Bogotá 1982.

¹⁸ DNP-DRI. "Evaluación del Subprograma de Crédito DRI en Córdoba y Sucre, 1983".

cultivos anuales y permanentes, se redujo del 53.5% al 48.6% debido al avance del uso ganadero de la tierra. Los dos principales arreglos: maíz-ñame-yuca decrecieron en el período de análisis por su escasa rentabilidad, mientras que se presentó un notable progreso de los arreglos más rentables tales como: yuca limpia, ñame limpio, maíz-ñame y maíz-yuca.

En cuanto a productividad e ingresos, en el período 78-84 los aumentos en los rendimientos por hectárea, en los principales arreglos, fueron significativos. En efecto, el rendimiento del maíz subió en todos los arreglos en un 53.6%; la yuca se incrementó en un 37.8%; el ñame lo hizo en un 21.3%; maíz-ñame-yuca en un 14.2%; maíz-yuca en un 35.7%; y maíz-ñame aumentó sus rendimientos en un 47.5%. Sin embargo, el aumento en productividad no se vio reflejado totalmente en el aumento del 7.8% en los ingresos reales, no obstante que dicho porcentaje representa el ingreso total considerando la venta de jornales, artesanías y comercio.

En cuanto a la transferencia de tecnología, se observó la adopción generalizada en aquellas unidades de explotación con rangos de tamaño más grandes. En ellas, la introducción de maquinaria, el uso de fertilizantes y fungicidas y el manejo tecnificado de los cultivos se evidenció en los usuarios directos del Programa. Sin embargo, en las unidades más pequeñas la transferencia fue deficiente por falta de cobertura y por lo tanto la adopción fue menos generalizada. Por ejemplo, no se fertilizó ni se abonó, sólo se recurrió en algunos casos a la preparación de la tierra con tractor alquilado y al uso de herbicidas, que sustituyeron fuerza de trabajo, pese a las altas tasas de subempleo prevalecientes.

Con el crédito se presentó una amplia cobertura con la línea de financiación DRI, en comparación con

la de la Caja Agraria en 1976. No obstante, esta mayor cobertura se orientó con mucho énfasis hacia las unidades de explotación más grandes. Por otra parte, para aquellos productores que tuvieron acceso al crédito, se evidenció morosidad en su pago por problemas económicos. El DNP demostró que los ingresos eran insuficientes para servir el crédito que representaba casi el 60% de los costos de producción.¹⁹

El análisis del consumo por tamaño de la explotación muestra que el 25.1 % de las unidades con rangos menores de una hectárea eran pobres y ninguna indigente. Esto demuestra que los campesinos de Sucre lograban mantener un nivel de consumo aceptable a costa de grandes desahorros. En este sentido, se resalta que los productores menores de 10 ha. tenían ahorro negativo. Esta situación concuerda con la exitosa búsqueda de ingresos extraprediales principalmente por la venta de jornales, la artesanía y el comercio.

A manera de conclusión, el caso de la costa permite señalar que el Programa DRI si bien no fue totalmente exitoso en esta región, posibilitó el fortalecimiento de aquellos campesinos que ante la falta de tierra desarrollaron otras estrategias como la tenencia a través del arriendo y obtención de ingresos extraprediales, lo cual garantizó su canasta mínima de consumo de alimentos.

Departamentos de Santander y Boyacá

Los departamentos de Boyacá y Santander se localizan en la región andina (sobre la cordillera oriental). En el interior de la región se dan variaciones importantes en cuanto a calidad de los suelos y dotación de agua, que en muchos casos son factores limitantes para el desempeño de las actividades

¹⁹ Martínez Ortiz, Astrid. *op. cit.* (1989).

agropecuarias. La región tiene una baja precipitación pluvial (menos de 1 000 mm/año) con altos niveles de agotamiento de los recursos naturales.

Los 104 municipios cubiertos por el DRI en la región representan el 10.3% de los municipios colombianos; en ellos se encuentra asentado el 13.2% de la población rural del país.

Las tierras corresponden en un 80% aproximadamente a áreas de vertiente de clima templado (de 1.000 a 2.000 metros sobre el nivel del mar) y de clima frío (más de 2.000 msnm.); el resto corresponde a la parte norte del gran altiplano cundiboyacense con predominio del clima cálido.

En las zonas templadas, los sistemas de producción dominantes se organizan alrededor de cultivos permanentes como la caña para panela, la yuca, el plátano y los frutales, y cultivos temporales como el maíz, el frijol, el tabaco y las hortalizas. En las zonas de clima frío los sistemas de producción están centrados en el cultivo de la papa en rotación con la cebada y el trigo, y en la ganadería vacuna de leche y cría.

En el conjunto de la región los pequeños productores (aquellos que poseen hasta 20 hectáreas), controlan 69.7% de la superficie cultivada y el 62.2% de la producción regional, lo cual muestra que es una región de localización privilegiada de la economía campesina en el país.

Impactos sobre el uso del suelo

En la región se ha venido dando un nuevo patrón de distribución de la tierra, en el cual se consolida un nuevo tipo de producción agropecuaria de tamaño mediano que provoca menos conflictos sociales que la estructura anterior (latifundio-minifundio) con un

sistema de manejo técnico de corte capitalista en el cual el campesino-empresario se hace cargo de su explotación dirigiéndola no tanto al autoconsumo sino fundamentalmente a la generación de bienes para el mercado.

Particularmente en el caso de las explotaciones entre 10-20 hectáreas se da una *especialización ganadera* de la economía campesina en busca de una mayor capitalización.

Los cambios del uso del suelo (especialización ganadera) se reflejan en las cifras siguientes: mientras en 1970 el área en cultivos en la región era del 56% y la dedicada a pastos el 29%, en 1988 el área cultivada es del 35% y el área en pastos del 42% en toda la región.

Los anteriores fenómenos han sido acompañados por procesos de expulsión de población rural que ha venido comprometiendo la oferta de fuerza de trabajo para actividades agrícolas, obligando a la reorientación de las unidades de producción hacia las actividades pecuarias, menos intensivas en el uso de fuerza de trabajo. Adicionalmente la papa - cultivo principal en la región de Boyacá - fue afectada desde 1985 por el ajuste de la tasa de cambio al mismo tiempo que se liberó el precio de la leche, con lo cual se creó un ambiente macroeconómico favorable para la reconversión ganadera.

El Estado colombiano contribuyó en estos procesos de cambio mediante las siguientes estrategias: 1) la política de titulación de baldíos nacionales, consistente en el reconocimiento jurídico de la ocupación de hecho de tierras en zonas de colonización; 2) la asignación de tierras del Fondo Nacional Agrario. Al mismo tiempo que el DRI subsidió la producción campesina mediante los

instrumentos del crédito y la asistencia técnica, el Estado apoyó el acceso a la tierra mediante las políticas de baldíos y aplicación de la reforma agraria en haciendas latifundistas.

Impactos en los rendimientos

Los cambios en los rendimientos de los principales cultivos en la región fueron inducidos en gran parte por el Programa DRI. La economía campesina de la región se vincula a través de productos de exportación, materias primas alimenticias y alimentos de consumo directo con alto valor de la producción, reservando para su consumo aquellos bienes de consumo directo (maíz) con bajo valor de mercado, pero que garantiza su seguridad alimentaria.

Sin embargo, es la panela el producto que tiene un proceso de elaboración alto en la finca, un elevado coeficiente de eficiencia (valor de la producción/ha.), siendo en general los demás productos poco eficientes en su producción, particularmente el tabaco y el fique, cuyos productores están entre los grupos más pobres de la población rural.

Las evaluaciones adelantadas concluyen que los campesinos beneficiarios del DRI tienen un valor de la producción promedio por hectárea 31% más alto que el de los campesinos no cubiertos por el DRI. El Programa ha hecho posible que sus usuarios puedan desplazarse de cultivos menos eficientes económicamente hacia otros más eficientes por su mayor capacidad de valorización de sus factores productivos. Esto fue lo que ocurrió en el caso de la sustitución de los cultivos tradicionales (café, maíz, plátano, frijol) por caña panelera.

La sustitución se hizo posible al presentarse una coyuntura relativamente favorable de precios en el

período 1977-1983 y porque la oferta de tecnologías más avanzadas para la caña facilitó el cambio. El DRI favoreció tal proceso ofreciendo el paquete tecnológico y el crédito para que los productores pudieran financiar el proceso de sustitución.

En frijol la región pasó de tener 4.800 hectáreas cultivadas en 1979 a 24.000 hectáreas en 1990, con una variación en los rendimientos promedio de 521 kg./ha. a 731 kg./ha. en el período. En esta dinámica influyó el Programa DRI ya que la promoción de este cultivo fue la base de la estrategia de diversificación de los cultivos de fique y tabaco en varios municipios de la región, debido a los bajos rendimientos de estos últimos.

En maíz, el DRI cumplió un importante papel en el incremento de los rendimientos, solo o asociado. Entre los pequeños productores las rentabilidades del cultivo en finca fueron del 11% en 1978, mientras en 1988 alcanzaron el 36%.

La papa es el principal cultivo según área ocupada en Boyacá, manteniendo durante los años ochenta un área cultivada más o menos estable cercana a los 42.000 hectáreas, con una producción promedio de 13.6 t./ha. durante el período.

Sin embargo, las variaciones anuales de la producción de este cultivo han estado condicionadas por las políticas macroeconómicas del manejo de la tasa de cambio y su impacto sobre la importación de insumos, ya que el cultivo depende en una alta proporción del uso de agroquímicos importados.

Otros factores que han influido bastante en los períodos cíclicos de bajos rendimientos han sido los cambios de las condiciones agroecológicas, la escasez de mano de obra y la desaparición del crédito DRI a

partir de 1988. Los cambios agroecológicos se refieren a la presencia de una fuerte erosión en toda la zona productora de papa, produciendo pérdida de la capa vegetal y de la calidad del suelo.

Hasta 1988 el DRI financió la expansión del cultivo sobre la base de más altos niveles de tecnificación entre los pequeños productores. Al exigir un grado de liquidez muy alto para pagar la preparación del suelo, los fertilizantes y plaguicidas, la mano de obra y el transporte de productos, los pequeños productores dependieron del crédito para la financiación del cultivo. Las condiciones en las cuales se otorgaba el crédito significaba que el Estado compartía con los pequeños agricultores el riesgo de producir mayores volúmenes en condiciones de mercado muy competitivas. Pero al suprimirse la línea de crédito DRI sin haberse creado otras alternativas de financiación se afectó mucho a los usuarios llevándolos a reducir las áreas en cultivos.

El cultivo del trigo se concentra en Boyacá y tuvo un crecimiento del área que pasó de 7.300 hectáreas a 18.500 hectáreas entre 1979-1990. Los rendimientos pasaron de 1.27 t./ha. a 1.42 t./ha. durante el mismo período. La región aportó durante la década de los ochenta entre el 22% y el 33% de la superficie cultivada en el país, pero este es un cultivo que tradicionalmente ha sido importado para suplir la demanda interna ya que la producción nacional sólo alcanza a cubrir el 10% del total de la demanda (durante los ochenta el volumen de las importaciones se mantuvo en el orden de las 600.000 toneladas). En la actualidad este cultivo es objeto de las políticas de sustitución que se están implementando en el marco del Plan Nacional de Desarrollo vigente.

El Programa DRI, a través del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), cumplió una función

importante en el incremento de los rendimientos obtenidos por los pequeños productores, los cuales pasaron de producir aproximadamente una tonelada por hectárea en 1978 a una tonelada y media por hectárea en 1988. Igualmente, desde el punto de vista de la rentabilidad, los incrementos pasaron del 12.5% en 1978 al 40% en 1988 en la región.

Impactos en la Calidad de Vida

En las áreas de la región cubiertas por el DRI entre 1976-1990 hubo un incremento en la propiedad de la vivienda de los pequeños productores, pasando de un porcentaje del 75% en 1976 al 96% en 1990, en tanto que la población no atendida por el DRI pasó del 74% al 88% entre uno y otro años.

Este cambio puede indicar un mejoramiento en las condiciones de vida de la población atendida por el DRI teniendo en cuenta que se efectuaron mejoras en las viviendas (cambios en los materiales del piso, techo, paredes, realización de ampliaciones, instalaciones sanitarias y otros servicios).

En general la presencia del DRI y de otros programas institucionales en las áreas de economía campesina ha impactado favorablemente en la calidad de vida rural en la medida en que han servido de soporte a la actividad agropecuaria. Estas condiciones de soporte son la prestación de los servicios de crédito, asistencia técnica agropecuaria, mejoramiento y ampliación de vías, construcción de infraestructura de comercialización de insumos y productos, y de otros servicios institucionales.

Estas obras que constituyen el soporte de la actividad agropecuaria han sido mejoradas por el Programa DRI, puesto que generalizaron la presencia de entidades que prestaron servicios de capacitación y

de asistencia técnica así como aumentaron la cobertura del crédito dirigido a los pequeños productores, mejorando igualmente la cobertura de los servicios públicos de energía, acueductos, salud y educación, entre otros.

Impacto del crédito DRI

El crédito DRI vigente hasta 1988 cumplió un importante papel en la adquisición de activos como tierra y vivienda, los cuales constituyen los activos más importantes de las familias campesinas ya que equivalen al 80% del valor del patrimonio.

Debe tenerse en cuenta que los campesinos han venido resintiendo el período de transición posterior a 1988 cuando se suspendió el crédito DRI. En consecuencia, a partir de esa fecha los campesinos tuvieron que recurrir a otras fuentes de crédito más onerosas o a sus propios recursos para financiar su producción.

El programa de crédito contribuyó a actuar contra la tendencia de las entidades financieras a exponer sus recursos únicamente con el criterio del respaldo patrimonial. Este impacto es importante por cuanto en todo el sistema financiero colombiano una de las barreras para financiar las actividades agropecuarias de los campesinos ha sido la dificultad de éstos para ofrecer garantías reales al crédito.

PRINCIPALES LIMITANTES DEL CRÉDITO DRI EN COLOMBIA

Las limitantes u obstáculos que se presentaron para la ejecución del subprograma de crédito en las dos fases de operación del programa DRI, entre 1976 y 1988, deben analizarse en forma simultánea con otros componentes con los que está altamente relacionado,

tales como desarrollo tecnológico, comercialización, recursos naturales y mujer campesina.

En este marco analítico, se destacan las siguientes limitantes principales:

- Aunque en las dos fases iniciales de ejecución del Programa se propició la articulación entre la asistencia técnica y el crédito, en algunos casos los campesinos no adoptaron tecnología y desviaron los recursos hacia actividades no productivas, el autoconsumo entre ellas, lo cual les impidió cumplir con los compromisos.
- Los proyectos del Plan Zonal no han contado con evaluaciones económico-financieras que consideren realmente los costos de producción de los diferentes productos priorizados por región, y por tanto el crédito concedido ha estado sometido a riesgos y ha comprometido la estabilidad económica de las familias beneficiarias.
- La investigación tecnológica institucional a cargo del ICA ha desconocido en buena medida las condiciones socioeconómicas de las áreas campesinas, generando tecnologías costosas que dificultan su adopción por parte de los campesinos.
- La escasa cobertura y calidad de los servicios de asistencia técnica no permiten un proceso sistemático de atención al pequeño productor, y traen como consecuencia una reducción del área cubierta con crédito o inadecuada asesoría para la inversión de los recursos.
- El acceso al crédito para la conservación de los recursos naturales fue escaso. En las Fases I y II no se contaba con un enfoque de desarrollo sostenible, donde se articulara lo social, lo económico-financiero y lo ambiental. Por esta razón, la ínfima ejecución del crédito-medio ambiente se orientó únicamente hacia reforestación. Además, este tipo de crédito fue

fundamentalmente individual, desconociendo la importancia y el impacto que hubiese tenido en forma asociativa, sobre todo en los espacios regionales.²⁰

- En relación con el programa de mujer campesina es de destacar la discriminación de que ha sido objeto en la asignación de recursos crediticios. Por ejemplo, se le exigen garantías que generalmente han estado en cabeza de los hombres, como los títulos de propiedad de la tierra.
- En muchas ocasiones el crédito se ha dirigido hacia pequeños proyectos productivos con un sentido localista intrapredial sin considerar el contexto regional.
- Se presentó rigidez de los estamentos crediticios al aplicar los criterios establecidos por el Programa, obligando a los usuarios a someterse a la reglamentación bancaria de cada entidad o, en su defecto, recurriendo a otras fuentes crediticias cuyos intereses alcanzan niveles de usura.
- Como consecuencia de lo anterior, el crédito ha presentado desfases para la operación, en relación con las necesidades de inversión de los pequeños productores y los períodos específicos en los cuales se requiere iniciar las actividades productivas.
- En general, otros limitantes han sido: la tramitación de los créditos, la falta de oportunidad en los desembolsos, la baja capacidad de endeudamiento, la poca viabilidad de los proyectos que impiden cubrir los costos financieros del crédito, y las dificultades principalmente de los pequeños productores para ofrecer las garantías bancarias.

Finalmente, un factor que ha dificultado el desarrollo de los los procesos productivos del sector campesino ha sido el retraso en la definición de la estrategia y los instrumentos para el funcionamiento del

²⁰ Ver LLano, Anfbal, Castro, Raúl *et al.* (1992).

crédito agropecuario, a pesar de la decisión estatal de centralizar la política en un ente (FINAGRO). Esta situación de indefinición afectó a los campesinos al no contar con fuentes de financiación del Estado, viéndose obligados a recurrir a líneas de crédito extrabancario.

**LA NUEVA POLITICA DE CREDITO
AGROPECUARIO: CREACION DE FINAGRO
(LEY 16 DE 1990)**

El crédito subsidiado a los pequeños productores rurales, que se canalizó a través del Fondo DRI, prevaleció en Colombia durante cerca de quince años. Sin embargo, en 1990 con la expedición de la Ley 16, se creó el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, FINAGRO, que introdujo modificaciones sustanciales a la política de crédito en la asignación de los recursos y la fijación de las tasas de interés, buscando en el mediano plazo su total liberación.

El sistema establecido ha fijado una diferenciación transitoria entre los pequeños y grandes productores por medio de la tasa de interés. A los primeros se les presta a una tasa inferior a la tasa promedio de captación del sistema financiero (Depósitos a Término Fijo o DTF), - en la actualidad se les cobra una tasa de dos puntos porcentuales por debajo del DTF-, mientras a los segundos la tasa de interés se eleva 6 puntos porcentuales por encima del DTF. La política actual pretende mantener esta diferenciación hasta 1994, año en el cual se tiene como meta la igualación de todas las tasas. La diferenciación se dará solamente por la existencia del fondo agropecuario de garantías destinado a los pequeños productores.

La terminación del crédito subsidiado ha generado una polémica nacional entre las organizaciones campesinas y las entidades del sector agropecuario. En el marco de esta polémica se realizó una asamblea nacional con la participación de cerca de 20 organizaciones campesinas y de entidades del sector agropecuario que señalaron recomendaciones al gobierno. Aunque el crédito no es el único ni el más esencial de los componentes es, sin lugar a dudas, uno de los más estratégicos al facilitar el acceso a capital y tecnología.

Para finalizar este análisis, conviene resumir las principales conclusiones de varios autores colombianos que adelantaron estudios para analizar el funcionamiento del servicio institucional de crédito agropecuario y su comportamiento:²¹

Un crecimiento poco dinámico del crédito de fomento agropecuario debido a la escasez de recursos. Así, por ejemplo, a lo largo de la década de los años setenta la economía campesina mantuvo una participación estable en el total de la producción agrícola de alrededor del 60%, mientras que su participación en el monto global del crédito agrícola terminó por ubicarse en la década de los años ochenta en menos del 40%.

Concentración del crédito en actividades comerciales e industriales con notable ausencia de servicios financieros en las zonas rurales. En muchas

²¹ Véase: Evaluación General del Programa de Desarrollo Rural Integrado-DRI en Colombia. Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Unidad de Estudios Rurales, Bogotá, 1990. Tomo I: Evaluación Participativa del Programa DRI en los Departamentos de Nariño y Cauca. Universidad del Valle.

zonas rurales del país solamente hay presencia de la Caja Agraria, banco agrario del Estado.

Los intermediarios financieros para otorgar el crédito exigían garantías hipotecarias regularmente sobre la tierra de los productores; esto generó la concentración del crédito en las unidades de mayor tamaño excluyendo a los productores que no poseían propiedad.

Los créditos otorgados en su gran mayoría fueron para capital de trabajo. Por el contrario, el crédito para inversiones y dotación de recursos, que es el que logra mayores impactos de desarrollo, ha sido el más escaso.

Algunos cálculos nacionales señalan que sólo el 25% de las familias campesinas tienen algún nivel de acceso al crédito oficial.²² Un reciente estudio (levantamiento de la línea de base) realizado para medir el impacto de las acciones del Programa Integral Campesino, una vez éste concluya en el año 1995, encontró que de 3.291 unidades productivas agropecuarias (UPAS) solamente 900 habían tenido acceso al crédito oficial en el último año.²³

SINTESIS COMPARATIVA DE LAS ESTRATEGIAS DEL PROGRAMA DRI PARA EL DESARROLLO TECNOLOGICO Y EL CREDITO RURAL

En las Fases I y II, el incremento de la productividad y la producción de los campesinos se impulsó mediante la transferencia de paquetes

²² Política de Financiamiento Agrícola y para Pequeños Productores. Ponencia. Foro Nacional sobre Crédito para Pequeños Productores. Santafé de Bogotá, marzo de 1992.

²³ Informe Final. Levantamiento de la Línea de Base para la Evaluación del Impacto del PDIC. Consorcio Universidades del Valle y de los Andes. Cali, julio de 1992.

122 Crédito y Financiamiento del Desarrollo Rural en los Años 90
tecnológicos con alto contenido de insumos agroquímicos; esta estrategia se apoyó con una colocación de crédito importante.

Durante la Fase II, por ejemplo, en el subprograma de desarrollo tecnológico, la actividad se orientó básicamente a la planificación de fincas, con énfasis en la producción y productividad agropecuaria; este era el requerimiento principal para que la Caja Agraria otorgara los respectivos créditos.

En este sentido, la concepción del crédito DRI estuvo asociada a un instrumento de desarrollo, de transferencia y adopción de tecnología para la economía campesina. Por esta razón, en especial, se crearon las condiciones para que los usuarios DRI tuvieran acceso al crédito, en forma oportuna y suficiente, con tasas de interés de fomento.²⁴

Para lograr lo anterior, el DRI contó con un manual de crédito que privilegiaba, entre otros aspectos, los siguientes:

- Se ligó estrechamente la asistencia técnica con el crédito. Pero además, la asistencia técnica estaba asociada a la planificación de la finca y del crédito, y el seguimiento a la adopción de tecnología y utilización del crédito.
- La programación de los requerimientos de crédito, a nivel municipal, las elaboraba la Caja Agraria, con base en las propuestas que presentaba la entidad de asistencia técnica.
- Para garantizar la suficiencia del crédito y la orientación de éste hacia actividades productivas, el

²⁴ Ver "Algunas reflexiones sobre la experiencia del crédito DRI, limitaciones y propuesta para la estructuración de una línea de crédito para pequeños productores". Marta Alicia Duque G., directora regional DRI Antioquia. Medellín, octubre de 1990.

ICA y las entidades de asistencia técnica, elaboraban periódicamente los patrones de costos de producción para los principales cultivos y actividades pecuarias. Esto implicaba la incorporación de las recomendaciones tecnológicas y las evaluaciones económico-financieras (rentabilidad y costo-beneficio).

- Los comités DRI municipales se constituyeron en una instancia muy importante de seguimiento al crédito por parte de los usuarios DRI.

En la Fase III, desaparece el crédito subsidiado en la concepción y acción del programa. Mediante la creación de FINAGRO, los pequeños campesinos quedan sometidos a las condiciones generales del crédito comercial para todo el sector agropecuario.

Según la reglamentación de FINAGRO, todo crédito debe contar con asistencia técnica. Esta asistencia técnica dirigida a los pequeños productores debe responder a los planes zonales de desarrollo tecnológico elaborados en coordinación entre el DRI, entidades y municipio.

Por otra parte, la asistencia técnica se contrata directamente con los municipios, los cuales, a su vez, tienen la responsabilidad de prestarla a los campesinos a través de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAS).

En consecuencia, la asistencia técnica agropecuaria que se presta en el programa ha sido gratuita tanto en la Fase II como en la Fase III, presentándose diferencia en las entidades encargadas de prestarla, ya que en la Fase II era responsabilidad del ICA, INCORA, INDERENA, mientras en la Fase III la responsabilidad recae en los municipios y la función del DRI es su apoyo técnico y financiero mediante las transferencias de recursos.

Esta nueva estructura de asistencia técnica y crédito agropecuario plantea la disyuntiva de la falta de vinculación estrecha entre el usuario de crédito y el usuario de asistencia técnica, puesto que la separación de funciones y la asignación de responsabilidades descontextualizan la visión integral para el desarrollo rural. En términos generales, esto se expresa en los lineamientos de política en el hecho de no haberse establecido una relación muy estrecha entre el SINTAP (Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria) y FINAGRO.

En estas condiciones, el crédito y la asistencia técnica marchan individualmente. Obviamente, dependerá de los mismos campesinos y del esfuerzo de coordinación interinstitucional, la integralidad de estas estrategias en beneficio del desarrollo rural.

BIBLIOGRAFIA

ARANGO, Mariano. Mesa, Saúl *et al.* "Una Nueva Visión de la Economía Campesina Colombiana". CIE-Universidad de Antioquia. Medellín, abril 1991.

_____ "Tendencias Productivas Recientes en la Economía Campesina (1975-1987). In: *El Campesino Contemporáneo*. Fernando Berdal (editor). Tercer Mundo Editores. Bogotá, julio 1990.

_____ "El DRI, la Política Agraria y la Descentralización". In: "Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural". Compilación Jorge Bustamante Roldán. Ministerio de Agricultura-Fondo DRI. Bogotá, 1987.

_____ "Economía Campesina y Políticas Agrarias en Colombia: Una Evaluación del Programa DRI". Centro de Investigaciones Económicas (CIE) Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia. Medellín, julio 1987.

ASTORI, Danilo. Controversias sobre el Agro Latinoamericano, CLACSO, 1986.

AUBAD L., Rafael. "Programa de Desarrollo Integral Campesino: Enfoque Conceptual y Operativo". IICA-Fondo DRI. Santafé de Bogotá. 1991.

AYALA, Ulpiano. "Contribución al Diagnóstico sobre la deuda social rural en Colombia". In: PREALC, *Colombia. La Deuda Social en los 80*. Bogotá, BcH 1991.

CANO, Carlos Gustavo. "La SAC ante la Apertura Económica". *Revista de la SAC*. Bogotá, septiembre 1990.

CASTILLO, Luiz Carlos. "Aspectos Generales sobre la Política de Apertura Económica". División de Análisis de Política y

Evaluación, Subgerencia de Planeación Fondo DRI (mimeo). Bogotá, agosto 1991.

_____ "Algunos Elementos para un Discurso sobre la Economía Campesina". División de Análisis de Política y Evaluación, Subgerencia de Planeación Fondo DRI (mimeo). Bogotá, agosto 1991.

_____ "La Ejecución Financiera del DRI en el Período 1976-1990". División de Análisis de Política y Evaluación, Subgerencia de Planeación Fondo DRI (mimeo). Bogotá, agosto 1991.

_____ "Argumentos Macro de Sustentación sobre la Importancia de la Economía Campesina". División de Análisis de Política y Evaluación, Subgerencia de Planeación Fondo DRI (mimeo). Bogotá, julio 1991.

CASTRO M., Raúl. "Evaluación de Impacto del Subprograma de Crédito en el Medio Ambiente, DRI Fase II Zona Norte Colombia, Area BID". Informe de Consultoría elaborado para el BID. Santafé de Bogotá, junio 1992.

_____ "Desarrollo Rural y Economía Campesina: Nuevos Retos en el Contexto de la Apertura Económica en Colombia". Ponencia presentada por el Fondo DRI al Seminario Internacional sobre Desarrollo Rural y Apertura Económica. Obra en colaboración. Santafé de Bogotá, octubre 1991.

_____ "El Desarrollo Integral Campesino: Nuevas Estrategias de Planificación y Programación". (mimeo). Informe presentado al consorcio UNIVALLE-UNIANDES para la consultoría "Desarrollo de un Sistema de Evaluación de Impacto del Programa de Desarrollo Integral Campesino y Levantamiento de la Línea de Base". Santafé de Bogotá, septiembre, 1991.

El Crédito Agropecuario y el Desarrollo Rural en Colombia 127

DANDLER, Jorge. "Avances en los Enfoques Conceptuales sobre la Cuestión Agraria en América Latina". *In: Revista David y Goliath*, N° 49, CLACSO, Buenos Aires, 1986.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Unidad de Desarrollo Agropecuario, UDA. Política de Desarrollo Rural. Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES. Santafé de Bogotá, agosto 1992.

_____ "Programa de Desarrollo Integral Campesino, 1988-1993". Documento DNP - 2362 - UDA. Bogotá, abril 1988.

_____ DRI. "Evaluación del Subprograma de Crédito DRI en Córdoba y Sucre, 1983".

_____ "Análisis Comparativo de dos Evaluaciones de Impacto Socioeconómico del Programa DRI. Distritos de Sincelejo (Sucre) y Oriente Antioqueño". División de Evaluación DRI-UEA, Bogotá, 1982.

_____ "Experiencias Obtenidas de la Fase I y Recomendaciones para la Fase II". División de Evaluación DRI-Unidad de Estudios Agrarios DNP. Bogotá, febrero 1982.

_____ "Sobre la Evaluación del Programa DRI en el Valle de Tenza". DNP. Bogotá, 1981.

_____ "Evaluación de Impacto Socioeconómico, Distrito de Lórica". DNP-Dirección General Programa DRI, Grupo de Evaluación GGEDRI- Bogotá, diciembre 1980.

ERRAZURIS, María et al. "Evaluación de Impacto del Programa de Desarrollo Rural Integrado en el Distrito Sur-Huila". CID-Universidad Nacional. Bogotá, mayo 1990.

FAJARDO, Darío et al. "La Experiencia del DRI en Colombia". *In: Campesinos y Desarrollo en América Latina*. Tercer Mundo Editores-DRI. Bogotá, marzo 1991.

_____ "Descentralización y Sociedades Rurales: El Marco Institucional". In: *El Campesino Contemporáneo*. Fernando Bernal (editor). Tercer Mundo Editores. Bogotá, julio 1990.

_____ "Desarrollo Rural y Descentralización". In: "Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural". Compilación Jorge Bustamante Roldán. Ministerio de Agricultura - Fondo DRI. Bogotá, 1987.

FONDO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO - DRI.
"Informe de Actividades 1986-1990". Bogotá O.E., agosto 1990.

_____ "Propuesta de Inversión y Financiamiento Externo- Documento Básico: El Programa". Bogotá, marzo 1989.

_____ "El Fondo DRI en el Plan de Desarrollo 1987-1991". Dirección General, marzo 1987.

FORERO A., Jaime. "Evaluación General del Programa de Desarrollo Rural Integrado - DRI en Colombia". Universidad Javeriana-Fondo DRI. Vol I. Bogotá, diciembre 1990.

_____ "Persistencia y Modernización del Campesino en Colombia". COLCIENCIAS-Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, enero 1990.

FINANCIERA PARA EL SECTOR AGROPECUARIO-FINAGRO. "Política de Financiamiento Agrícola y para Pequeños Productores". Ponencia Presentada al Foro Nacional sobre Crédito para Pequeños Productores. Santafé de Bogotá, marzo 1992.

IICA. Evaluación de los Programas DRI en América Latina. San José de Costa Rica. 1990.

MACHADO C., Absalón, SUAREZ Isauro, CASTILLO Luis.

"Elementos para un Discurso sobre la Economía Campesina". División de Análisis de Política y Evaluación Fondo DRI -Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Santafé de Bogotá, noviembre 1991.

_____ "La Economía Campesina y la Apertura Económica". (mimeo). Bogotá, septiembre 1991.

_____ "El Nuevo Modelo de Desarrollo y la Economía Campesina". IICA-Fondo DRI, Bogotá, junio 1991.

_____ "Argumentos de Defensa de la Economía Campesina". Subgerencia de Planeación Fondo DRI (mimeo). Bogotá, mayo 1991.

_____ "Productos de la Economía Campesina y la Apertura Económica". Subgerencia de Planeación Fondo DRI (mimeo). Bogotá, mayo 1991.

_____ "La Cuestión Alimentaria". *Revista Economía Colombiana* n° 186 de octubre 1986.

MARTINEZ O., Astrid. "El Fondo DRI en Colombia: Análisis de una Política para el Desarrollo Rural, 1975-1988". Informe Final. Estudio sobre Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural, IICA, San José, Costa Rica, junio 1989.

MEJIA, MILLAN & PERRY. "Metodología de Evaluación de Impacto del Programa de Desarrollo Rural Integrado-DRI". DNP. Bogotá, marzo 1979.

MINISTERIO DE AGRICULTURA- DNP. "El Desarrollo Agropecuario en Colombia". Informe Final. Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Bogotá, mayo 1990.

_____ OPSA. "Lineamientos de la Política Agropecuaria para 1989 y su Proyección en el Mediano Plazo". Bogotá, febrero 1989.

130 Crédito y Financiamiento del Desarrollo Rural en los Años 90

ROLDAN Luna, Diego; **ROJAS**, José María *et al.*. "Proceso de Evaluación Participativa del Programa de Desarrollo Rural Integrado, Distritos DRI de Nariño y Cauca". CIDSE-Universidad del Valle. Cali, septiembre 1988.

ROJAS, José María *et al.*. "Informe Final sobre el Proceso de Evaluación Participativa del Programa DRI". CIDSE-Universidad del Valle. Cali, enero 1988.

SANZ de Santamaria, Alejandro. "Evaluación de Impacto del Programa DRI en el Distrito de Málaga, Santander-Informe Final". CEDE-Universidad de los Andes. Bogotá, diciembre 1985.

Universidad del Valle-Universidad de los Andes. "Informe Final del Levantamiento de la Línea de Base para la Evaluación de Impacto del PDIC". Cali, julio 1992.

Universidad Nacional Javeriana, Antioquia, Valle y Andes. "Los Campesinos y el Estado en Colombia". *In: Cuadernos de Análisis de Economía Rural* n° 21. Segundo Semestre de 1988.

Universidad Nacional de Colombia-CID. "Tipología de los Municipios DRI según la Capacidad de Inversión y Gestión en Proyectos de Desarrollo Rural". CID-Fondo DRI. Bogotá, mayo 1990.

LA EXPERIENCIA RECIENTE DEL CREDITO RURAL EN MEXICO

Gustavo Gordillo de Anda*

INTRODUCCION

Las políticas de crédito rural a nivel internacional están siendo objeto de una profunda revisión, en un proceso que ha involucrado a un gran número de países. Se trata de reformas que parten de una reconsideración del marco teórico que sirvió de fundamento a los programas de crédito rural desarrollados en el periodo de posguerra, y que finalmente han desembocado en cambios muy significativos tanto en la estructura de los sistemas públicos de financiamiento como en las propias políticas aplicadas.

En buena medida, estas transformaciones han tenido su origen en una evaluación de los programas tradicionales de crédito público dirigido y altamente subsidiado, en las que predominan resultados que incluyen una relación poco favorable entre el impacto productivo de los créditos y su costo, así como una fragilidad financiera de las instituciones de fomento involucradas que las hace dependientes de constantes transferencias de recursos externos. Al final de cuentas, esta misma fragilidad hace que las instituciones sean incapaces de responder a la demanda de financiamiento que surge de sectores agropecuarios que se encuentran en importantes procesos de transformación.

En cierto sentido, la fragilidad financiera de las instituciones sintetiza los rasgos básicos de la problemática que enfrentan los esquemas convencionales

* Subsecretario de Organización y Desarrollo Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria de México.

de crédito rural. En ella convergen los efectos de una política de subsidios innecesariamente generalizada, métodos de selección de clientes y proyectos inadecuados para el medio rural, y estrategias de recuperación de fondos y captación de ahorro ineficientes. Los procesos de reforma de las instituciones y las políticas de crédito rural buscan resolver, en principio, esta compleja situación.

México no es ajeno a estas tendencias. De hecho, la actual Administración ha impulsado una estrategia global de redefinición del papel de las instituciones públicas, en el contexto de una economía cada vez más desregulada y abierta al comercio internacional. El sector rural, como parte integrante de esta estrategia, ha experimentado cambios profundos en sus formas de vinculación con la economía nacional y con el resto del mundo, así como en su marco institucional y jurídico.

LA REFORMA JURIDICA DEL CAMPO MEXICANO

En el transcurso de los últimos meses, el marco jurídico del sector rural del país ha sido transformado profundamente, por efecto de la modificación del artículo 27 de la Constitución Mexicana y de la emisión de una nueva Ley Agraria. Se trata de una reforma de largo alcance, que abarca tanto las características de la tenencia de la tierra como las formas de relación entre los agentes rurales.

Este cambio jurídico ha respondido a una redefinición de la estrategia de desarrollo económico de México, caracterizada por una apertura comercial creciente y una desregulación generalizada de las actividades del sector privado, en un proyecto que busca elevar la productividad y la eficiencia de la actividad económica interna. Adicionalmente, el ajuste de los arreglos jurídicos prevalecientes en el medio rural era necesario para revertir la fuerte descapitalización de este sector, iniciada décadas atrás.

Partiendo de estos antecedentes, la reforma

constitucional del 6 de enero de 1992 se centró en los siguientes elementos: a) la declaración del fin del reparto agrario, b) el compromiso gubernamental de concluir todos los procesos pendientes de entrega de tierras, c) el reconocimiento constitucional de la propiedad social en el medio rural, d) la ratificación de los límites de la propiedad privada ya existentes, e) la participación de las sociedades mercantiles como propietarias de terrenos rurales, hasta por 25 veces el límite de la propiedad privada, y f) la creación de tribunales y una procuraduría de justicia agrarios.

La nueva Ley Agraria del 26 de febrero de 1992, como una secuencia lógica de la reforma contitucional, reafirma la orientación básica de aquélla. Como marco global, amplía y flexibiliza las opciones de asociación y organización para la producción, con lo que se convierte en el fundamento jurídico de una nueva estrategia de desarrollo rural. Dentro de ésta, se espera que la conjunción de recursos productivos de los sectores social y privado, ampliados por la mayor inversión y acceso al financiamiento formal que habrán de resultar de la certidumbre en la tenencia de la tierra, se convertirán en el sustento de procesos de recapitalización y reconversión productiva del campo. Desde este punto de vista, algunas de las disposiciones de la Ley Agraria de mayor alcance se refieren a las posibilidades abiertas para que: a) productores del sector social y agentes privados se asocien en proyectos productivos comunes, b) los certificados de derechos agrarios del sector social sean objeto de usos mercantiles, c) las parcelas ejidales sean susceptibles de privatizarse y comerciarse, y d) todo lo anterior, manteniendo restricciones precisas a la extensión máxima que puede alcanzar la propiedad privada de tierras, no sólo en lo individual sino también dentro de las sociedades mercantiles.¹

¹ Así, por ejemplo, la propiedad parcelaria privada dentro de un ejido no podrá ser superior al 5% de la tierra total de dicho núcleo agrario o al límite general de 100 hectáreas de la propiedad privada, lo que resulte menor en cada caso.

Es posible esperar que, conforme el efecto pleno de estas nuevas disposiciones madure, la capacidad de los productores del sector social para obtener financiamiento mejore. Esto podrá materializarse a través de dos vías generales: la primera, el mayor respaldo en activos resultante de las nuevas reglas sobre el uso de los certificados de derechos agrarios; y la segunda, la posibilidad de conformarse en las llamadas Sociedades de Producción Rural, las que, mediante la compactación de tierras y necesidades crediticias, amplíen la escala de producción. Ambos factores actuarán sobre dos puntos sensibles que definen la propensión de la banca a otorgar créditos rurales, a saber, la disposición de garantías sobre las operaciones financieras y la disminución de los costos administrativos unitarios.

Para que estas posibilidades se concreten será necesario, sin embargo, que transcurra antes el tiempo suficiente para que se regularice la posesión de los certificados de derechos agrarios y para que los sectores social y privado, junto con la banca, conozcan y se involucren en las nuevas modalidades de organización para la producción.

EL SISTEMA BANRURAL ANTES DE LA REFORMA

La reforma del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) y el impulso a la diversificación de las fuentes de crédito son, sin duda, elementos sobresalientes del cambio en marcha en el sistema de financiamiento al campo. Se ha buscado eliminar aquellos elementos de la relación banco-comunidad rural que se traducían en resultados desfavorables tanto para la institución como para el propio sector rural. Las nuevas políticas crediticias han terminado con la fuente de irregularidades y desperdicios en el uso de los recursos. Sin embargo, junto con estos resultados favorables, algunos otros evidencian que la reforma ha traído consigo efectos inesperados que demandan nuevas definiciones en el terreno de las estrategias crediticias.

Hasta antes del inicio de la reforma, el crédito oficial al sector rural fue utilizado básicamente con dos motivos: primero, la introducción de un paquete tecnológico característico de los programas de fomento agropecuario; y segundo, el cumplimiento de metas de producción en ciertos rubros fijados de antemano en los esquemas globales de política económica. Estas tareas se llevaron a la práctica, en general, sin una participación activa de parte de los grupos de productores involucrados, siguiendo un modelo teórico - de amplia aceptación entre los gobiernos de los países en desarrollo y en la esfera de los organismos financieros internacionales - que concebía al crédito como un insumo de impacto directo e inequívoco sobre los volúmenes de producción en las líneas preseleccionadas.

Para cumplir con los objetivos enunciados, y siguiendo el anterior modelo teórico, la política crediticia de BANRURAL se sustentó en un conjunto de modalidades básicas, entre las que destacaban: a) la entrega de una porción del crédito en especie, y no en efectivo; b) la intermediación entre los productores y la institución, por medio de supervisores de campo y autoridades ejidales; y c) la aplicación de tasas de interés que solían estar desvinculadas del costo de mercado del dinero y, en general, de los costos de operación del banco. Había, así, un elevado componente de subsidio en el costo del crédito para el productor.

Este modelo de política crediticia tuvo, desde su concepción misma, limitaciones serias que posteriormente habrían de manifestar sus efectos negativos. Sobresalen, en particular, dos problemas: en primer lugar, existía una falta de control de los campesinos sobre el proceso productivo, debida a que la toma de decisiones relacionadas con las formas de utilización del crédito y, en términos más amplios, con el conjunto de su actividad agropecuaria, no estaba en sus manos. Y en segundo lugar, se notaba la ausencia de una política deliberada y directa de movilización y captación de los recursos financieros subyacentes a las actividades rurales. De esta manera, los logros poco

significativos en la captación de ahorro rural no contribuyeron a la constitución de una sólida base de expansión de las operaciones crediticias a largo plazo.

Estas limitaciones básicas del modelo del BANRURAL se manifestaron finalmente en resultados contraproducentes para los propósitos de la política crediticia. Así, la falta de control de los productores sobre su proceso productivo se tradujo en fenómenos serios de desviación de recursos, que disminuían el impacto productivo de los préstamos, así como en bajos niveles de reembolso, asociados a la falta de participación y compromiso de los productores con el esquema crediticio aplicado por la institución. Por otro lado, los bajos niveles de recuperación, conjugados con la ausencia de una política de movilización de los flujos financieros rurales, impidieron que la institución conformara una base autónoma de reproducción ampliada.

LA REFORMA DEL SISTEMA DE CREDITO RURAL

La reforma del sistema de crédito rural iniciada en México en 1989, ha incluido como elementos sobresalientes la segmentación del universo de productores agropecuarios, con el fin de distinguir distintas fuentes de financiamiento adecuadas para cada segmento, y un cambio significativo en las políticas seguidas por la banca de fomento agropecuario.

La primera línea de reforma partió por distinguir, dentro del sector agropecuario, tres tipos de productor: el productor de ingresos altos y medianos con capacidad de diversificación financiera, respaldada en una posición solvente de activos e ingreso; el productor de ingresos medios y bajos, con escasa capacidad de diversificación financiera pero con potencial de desarrollo; y el productor de bajos ingresos con dificultades extremas para prosperar bajo condiciones de mercado abierto y desregulado.

Estas limitaciones básicas del modelo del

BANRURAL se manifestaron finalmente en resultados contraproducentes para los propósitos de la política crediticia. Así, la falta de control de los productores sobre su proceso productivo se tradujo en fenómenos serios de desviación de recursos, que disminuían el impacto productivo de los préstamos, así como en bajos niveles de reembolso, asociados a la falta de participación y compromiso de los productores con el esquema crediticio aplicado por la institución. Por otro lado, los bajos niveles de recuperación, conjugados con la ausencia de una política de movilización de los flujos financieros rurales, impidieron que la institución conformara una base autónoma de reproducción ampliada.

El segmento de productores correspondientes al primer tipo fue desligado de la banca de desarrollo bajo el supuesto de que, por sus características, podría acceder al financiamiento de la banca comercial. Por su parte, los productores del tercer tipo fueron también separados de la banca de desarrollo con el fin de darles un tratamiento altamente subsidiado de apoyos monetarios a través del programa de bienestar social de la actual Administración (Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL). La banca de desarrollo, después de este primer proceso de depuración, se concentraría en el segmento intermedio de productores, es decir, aquellos que ciertamente requerirían una atención especializada por no estar en condiciones de acceder al sistema de crédito comercial, pero que debido a su potencial de desarrollo podrían cumplir con condiciones de acreditación (en términos de plazos de pago y tasas de interés) crecientemente cercanas a las de mercado.

La segunda línea de reforma, referida a la modificación de las políticas del propio BANRURAL, ha incluido como elementos centrales la eliminación de los intermediarios entre el banco y los productores, así como las modalidades de crédito en especie, lo que ha hecho posible que los productores retomen el control del proceso de aplicación de los recursos crediticios.

Asimismo, se han seguido criterios más estrictos de acreditación, basados en el cumplimiento de pago de los productores, y se han revisado las tasas de interés aplicadas, con el objetivo de ajustarlas progresivamente a las condiciones del mercado. Estas medidas se han diseñado y aplicado con el propósito de elevar el impacto de los créditos sobre los niveles de producción y, al mismo tiempo, fortalecer la capacidad de oferta de fondos del banco.

En cuanto a las modalidades del apoyo otorgado por PRONASOL, destaca un alto nivel de subsidio en la tasa de interés, cuotas de apoyo limitadas y dirigidas hacia rubros básicos de producción y, en algunos casos, como estímulo para el reembolso, la posibilidad de utilizar las recuperaciones para financiar obras de beneficio comunitario. Se ha tratado, así, de fomentar el pago de deudas respaldándolo en un compromiso con la comunidad.

ALGUNOS RESULTADOS

Los resultados alcanzados hasta el momento por la reforma crediticia en México evidencian ciertas características de gran utilidad para una evaluación preliminar.

En primer lugar, se ha podido constatar que en estos últimos años el volumen de crédito otorgado por la banca comercial al sector agropecuario ha aumentado sensiblemente. Esta expansión ha sido alentada por programas del Banco Central, a través de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), que otorgan a los bancos comerciales una garantía de recuperación de sus créditos agropecuarios, y que, además, subsidian parte de los costos del crédito al productor. Como dato significativo, puede mencionarse que el valor del crédito descontado por la banca comercial con FIRA aumentó entre 1987 y 1990, eliminando el componente inflacionario en cerca del

100%,² y en 1991 el crédito agropecuario de la banca comercial aumentó alrededor del 10% también en términos reales.³

Por su parte, los desembolsos de PRONASOL han aumentado con una intensidad igualmente significativa, y de hecho éste se ha convertido en la fuente que atiende a una mayor proporción de productores rurales (alrededor del 15% por ciento en 1990).

Finalmente, BANRURAL ha avanzado sostenidamente en la aplicación de las nuevas políticas y en la depuración de su clientela, con lo que ha eliminado prácticas que resultaban en un desperdicio de recursos y que dañaban la cultura productiva del sector rural. Así, por ejemplo, se han reducido sensiblemente los índices de siniestralidad y se han elevado las tasas de reembolso (aunque se encuentran todavía lejos del ideal del 100 por ciento). Como resultado, la proporción de cartera vencida sobre cartera total ha descendido.⁴

Elementos de evaluación

Es indudable que la reforma crediticia impulsada en México ha afectado de manera profunda las modalidades de relación entre las instituciones financieras y la comunidad rural. Por ello no es de extrañar que, desde el inicio de este proceso, se hayan venido presentando fricciones entre los productores y el BANRURAL, derivadas del cambio en las reglas del juego. De la misma manera, en el caso de la banca comercial y del crédito de PRONASOL, hay algunos

² Asociación Mexicana de Bancos, 1991.

³ Banco de México, *Indicadores Económicos*, febrero de 1992.

⁴ Aunque debe considerarse que esta mejora ha sido posible en parte gracias a un programa del Gobierno Federal para trasladar parte de la cartera vencida de BANRURAL al recientemente creado Fideicomiso de Reestructuración de la Cartera Vencida (FIRCAVEN).

elementos que merecen considerarse.

En relación con las actividades de la banca comercial, el punto más preocupante es que, a pesar de que el volumen de operaciones se ha incrementado, el porcentaje de productores atendidos se mantiene en un nivel mínimo, probablemente inferior al 5 por ciento del universo de productores activos. Esto significa que, a pesar de los estímulos del FIRA, la banca comercial continúa concentrando sus recursos, dentro del sector agropecuario, en el segmento minoritario de productores de mayor nivel de activos e ingreso. En este sentido, la banca no ha estado en condiciones de absorber un porcentaje significativo de la clientela antes atendida por el BANRURAL.

En el caso de PRONASOL, por otra parte, no se ha podido definir un esquema que sea capaz de darle un carácter autorreproductor, y que de esa manera lo haga menos dependiente de una permanente transferencia de recursos públicos. En parte por este mismo factor, el financiamiento máximo al que puede acceder cada productor en esta fuente ha tenido que limitarse estrictamente, lo que obstaculiza una eventual reconversión de la agricultura de bajos ingresos.

Finalmente, la reforma de BANRURAL ha tenido efectos colaterales ciertamente adversos. En particular, ha ocurrido una contracción severa y sostenida de la cobertura crediticia del banco - sin duda, más intensa y prolongada que la esperada de una depuración inicial de cartera. Medidos en dólares corrientes, los créditos totales de primavera-verano del banco han disminuido en un 43.7% entre 1988 y 1991, mientras que los créditos de corto plazo en particular se han contraído en 58%. Como resultado, la superficie agrícola atendida por el banco ha disminuido de 5.855,3 a 748 miles de hectáreas entre 1989 y 1991.

Por otra parte, los reembolsos de los préstamos se mantienen, como ya se mencionó, alejados de niveles que puedan considerarse satisfactorios. Esto último, en

particular, parece ser el resultado de un deterioro significativo de la relación entre el BANRURAL y la comunidad rural.

Existen razones que explican estos acontecimientos. Una de ellas es el antecedente de un uso polifacético de la política de crédito rural durante Administraciones pasadas, cuyo efecto sobre las expectativas de los campesinos ha obstruido en cierta medida el intento de establecer una relación financieramente más sana entre el banco y sus clientes. Sin embargo, independientemente del peso relativo que pueda tener este factor, es probable que no se haya avanzado lo suficiente, a la par de las modificaciones en la política crediticia antes enumeradas, en una redefinición de la estructura y las relaciones institucionales del sistema BANRURAL, para adecuarla a las condiciones propias de la actividad rural, en términos de los canales de transmisión de la información y de la incertidumbre que rodea a los resultados productivos del sector.

El efecto combinado de la dinámica de las distintas fuentes crediticias es que la cobertura actual del sistema de crédito rural es baja. De acuerdo con una encuesta levantada para el año 1990,⁵ sólo un 16.3% de los productores del sector reformado contó con crédito para las labores de ese año agrícola.

PERSPECTIVAS

La evidencia de estos resultados inesperados continúa alimentando la discusión sobre las mejores opciones de crédito rural para el país. Como punto de arranque, los elementos antes mencionados señalan algunas de las líneas sobre las que deberá continuar la reforma del sistema de crédito rural en México. Será

⁵ Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Primer informe nacional sobre tipología de productores del sector social*, México, 1992.

necesario, entre algunas de las acciones más urgentes, diseñar mecanismos para ampliar la participación de la banca comercial en el sector rural. Se ha podido comprobar que este esfuerzo no se limita exclusivamente al otorgamiento de garantías de reembolso. En consecuencia, habrá de actuarse sobre otros renglones sensibles desde el punto de vista del manejo bancario, como la conformación de clientes de mayores dimensiones (que justifiquen los costos administrativos de su atención) a través de la unión de varios pequeños productores en un sólo sujeto de crédito, pero bajo modalidades que no signifiquen un manejo difuso de los recursos.

Asimismo, será fundamental reforzar los mecanismos de recuperación de los préstamos, para lo cual puede recurrirse a los elementos de solidaridad y compromiso mutuo que son susceptibles de desarrollarse entre productores de características comunes. De hecho, la conformación de sujetos de crédito de dimensiones significativas desde el punto de vista bancario, podría estar sustentada igualmente en estos elementos de solidaridad y compromiso mutuo, y en el interés económico de los productores en superar la escala minifundista de sus actividades.

Un punto que merece destacarse es que la experiencia reciente de México muestra que existe en el medio rural una red de flujos financieros, independiente de los canales convencionales representados por las bancas comercial y de desarrollo, que ha sido capaz de contribuir a mantener estables los niveles de producción agropecuaria en un contexto de contracción del crédito de la banca de fomento. Esto señala la existencia de un potencial de movilización y captación de recursos monetarios rurales que debe ser explotado por un sistema de crédito que presente posibilidades de auto-reproducirse a largo plazo.

Este conjunto de elementos se han tomado en cuenta en la definición de una de las propuestas de reforma del sistema de crédito rural en México,

actualmente en estudio y discusión dentro de las instituciones públicas involucradas. Al tratarse de una propuesta en la que participan crecientemente sectores interesados en el desarrollo del campo, su contenido se ha venido afinando a lo largo del tiempo. Sin embargo, pueden señalarse entre sus elementos básicos:

- Una atención central a la necesidad de definir políticas efectivas de captación de ahorro rural, y en general de ampliación de la capacidad de oferta de las instituciones de crédito rural. Entre otras cosas, esto implica contar con políticas de tasas de interés que estimulen el ahorro y que estén vinculadas al costo de obtención de fondos para las instituciones.
- El objetivo de captación de ahorro implica, asimismo, construir estructuras financieras suficientemente descentralizadas, para que la cercanía actúe como estímulo para las decisiones de ahorro de la comunidad rural.
- Estas estructuras descentralizadas deben estar asociadas a formas mixtas o cooperativas de propiedad bancaria, en la que los propios productores se involucren en las labores de selección de clientes y proyectos. Este requisito de eficiencia microeconómica demanda la formación de un sistema de bancos locales rurales, con un alto componente de propiedad campesina.
- Existen riesgos innegables en la operación descentralizada y a pequeña escala de un sistema de bancos rurales. Para contrarrestarlos, los bancos deben articularse a estructuras de segundo y tercer nivel, que diversifiquen riesgos geográficos y económicos de la operación local, y alcancen asimismo economías de escala en el manejo del dinero. Es necesario conjugar, así, estrategias de eficiencia microeconómica con elementos de estabilidad macroeconómica.

- Finalmente, con el propósito de elevar la expectativa de reembolso de los préstamos, reducir los costos administrativos unitarios de los bancos y ampliar la escala de los proyectos agropecuarios (y rurales en general), es necesario redefinir la manera como se han de conformar los sujetos de crédito del medio rural. Al respecto, mediante la formación autónoma de grupos solidarios de productores, de dimensiones pequeñas, que funcionen bajo modalidades explícitas y reglamentadas de responsabilidad compartida de pago, no sólo puede avanzarse en el cumplimiento de los objetivos anteriores, sino mejorar al mismo tiempo la calidad de la supervisión del uso de los créditos. En esta actividad participarían directamente los productores, motivados por su responsabilidad solidaria de pago.

Siguiendo esta estrategia, el fortalecimiento de los circuitos locales de ahorro, crédito e inversión podría ser el fundamento de un nuevo sistema de financiamiento rural en México. Con base en la captación de estos flujos monetarios, cada zona rural del país crearía y ampliaría los excedentes que den sustento financiero a sus actividades productivas.

CREDITO Y DESARROLLO RURAL EN ARGENTINA: LA EXPERIENCIA DEL INDES

Roque Miranda*

El presente trabajo no constituye una investigación profundizada sobre el papel del crédito como componente del desarrollo del pequeño agricultor, sino la presentación de la experiencia de una ONG en la cual el crédito ha jugado un rol preponderante en el trabajo con pequeños productores familiares del Noreste Argentino (NEA).

Es generalmente aceptado que el crédito es un componente fundamental en el desarrollo rural, facilitador en la introducción de cambios tecnológicos. Tanto el crédito como la tecnología son resortes en que históricamente la presencia del Estado ha sido dominante en todo lo referido a las políticas dirigidas al sector rural argentino. Políticas, créditos y tecnologías a su vez se centran teniendo en cuenta las unidades productivas de la Pampa Húmeda, la mayor productora de alimentos tanto para exportación como para el consumo interno.

El crédito es un recurso escaso, independiente de la voracidad de las fuerzas políticas y económicas que la demandan. Para el pequeño productor, por ejemplo, la limitante son las garantías que pueda ofrecer y que en parte importante no las constituye la unidad productiva, sino su situación legal (productor en tierras fiscales, títulos provisorios, etc.).

El conocimiento científico y la tecnología son prácticamente ilimitados porque están en condiciones de resolver cualquier situación que se presente, pero la

* Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana, INDES, Argentina.

tecnología predominante tiene un límite en la *Unidad Económica* de difícil delimitación en la práctica, por las implicancias sociales, políticas y económicas que conlleva; límite que es sobrepasado con el mismo criterio de su concepción.

Este sector geográfico, político, económico, tecnológico y socialmente marginado, con el influjo de filosofías y políticas económicas de la década del 60 y 70 va generando una corriente de pensamiento y organización social que demanda del Estado; regularización de tierras, créditos accesibles, precios sostenidos, etc. para las producciones regionales; en síntesis, un trato similar a lo que por varias décadas ya tenían los productos de la región Pampeana. Pero estas demandas no tuvieron ni la fuerza ni el tiempo suficiente para llegar a cristalizarse. De otro lado, el tiempo fue suficiente para desatar la fuerza de represión y autoritarismo más violenta que se tenga conocimiento en esta época, aniquilando todo vestigio de organización social. Fue tan eficaz, que prácticamente una década de democracia después, algunos de sus aspectos permanecen.

En esta apretada síntesis histórica, surgen las ONGs, una de las cuales, INDES, a partir de 1974, después de una serie de proyectos puntuales, va perfilando su accionar al sector de los pequeños productores del Noreste Argentino.

Es un equipo pequeño, centralizado en Buenos Aires, con fuerte accionar en promoción y capacitación y una gran capacidad para interrelacionarse muy rápidamente no sólo para llegar a los productores sino también a otros sectores nacionales e internacionales.

A principios de la década del 80 surgen los primeros proyectos importantes con un componente crédito. En la implementación de estas políticas se suponía alcanzar tres metas básicas:

- reconstituir y reforzar el tejido de organizaciones ya

existentes;

- con el apoyo de tres créditos consecutivos, promover el ingreso de los pequeños productores al crédito del circuito bancario formal;
- el mantenimiento del valor del fondo rotatorio.

Todo esto sería instrumentado por medio de acciones de promoción, capacitación y administración, con recursos humanos propios de la Institución. La asistencia técnica agronómica en base a los organismos del Estado Provincial (Ministerio de Agricultura y Ganadería - MAG) o Nacional (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA) aplicados a pequeñas cooperativas o pequeños productores dentro de las cooperativas de medianos.

En un régimen autoritario, la línea promoción-crédito-asistencia técnica cooperativa (MAG e INTA) aparece como la más lógica, segura o por lo menos, menos conflictiva para el logro de la meta enunciada en primer término. La misma línea de razonamiento aplicada para la segunda aparece con debilidad en asistencia técnica y cooperativa.

La asistencia técnica agronómica por parte de los organismos estatales MAG e INTA surgieron de voluntades personales, porque no responden a un proyecto institucional para atender al sector. En ambos casos, a medida que esa asistencia se aleja de la unidad económica hacia el minifundio, las respuestas tecnológicas efectivas son menores.

Bajo el supuesto de que las tecnologías aplicadas no fuesen las limitantes y que efectivamente se lograra una mayor producción y una mejora de los canales de comercialización que permita al pequeño productor una acumulación, las cooperativas no parecen ser el canal más adecuado para acercar al productor al crédito formal, porque las cooperativas pequeñas se han manejado con subsidios, las medianas también, pero la

cooperativa es la tomadora del crédito para volcarlo a los asociados como crédito en efectivo, insumos y servicios y esta función está en el Consejo de Administración, específicamente el Gerente, Presidente y Tesorero.

La viabilidad de mantener un fondo rotatorio y acercar al pequeño productor al crédito formal decrece en la medida que lo hace el perfil del sector social; pero esta limitante no lo tiene la organización social. Cuando se presenta la disyuntiva entre mantener el fondo o la organización en una ONG de promoción humana es obvio que el fiel de la balanza se inclina por esto último. Teniendo en cuenta además, que en las dos provincias donde se aplican, una de ellas es prácticamente una sociedad feudal con serios problemas estructurales, donde el crédito tiene un peso relativo a la organización en la búsqueda de soluciones a esta problemática.

En las postrimerías del régimen militar, cuando se abrieron nuevos espacios, la institución instrumentó políticas cualitativa y cuantitativamente diferentes: se estableció una mayor presencia institucional con incorporación de técnicos sociales y agrónomos: el sector social no se limita solamente a los cooperativizados y se amplía a las cuatro provincias del Noreste Argentino.

Todo esto ha llevado a que, establecido un techo anual de 10 salarios rurales de ingreso familiar, sin establecer el piso, la mayoría de los grupos formados y los créditos concedidos hayan involucrado a pequeños productores cuyas fuentes de ingresos de producto comercial provienen de dos monocultivos: algodón y tabaco.

Aquí el discurso institucionalizado es el de que se trabaja en acciones de promoción, capacitación y crédito; los productores tienen conocimiento suficiente de lo que hacen (no requieren asistencia técnica) y lo que no tienen es capital (requieren crédito).

Esta fórmula tan simple implica por un lado, que no constituye una fórmula capaz de entender y, por ende, aportar un principio de solución a la problemática de los pequeños productores; por otro lado, facilita el ajuste de algunas metas explicitadas en el proyecto (ONGs-donante).

DESCRIPCION OPERATIVA DE LOS FONDOS

Aquí nos ubicamos entre 1980 y 1986, porque, aunque las actividades que incluyen al crédito rebasan ese período, se trata del período durante el cual el elemento crédito tuvo mayor significación.

Además de una serie de ajustes que se fueron realizando, en 1980 se hizo una autoevaluación del crédito involucrando a todos los estamentos - institucional, colaboradores y asesores.

Resulta una tarea muy difícil de encuadrar porque el mismo contexto argentino lo es. Abarca un período que incluye gobiernos militares y democráticos, con índices de inflación que nunca bajan de los tres dígitos, con tres tipos de monedas históricas (Moneda Nacional, Peso Argentino y Austral); distintos tipos de cambios, tasas de interés, variaciones de precios relativos, etc.

Los créditos otorgados por INDES siempre fueron en monedas vigentes al momento de otorgamiento; para este trabajo se ha dolarizado todo a los efectos de que, con todas las distorsiones que contenga, se pueda tener una aproximación para fines de comparación.

Como ya se ha enunciado, los primeros créditos fueron a las cooperativas o socios de cooperativas con líneas de créditos de inversión y evolución, con plazos de 12 a 36 meses para los primeros y de 6 a 12 para los segundos, con una tasa de interés del 9% para el primer año y 12% para el segundo. Todo esto se aplica

en las provincias de Misiones y Corrientes.

Luego, cuando se amplían a otros grupos no cooperativizados y abarcan las provincias de Chaco y Formosa, los tipos de crédito permanecen similares; lo que varía son la actualización del capital y los intereses y se establecen dos opciones a elección de los grupos en el momento de la devolución del crédito. Una alternativa es capital fijo/interés variable (un 20% menos que la tasa oficial), la otra alternativa es capital ajustable por índice de precio mayorista (nivel general) más una tasa de interés del 6% fijo.

A partir de 1983-84 los créditos concedidos son a valor producto, para el otorgamiento se toma los precios promedios de los últimos diez años y para su cobro el precio promedio obtenido por los grupos.

En el gráfico se resume el comportamiento total y por provincia que tuvo el otorgamiento de 131 créditos concedidos a lo largo de 5 años y medio a 63 grupos y un total de 1.586 familias a un promedio de US\$ 205 por familia. Si se considera que una misma familia tuvo más de un crédito, ese promedio es de US\$ 340 que, divididos por una familia tipo, da el total de US\$ 57 por persona.

En cuanto a la distribución por provincia, el gráfico no guarda una proporcionalidad pero sí lo hace en cuanto a los rubros considerados: Créditos Cobrados y/o Cancelados, Pérdidas de los Créditos Cobrados y/o Cancelados, Créditos Vigentes, Créditos Refinanciados, Créditos en Mora y Créditos Incobrables a esa fecha.

Además de la participación diferente que tienen las provincias, lo que primero llama la atención es la pérdida de los valores de los créditos cobrados y/o cancelados; eso se debe principalmente a la desactualización de los valores otorgados por las altísimas tasas de inflación. Como ya se señalara y Raquel Tortonese, Ernesto Piñeiro y Diego Piñeiro sostienen, la pérdida de los créditos alcanzan a una tercera parte del valor prestado para 1983. Cuando se actualiza por valor producto, si bien hay una menor pérdida, estos productos (algodón y tabaco) tienen precios relativos menores, el algodón en 1982 tiene los precios más bajos de la década a valores constantes. Si a esto se agrega que existen diferenciales de ingresos en perjuicio de los pequeños productores en relación al promedio general, como lo sostiene Alejandro Rofman, lo que se comparte y se ha corroborado, se observa las tres fuentes principales de las pérdidas por desactualización.

Los créditos refinanciados en mora e incobrables representan el 24.5% que superan los cancelados y los vigentes. Esto pone en evidencia otras dificultades. La expansión en la formación de grupos con crédito ha llevado a un sector social marginado disperso geográficamente en tierras marginales donde existen otras limitantes (inundaciones, sequías, pérdidas de cosechas, etc.). En esta situación, los pequeños productores, en el afán de conseguir algo, se asocian a los grandes productores con resultados totalmente diferentes al declararse zonas de emergencia, desastre, etc.

En algunas oportunidades, las autoridades nacionales o provinciales, para atender a esos problemas, han extendido algunas líneas de créditos que nunca han cobrado: subsidios en planes de aradas, provisión de semillas, plan alimentario nacional, asignaciones familiares a los pequeños productores algodoneros, etc.

Estos factores dificultan no solamente un

programa de crédito en una ONG, sino que afectan en diversas formas al mismo sector social. Así, los planes de arada y semillas, por un lado, confunden al pequeño productor entre lo que es realmente un crédito y un subsidio. Se provoca una serie de dificultades creando situaciones diferenciales por causa de políticas partidarias. Se inmoviliza a las capacidades y recursos que tienen un buen sector de los pequeños productores y, como la implementación de estas políticas generalmente llega en forma tardía, salen afectados más negativamente porque exceden los límites climáticos y la oportunidad de hacerlo en los períodos óptimos.

En lo referido al Plan Alimentario Nacional, aunque se trata de una medida de suma urgencia y necesidad para un gran sector de la población, es una aberración que se entregue alimentos a las familias rurales. Quizás podría tener más sentido volcar esos recursos hacia hospitales, comedores escolares, etc.

Las Asignaciones Familiares, a pesar de la irregularidad que caracteriza su efectivización en la práctica, aparecen como la opción más positiva para los pequeños productores. Favorecen a las familias marginadas y más numerosas, a la escolaridad y, en lo económico, son muy significativas no por el monto sino por su regularidad, mejorando el flujo de ingreso del pequeño productor. Además, y fundamentalmente, ese programa permite que el productor obtenga una mejor atención de salud al ingresar a una Obra Social.

En resumen, las altas tasas de créditos refinanciados, en mora e incobrables, están revelando las dificultades que se dan para cobrar un crédito cuando hay subsidios por un lado y, por otro, lluvias, sequías y extrema necesidad del sector social. Sin embargo, nítidamente, la intención de reconstruir la organización social utilizando el crédito como medio de promoción ha invertido los niveles de atención de los tratamientos de las limitantes de orden físico, ecológico, social y económico.

Una de las conclusiones más importantes en la autoevaluación es "qué tal vez haya que considerar este programa de créditos más bien como un sistema de subsidio que mediante una inversión de US\$ 57 por cabeza permitió que 1.500 familias de productores muy pobres se mantuviesen en el campo, congregadas alrededor de 63 grupos de agricultores con diferentes grados de organización". Estos grupos organizados y vinculados entre sí podrán hacer frente con mayores posibilidades de éxito a los 'bolicheros' y al sector industrializador y comercializador de su producción, que hoy medran con su pobreza".

El crédito y la institución, a pesar de centralizados en su origen, fueron descentralizándose hasta que el manejo de los fondos quedó en poder de los propios productores. En lo institucional, cada equipo provincial fue adecuando su estrategia de acuerdo a las distintas realidades de la región.

Aunque los productores no hayan acumulado capital con el crédito concedido, han crecido como grupo y en ese crecimiento se ha acumulado un aprendizaje: con proyectos de crédito en lo que los productores no fueron los únicos ni los principales beneficiados; con proyectos de comercialización con diferentes resultados; con proyectos de emergencia en lo que no estaba previsto, pero que lograron todo lo que no habían conseguido los anteriores; con comercialización conjunta, compras conjuntas, conservando e incrementando el valor original. En fin de cuentas, cuando se crea un espacio en el cual los productores pueden conocerse, pensar y organizarse, no solamente pueden comprar y vender en conjunto, sino también cambiar prácticas demagógicas de los propios caudillos políticos.

Por otro lado, es de suma importancia que hoy existan más ONGs y que las voluntades personales se hayan constituido en voluntades institucionales de índole nacional e internacional, como la Unidad de Minifundios del INTA o el Programa FIDA-BID-Gobierno argentino, con participación del IICA, de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Gobiernos provinciales, ONGs y productores, con propuestas concretas para atender a la problemática de los pequeños productores. La suma y calidad de todos esos recursos, materiales, humanos y económicos, es mucho más importante que INDES y su proyecto de créditos. Así como la magnitud de esos programas, sus resultados también serán mucho mayores.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones no se refieren únicamente a la experiencia de INDES con créditos, sino que se aplican a otras realidades y se constituyen, en realidad, en interrogantes que se presentan en la actual situación.

En primer lugar, así como el crédito no ha beneficiado a los productores, todo el aprendizaje institucional aparece como un aprendizaje traumático. No obstante toda la descentralización, el tiempo transcurrido y una serie importante de proyectos elaborados, en ningún caso aparece el crédito como componente de las estrategias de desarrollo rural; esto mismo podría extenderse a las ONGs del NEA. Surge aquí el primer interrogante: o se está trabajando con una población totalmente marginada, no sujeto de créditos, o los créditos no son adecuados a esa población.

Sólo se ensayará una argumentación en favor de la segunda hipótesis. El Programa FIDA-BID se basa en primera instancia en las poblaciones con un cierto grado de organización (grupos trabajados por ONGs). Los créditos son en dólares. Cofirene Banco de Inversión S.A. también opera en dólares programa de

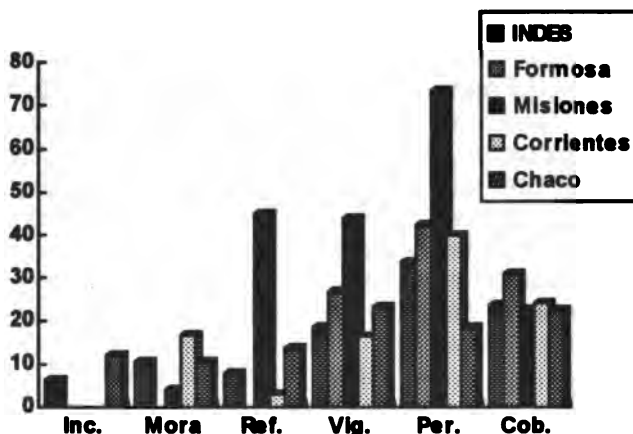
microproyectos y generación de empleos para sectores de bajos recursos, con intereses, amortizaciones y otros gastos que no bajan del 20.75%.

En la región no se tiene conocimiento de ningún banco oficial con líneas de créditos de mediano y largo plazo en pesos. En ese sentido, el Gobierno argentino no está emitiendo una señal clara y coherente con el Plan de Convertibilidad. Si hubiese un condicionamiento externo, podría correr con el riesgo del tipo de cambio. El plan de convertibilidad de la democracia se interpreta como el equivalente a la "tablita" de la dictadura.

El crédito inicial acompañado de otra serie de instrumentos muestra con mayor significación sus aspectos menos deseables. Parecería que no se puede determinar *a priori* la oportunidad de su aplicación sino con una real participación de los que van a utilizarlo.

Quizás se pueda determinar una fórmula que nos permita conocer cuando el crédito, la tecnología, la capacitación y la organización social se hacen variables críticas, pero tal vez no nos deberíamos preocupar tanto por cubrir esos aspectos sino más bien, por una concepción de género más ecológico, volcada a evitar que esos problemas críticos vengan a ocurrir.

DISTRIBUCION Y COMPORTAMIENTO DEL CREDITO



CLAVE

Inc. = Créditos incobrables

Mora

Ref. = Refinanciamientos

Vig. = Créditos vigentes

Per. = Pérdidas

Cob. = Créditos cobrados o cancelados

PORCENTAJES

INDES	100.0%
Formosa	7.4%
Misiones	14.2%
Corrientes	27.1%
Chaco	51.3%

UNA INTERPRETACION DEL FRACASO DE LOS PROGRAMAS DE CREDITO EN EL PERU

Javier Alvarado*

INTRODUCCION

Como en la mayoría de los países del tercer mundo, en el Perú el crédito agrario ha sido ampliamente usado como un instrumento para la promoción de las áreas más deprimidas de la agricultura. También como en otros países, la experiencia ha sido frustrante.

A diferencia de lo sucedido en otras áreas de la actividad económica, el fracaso de los programas de crédito agropecuario no ha sido solamente potestad del gobierno. Aquí, tanto el sector público como el sector privado han mostrado serias limitaciones para implementar programas crediticios que se adapten a las necesidades de los productores rurales y además sean viables por sí mismos, es decir que puedan operar sin la necesidad de recibir constantes transferencias.

En el presente documento, mediante el análisis de las experiencias más importantes de crédito gubernamental y privado en el Perú, se intenta una explicación del porqué del fracaso de estos programas, y se proponen algunos de los lineamientos básicos que deberían tener los futuros programas de crédito para ser exitosos.

Nuestra principal conclusión es que la razón fundamental del fracaso de los programas crediticios se encuentra en una errada concepción técnica de lo que significa el crédito como instrumento de desarrollo.

El trabajo está dividido en cuatro partes. En la primera se hace una descripción de las principales experiencias de crédito gubernamental y privado en el

* CEPES, Lima.

Perú. En la segunda se explicitan los marcos teóricos que están a la base de los programas de crédito. En la tercera parte, se exponen las principales conclusiones y lecciones que se derivan para los programas de crédito. La cuarta y última parte incluye un breve análisis de lo que ha sido, hasta el momento, la experiencia concreta de nuestra institución en lo referente al crédito para pequeños productores. Hay que hacer notar que el diseño de esta experiencia recoge las principales conclusiones que se señalan en el capítulo anterior.

LAS EXPERIENCIAS DE CREDITO EN EL PERU

La Experiencia Gubernamental: el Crédito de Fomento

En el Perú, como en la mayoría de los países latinoamericanos, el programa de crédito agrario gubernamental tuvo como punto de partida la creación de los bancos de fomento sectoriales destinados a la promoción de sectores específicos de la economía. Es en este contexto en el cual, en agosto de 1931, se creó el Banco Agrícola mediante el decreto-ley 7273 en el que se señala "la urgente necesidad de fundar una institución de crédito que preste ayuda a la agricultura nacional"¹. Sin embargo, es a partir de la década del 50 en donde el crédito de fomento alcanza mayor dinamismo y el Banco Agrícola cambia su denominación por Banco de Fomento Agropecuario, y luego, en 1975, se convierte en el Banco Agrario (BA), mediante el decreto ley 21227. Este decreto señala como objetivo del BA "promover las actividades agrarias proveyendo los recursos financieros necesarios,.....a fin de incrementar la producción y la productividad del agro". En 1981, se emite otra ley orgánica del BA, la cual en su segundo artículo señala: "El BA tiene como finalidad esencial brindar apoyo crediticio a la actividad agraria del país, proveyendo los recursos financieros necesarios para incrementar la producción y la productividad del agro".

¹ Ver G. Bardella. *Un Siglo en la Vida Económica del País: 1889-1989*. Banco de Crédito, 1989.

Desde el principio, se estableció una gran dependencia del BA respecto al gobierno central. Por un lado, el Banco Central otorgaba crédito para el BA, y, por otro, los directores eran nombrados por el gobierno; así, con cada cambio de gobierno se producía un cambio en las instancias directivas del BA. Por ejemplo, en su ley de creación se señalaba que de 11 directores, deberían ser nombrados dos por el presidente de la república y uno de ellos debería ser presidente del BA. Es importante señalar que la administración del BA fue encomendada en forma mayoritaria a ingenieros agrónomos y no a profesionales formados en aspectos financieros. Esto se reflejó desde el directorio hasta los administradores de las diversas agencias.

La intervención gubernamental - tanto del ejecutivo como del legislativo - no sólo se limitó a los aspectos arriba señalados. En varias de las normas legales referentes a la actividad agropecuaria se señalan acciones específicas que debería cumplir el BA. Por ejemplo, en las memorias correspondientes al ejercicio 1965-1966, el directorio manifiesta, a manera de queja, que entre 1964 y 1966 el congreso había dictado 17 leyes que interferían directamente con las operaciones del BA. Más recientemente, podemos mencionar que el artículo 48 de la Ley de Promoción y Desarrollo Agrícola dictada en 1980 señalaba el tipo de garantías bajo las cuales se otorgarían los préstamos de avío agrícola y pecuario; y en 1991 la frustrada ley de Emergencia Agraria dictada por el Congreso tenía un capítulo sobre el crédito agrario en el que se incluye una obligación para la condonación de deudas.

Si bien es cierto que en los primeros años de operación del BA la banca comercial siguió siendo la principal fuente de créditos para el sector agropecuario, a medida que transcurrieron los años los bancos comerciales fueron desplazados por el BA. Esta tendencia se acentuó a partir del proceso de reforma agraria de 1970. Así, en 1955 los bancos comerciales aportaban con el 68% de los créditos agropecuarios, en

1960 el 40%, y en 1975 apenas el 10% del crédito. Son dos las principales razones que explican la disminución en la participación de la banca comercial en el crédito agropecuario: por un lado, los agricultores preferían una fuente de crédito más barata, y por otro la reforma agraria hizo desaparecer como sujetos de crédito agrario a muchos de los clientes de los bancos comerciales; además, la legislación de la reforma agraria prohibía explícitamente poner la tierra como garantía para préstamos.

A pesar de su carácter de fomento, el BA nunca llegó a prestar a los agricultores de menores recursos. Desde un principio el grueso de los créditos se concentró en la Costa y específicamente en cultivos como el algodón y el arroz; en 1932, estos concentraron más del 80% de los créditos, y entre 1960 y 1964 el 75% del crédito del BA. Evidentemente estos créditos comprendían a una minoría privilegiada de agricultores frente a una gran mayoría de agricultores sin acceso al crédito formal. La reforma agraria no cambió significativamente este panorama, más bien de alguna manera lo reforzó. Al agrupar a varias haciendas para convertirlas en empresas denominadas Cooperativas Agrarias de Producción o en una Sociedad Agrícola de Interés Social, lo que se hizo en la práctica fue concentrar más el crédito. La cartera de cultivos del BA no varió significativamente; así los cultivos anteriormente mencionados concentraron en 1976 el 60% del crédito. La gran novedad que trajo la reforma agraria en relación al crédito fue el significativo incremento en la participación del maíz amarillo.

La llegada de la administración aprista significó un gran aumento en la importancia del crédito. Y es también en este gobierno en donde se hizo el esfuerzo más significativo por ampliar la cobertura del crédito en las zonas de la sierra. Así en las campañas 1986-1987 y 1987-1988, el volumen prestado por el Banco Agrario se incrementó en 40% con respecto a lo que se prestó en la campaña 1983-1984 y la Sierra duplicó su participación porcentual en el crédito (del 15% se pasó al 30%), particularmente debido al aumento en los préstamos para

papa que casi triplicaron su participación. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados la gran mayoría de agricultores, principalmente los de la Sierra siguieron sin acceder al crédito. Al respecto, los estimados más optimistas nos señalan que en los años de mayor expansión el crédito agrario sólo llegó al 20% de agricultores del país, y a nivel de la sierra el crédito del BA sólo alcanzó al 12% de los agricultores.²

Durante el gobierno aprista una de las líneas de crédito más publicitadas fue el denominado crédito cero (crédito sin interés) para las zonas de pobreza crítica, principalmente dentro del denominado trapecio andino (sierra sur del país). Aunque no hay información disponible que nos permita hacer una evaluación concluyente de esta política crediticia, podemos decir lo siguiente: a) estos créditos hasta 1989 representaron casi el 50% de los créditos concedidos en la sierra; b) la papa concentró alrededor del 80% del monto destinado al crédito cero; c) en 1987 sólo el 7.5% de agricultores con menos de 5 ha., recibieron crédito cero, y en términos de volumen representaron el 32% del total del crédito cero;³ y d) un estudio puntual sobre los beneficiarios del crédito cero en el distrito de Haqira en Apurímac⁴ muestra que el 77% del crédito cero fue a parar a manos de comerciantes, profesores, técnicos sanitarios, guardias o las esposas de algunos de los anteriores, a pesar de que en las estadísticas oficiales se los catalogaba como

² Estas cifras se han estimado de la siguiente manera: tomando como partida las cifras de la Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENHR), que corresponde a la campaña 1983-1984, se ha supuesto que todos los nuevos préstamos reportados por el Banco Agrario corresponden a nuevos prestatarios y que además no se ha incrementado el número de agricultores.

³ Información del Banco Agrario.

⁴ Apurímac es un Departamento situado en la sierra peruana al sur este de Lima y cuenta con una superficie de 20.895 km². Es una de las zonas de mayor pobreza dentro del Perú.

campesinos.⁵ Hay que hacer notar que el caso de Haquira no parece ser la excepción sino la regla, tal como lo sugieren numerosos testimonios.⁶

El crédito del BA siempre fue subsidiado; sin embargo, con el gobierno aprista el subsidio alcanzó niveles nunca antes vistos. Esto debido a que los ajustes a la tasa de interés estuvieron muy por debajo de la hiperinflación que se registró. Así en 1990 la tasa de interés nominal al año se situaba alrededor del 260%, mientras que la inflación anualizada superaba 7.000%. En esta situación la descapitalización del Banco Agrario llegó a más del 90% de los fondos prestables, a pesar de que la tasa de morosidad tenía niveles inferiores al 10%.⁷

Aunque el BA consideraba entre sus operaciones los depósitos (a plazo y a vista), estas operaciones tuvieron un rol secundario en la captación de fondos prestables. Este proceso fue profundizándose con el correr de los años. Así, mientras en 1960 el 37% de los recursos del BA provenían de los depósitos, en 1970 esa cifra se había reducido al 7%.

Los costos operativos de los créditos del Banco Agrario fueron altos, sobre todo para los prestatarios pobres, y también a nivel de la misma institución. Con

⁵ Ver, al respecto, J. Fraslin y T. Pellissier. "La difícil entrada del Banco Agrario en un Distrito aislado del Trapecio Andino". Documento presentado al tercer seminario de Crédito Campesino, Arequipa, septiembre de 1988.

⁶ En realidad, el desvío del crédito no es un fenómeno que haya aparecido con el crédito cero, aunque ese tipo de préstamos lo incrementó. Por ejemplo, en 1984, un estudio del autor en una comunidad campesina de Puno daba cuenta que un 55% de los campesinos con crédito del Banco Agrario usaba los préstamos para fines distintos a los señalados.

⁷ Hay que tener en cuenta que el nivel de morosidad real sería mayor si se consideraran como incumplimiento todos los préstamos refinanciados.

respecto a lo primero, un estudio recientemente realizado por el autor da cuenta que a nivel de la sierra los campesinos tenían que asistir en promedio 11 veces a la agencia del Banco Agrario para obtener sus préstamos, mientras que en la costa el promedio era de 2 viajes.⁸ En relación a los costos operativos del BA, hay que señalar que sufrieron un gran incremento durante el gobierno aprista, puesto que de 4.000 empleados que había a principios de esa administración, se llegó a 6.000 a su finalización. Además, el personal del BA tenía un régimen salarial similar al existente en los bancos comerciales, que no era de los mejores entre la "empleocracia" nacional.

De otra parte, es pertinente mencionar que a nivel de la experiencia peruana, no se tiene clara la relación entre crédito del BA y la producción. Al respecto, un estudio que se realizó entre productores de arroz, con crédito y sin crédito, muestra que no hay diferencias significativas en cuanto al rendimiento.⁹

Finalmente, en 1990 con el gobierno de Fujimori se inicia la desactivación y liquidación del BA - y de todos los bancos de fomento sectoriales. En 1991, cuando se decreta oficialmente la desaparición del BA, su cartera pesada llegaba a más del 70% de los créditos y los montos prestados eran menos del 20% de lo que prestaba en 1987.

La Experiencia Privada: Los Fondos Rotatorios

Los fondos rotatorios son una forma de financiamiento que consiste en el otorgamiento, a manera de préstamos, de un paquete o de un insumo a un determinado grupo de agricultores. Estos créditos por lo

⁸ Ver, al respecto, J. Alvarado. "Mercados Financieros Rurales en la Pequeña Agricultura", CEPES, informe de investigación, no publicado, 1991.

⁹ Ver J. Alvarado y F. Ccama. "Crédito y Producción Agraria". *Debate Agrario* 5, CEPES, 1989.

general se hacen en insumos, aunque también hay casos en que los préstamos son en dinero, por el valor de los insumos que intervienen en la producción. Los préstamos serían recuperados en el momento de la cosecha, generalmente como productos, en un monto que, por lo menos, permita la reposición del capital, el cual posteriormente debería ser prestado a otros beneficiarios. Usualmente estos proyectos están acompañados de asistencia técnica proporcionada por la misma institución que concede los fondos rotatorios.

Teóricamente, los fondos rotatorios, sobre todo los que se entregan en insumos, no contemplan subsidios financieros, y por consiguiente, no deberían experimentar descapitalización. Sin embargo, como veremos a continuación, la experiencia peruana muestra lo contrario.

En el Perú, como en otros países latinoamericanos, se han implementado varias experiencias de *fondos rotatorios*, principalmente en las zonas de sierra. Los resultados, con matices, muestran incrementos en la producción, pero también una disminución constante en los fondos rotatorios. En la mayoría de los casos, no se dispone de una información detallada que permita ir más allá en el análisis. La información que proporcionan las instituciones promotoras y ejecutoras de los fondos rotatorios ponen el énfasis en los logros productivos, generalmente medidos en términos de incrementos de la productividad. No obstante, hay que tener en cuenta que tampoco hay evidencia concluyente que muestre que los fondos rotatorios sean los principales responsables de los incrementos productivos registrados, puesto que en la zona de aplicación de los fondos rotatorios las instituciones ejecutoras también implementan una serie de proyectos productivos, como asistencia técnica, riego, construcción de infraestructura, proyectos de salud, etc. los cuales influyen directamente en los aspectos productivos.¹⁰

¹⁰ Una muestra palpable de esto son las experiencias presentadas en los cuatro seminarios sobre crédito campesino realizados hasta el

Por este motivo nuestro análisis se centrará en algunos de los fondos rotatorios cuya información nos permite hacer mayores precisiones sobre los aspectos financieros. Esto fue posible gracias al Programa de Sistematización del Centro Ideas. En este programa, el llamado Grupo de Crédito realizó un seguimiento bastante cercano a tres fondos rotatorios en zonas de sierra, dos de ellos en insumos y uno en dinero.¹¹ Como rasgos más saltantes de esos programas podemos mencionar los siguientes:¹²

- Ninguno de los programas tenía un claro diagnóstico de la zona de trabajo, antes de la iniciación de los proyectos de los fondos rotatorios. En uno ellos, que se desarrolló en las zonas altas de Arequipa,¹³ Departamento sureño que, a pesar de ser una de las zonas con mayor desarrollo relativo, en sus partes altas existen importantes áreas que están en una situación de pobreza crítica. El proyecto tenía como finalidad el incremento en los ingresos mediante la implementación de un fondo rotatorio para el cultivo de papa; sin embargo, este cultivo apenas representaba el 7% del valor bruto agrícola, siendo esta una zona donde los ingresos provienen mayormente de la actividad pecuaria.

momento en el Perú. Sobre estas experiencias se puede consultar las siguientes publicaciones: *Crédito Campesino: Experiencias y Evaluación*, 2o. Seminario Taller, Cepia, Editorial Horizonte, 1989; *Ruralter* 4, 1989; e *Hiperinflación y Crédito Agrario*, Proderm-Cenes Editores, 1991.

¹¹ En el Grupo de Crédito participó el autor conjuntamente con María Álvarez.

¹² Ver J. Alvarado y M. Álvarez. "Balance de la Sistematización de los Fondos Rotatorios", Centro Ideas, información no publicada, 1991.

¹³ Arequipa es un Departamento situado a 1.000 km al sur de Lima, tiene una superficie de 63.345 km².

- En todos los casos, los objetivos sobrepasaban la posibilidad de acción que tenían los encargados de la ejecución. Parte de ellos no tenía coherencia entre si, algunos otros no tenían contrapartida con las acciones específicas. Tampoco existía un cuerpo de objetivos definidos ni jerarquizados. Existían, en algunos casos, múltiples objetivos específicos que no tuvieron contrapartida en líneas de acción, acciones específicas y metas explícitas.
- Tampoco hubo un adecuado proceso de selección de los prestatarios, teniendo en cuenta que se contaba con recursos limitados. Se trató de alcanzar al mayor número de beneficiarios posible, sin considerar que los recursos disponibles eran escasos. Esto originó por una parte, que muchos productores que no estaban dentro del grupo objetivo de los fondos rotatorios accedieran a estos préstamos y, por otro lado, ocasionó un inadecuado balance entre la infraestructura física y humana disponible, y el número y la localización de los prestatarios. Por ejemplo, en Apurímac se implementó un fondo rotatorio que abarcó a 5 de las 7 provincias del Departamento contando con una camioneta, de uso no exclusivo, y un equipo humano de una persona a tiempo completo y tres técnicos a tiempo parcial, que hacían labores de selección, seguimiento, asistencia técnica y cobranza.
- No existía una institucionalización de los proyectos. Las personas encargadas de los proyectos fueron las que monopolizaron la información y el conocimiento (cuando lo había) de la marcha de los fondos rotatorios. Cuando la persona encargada salía de la institución - como sucedió en dos de los programas analizados - se llevaba consigo todos los conocimientos y los nuevos encargados tenían que hacerse cargo de los proyectos sin mayor información.
- Hubo una gran deficiencia en la búsqueda de

información, tal es así que en algunos casos no se sabía a ciencia cierta quiénes eran los deudores y ni a cuánto ascendía su deuda.

- Ninguno de los proyectos consideró, aunque sea para fines de contabilidad, los costos que suponía la administración del proyecto. De aquí que no existía idea de los costos que implicaba la replicabilidad de la experiencia.
- En todos los casos, los encargados de la selección de prestatarios, el otorgamiento de los créditos y la recuperación de los mismos, fueron los técnicos de formación agropecuaria, que no tenían mayores conocimientos de las actividades financieras.
- Se trata de impulsar el fortalecimiento de las organizaciones de los productores mediante los fondos rotatorios. Sin embargo, en ningún caso se pudo demostrar que ese fortalecimiento se dio y la manera cómo los fondos rotatorios coadyuvarían a tal fin. Incluso, en el caso de un fondo rotatorio en Arequipa que constituyeron asociaciones para efectos de acceder a los préstamos, pero esas organizaciones desaparecieron cuando se acabó el fondo rotatorio.
- No se incorporó la opinión de las organizaciones existentes en las zonas para el proceso de selección de beneficiarios, papel para el cual sí tenían una gran importancia dado su conocimiento de los potenciales demandantes de crédito. En el único caso en el que se había contemplado una intervención de la comunidad campesina para tal fin, se le excluyó porque la comunidad no había considerado a los más pobres, debido a que no estaban en condiciones de pagar los créditos.
- No se hizo ninguna previsión de los altos riesgos de los proyectos. Las zonas de los proyectos eran de alto riesgo climático, la concentración de los créditos en un sólo tipo de cultivo aumentó sustancialmente ese riesgo.

- Como las instituciones que ejecutaron los fondos rotatorios realizaban otras acciones en la zona que tenían el carácter de donación, los campesinos no percibían una obligación de devolución. Ni siquiera los propios promotores estaban convencidos de tomar acciones que obligaran al repago en los casos de incumplimiento, puesto que ésto traía contradicciones con las otras acciones que las ONGs realizaban, y la concepción que los mismos técnicos de las ONGs tenían de los fondos rotatorios. Algunos técnicos justificaban el no pago, porque los fondos rotatorios se constituían con donaciones hechas por los "gringos".

Estos mismos problemas parecen estar presentes en otros fondos rotatorios. Por ejemplo, en una reciente evaluación de los Programas de Emergencia Agraria en la región Inca, se indica que los niveles de recuperación luego de una campaña apenas llegaban al 33%.¹⁴ Y también se mencionan varios de los problemas arriba señalados, entre ellos: falta de gestión económica de las entidades que administraban los fondos, ausencias de diagnósticos adecuados, deficiencias en el recojo de información pertinente, riesgos climáticos, y así por delante.¹⁵

Incluso en fondos rotatorios catalogados como exitosos por sus patrocinadores se perciben varias de las deficiencias anteriormente anotadas. Por ejemplo, en un trabajo que describe la experiencia del Centro Andino de Educación y Promoción (Cadep) en el Cuzco,¹⁶ en un

¹⁴ La región Inca abarca a los Departamentos de Cuzco, Apurímac y Madre de Dios, ubicados en la zona sur este del país.

¹⁵ Ver G. Lovón. *La Eficiencia de los Programas de Emergencia Agraria: la experiencia de la Región Inca*, informe final, coordinadora de Instituciones Agrarias de las Provincias Altas de Cuzco, 1992.

¹⁶ Cuzco es un Departamento situado al sur este de Lima y tiene una

fondo rotatorio de papa, se nota la ausencia de información sobre aspectos financieros, principalmente en lo que respecta a los costos del programa y los programas conexos, lo cual pone en tela de juicio la posibilidad de replicar la experiencia; asimismo, se nota descapitalización y una excesiva exposición frente a los riesgos climáticos y macroeconómicos.¹⁷

LOS FUNDAMENTOS TEORICOS DE LOS PROGRAMAS DE CREDITO

Hay dos marcos teóricos que relacionan al crédito con el desarrollo. Cada uno de ellos deriva en recomendaciones de política económica distintos y muchas veces excluyentes entre si. Al primero de ellos lo denominaremos el enfoque productivo y al segundo el enfoque de mercado financiero.

El enfoque productivo

Este enfoque considera que el crédito actúa como lo hace un insumo en la producción. Se parte de la comprobación de que los bajos niveles de productividad que se observan en las agriculturas de los países en desarrollo están asociados a la baja calidad de los recursos existentes y a un escaso nivel en el uso de insumos modernos. Los agricultores no pueden mejorar la calidad de sus recursos ni acceder a los insumos modernos que elevarían la productividad, porque sus niveles de acumulación son reducidos y éstos a su vez son originados por la baja productividad. Existiría así un círculo perverso que podría ser roto con el crédito. El acceso a los préstamos permitiría la adquisición de insumos modernos, el mejoramiento en la calidad y cantidad de los recursos, y todo esto incrementaría la producción, la productividad y los ingresos.

superficie de 71.891 km².

¹⁷ Ver H. Oppenoorth. *De un Programa de Emergencia a una Alternativa para el Desarrollo*. Cadep, Cuzco, 1990.

Según esta percepción, el acceso al crédito es la principal condición para alcanzar el desarrollo de la agricultura. Pero, como los agricultores son muy pobres, por lo menos en un principio, no se les podría cobrar una tasa de interés de mercado. Por consiguiente, lo más recomendable sería subsidiar la tasa de interés.¹⁸

Este ha sido el enfoque adoptado por la gran mayoría de países subdesarrollados, que crearon bancos de fomento para el otorgamiento de crédito subsidiado a los agricultores pobres. Y por organismos internacionales, como el Banco Mundial (BIRF), la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), que han apoyado financieramente a los bancos de fomento de los países en desarrollo. Dentro de este enfoque también se ubican muchos programas privados, como los fondos rotatorios.

El enfoque de los mercados financieros

El enfoque de los mercados financieros señala que el crédito es por naturaleza un instrumento financiero y no un insumo productivo. Desde esta percepción, es el fortalecimiento del sistema financiero lo que aportaría significativos beneficios al desarrollo rural. Por consiguiente, la política crediticia rural debería estar destinada a favorecer la profundización, la creación y la diversificación de los mercados financieros en las áreas rurales.

El fortalecimiento y la difusión de los mercados financieros coadyuvan al desarrollo de las zonas rurales de varias formas. Una de ellas es mediante la mejor asignación de recursos. La existencia de un sistema financiero rural permite que muchos agricultores con escasez de capital financien proyectos rentables. También

¹⁸ Este enfoque tiene mucho que ver con la teoría keynesiana de la relación entre la tasa de interés y la inversión, que sería inversamente proporcional. Por consiguiente, si se desea aumentar la inversión, según la teoría, hay que bajar la tasa de interés.

posibilita que aquellos que tienen excedentes monetarios y no tenían oportunidades adecuadas de inversión o no deseen invertir, depositen su dinero (dinero que posteriormente será prestado a quienes tengan necesidad de créditos) y obtengan una ganancia por ello. Al final resultan beneficiados, tanto el agricultor, que puede realizar su proyecto de inversión, como el otro agricultor, que puede ahorrar sus excedentes y tener una ganancia asegurada. Y, finalmente, la sociedad en su conjunto, que ve incrementada la producción.

Los sistemas financieros también actúan como elementos reductores de riesgo. Como es sabido, las economías basadas en procesos agrícolas están sujetas a grandes variaciones en sus flujos de ingresos y de gastos. Estas variaciones se deben tanto a la propia estacionalidad de la actividad agrícola, como a los imponderables climáticos y a las variaciones en los precios de los productos agropecuarios. En una economía en donde no existe un sistema financiero o donde el sistema financiero no ofrezca servicios adecuados, los agricultores se verán obligados al manejo de una serie de activos físicos - como tierra y ganado para salvaguardar el poder de compra de su dinero. Esto es costoso y tiene riesgos, adquirir los activos y deshacerse de ellos implica tiempo y gastos, y sobre todo el riesgo de variaciones en el valor de los activos y el robo o pérdida de los mismos. Frente a esto, los préstamos y los depósitos de ahorro aparecen como una mejor alternativa para el manejo del riesgo de un agricultor.

Asimismo, los sistemas financieros, mediante los préstamos, facilitarían el acceso a bienes de alto valor, cuya adquisición a través del ahorro personal demandaría muchos años.

Como veremos a continuación las tres principales trabas al fortalecimiento, creación y la difusión de los mercados financieros en las zonas rurales son: el subsidio a las tasas de interés, las imperfecciones en la información y las políticas pro-urbanas.

Las tasas de interés subsidiadas han tenido varios efectos negativos. Han originado una escasez de fondos prestables en los sectores rurales, en tanto que han descapitalizado constantemente a las instituciones financieras y han desincentivado la captación de recursos de los sectores rurales. Como consecuencia de ello sólo las entidades que reciben constantes transferencias y/o donaciones han podido prestar en el campo.¹⁹

Las imperfecciones en los sistemas de información llevan los costos de operación de las entidades financieras y aumentan los riesgos de prestar. En las áreas rurales, generalmente, sólo los prestamistas informales que operan en ámbitos pequeños y tienen un amplio trato con los prestatarios, pueden obtener la información suficiente para hacer préstamos sin incurrir en riesgos excesivos.

Las políticas económicas de sesgo pro-urbano han mantenido los precios de los bienes agropecuarios artificialmente bajos. Esto ha originado una pérdida de rentabilidad de los productos rurales, lo cual ha perjudicado las posibilidades de ahorro, y la colocación de préstamos. La baja rentabilidad también ha aumentado el riesgo de prestar a las actividades agropecuarias.

CONCLUSIONES Y LECCIONES PARA LOS PROGRAMAS CREDITICIOS

Casi todos los programas de crédito que se han implementado en el Perú se han inscrito dentro del enfoque que consideraba al crédito como insumo productivo. A nuestro entender este fue un error capital. La idea que el crédito era un mecanismo adecuado para el incremento en la producción dominó tanto los programas gubernamentales como los privados. En el

¹⁹ En los casos en que la banca comercial tuvo una participación significativa en el financiamiento agropecuario, como en Bolivia, los fondos provenían de programas de créditos de los bancos centrales.

caso del BA esto se muestra claramente en los objetivos de esta institución, que se plasmaron en el otorgamiento de crédito mediante avíos agrícolas y pecuarios, y las interferencias que constantemente hicieron el poder ejecutivo y el poder legislativo en las operaciones del BA. Y en el caso de los proyectos privados una muestra palpable ha sido la constitución de fondos rotatorios en el objetivo explícito de impulsar los ingresos vía el incremento en la producción de determinados cultivos.

La idea de que el BA debería ser un instrumento que coadyuve el incremento de la proacción, también se muestra en la composición del personal profesional. En las instancias decisorias, tanto a nivel nacional como local, las decisiones del BA estuvieron en manos de profesionales formados en las ciencias agronómicas. Esto, evidentemente, fue un factor más que dificultó un buen desempeño financiero.

Adicionalmente, la posibilidad de acceder de forma permanente a recursos del BCR contribuyó a que no existiera mayor preocupación por desarrollar políticas eficientes para la captación de fondos del público. De manera similar, el hecho de que los puestos directivos fueran cargos políticos antes que técnicos no favoreció la preocupación por un buen desempeño financiero; por el contrario, facilitó que se use el BA como un instrumento para el otorgamiento de favores políticos; el desmesurado crecimiento del BA que se dio durante la administración aprista parece responder en gran parte a esta lógica.

Los mayores beneficiarios del crédito subsidiado fueron los agricultores de mayor nivel tecnológico que se ubicaban en la costa, quienes en buena medida reemplazaron al crédito comercial por el crédito de fomento subsidiado. Los esfuerzos por llegar a mayor número de agricultores con líneas de crédito aun más subsidiadas, como el crédito caro, aceleraron la descapitalización e hicieron más atractivo el desvío de los créditos hacia sectores más rentables.

Los fondos rotatorios de organizaciones privadas

tuvieron la misma lógica que el BA. Es decir, su objetivo principal era incrementar la producción. Esto causó varias de las deficiencias que llevaron a la descapitalización y eventual desaparición de muchos de los fondos rotatorios. No es casual que los fondos rotatorios tuvieran tan poco cuidado con el proceso de selección de prestatarios y levantamiento de información, ni que los encargados de manejar los fondos rotatorios hayan sido técnicos o ingenieros agrónomos.

La percepción que la mayoría de los campesinos tenía de los fondos rotatorios fue que eran una especie de donación y que no había sanción en caso de incumplimiento. Esto fue ampliamente corroborado por la experiencia, puesto que las condonaciones fueron algo común en estos proyectos. Más aun, muchos de los técnicos encargados de operativizar los fondos rotatorios compartían la misma concepción que los campesinos.

Adicionalmente, el hecho de que las instituciones que implementaron los fondos rotatorios también desarrollaran otras actividades con carácter asistencial contribuyó a esta visión de los fondos rotatorios.

El fracaso del gobierno y de las instituciones privadas en instituir en las áreas rurales instituciones financieras sólidas y autosostenibles obliga a replantear los proyectos de crédito desde el principio, lo cual debe comenzar por reconocer que el crédito es un instrumento financiero y que las nuevas instituciones financieras deben tener como objetivo la creación o profundización de los sistemas financieros en las zonas rurales y no el incremento de la productividad o la promoción de determinado cultivo. Para el logro de los objetivos productivos se deben utilizar otros canales y no el crédito.

Esta nueva visión de los programas de crédito rural obliga a poner mucho énfasis en los procesos de diagnóstico, selección, control, recuperación de créditos, y captación de recursos del público. Esto implica una especialización tanto a nivel de las instituciones como del

personal encargado del manejo del crédito.

Es bastante difícil que las ONGs dentro de su actual estructura de funcionamiento puedan constituir en su interior instituciones financieras eficientes. El manejo financiero especializado genera muchas veces tensiones con otras acciones que puedan desarrollar las ONGs o con sus objetivos finales. En tal sentido, lo más plausible, a nuestro entender, es que las ONGs promocionen la formación de entidades independientes que sean los responsables del manejo crediticio.

En muchas zonas de pequeña agricultura moderna queda un espacio que podría ser llenado por la banca comercial mediante convenios específicos con las ONGs. Como veremos posteriormente, esta es una labor en la que nuestra institución, el Cepes, se encuentra alocado.

Los programas gubernamentales también deberían buscar apoyar la difusión y profundización de los mercados financieros en las áreas rurales. En tal sentido, el gobierno por un lado debería realizar acciones no financieras que faciliten la operación de instituciones crediticias. Los proyectos de creación y/o mejoramiento de la infraestructura y los sistemas de información, y en general el mejoramiento de los niveles productivos son un paso previo a la implementación de proyectos financieros. También es esencial la eliminación del sesgo pro-urbano de las políticas macroeconómicas.

Otro ámbito, en donde el gobierno tiene un rol importante, es en la preparación de personal especializado que pueda asumir eficientemente el manejo de las instituciones financieras en las áreas rurales. En el Perú, estos especialistas son escasos, principalmente en las organizaciones agrarias que usualmente ha preparado a sus cuadros en aspectos reivindicativos y no técnicos.

CEPES Y EL ESTABLECIMIENTO DE CANALES DE CREDITO PARA PEQUEÑOS PRODUCTORES: POSIBILIDADES Y DIFICULTADES

Como mencionamos anteriormente, para una ONG es muy difícil montar un programa de financiamiento que sea autosostenible y viable, pues esto supone crear y administrar una entidad que se comporte con criterios financieros. En tal sentido, en el Cepes tratamos de desarrollar un programa de financiamiento que, por un lado, no implique para la institución hacerse cargo del funcionamiento de una entidad financiera, y que, por otro, permita el establecimiento de sistemas financieros estables en algunos ámbitos de la pequeña agricultura.

El programa que estamos tratando de desarrollar tiene las siguientes características básicas:

- El Cepes entra en contacto con una organización agraria y con una entidad financiera ya establecida.
- La organización agraria constituye grupos solidarios (entre 5 y 8 miembros) autoseleccionados dentro de sus asociados y crea un comité de crédito como un organismo autónomo.
- Las instancias directivas del comité de crédito están conformadas por tres miembros: uno a nombre de la organización agraria, otro en representación de los grupos solidarios, y otro en representación del Cepes. Como instancia ejecutiva el comité de crédito tiene a una gerencia.
- La dirección se encarga fundamentalmente de proponer la política crediticia y aprobar los préstamos propuestos por la gerencia. En esta instancia, el miembro del Cepes tendría capacidad de veto para asegurar que los créditos no se aparten de los criterios señalados como política crediticia.
- Los grupos solidarios constituyen fondos de garantía. La organización agraria también aporta a este fondos

de garantía. Los fondos de garantía se constituyen ante el comité de crédito y este los deposita en una cuenta a plazo en una entidad financiera.

- El comité de crédito negocia ante la entidad financiera la apertura de una línea de crédito a favor de los miembros de los grupos solidarios por un monto que multiplique por cierta cantidad de veces los montos depositados como fondos de garantía.
- Los préstamos son desembolsados y pagados mediante ventanillas de la entidad financiera. En caso de incumplimiento la entidad financiera debita de los fondos de garantía la cantidad adeudada.
- Al cabo de cierto tiempo (lo estimamos como máximo dos años) el Cepes dejaría de participar en el comité de crédito y éste sería responsable total del programa; eventualmente, éste podría constituirse en una entidad financiera tipo caja rural.

Este modelo de financiamiento está pensado para pequeños agricultores costeros que aunque no son sujetos de crédito de la banca comercial, están situados en zonas en donde hay presencia de agencias de la banca comercial, poseen tierras irrigadas, rendimientos por encima de los promedios y no tienen deudas pendientes con el BA.

El modelo arriba descrito se está tratando de implementar en el valle de Huaral, situado a 80 km. al norte de Lima. Para tal efecto, nos pusimos en contacto con la Central de cooperativas del valle de Huaral (CCH), y con el Banco Wiese (BW) y el Banco de Comercio (BC). Aunque parezca paradójico, los mayores problemas que hemos tenido en esta parte se han presentado por el lado de la organización agraria. Luego de un primer entusiasmo por la posibilidad de acceder al crédito, los deseos de la CCH por comprometerse en la implementación del modelo decayeron.

Nosotros hemos percibido tres factores que a nuestro entender explican esta actitud de la CCH. Estos son:

- la costumbre de no hacer mucho esfuerzo para conseguir crédito. Los agricultores y particularmente su dirigencia percibían que el crédito era un derecho que les correspondía simplemente por el hecho de ser agricultores. Cuando el gobierno decide liquidar el BA, pasa a considerar a las ONGs como reemplazo de ese esquema. En tal sentido, cuando entran en contacto con Cepes para la implementación de un modelo que les dé acceso al crédito, lo menos que esperaban era que el Cepes les implementara todo el programa.
- El aporte monetario y el consiguiente riesgo de perderlo en caso de incumplimiento. Usualmente el crédito del BA se había otorgado con la única garantía de la prenda agrícola, la cual casi nunca se ejecutaba en caso de incumplimiento.
- El hecho de aportar un dinero ante un banco comercial era un riesgo por el cual debía responder la CCH, incluso ante los socios que no eran sujetos de crédito.
- La falta de dirigentes con capacidad gerencial. La constitución de una entidad que realizara los procesos de selección, otorgamiento y la recuperación de los créditos implicaba un mínimo de capacidad gerencial que no tenían la mayoría de los dirigentes. Adicionalmente, algunas de las cooperativas más eficientes que eran miembros de la CCH manifestaron desconfianza en los directivos de la CCH.

En la actualidad hemos iniciado tratos con algunos comités de productores dentro del valle de Huaral. En principio, estas organizaciones parecen tener más potencialidades que la CCH para la implementación del modelo, dado que los comités de productores, sobre todo

el que representa a los fruticultores, han tenido una actitud más empresarial. Sin embargo, aun es pre-maturo para hacer afirmaciones más categóricas.

A mi entender, la experiencia que hemos tenido con una organización agraria como la CCH es un llamado de atención a la forma como las ONGs han desarrollado sus relaciones con las organizaciones agrarias. Las ONGs, en su intento de promover y fortalecer a las organizaciones agrarias, las han acostumbrado a un rol dependiente y pasivo en el proceso de desarrollo. Esto también se refleja en las protestas de los gremios agrarios, que generalmente han sido un conjunto de pedidos reivindicativos, algunas veces contradictorios entre si.



ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL FINANCIAMIENTO DEL CREDITO AGROPECUARIO EN VENEZUELA*

PRESENTACION

En el marco del proceso de globalización comercial, en los últimos años, Venezuela, al igual que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC), inicia un proceso de apertura económica y de profundas reformas que involucran la modernización del sistema institucional público y privado.

Particularmente, como parte de los procesos de cambio, está planteada la reforma del sistema financiero nacional sobre la cual las instituciones financieras públicas agropecuarias se encuentran ejecutando planes de acción para su modernización.

La globalización de los mercados, la apertura económica de los países de ALC, la consecuente redefinición del papel del Estado y la evidencia empírica, indican que el Estado, al menos en el

* La estructuración del documento estuvo a cargo del Econ. Jorge Caro (IICA, Venezuela) y del Ing. Lino Clemente (MAC). El Lic. Nicolás Torres participó del estudio del financiamiento al pequeño productor, para lo cual contó con la opinión y comentarios de los asesores del MAC, Lic. Eduardo Valera y Lic. Pedro Brito. Participaron también el Director General Sectorial de Planificación Agropecuaria, Ing. Fernando Castro, el Gerente General del Fondo de Crédito Agropecuario, Ing. Luigi D'Alvano, y el Econ. Domingo Morales, Gerente de Planificación del mismo Instituto. La edición estuvo a cargo de la Lic. Laura Ramsay.

mediano plazo, debe definir y operar una acción selectiva y focalizada sobre los grupos más vulnerables de la sociedad. La modernización de la economía es un objetivo alcanzable en el largo plazo, de manera que, conforme la modernización vaya alcanzando los estratos más atrasados, el papel y acción del Estado debe ir redefiniéndose permanentemente.

En las primeras fases de la modernización, al igual que con otros grupos vulnerables, los pequeños productores y campesinos deben ser objeto de una acción selectiva del Estado para la cual se debe contar con un aparato estatal moderno y eficiente que garantice de manera exitosa la transición de los pequeños productores y campesinos hacia formas empresariales modernas, más articuladas con las instituciones privadas, financieras y de servicios, así como con los mercados globales.

El presente trabajo provee elementos históricos acerca del sistema financiero de Venezuela, su evolución reciente, situación actual respecto a la apertura y reforma financiera. Particularmente, se hace referencia al proceso de Reforma Agraria del País, a sus instrumentos e instituciones, así como los efectos que sobre ella han tenido las medidas macroeconómicas y sectoriales, y el nuevo rumbo previsto, conforme a los objetivos económicos y sociales planteados para el país.

CONTEXTO MACROECONOMICO **El Período 1974 - 1977**

El período 1974-1977 se inició con el incremento de los precios del petróleo a mediados de los setenta, el cual, además de incrementar la captación de divisas del país, elevó sustantivamente los ingresos del sector público. Este último hecho permitió, en virtud de la

política fiscal empleada, un proceso de incremento sostenido del gasto público con lo cual fue posible inyectar a la economía interna los recursos provenientes del resto del mundo (RDM).

En Venezuela, después de experimentarse el incremento de precios de 1974, que produjo el aumento en los ingresos ordinarios del Gobierno, éstos se estancaron en los años siguientes, debido principalmente a la estabilización de los precios y volúmenes de exportación de hidrocarburos que se inició en 1975 y duró hasta 1977. Estos hechos hicieron que las finanzas públicas pasaran de una situación superavitaria hasta 1975 a otra de equilibrio en 1976; y, finalmente, a una de déficit en 1977.

La fase de crecimiento de la economía venezolana iniciada en 1974 y concluida en 1977 estuvo acompañada por una propensión media al ahorro alta y un incremento sostenido de la monetización de la economía.

Ahora bien, la inyección de recursos por las vías cambiaria y fiscal, fue una de las razones que expandieron la base monetaria en magnitudes importantes a lo largo del período. El crecimiento real interanual promedio fue de 29.4%.

El crédito bancario, por su parte, también se incrementó de manera sostenida. Ello se debió a la implantación de una política monetaria expansiva durante los primeros años del período y al incremento de las operaciones de las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD).

En 1978 se deterioró el entorno económico, producto del debilitamiento del mercado petrolero internacional como consecuencia de la sobreoferta

existente. Esta situación en el frente externo, se vio reforzada por los desequilibrios existentes en el mercado interno: déficit fiscal, inflación, exceso de demanda en el mercado de trabajo y otros.

Entre 1979 y 1980, disminuyó el gasto real interno del Gobierno Central y del Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) en un 8% interanual. Sin embargo, el gasto real interno del sector público descentralizado creció significativamente en el bienio. Esto fue la consecuencia de un incremento en los gastos operativos de los entes descentralizados creados, donde se incluyen las IFD (Instituciones Financieras de Desarrollo), las EE (Empresas del Estado) y otros entes descentralizados.

La brecha creada fue financiada a través de préstamos internacionales de corto plazo, que en su mayor parte fueron contratados directamente por las EE, IFD y otros entes públicos, descentralizados, sin el control ni aprobación previos de las autoridades centrales respectivas.

En 1981 la política de gastos cambió, ya que por una parte, las erogaciones internas del Gobierno Central se expandieron grandemente con el fin de estimular la actividad económica, mientras que los gastos de los entes descentralizados, si bien continuaron creciendo, lo hicieron en forma menos intensa que en los dos años previos. En gran medida, ese mayor gasto fiscal fue financiado con parte de los mayores recursos obtenidos por la industria petrolera durante 1979 y 1980, y que permanecieron en poder de PDVSA hasta comienzos de 1981, cuando fueron transferidos al Fisco.

En 1982 y 1983 se redujeron los ingresos fiscales provenientes de la industria petrolera debido a la

merma de las exportaciones causadas por el debilitamiento del mercado internacional. Esto, combinado con las menores posibilidades de obtener nuevos empréstitos externos, restringió grandemente las posibilidades de gastos del sector público, y contribuyó a mantener durante esos años la situación de estancamiento de la actividad productiva.

Para 1981, cuando cambió la plana directiva del BCV, se realizaron modificaciones importantes en la política monetaria. En esa oportunidad, además de la expansión monetaria, se fijaron las tasas de interés doméstica a niveles inferiores a los existentes en el mercado internacional con el fin de estimular deliberadamente la salida de capitales. Ver Palma y otros (1989), donde se critica dicha política.

Ante la salida masiva de capitales, a fines de agosto de 1981 se liberaron las tasas de interés internas, que subieron, mientras que caían en los mercados internacionales, con diferencial favorable a las tasas internas.

Durante 1982, el deterioro del mercado petrolero, el encarecimiento de los mercados financieros internacionales, y las crisis en varios países de América Latina y del Caribe - especialmente en el caso de México - contribuyeron a crear un clima de desconfianza, que afectó también a Venezuela.

Por su parte, el ahorro privado experimentó una caída importante, ya que los agentes económicos preferían destinar una fracción creciente al consumo. En el caso de la inversión privada se experimentó una reducción sostenida en el quinquenio, siendo su contracción interanual promedio superior al 24%.

Al inicio de una nueva administración, en febrero y marzo de 1984, se anunció un plan de ajuste económico tendente a enfrentar la crítica situación existente en la economía. El mismo consistía en la implantación de una política de carácter restrictivo, en concordancia con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional.

Ahora bien, a fines de 1985 el Gobierno decidió cambiar la política económica, inició una política de estímulo - política fiscal y monetaria expansiva - con el fin de salir de la situación de estancamiento en que estaba la economía desde hacía siete años. No obstante, todo ello coincidió con el derrumbamiento de los precios petroleros de 1986, hecho que contribuyó notablemente a limitar los ingresos del sector público; fue así como se creó una brecha fiscal de considerable magnitud (4% del PIB).

En 1987 y 1988, la política fiscal se mantuvo inalterable, lo cual ocasionó un aumento del déficit fiscal, que se ubicó en un 6.3% del PIB para 1988.

El Programa de Ajuste Económico (1989-1990)

La década de los ochenta presenció el fracaso de las políticas tradicionales en lograr el ajuste frente a la incertidumbre o inestabilidad de los ingresos del petróleo. En este contexto, la crisis económica que el país enfrentó a fines de 1988 llevó a un cambio radical en la dirección de la política económica.

De allí que la nueva administración que asumió el Gobierno venezolano, en enero de 1989, inició un conjunto de reformas estructurales con el objeto de reducir la excesiva regulación de la actividad económica por parte del Estado, promover una mayor competencia y permitir que los mecanismos de

mercado desempeñaran un papel mayor en el proceso de asignación de recursos. En febrero de 1989, se adoptó un programa económico que además de estar dirigido a estabilizar la economía venezolana en el corto plazo, apuntaba a transformarla en el mediano plazo. La estrategia de mediano plazo del Gobierno está encaminada a restablecer altas tasas de crecimiento del producto en un ambiente de estabilidad de precios y de equilibrio en las cuentas externas.

Este programa económico se sustenta en cuatro elementos fundamentales: mantener un tipo de cambio libre y unificado; reducir primero y eliminar posteriormente el déficit fiscal mediante una reforma fiscal y del esquema de subsidios; una reforma en el sector financiero que incluye una liberalización progresiva de las tasas de interés y la eliminación de créditos dirigidos así como el fortalecimiento del sistema de seguimiento y control de las instituciones financieras; y reformas en los sectores sociales a fin de pasar de un sistema de subsidios generalizados a un sistema de subsidios dirigidos a grupos sociales específicos.

En materia fiscal, el Gobierno planea reducir drásticamente el déficit. Esto implica eliminar los subsidios existentes en los precios controlados de los combustibles, energía eléctrica, telecomunicaciones y el ajuste de los precios de los productos generados por empresas públicas tales como aluminio, acero y fertilizantes. Dentro de esta reforma fiscal, otros componentes importantes son el plan de privatización y la reforma tributaria.

En lo relativo al tratamiento de los sectores sociales en el nuevo programa, el Gobierno tiene como objetivo convertir la mayor parte de los subsidios otorgados indirectamente y de manera

generalizada, en programas sociales con grupos objetivos específicamente definidos, y a los que se llega con instrumentos directos. Los subsidios indirectos sólo se otorgarán en ciertos bienes claramente identificados, como de especial importancia en la canasta de consumo de los pobres, y estarán debidamente financiados en el presupuesto público. A fin de dirigir los subsidios a los sectores más necesitados, se desarrollarán programas sociales especiales.

La presente reforma tiene como objeto introducir la flexibilidad necesaria para que las tasas de interés se fijen reflejando las condiciones de oferta y demanda de recursos financieros y sean al mismo tiempo consistentes con el mercado cambiario, las reservas internacionales y con los objetivos de la política monetaria. Por otra parte, para promover la inversión y el crecimiento, se precisa de tasas de interés que resultan del accionar de un sector financiero eficiente y competitivo. Para ello, la reforma enfatiza la reestructuración organizativa y legal del sistema y el desarrollo de los mecanismos de supervisión y control de las instituciones intermediarias.

De los resultados siguientes se desprende claramente que el PEP fue más severo en términos de inflación, tipo de cambio, tasa de crecimiento del PIB no petrolero y cuenta de capitales, que lo anticipado, lo cual en gran medida ha condicionado al PEP y su puesta en marcha para años posteriores (1990-1992).

Adicionalmente, se observa un sobreajuste fiscal en relación a las metas establecidas, debido al comportamiento de los gastos del Gobierno. Por su parte, en el sector externo los resultados fueron mejores que lo previsto, específicamente en la balanza comercial y en la cuenta corriente.

**ESTIMACIONES MACROECONOMICAS
DEL PEP**

VARIABLES MACROECONOMICAS	1989 METAS	1989 RESULTADOS
INFLACION (1)	28.0	39.2
TIPO DE CAMBIO NOMINAL (2)	37.5	81.0
TC PIBNP (1)	2.0	(9.4)
TC M2 (1)	46.5	43.5
CUENTA CORRIENTE (3)	1.6	2.3
BALANZA COMERCIAL	2.3	5.9
EXPORTACIONES FOB	10.5	12.9
PETROLEO	8.4	9.8
-OTRAS	2.1	3.1
IMPORTACIONES	(8.2)	(7.1)
CUENTA DE CAPITAL	1.6	(3.5)
DEFICIT SECTOR PUBLICO (4)	4.0	(1.9)
INGRESOS	27.9	25.9
GASTOS	37.9	27.8

(1) En porcentaje

(2) Bs/US\$ promedio anual

(3) Miles de millones de US\$

(4) Como % del PIB

TC Tasa de crecimiento

PIBNP PIB no petrolero

Fuente: Abeucci *et al.* (1990) BCV (1990) y CORDIPLAN (1990).

Al desagregar las cifras de 1991 se observa que, al igual que en 1990, el crecimiento del sector petrolero tuvo alta incidencia en el desempeño del PIB total. Al representar el petróleo más del 20% del PIB, por lo menos 2% del crecimiento de 1991 corresponde directamente al petróleo.

El patrón de crecimiento de 1991 fue muy similar al de 1990 con el gasto público, en particular el petrolero, funcionando como principal motor de crecimiento. Las diferencias entre ambos años fueron, por un lado, la pérdida de dinamismo de las exportaciones no petroleras y por otro lado el comportamiento positivo de la inversión privada asociada a la construcción.

En el caso del sistema financiero se observa un aumento de la variación en las tasas de interés activas y pasivas, así como también una caída en la participación de las colocaciones e inversiones de la banca comercial como fracción de sus depósitos. Finalmente, se observa que el diferencial entre captaciones y colocaciones ha sido cubierto, fundamentalmente, con inversiones, bonos cero cupón y el encaje legal. Esta situación ha limitado la capacidad financiera y la captación de clientes, de las IFD, a mediano y largo plazos.

Los principales problemas que afectan al SFV¹ los cuales han motivado la solicitud de un préstamo al Banco Mundial y al BID en el año 1990, son los siguientes:

- Debilidad en la estructura institucional y reglamentaria.
- Debilidad en las disposiciones reglamentarias

¹ En Morris *et al* (1990) se sintetizan las reformas estructurales necesarias para los sistemas financieros en países en desarrollo. Estas reflexiones sobre el caso Venezuela siguen, en alguna medida, el esquema analítico propuesto en ese estudio. Allí se analiza, en el Anexo, el caso de Venezuela con detalle.

- Mecanismos inadecuados para el manejo y resolución de las crisis bancarias.
- Debilidad financiera del sistema bancario.
- Necesidad de manejar el sistema hipotecario.
- Excesiva intervención del Gobierno en la determinación de las tasas de interés y la asignación del crédito.
- Participación estatal en el sistema bancario comercial y en las IFD.
- El sistema financiero y las operaciones del Banco Central de Venezuela.

**EL SISTEMA FINANCIERO VENEZOLANO:
ANTECEDENTES HISTÓRICOS, LEGALES E
INSTITUCIONALES**

En 1939 ocurre un hecho fundamental en la evolución de la banca venezolana: se crea el Banco Central de Venezuela, el cual inicia actividades en 1940. Sus primeras funciones fueron:

- Ejercer derecho exclusivo de la emisión de billetes.
- Centralizar las reservas monetarias del país.
- Regular el comercio de oro y divisas.
- Administrar el encaje legal bancario.
- Regular el número de bancos.
- Iniciar un sistema de descuentos.
- Poner en funcionamiento una cámara de compensación.
- Servir de agente financiero del gobierno.

Antes de la fundación del Banco Central de Venezuela, muchas de estas funciones eran ejecutadas por los bancos comerciales.

El 24 de enero de 1940 se promulga una nueva Ley de Bancos en la cual se define, por primera vez, una clasificación de los depósitos bancarios en: depósitos a la vista, a plazo y de ahorro. Adicionalmente se crea en 1941, la Cámara de Compensación con la finalidad de saldar las cuentas o saldos diarios entre los diferentes bancos. Ver Martín Guedez & Salcedo (1986) y Urdaneta (1984). En 1946 se crea la Corporación Venezolana de Fomento (CVF) que canalizó fundamentalmente sus recursos a la ejecución de los siguientes planes:

- Plan Nacional de Electrificación para el cual fueron destinados créditos por 8.6 millones de bolívares.
- Plan Azucarero Nacional, al cual se le otorgaron 16.5 millones de bolívares, incluyendo los recursos dados hasta el 30 de julio de 1949.
- Plan Arrocerero Nacional que absorbió recursos por el orden de 8.8 millones de bolívares, incluyendo igualmente el primer semestre de 1949.
- El Plan de Fomento Industrial, el cual tenía una característica complementaria, pues estaba limitado a aquellas actividades agrícolas, mineras e industriales en general, que por circunstancias de diverso orden no podían ser atendidas por el BAP o el BIV.²

² Ramírez (1972).

Con la creación de la CVF, y la nueva Ley del Banco Agrícola y Pecuario (BAP) de mayo de ese mismo año, se establece por primera vez una separación entre la política crediticia para los pequeños productores agropecuarios, atendidos por el BAP, y la orientada a los grandes productores y no campesina, manejada por la CVF.

A partir de 1950, el Estado otorgó un mayor apoyo al sector privado a través de la creación de los Bancos de Fomento Regional: en 1950, el Banco de Fomento Regional (BFR) de Coro; en 1951, el BFR de los Andes; en 1955, el BFR de Guayana; y en 1956, el BFR del Zulia.

Adicionalmente, se creó durante el período, la Dirección de Planificación Industrial y Comercial adscrita al Ministerio de Fomento; y entró en vigencia la Ley de Propiedad Industrial.

Asimismo, se definió e impulsó desde la Corporación Venezolana de Fomento otro conjunto de planes para el desarrollo de las actividades agrícolas y pecuarias y de fomento del sector agroindustrial.

Durante el período 1949-1957 se definieron y ejecutaron: el Plan Ganadero a nivel nacional; el Plan Ganadero de Apure; el Plan Azucarero y el Plan Arrocero y planes para el desarrollo de los siguientes rubros agrícolas: oleaginosas, leguminosas, maíz, tubérculos, raíces frutales y horticultura. Para la ejecución de estos planes la CVF destinó en el lapso 302.2 millones de bolívares, lo cual representó el 55.2% del total del financiamiento concedido por el organismo en ese período.

La Corporación Venezolana de Fomento desarrolló igualmente, durante ese período, el Plan

Bancario de Fomento, "cuyo objetivo fundamental era dotar a las diferentes regiones del país de servicios bancarios y a la CVF de un agente financiero que facilitara y abaratara sus operaciones de fomento económico a las actividades agrícolas, pecuarias e industriales que no podían ser atendidas por los institutos crediticios especializados".³

A partir de 1960, con la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), la acción planificadora del Estado adquiere mayor importancia. Las medidas y políticas que habían sido diseñadas por el Ministerio de Fomento se convirtieron en lineamientos básicos para la actividad industrial establecidos en los Planes de la Nación. Durante la década, se crearon sucesivamente organismos regionales de planificación tales como: la Corporación Venezolana de Guayana en 1960, la Comisión Promotora del Desarrollo de Los Andes en 1962, el Consejo Zuliano de Planificación (CONZUPLAN) en 1963 y la Fundación para el Desarrollo Centro Occidental (FUDECO) en 1965. Se crearon paralelamente a estos organismos, otras corporaciones regionales que, como en el caso de la CVG, desarrollaron actividades tanto en el plano financiero como industrial y comercial; éstas fueron: CORPOANDES (1964), CORPOZULIA (1969) y CORPORIENTE (1970).

Paralelamente a la extensión de la actividad planificadora del Estado, se inició una mayor ingerencia en el proceso productivo. La participación directa del Estado en este proceso se concreta a la continuación de los planes formulados en períodos anteriores respecto a las industrias básicas. A través de la CVG, se desarrollaron los proyectos referidos a:

³ Ramírez, T. (1972).

- **La Siderúrgica, con la creación de SIDOR en 1964 y Minerales Ordaz (MINORCA) en 1967.**
- **La Electrificación del Caroní, con la creación de EDELCA en 1963.**
- **La producción de aluminio, con la creación de ALCASA (1961); posteriormente, VENALUM E INTERALUMINA.**

En el año 1970, se modificó nuevamente la legislación bancaria con la ampliación del ámbito de la Ley hacia empresas que tuvieron como objeto principal las actividades financieras de concesión de fondos obtenidos de la contratación de obligaciones, de préstamos obtenidos del público o de fuentes institucionales; se permitió a la banca comercial las operaciones de financiamiento hasta por 5 años para actividades agropecuarias; se dispuso que la banca hipotecaria pudiera financiar obras de urbanismo promovidas por el sector privado; se amplió el plazo de los préstamos hipotecarios hasta 25 años; se nacionalizó la banca, permitiendo al capital extranjero poseer, como máximo, un 20% del capital de los bancos nacionales.

Luego, en 1974, se inicia un período de bonanza como consecuencia de la elevación de los precios del petróleo con el mercado internacional y al incremento de la demanda del mismo. Debido a la estructura de la propiedad de la industria petrolera, en manos del Estado venezolano, esta situación significó ingresos extraordinarios y cuantiosos que fueron canalizados hacia la inversión y el gasto público.

En ese período, como medio de canalizar esos fondos extraordinarios, se decidió crear varios fondos

de desarrollo, bancos especiales, corporaciones e institutos con el papel de entes financieros intermediarios entre nuevos organismos y los usuarios finales. Ejemplos de esos entes, esencialmente de carácter público, son: el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) y el Fondo de Crédito Agropecuario (FCA), en 1974; el Fondo Nacional del Café (FONCAFE) y del Cacao (FONCACAO) en 1975; el Instituto de Crédito Agropecuario (ICAP), en 1975; la Sociedad Financiera Industrial de Venezuela (FIVCA) en 1976, el Fondo de Innovación Tecnológica (FINTEC) en 1981 y otros.

Paralelamente, desde mediados de los setenta se han venido diversificando y consolidando grandes grupos financieros los cuales se encuentran integrados por, al menos, un banco comercial, un banco hipotecario, una sociedad financiera, una arrendadora financiera, una inversora, empresa de seguro y reaseguro, un fondo de activos líquidos, una mesa de dinero, casas de cambio, agencia de viajes y turismo; y, recientemente por un banco de inversión y una casa de bolsa.

ESTRUCTURA ORGANICA DEL SISTEMA FINANCIERO VENEZOLANO

Durante la década de los setenta y los ochenta, la estructura financiera del sector público se hizo mucho más compleja y diferenciada, no sólo por la ampliación y diversificación del financiamiento público a los diferentes sectores de la actividad económica, sino también por la especialización funcional entre los diferentes entes financieros. Al segmento de intermediación financiera, representado por los institutos captadores de depósitos regidos por la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito y las Leyes Especiales como las del BIV y

BANDAGRO, especializados fundamentalmente en la canalización de recursos a corto plazo, se incorporan estructuras financieras especializadas como los Fondos Especiales de Financiamiento y las Corporaciones de Desarrollo.⁴ Los fondos especiales de financiamiento, como FONCREI, FCA y FONDUR, canalizan sus recursos a mediano y largo plazo a través de colocaciones en otros institutos financieros (tanto públicos como privados).

Durante el período, las modificaciones producidas en el financiamiento a la industria manufacturera estuvieron enmarcadas por la ampliación sustancial de mecanismos de transferencia de los excedentes fiscales, que utilizó el Estado para el fomento de las diferentes actividades económicas. Adicionalmente, existen otros organismos dedicados al sector agropecuario, al sector ciencia y tecnología y a la promoción de la exportación.

A diferencia de otras economías, en Venezuela, los recursos financieros que canaliza el Estado hacia el sector privado empresarial provienen básicamente de la renta petrolera y no de los fondos captados a los hogares o economías domésticas por la vía impositiva.

La existencia de esta condición ha permitido al sector público, como principal beneficiario del ahorro generado por la renta petrolera, la asignación de buena parte de estos recursos al financiamiento de la inversión pública y privada. Esa peculiaridad también

⁴ Se señaló anteriormente que algunos de los entes financieros fueron diversificándose durante el período. Ejemplo de ello es la creación de la Sociedad Financiera Industrial de Venezuela (FIVCA) con participación accionaria de la CVF, el BIV y los Bancos de Fomento Regionales; y la creación de la Arrendadora Financiera de CORPOINDUSTRIA.

ha determinado que una parte significativa del ahorro total originado por las operaciones del sector petrolero se encuentre sujeta a las modificaciones que impone la dinámica petrolera internacional en la medida en que esto influye sobre los niveles de precio y volúmenes de exportación, marcando permanentes fluctuaciones en los niveles de ingreso.

Este carácter petrolero de la economía ha incidido sobre el financiamiento público, ya que la canalización de la renta petrolera, a través de los distintos instrumentos y mecanismos creados por el Estado para el fomento de las diferentes actividades económicas, ha estado sujeta a las variaciones coyunturales que la dinámica del sector petrolero imprime a la economía venezolana.

LAS REFORMAS ECONOMICAS Y EL NUEVO ENTORNO

Recientemente, el Gobierno de Venezuela solicitó un préstamo adicional al Banco Mundial para apoyar el Programa de Reforma del Sistema Financiero. Los objetivos del Programa son:

- reducir los costos de intermediación;
- movilizar un mayor volumen de ahorro financiero;
- asignar más eficientemente los recursos; y
- fortalecer la estabilidad y solvencia del sector financiero.

Estas reformas son de importancia fundamental pues permitirán al sector financiero, por una parte, desempeñar el papel que le ha sido asignado dentro del programa macroeconómico del país, y por la otra, incrementar su capacidad para financiar el desarrollo

económico. Las reformas ponen especial énfasis en el fortalecimiento, tanto del marco legal como institucional de los organismos reguladores, mejorando la situación financiera y promoviendo la competitividad de los intermediarios financieros, y racionalizando el papel del Gobierno en el sector financiero. En este orden de ideas se diseñó un programa global dirigido a resolver los problemas siguientes:

- **marco inadecuado de instituciones reguladoras y supervisoras (incluyendo duplicidad de funciones y responsabilidades ambiguas entre diferentes entidades reguladoras, débil supervisión de las instituciones financieras y mecanismos inadecuados para liquidar o rehabilitar instituciones bancarias);**
- **excesivo control gubernamental sobre las tasas de interés y la asignación de créditos, que distorsionan los incentivos a los intermediarios financieros;**
- **problemas de solvencia en algunas instituciones financieras, incluyendo algunos bancos privados, bancos públicos, fondos de fomento operados por el Estado, bancos hipotecarios, entidades de ahorro y préstamo;**
- **necesidad de definir y racionalizar el papel del Gobierno como intermediario financiero; y**
- **necesidad de aumentar la claridad de las transacciones financieras del BCV con el Gobierno y con las instituciones financieras.**

En relación a la racionalización y liberación de las tasas de interés, la política del Ejecutivo Nacional es permitir que las tasas de interés sean fijadas libremente por el mercado. Cuando esto no es posible,

sólo el BCV tendrá la prerrogativa de fijarlas. Con ese fin, se introducirá en el Congreso Nacional, una serie de enmiendas a la Ley del Banco Central de Venezuela, las cuales estarán orientadas a:

- conferir poder exclusivo al BCV en la fijación de tasas de interés;
- a su vez, se le autorizará a no ejercer dicho poder, permitiendo así que el mercado determine libremente su nivel.

Existe asimismo la intención de incrementar la disciplina del mercado en la determinación de las tasas de interés y de mantener al público bien informado sobre los niveles de las tasas que ofrecen los bancos. En este sentido, el BCV girará instrucciones a los bancos para que publiquen diariamente indicadores promedios de tasas, especificando la metodología usada para calcularlas.

CREDITOS PREFERENCIALES

Se plantea la disminución gradual del subsidio a las tasas de interés. Como primera medida ya el Gobierno adoptó la decisión de aumentar las tasas de interés preferenciales aplicadas por los institutos financieros públicos e incrementar la tasa de interés agrícola cobrada por la banca comercial. Todas las tasas de interés preferenciales se basarán sobre la tasa preferencial del mercado, resultante de la cobrada por los seis primeros bancos comerciales. En este sentido, a partir de junio de 1989 la tasa de interés preferencial es la siguiente:

- créditos agrícolas otorgados por la banca comercial tendrán una tasa no mayor al 85% de la tasa de referencia;

- créditos agrícolas otorgados por los bancos de fomento gubernamentales tendrán una tasa no menor al 85% de la tasa de referencia;
- préstamos otorgados para otras actividades por los bancos de fomento gubernamentales tendrán una tasa no menor al 90% de la tasa de referencia.

CARTERA AGRICOLA

Se plantea la reducción gradual de la cartera agrícola. En junio de 1990, el porcentaje disminuiría al 17.5% de la cartera total de la banca como requisito mínimo; en junio de 1991, este porcentaje se ubicaría en 12%.

Ahora bien, con la finalidad de aumentar la competencia entre instituciones financieras privadas, en junio de 1991, el Ejecutivo sometió al Congreso algunas enmiendas a la Ley General de Bancos. Estos cambios incluirían:

- creación de la banca múltiple;
- unificación y control más estricto de los requerimientos de capital, el cual deberá ser no menor del 5% de los activos totales del instituto financiero;
- apertura gradual de la banca extranjera, para la cual se le permitirá adquirir hasta el 20% del capital social de los bancos nacionales, pudiendo el ejecutivo aumentar este porcentaje al 30% e incluso autorizar la propiedad total.

Por otra parte, la reforma planteada propone una racionalización y reducción del papel del Gobierno en

la intermediación financiera, entre otros, en los términos siguientes:⁵

Los fondos de crédito oficiales serán consolidados en dos grandes fondos: 1) Fondo de Crédito Industrial, que absorberá a FONCREI, FINTEC y las funciones de intermediación menores en el Fondo de Inversiones de Venezuela; y 2) Fondo de Crédito Agrícola, que absorberá el FCA, FONCAFE, FONCAAO y FONDEFRU.

Se liquidará a BANDAGRO, conjuntamente con la creación de un nuevo Fondo Agrícola. Igualmente, mientras dure el proceso, BANDAGRO no podrá efectuar ninguna operación de crédito, con excepción de las recuperaciones de su cartera, las cuales deberán ser invertidas en bonos del Estado. El proceso de liquidación está en vías de conclusión.

En agosto de 1990 se creó una Comisión de Trabajo por disposición del Banco Central de Venezuela, encabezada por el Presidente de FONCREI, con el fin de definir el Programa de Consolidación del Fondo, el cual serviría de apoyo a la elaboración del Anteproyecto de Reforma de la Ley de FONCREI. Lo mismo sucedió en el caso del BCV, FCA, FIV y otros organismos.

El resultado de las reuniones efectuadas por las mencionadas comisiones se presentó ante la Comisión Coordinadora del Sistema Financiero Nacional, así como las observaciones al Anteproyecto de Reforma de la Ley.

⁵ Los cronogramas de los documentos consultados no se han cumplido hasta la fecha. Sin embargo, las ideas expresadas se mantienen inalterables.

EL FINANCIAMIENTO AL PEQUEÑO PRODUCTOR AGRICOLA

En la presente sección, se presentan las condiciones y modalidades de financiamiento al pequeño productor agrícola, que en nuestro país creció numéricamente debido al proceso de reforma agraria.

En Venezuela, el Ministerio de Agricultura y Cría es el organismo rector del sector agrícola, que según la Ley Orgánica de la Administración Central tiene entre otras atribuciones, la formulación de políticas y la planificación del sector agrícola; así como el suministro directo de servicios de apoyo e infraestructura productiva a través de sus Direcciones Generales Sectoriales de Producción, Riego, Planificación, Política de Mercadeo y Administración. A nivel regional existen las denominadas autoridades de área y las Unidades Estadales de Desarrollo Agropecuario (UEDAs). Las funciones del MAC en el campo de los servicios de apoyo están complementadas por un conjunto de entidades autónomas. A continuación citamos las más relevantes al tema que nos ocupa.

PRINCIPALES ORGANISMOS INVOLUCRADOS EN EL FINANCIAMIENTO AL PEQUEÑO PRODUCTOR AGRICOLA

El Instituto Agrario Nacional (IAN)

Se fundó el 28 de junio de 1949, mediante el Decreto N° 173, publicado en Gaceta Oficial N° 22958 del 30 de junio de 1949, conocido como el Estatuto Agrario de 1949. Es de notar que el IAN sustituyó al Instituto Técnico de Inmigración y Colonización (ITIC). Al comenzar el régimen

democrático de 1958, se le dota de una nueva base legal; la ley de Reforma Agraria del 5 de marzo de 1960. Es un organismo adscrito al MAC.

El IAN es el organismo eje de este proceso de reforma agraria, en la ejecución de las disposiciones previstas en la Ley de Reforma Agraria; entre sus atribuciones más importantes se encuentran:

- "formular los planes de realización de la Reforma Agraria y los Presupuestos del Instituto, los cuales en cada caso habrán de someterse para su consideración y aprobación al Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Agricultura y Cría;
- conocer y decidir sobre las dotaciones de tierras, constitución de Centros Agrarios, sobre la enajenación o gravamen por cualquier título y conforme a la Ley de Reforma Agraria, de los inmuebles pertenecientes al Instituto y autorizar a los parcelamientos rurales privados cuando proceda según las disposiciones de la Ley;
- promover la restitución de tierras, bosques y aguas en beneficio de las comunidades y familias extensivas indígenas y proceder de acuerdo con el Ministerio de Justicia u otros organismos competentes en todo lo relativo a las adjudicaciones de tierras a los indígenas;
- decidir acerca de la adjudicación, enajenación o expropiación de inmuebles;
- promover el establecimiento del Seguro Agrícola;
- adoptar las medidas adecuadas, para la Dirección y Asistencia Técnica de las Explotaciones

Agropecuarias de los beneficiarios de la Reforma Agraria;

- **fomentar por todos los medios el mejoramiento de la vivienda campesina y celebrar al efecto arreglos necesarios con los organismos competentes;**
- **procurar el mejoramiento cultural y adiestramiento técnico del campesino;**
- **organizar, promover y prestar servicios de mecanización agrícola;**
- **formular los planes de crédito para los beneficiarios de la Reforma Agraria y celebrar con los organismos oficiales del ramo, los arreglos necesarios;**
- **fomentar el cooperativismo en el campo y el establecimiento de industrias cooperativas de transformación de los productos agropecuarios;**
- **regular los cánones de arrendamiento de tierra e intervenir en los contratos a que se refieren los Artículos 142 y siguientes de la Ley de Reforma Agraria;**
- **velar por la superación y dignificación de los trabajadores rurales y recomendar la incorporación de leyes, reglamentos y normas que mejoren las condiciones de dichos trabajadores;**
- **nombrar abogados que actúen en representación de los campesinos, en materia agraria, ante los tribunales, oficinas y corporaciones oficiales o ante particulares en los casos necesarios;**

- velar por el cumplimiento de la función social de la propiedad de las tierras y tomar al efecto las medidas pertinentes;
- instruir a sus funcionarios para que denuncien ante las autoridades competentes las violaciones de disposiciones legales que resulten lesivas a la población rural; e
- impedir el desalojo directo o indirecto de los campesinos de las tierras que han venido ocupando, conforme a los términos de la Ley de Reforma Agraria."(IAN, 1990).

El IAN clasifica al sector rural beneficiario de la Reforma Agraria en:

Sector Organizado: al cual el IAN dota de tierras, asistencia técnica y crediticia, y le mantiene un seguimiento a sus actividades agrícolas.

Sector No Organizado: al cual el IAN solamente dota de tierras; sin los otros beneficios asociados a la misma. El IAN sólo conoce el valor de su producción, por rubros, desde 1986.

El total de ambos sectores constituye el sector Reforma Agraria, cuyo peso en el valor de la producción agrícola nacional se intenta cuantificar en este trabajo. El sector no organizado presenta la mayor fracción del valor de la producción del sector Reforma Agraria.

Ley de Reforma Agraria

El régimen democrático que surge en 1958 se plantea el objetivo de desarrollar al sector agrícola como un todo. De allí que lo primero fuera resolver la

injusta distribución de la tierra mediante un proceso de reforma agraria, cuyo objetivo básico es lograr la quiebra del sistema latifundista de la tierra.

La Ley de Reforma Agraria decretada el 5 de mayo de 1960 tenía como objetivo general:

"La incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político de la Nación, a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, la base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad".

Instrumentos de la Reforma Agraria en Relación al Crédito Agrícola

- Garantía de recursos de tierra, fondos de financiamiento, créditos e inversión, por Ley General de Presupuesto del Estado Venezolano y del apoyo técnico adecuado y oportuno para llevar a cabo la reforma agraria.
- El crédito agrícola (las normas detalladas están contenidas en la Ley del ICAP).
 - Beneficiarios del Crédito Agrícola: personas del medio rural o la ciudad) aptas para el trabajo agrícola y que dispongan (en su propiedad u otra forma) de tierras económicamente explotables, y por Ley ICAP con patrimonio menor a Bs. 800 mil, sin incluir la tierra.
 - Aplicación del Crédito: Los créditos agrícolas se sujetan a la vida útil de la inversión (que en el caso del cultivo

atiende a las especificidades de su ciclo) y a la capacidad productiva de la explotación agrícola. Trátase con ello de garantizar el retorno de la inversión.

- **Interés del Crédito:** Se define un interés fijo no mayor del 3% anual (tasa agrícola) para los pequeños productores.
- **Clasificación del Crédito Agrícola,** según el destino de aplicación:
 - **De ejercicio:** Para los gastos de vida de la familia del agricultor, adquisición de ganado menor, compra de insumos (fertilizantes, etc) y servicios agrícolas (seguros y reparaciones).
 - **De complemento:** Gastos urgentes de la familia del agricultor, estableciéndose el tope mediante un compromiso entre la necesidad y su posibilidad de pago.
 - **De mejora inmobiliaria.**
 - **Para la aplicación en el beneficio,** conservación y transformación de los frutos y mejoramiento de la calidad de los mismos.
 - **De mejoras permanentes** (cultivos e instalación de la explotación agrícola).
 - **De rehabilitación para renegociar la deuda del agricultor.**

- **Cualquier otro necesario para la actividad agropecuaria.**
- **Garantías del crédito: están conformadas por prendas agrarias o industriales, constituidas a favor del instituto crediticio sobre los siguientes bienes:**
 - **plantaciones y cultivos;**
 - **frutos de cualquier clase;**
 - **animales de cualquier especie y sus productos;**
 - **vehículos y maquinarias e instrumentos agrícolas;**
 - **productos elaborados a partir de insumos agrícolas;**
 - **maquinaria industrial;**
 - **madera y demás productos forestales.**
- **Establecimiento de plazos mínimos de tramitación del crédito, y penalidades a las instituciones financieras y sus funcionarios por retardos no explicables en el mismo.**
- **Intervención de los comités de administración de los Centros Agrarios, organización de los asentamientos campesinos de la reforma agraria promovida por el IAN, en la autorización del crédito.**
- **Establecimiento de un sistema de cuentas corrientes para los beneficiarios de créditos agrícolas.**

El Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (ICAP)

Creado por transformación del Banco Agrícola y Pecuario (BAP) el cual venía cumpliendo funciones crediticias desde 1928; esta transformación se cumplió

mediante el Decreto Ley N° 909 del 13 de mayo de 1975.

El ICAP presta asistencia financiera a pequeños productores rurales. De acuerdo con la referida Ley, los define en base a los criterios siguientes:

- un ingreso anual que no exceda los 100.000 bolívares;
- que el patrimonio personal sea menor de 800.000 bolívares, excluyendo el valor de la tierra;
- que la principal fuente de ingresos del potencial beneficiario se encuentre en el sector agropecuario;
- que el lugar de residencia del potencial beneficiario coincida con la ubicación geográfica de la tierra que desea desarrollar.
- que la tierra a ser desarrollada cumpla los requisitos establecidos en la Ley de Reforma Agraria.

El Instituto tiene su sede principal en Barquisimeto, Estado Lara, contando además con una red de veinticuatro sucursales y cincuenticuatro agencias ubicadas en las principales zonas agropecuarias del país.

La principal fuente de recursos corresponde a las transferencias directas otorgadas por el Gobierno por intermedio del MAC. Las fuentes de recursos son: el Gobierno Central, sus propios recursos provenientes del pago de los préstamos otorgados y líneas de crédito con el FCA. En definitiva, como el ICAP es un organismo que no puede captar fondos, depende totalmente del Gobierno y de sus propios recursos para cumplir su misión.

Esta institución en el proceso de reforma financiera que adelanta el Gobierno Nacional desde

1989 mantendrá su especialización de asistencia crediticia para los pequeños productores agrícolas y funcionará como entidad de primer piso, colocando recursos a una tasa preferencial. También se prevé mejorar sus mecanismos de otorgamiento y supervisión de créditos, como también la asistencia técnica al pequeño productor agrícola para hacer más eficiente su labor (Fariñas, 1991). Este Instituto está adscrito al MAC.

Fondo de Crédito Agropecuario (FCA)

Se creó en junio de 1974, adscrito al Ministerio de Agricultura y Cría, destinado a financiar el establecimiento de la infraestructura física en el sector agropecuario.

El FCA no concede créditos a los productores directamente, sino a través de la banca oficial especializada y de la banca privada, mediante convenios de provisión de fondos para el otorgamiento de créditos de hasta 20 años de plazo para fines de fundación, períodos de gracia de varios años y asume riesgos en cobertura de hasta 60% del monto del crédito y hasta el 90% en casos de regiones del país muy deprimidas.

Adicionalmente, el FCA suministra la asistencia técnica y supervisa aquellos proyectos que financia. Para ello, el Fondo dispone de gerencias regionales.

Especializado para el sector agrícola, ha otorgado créditos para inversión en actividades agroindustriales, ligadas a créditos agropecuarios, y para equipos e instalaciones vinculadas a los servicios de postcosecha (patios de secado para café, trilladoras,

secadoras, etc.) y tanques para enfriamiento de leche, entre otros.

Como parte del paquete de leyes que constituye la reforma del sistema financiero se plantea la reforma de este Fondo, donde se persigue apoyar la organización de los productores en actividades de procesamiento primario y de comercialización, a nivel de finca, en forma individual o colectiva, para lograr una mayor participación en el valor agregado y por ende en sus ingresos.

Este Fondo absorberá las atribuciones financieras de FONCAFE y FONCAAO.

El proyecto de Ley de Reforma establece que los recursos del Fondo podrán ser destinados a personas naturales o jurídicas, empresas privadas o empresas de capital mixto donde el Estado posea una participación menor o igual al 30% del capital.

Las funciones del Fondo de Crédito Agropecuario previstas en el Proyecto de Ley son:

- realizar operaciones de fideicomiso;
- contraer créditos en monedas nacional o extranjera (cubriendo el riesgo cambiario);
- colocar disponibilidades líquidas en inversiones, seguros, etc.

La tasa de interés activa preferencial para el sector agrícola será de 84% de la del promedio ponderado de la tasa de interés activa de los 6 principales bancos del país.

Se contempla la dotación al FCA de instrumentos jurídicos apropiados para: captar y generar los recursos necesarios para el financiamiento

del sector agrícola en forma segura y oportuna; incorporar disposiciones que aseguren la estabilidad patrimonial del Fondo; establecer regulaciones para agilizar el proceso de asignación de créditos; y regularizar las relaciones con los intermediarios financieros.

El Fondo Nacional del Café

Las reformas en marcha se deben, en el caso de FONCAFE, a los siguientes problemas, fruto de un mal manejo del Programa Integral de Desarrollo Cafetalero (Decreto 910, del 13 de mayo de 1975):

- comercialización monopólica y financiada por el propio Fondo;
- financiamiento gratuito de fundaciones y cosechas;
- diseño de centros de acopio y de beneficio de granos, para el uso gratuito de los productores;
- accionista de todas las PACCAS (organización de productores que centralizaban las producciones);
- comisario y supervisor de empresas de productos.

FONCAFE mantendrá la competencia del fomento y la asistencia técnica al cultivo del café, el financiamiento nacional e internacional de programas relacionados con la producción, el procesamiento, comercialización, mercadeo, la implantación de medidas para la protección de los precios nacionales e internacionales, fomento y apoyo a la organización económica de los caficultores y, en general, la promoción de la producción, el consumo y la industrialización.

Fondo Nacional del Cacao (FONCACA)

Institución adscrita al Ministerio de Agricultura y Cría, creado al igual que FONCAFE, por Decreto N° 564 del 3 de febrero de 1959, su objetivo se puede resumir así:

- fomento y asistencia técnica de cultivos de cacao;
- financiamiento nacional e internacional a programas relacionados con producción, procesamiento, comercialización y mercadeo del cacao en grano;
- establecimiento de sistemas de protección de precios;
- promoción de la producción y su industrialización.

Sus problemas, similares a los de FONCAFE, son, entre otros, los siguientes:

- activos mal mantenidos y en estado de deterioro;
- mal negociador de fondos provenientes del premio internacional (premio por calidad que se le otorga al cacao venezolano, único en el mundo);
- mal administrador de los pagos de remanentes;
- ventas a la industria local por debajo del precio internacional.

La característica y estructura del sector cacaotero permite un proceso de liberación más amplio, en el sentido de que no cuenta, como el Fondo del Café con las organizaciones de PACCAS, no se tienen deudas con el Fondo, existen ventajas comparativas que tampoco las posee el café, altísimo interés de compradores internacionales, perspectivas de precios ascendentes hacia el futuro y la fácil colocación del producto.

Pero también este Fondo, conforme la Resolución Conjunta MAC/Ministerio de Fomento 174 del 27 de mayo de 1991, se reestructurará para fortalecer la prestación de asistencia técnica y supervisar la comercialización, dejando el financiamiento en manos del FCA.

Fondo de Desarrollo Frutícola (FONDEFRU)

Sociedad civil sin fines de lucro, congrega desde 1966 a representantes de organismos oficiales interesados en el desarrollo frutícola y de sectores particulares de producción e industrialización de frutas. El Fondo tiene duración de treinta años, prorrogables por períodos iguales.

FONDEFRU opera sobre la base de los programas de apoyo técnico al financiamiento crediticio y asistencia técnica a la producción, mercadeo, propagación de plantas y un programa especial de desarrollo de frutales de altura.

Desde su fundación, sus ingresos provienen de aportes del sector oficial, de grupos privados y de recursos propios generados por la institución.

Fondo de Desarrollo Algodonero (FDA)

Este Fondo es exclusivamente de naturaleza privada, pues los aportes del sector público no se realizan desde hace varios años. Actualmente está paralizado, esperando evaluar el efecto de la nueva política comercial agrícola.

Hasta 1990 el Fondo ayudaba a pequeños y medianos productores de algodón con un 50% del costo de la asistencia técnica, en forma de aporte no reembolsable, y a actividades de investigación en

universidades y en el Fondo Nacional de Investigaciones Agrícolas y Pecuarias (FONAIAP).

Actualmente sólo mantiene el aporte de 50% para actividades de investigación a universidades y FONAIAP; el resto lo aporta el ICAP.

Instituciones de Investigación

Como parte de la reestructuración del MAC, se estudia el establecimiento de un Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología bajo el liderazgo de la Dirección General de Producción Agrícola, articulándose con el FONAIAP, para implementar un sistema de investigación y transferencia moderno que contribuya para que el sector agrícola se ajuste a una nueva realidad económica enmarcada en una mayor competencia y menos intervención del Estado.

Las instituciones más importantes en materia de investigación tecnológica agrícola y agroindustrial son FONAIAP y CIEPE, aunque existen diversas instituciones privadas que ofrecen asistencia técnica. PALMAVEN, filial de Petróleos de Venezuela, tiene la función de suministrar y distribuir fertilizantes, prestando asistencia técnica. Las actuales Unidades Estatales de Desarrollo Agrícola (UEDAs) y Unidades Técnicas de Desarrollo Agrícola (UTODAs, de ámbito estatal), tienen impacto poco significativo en su actual misión de coordinar los servicios de asistencia técnica del MAC.

Experiencias de Financiamiento del Sector Privado a los Pequeños y Medianos Productores Agrícolas

Además del Fondo de Desarrollo Algodonero, existe un conjunto de experiencias de ese tipo de financiamiento, fundamentalmente de empresas

agroindustriales que financian a sus proveedores de insumos agrícolas, mayormente medianos y pequeños. A continuación se indican algunos y las condiciones de financiamiento que se pudieron conocer.

Empresas del Sector Algodón: ANCA (Cooperativa de Productores), ALMACA y ALGODONERA ORIENTAL (estas últimas comercializadoras privadas de la fibra del algodón). Estos grupos empresariales realizaban programas de producción, en los cuales financiaban todos los insumos. Se exigía prenda sobre el valor de la fibra a producir. Aún mantienen este esquema.

Empresas del Sector Grasas: a) Grasas Valencia (DIANA), cuya División Agrícola financia a pequeños productores de ajonjolí, a la tasa agrícola (3%); plazo de 6 meses. No exigen garantías y eran montos menores a Bs.100.000; b) MAVESA: Empresa que mantiene un esquema de financiamiento similar, aunque de mayor alcance, pues financia hasta actividades de investigación aplicada y de solución de problemas técnicos, en las universidades y centros de investigación agrícola.

Sector Azucarero: Hasta mediados de la década pasada, algunas centrales azucareras (privadas y públicas) financiaban al pequeño y mediano productor; a tasas preferenciales, créditos para la zafra, plazos hasta 6 meses y montos que no pasaban de Bs. 100.000. Exigían algunas veces garantías hipotecarias.

ASPECTOS QUE INCIDEN EN EL FINANCIAMIENTO AL PEQUEÑO PRODUCTOR AGRICOLA

La evaluación del problema del financiamiento al pequeño productor agrícola como parte del proceso de reforma agraria en Venezuela requiere la consideración

de otros aspectos, como la tenencia de la tierra, la organización agraria, y el impacto económico de la producción agrícola del sector reformado, tanto organizado como no organizado.

La Tenencia de la Tierra

Dado que desde 1970 el IAN no realiza un programa de investigación de la tenencia nacional de la tierra, que nos permita tener una visión más exacta de la situación actual, trataremos con la información disponible de realizar una estimación de la misma.

Se puede concluir, a partir de datos disponibles sobre la concentración en los años 1961 y 1984-1985 (Soto, D. O. 1978, OCEI, 1988, Clemente, 1991), que, en cuanto a la participación relativa del número de fincas respecto al total, según el tamaño, las fincas con menos de 10 hectáreas han disminuido su participación unos 7 puntos de 100. Las más grandes, con más de 1000 hectáreas, han mantenido su participación en el total. Todas han aumentado en términos absolutos, aunque a las fincas más pequeñas, con menos de 10 hectáreas, les corresponde un ritmo inferior al promedio del incremento total.

En cuanto a la participación relativa de la superficie, en miles de hectáreas, que abarcan los distintos tamaños de fincas, se percibe un comportamiento totalmente diferente de los extremos. Las de menor tamaño, inferiores a 10 hectáreas, aumentan, y las de mayor tamaño, de más de 1000 hectáreas, disminuyen. Las intermedias, entre 10 y 999 hectáreas, aumentan su participación en la superficie que abarcan. En términos absolutos, destaca que las de más de 1000 hectáreas disminuyen la superficie que abarcan.

En síntesis, puede haberse revertido algo la concentración de la tierra, al menos en cuanto a la superficie que abarcan las fincas, sin que ello infiera en el juicio sobre el estado de la propiedad de la tierra. No se dispuso de información al respecto.

Aunque el 1.3% de las fincas ya no abarca el 76.7% de la superficie (en 1961) sino el 58%, este esquema de tenencia prevalece. Ya de una investigación realizada en 1970 por el IAN, el Dr. Oscar D. Soto (1978) anota que el latifundio sigue campante y fuertemente arraigado en diversas zonas del país. Lino Clemente (1991a), pese a señalar que la estructura de la tenencia de la tierra ha variado sustantivamente en las últimas décadas, como consecuencia de los cambios estructurales y tecnológicos que han venido ocurriendo en el sector; apoyándose en un estudio del BID (1984), destaca el problema de la concentración de la propiedad de la tierra y el efecto significativo de ello en el nivel de inversiones a largo plazo, así como en el funcionamiento del sistema financiero en el sector. Eso se debería a las características de la tenencia de la tierra, a raíz de la cual muchos de los agricultores recibieron sus tierras a través del programa de reforma agraria, pero no poseen títulos de propiedad ni pueden vender las tierras ni usarlas como garantías para obtener préstamos, lo que ha impedido en el pasado, y posiblemente en el futuro, que esos agricultores realicen inversiones de capital, a ser recuperables en el mediano y largo plazos, tales como: obras de riego, mejoramiento de infraestructura física, adquisición de maquinarias y equipos, y otros.

En consecuencia, Soto recomienda que, para mejorar el perfil de inversión de esos agricultores, así como también su nivel de productividad y eficiencia, en el tiempo, hay que comenzar por establecer un

régimen de propiedad y tenencia de la tierra que permita a sus dueños usar dicho activo como garantía para acceder a líneas de crédito. De allí la importancia de las inversiones en catastro (ver Clemente, 1991a).

Una muestra de la evolución reciente de los programas de dotación y regularización de tierras que administra el IAN durante el período 1984-90 muestra que si tomamos el promedio anual de los beneficiarios de este período y lo multiplicamos por once años, para efectos de compararlo con el total de beneficiarios de tierras del IAN en el período 60-70 (tanto de tierras públicas como privadas afectadas), obtenemos una cifra de 80.708 beneficiarios, que es inferior a los 107.523 beneficiarios de la década 60-70.

La migración rural y el empleo agrícola

Hacia 1950 un 47% de la población se clasificaba como rural y dependiente de la agricultura para su subsistencia. Esa proporción se ubicó en 23% para 1980. Se estima que un promedio anual de 85.000 personas emigraron del campo a las zonas urbanas durante los treinta años considerados, motivados principalmente por las oportunidades de empleo creadas en esas zonas urbanas por la inversión pública, los mejores servicios existentes, los mayores niveles de subsidios a los productos agropecuarios y otros.

Este movimiento migratorio se reflejó en la composición del empleo. En efecto, el sector agropecuario, que suministraba empleo al 44% del personal ocupado en 1950, para 1982 empleaba sólo el 14%. Debe tenerse presente que esta disminución del empleo directo generado, a lo largo de treinta y dos años, fue acompañada de una tasa de crecimiento promedio anual real del VBP agrícola de 4%. Es

decir, que la productividad por persona empleada en el sector aumentó sistemáticamente, lo cual conlleva a un incremento en el ingreso promedio del sector.

Ahora bien, según los antecedentes disponibles sobre tenencia de la tierra (ver BID, 1984), se tiene que la mayor parte de la emigración rural ha estado compuesta de arrendatarios y minifundistas, lo que hace suponer que este fenómeno ha tenido un mayor impacto sobre el subsector más tradicional e intensivo en mano de obra, que sobre el sector más moderno y de capital intensivo.

Es por eso que el acelerado proceso de urbanización o industrialización en los términos vigentes, y estimulados por las políticas macro y sectoriales, ha producido intensificación de la producción agropecuaria, reflejando una escasez relativa creciente del factor mano de obra rural *vis à vis* no solamente con el factor tierra sino también con el factor capital e insumos intermedios; estos dos últimos acentuados por las políticas de subsidios a las tasas de interés, fertilizantes y otras respectivamente. Este proceso de cambio estructural dependerá de las mejoras en las tecnologías, investigación y desarrollo, la expansión de la superficie dotada de riego y otros (Clemente, 1991).

También pueden señalarse algunos hechos que están modificando la estructura de la población agrícola. Una de mayor arraigo, que es el flujo migratorio rural de población rural que sigue el ciclo de los cultivos. Ello afecta la estabilización del agricultor en su propiedad. Otro es la intervención creciente de la población de las ciudades, tanto como empleados en las tareas agrícolas, como agrotécnicos y profesionales universitarios, convertidos en pequeños y medianos productores agrícolas. Esto es señalado

como un hecho destacado por funcionarios del IAN, que resaltan su efecto sobre la disputa de los recursos financieros hacia el sector, con la población rural que los requiere también.

La importancia económica en la agricultura nacional del sector reforma agraria

Dado que el subsector agrícola vegetal de los beneficiarios de la reforma agraria presenta una cierta relevancia económica en el total nacional respectivo, sólo indicaremos información de este subsector. En efecto, los demás subsectores (animal, forestal y pesquero) son pequeños y relativamente poco significativos en el total respectivo.

EVOLUCION RECIENTE DE LA PRODUCCION AGRICOLA VEGETAL NACIONAL Y LA DEL SECTOR REFORMA AGRARIA: PERIODO 1987 - 1991 (Millones de bolívares de 1984)

	1971	1987	1988	1989	1990	1991	87/91	V.A.*
Total								
Nac. ^a	--	14555	15348	13826	13639	14722	--	--
Sect.								
SRA. ^b	--	5629	5629	2468	3267	3992	--	--
Part.								
SRA ^c	15.0	26.7	36.7	17.9	24.1	27.1	--	--
% Var								
Nac.	--	--	5.5	-9.9	-2.1	8.7	0.5	1.1
% Var								
anual								
SRA	--	--	40.5	-56.0	32.0	22.0	8.6	2.7

Fuente:

(a) MAC. *Memorias Anuales. Avances Estadísticos*, varios años.

(b) Cálculos propios a partir de IAN, *Memorias Anuales*, varios años.

(c) Soto, O.D. (1978).

* VA = Variación Acumulada

En el cuadro anterior, se indica la evolución reciente de la producción agrícola vegetal, correspondiente al total nacional y al del sector de la reforma agraria, tanto organizado como no organizado, y también de la participación relativa, en porcentaje, de ese sector. De dicha información se nota que el sector reforma agraria creció a una mayor velocidad que la del total nacional, tanto en el promedio anual como en la fracción acumulada en el período 1987-91.

En el cuadro siguiente, se indica una evolución de mayor período, para algunos rubros agrícolas.

**EVOLUCION DE LA PARTICIPACION RELATIVA DEL
SECTOR BENEFICIARIO DE LA REFORMA AGRARIA EN
EL VALOR DE LA PRODUCCION NACIONAL DE
ALGUNOS RUBROS AGRICOLAS
(Precios Corrientes)**

Cultivo	1970 ^a	1971 ^a	1988 ^b	1991 ^b
Arroz	30.7	41.8	26.1	58.1
Ajonjolí	18.4	15.4	72.5	63.2
Algodón	24.3	19.3	14.6	26.3
Tabaco	3.0	2.1	6.0	22.0
Mafz	42.0	43.5	25.8	62.5
Caña de				
Azúcar	12.7	14.5	30.8	23.7
Caraota	12.6	15.2	1.9	13.5
Papa	5.1	6.3	11.6	6.0
Total				
Agrícola				
Vegetal	--	15.0	16.3	27.0

Fuente:

(a) Soto, O. D. 1978.

(b) Cálculos propios a partir de MAC, *Memoria Anual y Avances Estadísticos*, varios años, e IAN, *Memoria Anual*, varios años.

Esto contradice la opinión de cierta divulgación de que el ajuste económico que se implanta desde 1989, estaría favoreciendo al mediano y al gran productor. Hay que destacar que en las cifras del sector reforma agraria tiene una importancia decisiva el subsector no organizado, al cual el IAN sólo provee las tierras, mas no los otros beneficios asociados a la misma (crédito, asistencia técnica, etc.). Desde 1986, el IAN registra regularmente la producción por rubro agrícola (vegetal) de dicho subsector. Es evidente que el mismo tiene muy poca protección del IAN; en particular, está sujeto a sufrir el impacto del "mercado agrícola" de productos e insumos. Ello realiza su desempeño productivo reciente.

La Organización Agraria

Diverso es el esquema organizacional del sector rural beneficiario de la reforma agraria, el cual abarca desde los aspectos de representatividad y enlace con el IAN, a través de las Centros Agrarios (con su órgano de enlace, el Comité de Administración) pasando por la organización mercantil corporativa de la producción y comercialización de la explotación agrícola; hasta los diversos tipos de sociedades civiles (sindicatos agrícolas, asociación de beneficiarios en un asentamiento, etc).

Estas diferentes formas de asociación (civiles y mercantiles) permitidas por el Derecho venezolano (Código Civil y Código de Comercio) se aplican según el interés del asociado.

Para Oscar D. Soto (1978) una de las dificultades de los pequeños productores ha sido "encontrar un modelo de sociedad sencillo que se adapte al área de explotación, y que permita una reducción de costos e incremento de la productividad.

La solución individualista presenta inconvenientes por lo ineficiente del trabajo parcelado. La otra posibilidad sería la empresa (civil o mercantil)". Destaca el autor que las preferencias se han orientado (antes de 1978) hacia las formas asociativas donde el elemento preponderante es la persona y no el capital, y por ello las asociaciones civiles y cooperativas serían un modelo de transición que facilitaría la incorporación de los productores débiles y los colocaría en una mejor capacidad de participación en la economía agrícola.

En Venezuela, desde los inicios de la reforma agraria, se ha fomentado la formación de cooperativas, financiadas por el ICAP, IAN y MAC, de diversa índole (consumo, agropecuarias, producción, etc.) con resultados no muy halagadores.

Más recientemente se han promovido las denominadas empresas campesinas agrícolas colectivas, integradas, cooperativas a gran escala y de producción mixta, debidamente integradas vertical y horizontalmente con estructura de segundo o tercer grado que acometen la organización o participación en empresas agroindustriales y agroforestales. (Ver MAC, 1986a).

Las organizaciones económicas campesinas (OEC) constituidas son básicamente de tres tipos: la empresa mercantil, las uniones de prestatarios agrícolas y las asociaciones civiles como las cooperativas. Estas dos últimas son consideradas en la Ley de Reforma Agraria como las modalidades colectivas para el otorgamiento de créditos agrícolas preferenciales (Art. 113 de la Ley de Reforma Agraria).

En cuanto a las OEC constituidas no hay información regular, pero en las beneficiarias del IAN

sí existe una estadística reciente que indicamos a continuación.

**EVOLUCION RECIENTE DEL NUMERO DE
ORGANIZACIONES ECONOMICAS CAMPESINAS (OEC)
BENEFICIARIAS DEL IAN
(Período 1986- 1990)**

Año	OEC Agrícola Vegetal	OEC Agrícola Pecuario	OEC pesca	Total
1986	1243	15	12	1270
1987	929	60	57	1046
1988	1055	6	25	1086
1989	601	9	18	628
1990	664	10	10	684

Fuente:IAN. Memorias Anuales, varios años. Cálculos propios.

La tenencia que se percibe de disminución del número de OEC atendidas por el IAN, según funcionarios del mismo, es de mayor data; y resaltan que ello afectará el desempeño del sector reforma agraria por el impacto que significa esta desprotección para organizaciones económicas de naturaleza débil.

El flujo de crédito al pequeño productor agrícola

Para Lino Clemente (1991a), el financiamiento al sector agropecuario venezolano, debe ser analizado en dos etapas claramente diferenciadas antes y después de 1974. A partir de este año se inició una presencia sostenida y creciente del Estado venezolano como fuente de recursos del sector.

Desde entonces, en Venezuela han operado cinco fuentes de crédito institucional: la banca comercial (privada y pública), BANDAGRO, el FCA, el ICAP

y los fondos especializados en el financiamiento de determinados tipos de cultivos (FONCAFE y FONCAAO). También existen fondos especializados que no financian actividades directamente productivas, sino dan asistencia técnica, para crédito o producción, como el Fondo de Desarrollo Frutícola (FONDEFRU) y el Fondo de Desarrollo Algodonero (fondo de carácter privado).

La participación de la banca comercial privada en el financiamiento del sector agropecuario se ha orientado básicamente hacia operaciones de corto plazo, dando preferencia a clientes conocidos que ofrecían las mayores garantías. Desde 1974, se han producido algunos cambios importantes en los esquemas de financiamiento agrícola de la banca comercial; conociendo momentos de altibajos en la intención de establecer esquemas promocionales del crédito agrícola, donde inicialmente se implementaban tasas preferenciales del 8.5%, exoneradas de pago de impuesto sobre la renta, y fijación de tasas de redescuento de un 6.5% por parte del BCV a los bancos que hacían operaciones agropecuarias; todas estas medidas complementaban a la proporción (aumentada) de 22.5% de la cartera de préstamos agropecuarios.

Este esquema promocional ha sido modificado recientemente (1990) hacia una disminución relativa de la cartera agrícola y un aumento de las tasas de intereses agrícolas preferenciales, con excepción de los beneficiarios de la reforma agraria que se mantienen en 3%. El criterio usado para la fijación de las tasas anteriores se calcula al 85% del promedio ponderado de las tasas de los seis primeros bancos del país.

El esquema de financiamiento al pequeño productor agrícola se mantiene aún invariable, tanto

por las condiciones como por el origen de los fondos: el Estado venezolano, a través del ICAP, y algún programa del FCA. Los Fondos especializados (FONCAAO y FONCAFE) traspasarán sus atribuciones financieras al FCA.

En el siguiente cuadro se indica la evolución reciente (1980-1990) del financiamiento, en términos corrientes, a través del ICAP, de los distintos programas básicos de financiamiento al pequeño productor y un reparto relativo de dichos programas (ordinario, OEC-IAN, OEC/Sistemas de Riego, FCA y planes especiales).

Años	Ordinario	OEC IAC MAC	OEC/Sist. Riego	FCA	Prog. Esp.	Total (%)	Total (miles de Bs.)
1980	65.6	30.2	0.0	3.8	0.5	100	1374255
1981	66.8	28.6	0.0	4.3	0.3	100	1703237
1982	66.9	25.4	0.0	6.6	1.1	100	1271398
1983	37.9	21.6	6.2	10.7	23.6	100	1150200
1984	46.2	28.7	7.6	11.4	6.2	100	1187189
1985	49.9	30.7	8.9	8.2	2.2	100	1104564
1986	50.1	29.1	9.6	7.6	3.6	100	1125391
1987	47.6	27.0	7.8	4.7	12.9	100	1457671
1988	47.5	22.9	7.5	7.8	14.3	100	1761323
1989	45.5	26.0	6.2	5.9	16.4	100	1824620
1990	46.2	27.0	6.6	3.7	16.5	100	3542583
1991	52.8	24.9	5.5	6.8	10.1	100	2653411
1992	51.9	26.8	5.5	6.8	9.0	100	--

Fuente: MAC. *Memoria y Cuenta*, varios años.; IAN. *Memorias Anuales*, varios años. BCV. *Anuario Estadístico: precios y mercado laboral*, varios años. Cálculos propios.

En los datos presentados se destaca la importancia predominante del programa ordinario y el crecimiento relativo de los planes especiales,

estimando la evolución del crecimiento anual en precios constantes, de 1984.

Con referencia a los créditos pagados, a precios de 1984, vemos en el cuadro siguiente que el promedio anual de casi todos los programas y el total son negativos, excepto en planes especiales. En el incremento acumulado por programas de créditos pasados, se reproduce el anterior comportamiento.

Años	Ordinario	OEC IAN MAC	OEC/ Sist. Riego	FCA	Prog. Espec.	Total
80/81	9.1	1.4	-. ^a	20.4	-32.2	7.0
81/82	-32.1	-39.7	-. ^a	5.7	153.4	-32.1
82/83	-51.8	-27.7	-. ^a	37.5	1726.0	-14.9
83/84	12.4	22.6	12.3	-2.2	-75.7	-7.8
84/85	-9.6	-10.5	-1.5	-39.9	-70.1	-16.5
85/86	-8.5	-13.4	-1.3	-15.8	48.2	-8.7
86/87	-3.9	-6.2	-18.1	-36.9	259.2	1.1
87/88	-23.5	-35.1	-26.4	25.9	-14.8	-23.4
88/89	-45.3	-35.0	-52.5	-56.3	-34.4	-42.8
89/90	44.5	47.8	51.1	-11.4	43.3	42.3
90/91	-34.7	-47.3	-52.5	5.2	-65.1	-42.8
Prom.	-10.9	-9.6	-5.2	-7.3	200.3	-9.6
80/90						
Acum. 80/90	-80.7	-75.5	-52.8	-73.3	873.8	-72.6

También se observa en la evolución reciente (1980-1990) de los créditos recuperados por programa, en términos constantes, una disminución de -6.7% anual.

A su vez, los créditos pagados por el ICAP en el período 1974-1991 financian sobre todo cereales, seguidos de rubros agrícolas diversos, como el café, caña de azúcar, cacao, etc. También las leguminosas y

las oleaginosas han tenido cierta importancia en el financiamiento del pequeño productor agrícola. Esa orientación es sostenida por el cofinanciamiento que realiza el ICAP con la banca y con la agroindustria privada.

BIBLIOGRAFIA

- ACEDO, M.C. (1975). *Instituciones financieras*. Ediciones CONECAM.
- AGUIRRE, A. (1981). Crecimiento de las instituciones financieras de Venezuela: 1960-1980. *Revista de Hacienda*.
- ALIDE (1991). "Rol de la banca de fomento". In: Contexto de liberalización financiera: un análisis comparativo. Proyecto.
- ARANDA, S. (1984). *La economía venezolana*. Caracas: Ponaire. Segunda edición.
- ARAUJO, O. (1973). La industrialización en Venezuela. In: *Venezuela: crecimiento sin desarrollo*. México: Nuestro Tiempo.
- ARELLANO, J.P. (1985). *Políticas para promover el ahorro en América Latina*. Colección Estudios CIEPLAN.
- _____ (1988). Inflación e indexación en el mercado financiero: experiencias en América Latina. *Notas Técnicas de CIEPLAN*.
- ASOCIACION BANCARIA DE VENEZUELA (1989). *Treinta años de estadística del sistema financiero venezolano*.
- _____ (1987). *El sistema financiero venezolano*.

ASOCIACION PRO VENEZUELA (1973). *Las inversiones extranjeras en Venezuela*. Caracas: Senda Avila C.A.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. *Informe Económico*, varios años.

_____ *Anuario de cuentas nacionales*, varios años.

BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial*, varios años.

BELLO, O. (1988). Tendencias y problemas del sistema financiero de Venezuela. *Revista del BCV*, enero-marzo.

BELLO, O. y SAGARI, S. (1978). *Notas sobre el modelo de acumulación de la economía venezolana: un enfoque institucional*. Ediciones BCV. Colección Ernesto Peltzer, 5.

BLEJER, M. y SAGARI, S. (1988). El orden de liberalización de los mercados financieros. *Finanzas y desarrollo*. Vol. 25, 1, marzo.

BITAR, S. y MEJÍAS, T. (1984). Más industrialización: alternativa para Venezuela? In: *El caso Venezuela*. Caracas: IESA.

BITAR, S. y TRONCOSO, E. (1983). *El desafío industrial de Venezuela*. Buenos Aires: Pormaire.

CALVO, G. (1992). Are high interest rates effective for stopping high inflation? some skeptical notes. *The World Bank Economic Review*, Vol. 6.

CASANOVA, J. (1990). *El sistema financiero venezolano: bases legales y técnicas operativas*. Fondo Editorial Latino.

CLEMENTE, L. (1992a). Rol de las instituciones financieras de desarrollo. *El caso Venezuela*. Caracas: Convenio FCA-IICA.

_____ (1992b). Antecedentes históricos, financieros y de crédito de las instituciones financieras de desarrollo. En proceso de edición. Caracas.

_____ (1991). El sector agropecuario en Venezuela: un marco de referencia. Versión preliminar. En proceso de edición.

CLEMENTE, L. y PUENTE, A. (1992). Ajuste macroeconómico e inversión privada en Venezuela: credibilidad, irreversibilidad e incertidumbre. Papel de trabajo. Instituto de Urbanismo. Universidad Central de Venezuela.

CONICYT. Memoria y Cuenta, varios años.

CORDIPLAN (1984). Propuesta para la modernización del sistema financiero venezolano. Mimeo.

_____ (1982a). Las instituciones financieras del sector público vinculadas a la industria, la agricultura y la vivienda.

_____ (1982b). Evaluación de la situación actual y perspectivas del sistema financiero. Experiencias en América.

_____ (1982c). Marco institucional de la política industrial en Venezuela. Oficina Central de Coordinación y Planificación. Caracas. Mayo.

_____ (1981). VI Plan de la Nación 1981-1985. Vol II. CORDIPLAN. Caracas. Octubre.

_____ (1980). VI Plan de la Nación 1981-1985. Resumen Global. Versión preliminar. Caracas. Octubre.

_____ (1976). V Plan de la Nación. Gaceta Oficial Extraordinaria. Caracas. Marzo.

_____ (1975). IV Plan de la Nación 1970-1974. Vol III. El Desarrollo Industrial. Caracas.

CORPOINDUSTRIA. Políticas de financiamiento. *Boletín Informativo*, varios años.

CORPORACION VENEZOLANA DE FOMENTO. *Memoria y Cuenta*, varios años.

Decreto 29. Gaceta Oficial. 22 de febrero de 1989.

FARIÑAS, M.G. (1991). Información básica sobre el estado de las reformas institucionales y de política económica: efectos en el sector agrícola. Período 1980-1991. IICA. versión final en proceso de edición.

FINTEC (1991). *Estudio de la demanda de crédito para los proyectos de desarrollo tecnológico*. ESTIME.

FONAIAP. *Memorias Anuales*, varios años. Maracay, Estado Aragua.

FONCREI-ILDIS (1985). *Situaciones y políticas para el financiamiento industrial*. Caraballeda, Venezuela. Febrero.

FONDO DE CREDITO AGROPECUARIO - IICA (1991). *Estudio para determinar las ventajas comparativas del sector agrícola en Venezuela*. Caracas.

FONDO DE CREDITO AGROPECUARIO. *Memorias Anuales*, varios años. Caracas.

FONDO DE CREDITO INDUSTRIAL. *Informe Anual*, varios años. Caracas.

FONDO DE DESARROLLO ALGODONERO. *Memorias Anuales*, varios años. Caracas.

FONDO DE DESARROLLO DEL CAFE. *Memorias Anuales*, varios años. San Cristóbal, Estado Táchira.

FONDO DE DESARROLLO DEL CACAO. *Memorias Anuales*, varios años. Caracas.

FONDO DE INVERSIONES DE VENEZUELA (1991). El proceso de privatización en Venezuela. Documento interno. Mimeo.

_____ *Informe Anual*, varios años.

FUNDACION CIEPE (1990). *Memoria Anual*. Estado Yaracuy.

FUNDACION PARA LA CAPACITACION E INVESTIGACIONES APLICADAS A LA REFORMA AGRARIA (CIARA) (1987). Antecedentes y actividades desarrolladas por la Fundación CIARA. 1963-1986. Caracas:, mimeo.

GARCIA, G. (1987). Comportamiento de la inversión pública y privada en Venezuela: un enfoque macroeconómico.

GARCIA, R. (1991). *El proceso de modernización agrícola en Venezuela*. Caracas: Convenio FCA-IICA.

GHANI, E. (1992). How financial markets affect long-run growth: a cross-country study. PRE WPS 843. World Bank.

HANSON, J. y de REZENDE, R. (1986). High interest rates, spreads, and the cost of intermediation. World Bank. Industry and Finance Series, Vol. 18.

IAN. *Memorias Anuales*, varios años. Caracas.

ICAP. *Memorias Anuales*, varios años. Barquisimeto, Estado Lara.

INSTITUTO DE CAPACITACION AGRICOLA (INAGRO) (1987). *El INAGRO*. Caracas: INAGRO.

KRIVOV, R. (1981). *El sector financiero venezolano: su evolución dentro del contexto de la economía del país: desarrollo financiero de América Latina y el Caribe*. Instituto Interamericano de Mercado de Capitales.

_____ (1981b). *Hacia una dinamización del sector financiero*. *Revista Número*.

_____ (1981c). *Estructura y funcionamiento del sistema financiero venezolano*. Mimeo.

LAURIA, C. (1975). *Recursos financieros y estrategia del desarrollo en Venezuela*. Mimeo.

LEVINE, R. y RENELT, D. (1991). *Cross-country studies of growth and policy: methodological, conceptual and statistical problems*. PRE WPS 608. World Bank.

Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito (1988). *Gaceta Oficial* 4021. 4 de febrero.

Ley de Reforma Agraria. Marzo de 1960.

Ley del Banco Central de Venezuela.

Ley del ICAP. Mayo de 1975.

MACHADO de A, C., PLAZA, E. y PACHECO, E. (1981). *Estados y grupos económicos en Venezuela: su análisis a través del estudio de la tierra, la construcción y la banca*. Caracas: El Ateneo.

MACHINEA, J.L. (1990). Reformas estructurales en el sector financiero: identificación y discusión de sus características.

MARTIN GUEDEZ, P. y SALCEDO, D. (1986). Bases para una reforma del sistema financiero. ILDIS-Prognos. Mimeo.

MASSAD, C. y HELD, G. (1990). *Sistema financiero y asignación de recursos: experiencias de América Latina y el Caribe*. CEPAL-PNUD.

MASSAD, C. y ZAHLER, R. (1987). Otro ángulo de la crisis latinoamericana: la deuda interna. *Revista de la CEPAL*. Agosto.

MERHAV, M. (1980). un perfil de la política industrial 1980-1985. Caracas: CORDIPLAN. Mimeo. Febrero.

_____ (1974). *Posibilidades de exportación de la industria venezolana*. Caracas: CORDIPLAN/Ed. Artes.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRIA. *Memoria y Cuenta*, varios años.

MINISTERIO DE FOMENTO. *Memoria y Cuenta*, varios años.

MORRIS, F. *et al.* (1990). Latin America's banking system in the 1980's: a cross-country comparison. *World Bank Discussion Papers* 81.

MUÑOZ, R. y NOBREGA, T. (1989). La estructura del mercado bancario venezolano y las economías de escala. *Tema de Coyuntura* 20. Caracas: IIES-UCAB.

OFICINA CENTRAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA. V Censo Agrícola.

OFICINA CENTRAL DE PRESUPUESTO. *Cuentas consolidadas del sector público consolidado*, varios años.

- PALMA, P. (1989). *La economía venezolana en la década de los noventa*. Caracas.
- PAZOS, F. (1986). Reactivación, reforma y desarrollo. *Revista del BCV*.
- PELAEZ, L. (s.f.). Notas sobre la evolución de las instituciones financieras de Venezuela. Mimeo.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Mensaje al Congreso Nacional, varios años.
- PURROY, M. (1982) *Estado e industrialización en Venezuela*. Valencia, Venezuela: Vadell Hermanos Editores.
- QUERO, M. (1978). *Imagen-objetivo de Venezuela*. Tomo II. BCV. Caracas.
- RAMIREZ, T. (1972). *La Corporación Venezolana de Fomento y el desarrollo económico de Venezuela*. Caracas: CVF.
- RODRIGUEZ, M. (1986). Auge petrolero, estancamiento, políticas de ajuste y posibilidades de reactivación económica en Venezuela.
- SACHS, J. (1986). Deuda externa y comportamiento macroeconómico en América Latina y Asia oriental. *Revista del BCV*. *Tb. Brookings Paper on Economic Activity*, 1985.
- SAVIROFF, M. y CARO, J. (1992). *Venezuela: sistema agroalimentario. Información reciente*. Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria (OSPA/MAC). IICA. Proyecto IICA para el Fortalecimiento de la OSPA. Caracas.

SELA (1990). *Desarrollo industrial y cambio tecnológico: políticas para América Latina y el Caribe en los noventa*. Caracas: Nueva Sociedad.

SOTO, O. (1978). *La empresa y la reforma agraria en la agricultura venezolana*. Madrid: Paraninfo. Segunda edición.

URDANETA, L. (1984). *Influencia del sistema financiero sobre la actividad económica*. Universidad Santa María.

VELASQUEZ, E. (1990). *El déficit cuasi-fiscal y la política fiscal en Venezuela durante la década de los ochenta*. Banco Central de Venezuela.

_____ (1989). El proceso de asignación de recursos financieros en Venezuela. CEPAL: Mimeo.

ZAHLER, R. (1988). *Estrategias financieras latinoamericanas: la experiencia del Cono Sur*. Colección Estudios CIEPLAN, 23. Marzo.

_____ (1987). Política monetaria y financiera. In: Cortázar, R. (Ed.) *Políticas macroeconómicas*. CIEPLAN.

**FUNDO CONSTITUCIONAL DE
FINANCIAMENTO
DO NORDESTE**

Silvana Maria Parente Neiva Gondim*

ORIGEM

Sensíveis aos reclamos dos povos das regiões mais pobres do país, os parlamentares-membros da Assembléia Nacional Constituinte decidiram inserir na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, dispositivos para garantir a alocação de 3% do total dos recursos provenientes do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza sobre os produtos industrializados, tendo em vista assegurar o financiamento dos setores produtivos dessas regiões, através de suas instituições financeiras de caráter regional.

A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, regulamentou o artigo 159, inciso I, alínea "c", da Constituição Federal, criando o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

A referida lei determina que 1,8% da arrecadação precitada seja destinado ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), cujos recursos, administrados pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), deverão ser aplicados em programas de fomento aos setores agropecuário, agroindustrial, industrial e mineral, sendo que 50% desse total destinar-se-ão ao semi-árido nordestino.

* Chefe do Departamento de Desenvolvimento Rural (DERUR) do Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

FILOSOFIA

A instituição do FNE tem como princípios básicos assegurar fonte permanente e adequada de financiamento de médio e longo prazos para os setores produtivos da Região Nordeste, abrindo perspectivas para os empreendimentos comprometidos com a dinamização da economia da Região.

Para garantir esses princípios, o BNB realizou um amplo trabalho de discussão com os setores mais representativos da sociedade nordestina, envolvendo as associações de classes produtoras, os governos estaduais, através de suas secretarias, bem como entidades de trabalhadores, resultando na formulação de proposta de aplicação dos recursos em consonância com o Plano de Desenvolvimento do Nordeste, elaborado pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e aprovado pelo Governo Federal.

Comprometido com a correta aplicação dos recursos do FNE, o BNB, buscando a eficiência dos créditos a serem concedidos ao setor rural, procurou excluir, desde a formulação de sua proposta de aplicação dos recursos, o modelo assistencialista privilegiador e ineficaz repudiado pela sociedade, ao tempo em que, pelo longo amadurecimento de sua função de banco de desenvolvimento regional, prioriza a eficácia do crédito, contemplando os projetos economicamente viáveis, financiados com a assistência técnica, adoção de novas tecnologias e difusão de novas culturas e incentivando a organização de pequenos produtores em associações e cooperativas, visando maior produtividade, redução nos custos de armazenamento da produção e melhores condições de comercialização.

No contexto das estratégias a serem adotadas pelo BNB, destacamos a utilização dos recursos do FNE como forma para alavancar outras fontes de recursos nacionais e internacionais e evitar que os

recursos do Fundo venham substituir outros já existentes, preservando-se seu efeito multiplicador.

O NORDESTE DO BRASIL

A Região Nordeste possui uma área territorial de 1.640.897 quilômetros quadrados, ocupando cerca de 19% da área total do País. Sua população é de aproximadamente 42.822.000 habitantes, correspondente a 29% da população brasileira. Os indicadores sociais da Região são comparados aos dos países mais atrasados do mundo. A renda *per capita* regional é de 50% da brasileira. A expectativa de vida da população nordestina é de apenas 52 anos, enquanto a mortalidade infantil alcança a vultosa cifra de 121,36% nascidos vivos. O analfabetismo atinge o percentual de 42,75% sobre o total da população.

Para agravar ainda mais os indicadores sociais, cerca de 52% do território da Região estão inseridos no semi-árido, área onde o índice de precipitação pluviométrica média anual é igual ou inferior a 800mm. A falta de chuvas regulares e sua má distribuição têm levado a população nordestina a graves problemas, desde a escassez de alimentos até a falta de água potável para o consumo humano, não obstante os esforços que os órgãos governamentais regionais vêm desenvolvendo para a construção de reservas hídricas e no fomento aos projetos de irrigação na Região.

Diante das péssimas condições de vida do povo nordestino, comprovadas pelos indicadores sociais, e consciente das atribuições que lhe confere a Constituição Federal como administrador dos recursos do FNE, o BNB, baseado na filosofia de aplicação dos recursos constitucionais, vem procurando utilizar esse novo instrumento de crédito na busca da transformação do perfil da economia do setor rural, através de financiamentos aos projetos agropecuários e agroindustriais auto-sustentáveis e que gerem emprego e melhorem as condições de vida no meio rural. Para tanto, traçou as seguintes diretrizes, tendo como

estratégias:

- reorientar as atividades do semi-árido, centrando-se no trinômio irrigação, agroindústria e exploração da pecuária;

- ampliar a área irrigada, com vistas ao aumento da produção de alimentos e matérias-primas para consolidar a expansão da agroindústria alimentar, principalmente nos pólos agroindustriais localizados na área do semi-árido;

- induzir a demanda por investimentos agroindustriais, desenvolvendo amplo plano de promoção para viabilizar o crescimento econômico do setor, garantir mercado para a produção agrícola, sobretudo a irrigada, e ampliar as exportações;

- selecionar as culturas e as atividades mais adequadas às condições da Região, definidas a partir de estudos técnicos elaborados pelo Banco e de subsídios fornecidos pelas secretarias de agricultura e centros de pesquisa, dando atenção especial à modernização da agricultura não-irrigada. Atenção especial também será dada ao aproveitamento das culturas de cerrados visando transformar essas áreas em grandes centros produtores de alimentos e matérias-primas.

- fortalecer a infra-estrutura de exploração pecuária, de modo a obter maior eficiência econômica dos investimentos realizados, com vistas ao aumento da produtividade, pela via da melhoria das condições de alimentação, manejo e sanidade do rebanho. Desse modo, limitou-se, em nível de projeto, o financiamento para a aquisição de animais, de forma que os investimentos sejam voltados mais para a infra-estrutura de produção;

- introduzir na Região inovações tecnológicas e esquema diferenciado de assistência técnica para cada espaço rural, voltado para a reorientação da pequena e média unidade; realizar amplo trabalho de promoção,

junto aos prováveis interessados, objetivando despertar maior interesse para a formação de condomínio privado de irrigação, prioritariamente para o semi-árido, viabilizar planos de difusão tecnológica apropriados para os segmentos de agricultura dependentes de chuvas, para a pequena irrigação, a pecuária e a agroindústria;

- estimular a organização de associações e cooperativas de pequenos produtores rurais, incorporando aperfeiçoamentos que visem facilitar o acesso ao crédito, ampliar os limites de financiamento, agilizar os procedimentos, evitando o excesso de burocracia e melhorando a capacitação técnico-gerencial dos associados e suas entidades;

- dar continuidade às ações voltadas para o soerguimento de atividades agrícolas, consideradas relevantes para a Região, com prioridade para as lavouras de algodão e caju, além de iniciar a promoção da mandioca e do sorgo granífero. O financiamento das culturas mencionadas está atrelado ao estabelecimento de esquema de intermediação entre produtores e industriais, no sentido de viabilizar acordos de comercialização que assegurem ao produtor preços remuneradores, além de esquema de assistência técnica.

Dentro das estratégias traçadas, será desencadeado um amplo esforço de promoção para a implantação de pólos agroindustriais em áreas irrigadas no Nordeste, através de ação integrada com o governo federal, governos estaduais e municipais. Sob a coordenação do primeiro, serão desenvolvidas ações de capacitação de empreendedores, implantação de infraestrutura econômica e social nos pólos, desenvolvimento de sistemas com vistas à melhoria da qualidade e produtividade agroindustrial, fomento à exploração da fruticultura para exportação de frutas frescas, implantação de uma estrutura de produção e mercadológica, com o acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas nos pólos agroindustriais.

PROGRAMAS DOS SETORES RURAL E AGROINDUSTRIAL

Coerente com a filosofia de gerenciamento dos recursos do FNE, utilizando-se de estratégias para a viabilização econômica da Região e objetivando o cumprimento das diretrizes traçadas para a operacionalização dos recursos do Fundo Constitucional, o Banco do Nordeste criou os programas a seguir caracterizados:

- Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Pecuária Regional (PROPEC)

1) Objetivos

Fortalecimento e modernização da infraestrutura produtiva das empresas que exploram a pecuária de pequeno, médio e grande porte, diversificação das atividades e melhoramento genético do rebanho.

2) Atividades

São financiadas no âmbito do PROPEC as seguintes atividades: bovinocultura de corte e de leite, bubalinocultura, ovinocaprino cultura, suinocultura, avicultura, carcinicultura, piscicultura consorciada e de reprodução, apicultura, sericultura e pesca artesanal.

3) Estratégias

- elaboração de plano com orientação técnica que contemple a adoção de um padrão tecnológico acima do comum à Região, incorporando inovações produzidas pela pesquisa;

- ação efetiva sobre a infra-estrutura de exploração pecuária, com vistas à melhoria das condições básicas de sanidade, alimentação e manejo do rebanho;

- seleção de espécimes de elevado padrão zootécnico

para a melhoria racial;

- utilização de técnicas modernas de criação, como a inseminação artificial, transferência de embriões, a utilização da mineralização, de calendário de vacinação e reprodução, entre outras.

- Programa de Modernização da Agricultura Não-Irrigada (PROAGRI)

1) Objetivos

Aumentar a produção e a produtividade das culturas das áreas de sequeiro, mediante o aproveitamento de novas áreas agrícolas e a melhoria do nível tecnológico das explorações; recuperar a cultura do algodão; fomentar a exploração da cultura da mandioca para o consumo humano e animal.

2) Atividades

Podem ser financiadas com os créditos do Programa as seguintes atividades: arroz, feijão, milho e sorgo granífero; mamão, manga, caju, coco e banana; abacaxi, citrus, goiaba e maracujá; acerola, macadâmia, ata e graviola; algodão, urucu, pupunha, mamona e sisal; especiarias (canela, cravo e pimenta); mandioca e inhame; fumicultura integrada à fruticultura; sementes e mudas.

3) Estratégias

- adoção de tecnologia moderna, mediante o uso de cultivares recomendados pela pesquisa e o emprego de sementes fiscalizadas;

- seleção de áreas dinâmicas e estratégias propícias ao desenvolvimento de cada cultura;

- adoção de sistema de produção proposto pela pesquisa

e assistência técnica, devendo-se seguir as recomendações de órgãos técnicos como, por exemplo, a EMBRAPA.

- Programa de Apoio à Agricultura Irrigada (PROIR)

1) Objetivos

Aumentar a produção de alimentos, matérias-primas agroindustriais e de produtos de exportação, mediante a adoção de tecnologias modernas, da diversificação de culturas e da ampliação da área irrigada da Região, tendo em vista reduzir os riscos climáticos da atividade, sobretudo no semi-árido, e reduzir a sazonalidade da produção agrícola, e aumentar a oferta de sementes e mudas.

2) Atividades

O PROIR financia as atividades a seguir, contemplando lavouras específicas: olericultura (abóbora, alcachofra, agrião, alface, alho, aspargo, beringela, beterraba, cebola, cebolinha, cenoura, chuchu, couve, couve-flor, espinafre, melancia, melão, milho doce, nabo, pepino, quiabo, rabanete, repolho, salsa, tomate, vagens e outras que se mostrem viáveis); lavouras industriais (algodão herbáceo, café, cana-de-açúcar e urucu); fruticultura tropical (abacate, acerola, banana, goiaba, graviola, laranja, limão, macadâmia, mamão, manga, maracujá, tangerina e uva); produção de grãos (arroz, feijão e milho); produção de sementes (algodão herbáceo, amendoim, arroz, feijão, milho, soja e urucu); mudas melhoradas (abacate, abacaxi, acerola, ata, banana, caju, canela, citrus, coco-da-baía, cravo-da-índia, goiaba, graviola, macadâmia, mamão, manga, maracujá, pimenta-do-reino, pupunha e uva); e outras culturas (mediante prévia apresentação de carta-consulta ao Departamento de Desenvolvimento Rural - DERUR).

3) Estratégias

- adoção do emprego de uma moderna agricultura irrigada, utilizando sementes e mudas recomendadas pela pesquisa de centros credenciados;
- adoção de um sistema de produção proposto pelos centros de pesquisa e assistência técnica;
- a escolha do método de irrigação deve ser condizente com a cultura a ser explorada e com o potencial do solo e da água disponível na propriedade;
- adoção de um sistema de rotação de culturas, no sentido de evitar o esgotamento do solo e permitir o uso intensivo da terra.

- Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste (AGRIN)

1) Objetivos

Fomentar a implantação, ampliação e modernização de unidades agroindustriais alimentares em toda a área de atuação da SUDENE, visando elevar a competitividade desse setor; aumentar as oportunidades de emprego; promover uma melhor distribuição de renda e induzir a interiorização do desenvolvimento.

2) Atividades

Os créditos do Programa contemplam as seguintes atividades: transformação ou beneficiamento de matéria-prima agropecuária alimentar produzida no Nordeste e no Norte de Minas Gerais; Unidade de Beneficiamento de Sementes (UBS); packing-house, frigorificação e óleos vegetais não comestíveis.

3) Estratégias

- implantação de unidades agroindustriais em áreas interioranas, detentoras de elevado potencial agrícola;
- implantação de um programa de promoção agroindustrial, voltado para investimentos em pólos selecionados da Região;
- articulação com outros órgãos governamentais;
- alavancagem de recursos de outras fontes (nacionais e estrangeiras), para complementar os recursos necessários aos projetos financiados pelo FNE, dentro do setor agroindustrial;
- incentivo à participação acionária nos projetos agroindustriais de empresários de outras regiões, detentores de know-how tecnológico e mercadológico;
- incentivo às organizações cooperativas.
- **Programa de Difusão Tecnológica Rural (DITEC)**, o qual se subdivide em três subprogramas:
 - *Programa de Apoio Creditício à Reorientação da Pequena e Média Unidade Produtiva Rural do Semi-Árido Nordestino (PRODESA)*

1) Objetivos

Fortalecer e reestruturar as pequenas e médias unidades produtoras rurais do semi-árido, enfatizando a introdução e/ou intensificação do uso de tecnologias adaptadas, de modo a ensejar o progresso econômico e social sustentável dos agricultores e comunidades e torná-los elementos de difusão das tecnologias adotadas; garantir a manutenção das famílias e rebanhos nas propriedades; possibilitar maior interiorização do desenvolvimento, através de permanente atuação de técnicos qualificados.

2) Atividades

O programa, além de financiar todos os itens de investimento e custeio, financia, também, para técnicos agrícolas, a aquisição de terra a ser explorada (e os bens pré-existentes no imóvel), bem como a aquisição de veículos, máquinas e equipamentos.

3) Estratégias

- adoção de um modelo de exploração específica com planejamento global da empresa, envolvendo a elaboração de projetos, com levantamento geral das condições e características da propriedade para a identificação de suas potencialidades de produção e respectivos investimentos necessários;

- financiamento, com rigorosa seleção, a profissionais das áreas de ciências agrárias, exigindo desses profissionais dedicação exclusiva aos projetos financiados pelo PRODESA;

- seleção e treinamento de produtores beneficiados pelo Programa, visando a sua conscientização e o comprometimento de dedicação exclusiva ao projeto, inclusive fixação de residência na propriedade rural ou centro urbano mais próximo ao projeto;

- garantia, por parte dos beneficiados, do empenho na difusão do modelo de exploração tecnológica adotado nos projetos, de maneira a facilitar o acesso de outros produtores rurais a novas tecnologias.

- *Programa de Distritos Privados de Irrigação (PRODIR)*

1) Objetivos

Agilizar a implantação da agricultura irrigada, incorporando-se economia de escala e reduzindo-se, conseqüentemente, o custo médio dos investimentos.

2) Atividades

São financiadas com recursos do Programa as seguintes atividades:

- Primeira Fase - execução de obras de infra-estrutura básica e pré-funcionamento;
- Segunda Fase - funcionamento dos distritos privados.

3) Estratégias

- incorporação de unidades produtivas para a formação de condomínio e a execução de obras de infra-estrutura básica de caráter coletivo, como a distribuição de energia, captação/adição de água (para a expansão da irrigação em áreas agrícolas privadas incorporadas), armazenagem e beneficiamento da produção;

- formação de distritos privados de irrigação, para a implantação de uma economia de escala e a conseqüente redução dos custos médios de investimento.

- *Programa de Apoio às Inovações Tecnológicas (PROINTEC)*

1) Objetivos

Difundir o estoque existente de tecnologias apropriadas à Região, visando à modernização da agropecuária regional e à melhoria de vida do produtor rural.

2) Atividades

Os créditos do Programa destinam-se às inversões fixas e semifixas diretamente relacionadas com as explorações agropecuárias consideradas inovadoras.

3) Estratégias

- introdução de novas explorações agropecuárias,

recomendadas para a Região, segundo a orientação dos órgãos de pesquisa;

- difusão de novas técnicas de exploração da agropecuária adaptadas às condições da Região Nordeste, geradas e aconselhadas pelos centros de pesquisa e universidades regionais;

- seleção de produtores que se mostrem receptivos à modernização do processo produtivo e se comprometam a adotar as orientações técnicas previstas no Programa.

CONDIÇÕES OPERACIONAIS

FINALIDADE: financiamento direcionado para investimentos e despesas com capacitação, quando se tratar de cooperativas, garantindo crédito para custeio vinculado a projetos financiados.

PRAZOS: até 12 anos, com até 4 anos de carência.

ENCARGOS: juros de 8% a.a. mais atualização monetária pela TR (indexador oficial), sendo que os pequenos produtores têm direito à redução de encargos (subsídio de 30% para a zona semi-árida e 20% para as demais zonas). Projetos integrados coordenados por cooperativas e associações fazem jus a mais 10% de redução.

CATEGORIA DO PRODUTOR: os produtores rurais são classificados com base nos seguintes parâmetros de renda agropecuária bruta anual:

- pequeno - até US\$ 3.830,00;
- médio - acima de US\$ 3.830,0 e até US\$ 291.200,00;
- grande - acima de US\$ 291.200,00

ASSISTÊNCIA TÉCNICA

O custo de elaboração do projeto e a

correspondente orientação técnica poderão ser objeto de financiamento: 2% do valor do crédito são repassados diretamente aos profissionais cadastrados no Banco, até 4%, no caso de projetos integrados de cooperativas, e até 6%, quando se tratar de projetos de irrigação.

O valor das contratações com recursos do FNE nos Créditos Rural e Agroindustrial, acumulado de janeiro/90 a junho/92, alcançou cerca de US\$ 695.951 mil, assim distribuídos:

CONTRATAÇÕES POR CATEGORIAS DE BENEFICIÁRIOS

Valor acumulado de janeiro/90 a junho/92

Categoria	Valor (US\$ mil)	Beneficiários
- Pequeno	242.281	61.056
- Médio	112.040	2.908
- Grande	341.630	1.283
TOTAL	695.951	65.247

DIFICULDADES OPERACIONAIS

Não obstante o esforço para abranger, através dos programas criados, todos os segmentos do setor rural, tendo como base a filosofia e as diretrizes traçadas pelo BNB para a aplicação dos recursos do FNE, a operacionalização desses recursos depara-se com algumas dificuldades, entre as quais pode-se destacar a estrutura fundiária, que obstaculiza o acesso do trabalhador rural à terra. Outras adversidades são de natureza cultural, assimiladas pelo produtores rurais quando da implementação, em épocas anteriores, de programas paternalistas e clientelistas, razão pela qual os produtores rurais resistem em aceitar a cobrança de

encargos sobre os financiamentos do FNE, considerando-os muito elevados para o setor e entendendo que o pequeno produtor rural não suporta a correção pela TR dos valores devidos, mesmo com redução, pactuada nos contratos de financiamento.

Ainda como dificuldade para a aplicação dos recursos, pode-se ressaltar a forma rudimentar de exploração agropecuária praticada pelo rurícola nordestino, necessitando qualificar-se para melhor trabalhar sua exploração e elevar o nível de produtividade no ambiente rural. Somando-se a isso, surgem os obstáculos à organização dos pequenos produtores rurais em associações e cooperativas. Os rurícolas ainda não estão conscientizados o bastante para entender que o associativismo é uma saída para solucionar grande parte de seus problemas de produção e comercialização.

Finalmente, precisam ser melhoradas as relações entre produtores rurais e as indústrias receptoras de matérias-primas provenientes da agropecuária. Essas relações se agravam, ainda mais, durante a safra, quando as indústrias nem sempre pagam preços justos aos rurícolas, os quais se vêem obrigados a comercializar sua produção, por inexistência de infra-estrutura para armazenagem.

EL CREDITO RURAL Y LA ORGANIZACION COOPERATIVA: LA EXPERIENCIA DE DESJARDINS, CANADÁ

Claude Miville*

¿QUE ES DESJARDINS?

Para la gran mayoría de la gente en Canadá, Desjardins significa pequeñas asociaciones de ahorro donde la gente de escasos recursos económicos puede obtener crédito. Algunos aún piensan que las cajas Desjardins son servicios gubernamentales de desarrollo económico. Una caja Desjardins es en realidad una cooperativa de ahorro y crédito apoyada por una gran red de servicios financieros, siendo Alphonse Desjardins su fundador en 1901, en Lévis, red conocida hoy en día como Mouvement des caisses Desjardins.

Desjardins es una red cooperativa que cuenta, en la parte francófona de Canadá, con 1.500 cajas agrupadas en 14 federaciones; en 700 municipios, la caja Desjardins es la única institución financiera.

El "Mouvement des caisses Desjardins" es una red de cooperativas que ofrece un conjunto de servicios financieros. La red todavía se rige de acuerdo a las necesidades de las comunidades que forman los grupos de base, las cajas, las cuales se esfuerzan en satisfacer las necesidades del entorno social donde funcionan y donde han sido creadas. El Cuadro I identifica las principales características de Desjardins.

Mientras se hacían más numerosas, esas cajas

* Director de programas. Société de développement international Desjardins.

sintieron la necesidad de agruparse en uniones regionales, con el fin de garantizar su supervivencia. Esas asociaciones, que en seguida tomaron el nombre de federaciones, son unidades autónomas administradas por representantes de las cajas. Dichas asociaciones juegan, frente a estas últimas, un rol de consolidación, de consejería, de unificación y desarrollo.

Más tarde, las federaciones desearon unirse entre sí para dar más unidad y peso a su acción. Se dotaron entonces a su vez de una asociación de carácter provincial, hoy en día la *Confédération des caisses populaires et d'économie DesJardins*. Este organismo es responsable por la orientación, la planificación y la coordinación de las actividades de todo el *Mouvement*. Tiene igualmente el mandato de realizar la inspección y la verificación de las cajas y de las federaciones y de ser el portavoz oficial del *Mouvement*.

LA SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DESJARDINS

Fundada en 1970 por iniciativa del Movimiento Desjardins, la SDID trabaja con el apoyo de varios asociados cooperativos quebequenses, entre otros la *Cooperative Fédérée*, la importante cooperativa agrícola de Quebec, l'*Université Laval* de Québec, l'*Office de crédit agricole du Québec*, uno de los más importantes prestamistas paragubernamentales en Canadá y la *Régie des assurances agricoles du Québec*, responsable de los programas de seguros de cosechas y de seguros de ingresos. La *Société de développement international Desjardins* concentra actualmente sus actividades en aproximadamente veinte países de Africa, de América Central y del Sur y de Asia. La SDID está asociada en la creación y en la consolidación, en las comunidades rurales y urbanas, de empresas e instituciones orientadas hacia el mejoramiento de las condiciones de vida y la promoción económica y social de las colectividades. Trabaja principalmente en proyectos de apoyo a largo plazo, en organización cooperativa o comunitaria en uno de los siguientes campos: intermediación financiera;

producción agrícola; transformación y comercialización agropecuaria; las micros y pequeñas empresas; organizaciones no-gubernamentales.

Confrontada, desde hace varios años, con la problemática de la intermediación financiera en el entorno y la creciente inadecuación de los mecanismos de financiación del sector agrícola y del mundo rural, la SDID emprendió una reflexión sobre el rol del crédito agrícola y las condiciones ambientales deseables para la puesta en marcha de estrategias innovadoras en el panorama financiero rural.

¿Por qué la SDID se interesa por el crédito agrícola?

La economía local y regional se fundamenta principalmente en la agricultura. Los mismos individuos, a veces los miembros de cooperativas agrícolas, son muchas veces, por otro lado, miembros potenciales de cooperativas de ahorro y crédito; se ven fácilmente los lazos estrechos que pueden crearse entre ellas. La cooperativa de ahorro y crédito prosperará en la medida en que sepa inspirar confianza y satisfacer adecuadamente las esperanzas de los productores y productoras, y la cooperativa agrícola podrá desarrollarse en la medida en que pueda disponer de servicios financieros adecuados en cantidad y en calidad satisfaciendo realmente las necesidades de los miembros.

Sin embargo, este lazo no se establece tan espontáneamente; a pesar de que la cooperativa de ahorro y crédito se preocupa por servir al medio, se preocupa principalmente por garantizar la seguridad de los ahorros confiados a ella por los socios, su principal fuente de fondos. Las contra-performances de los prestamistas del sector agrícola sugieren precauciones y ajustes.

Inevitablemente se llega a preguntar: ¿Pueden las cooperativas de ahorro y crédito (COOPAC) constituir un sistema eficaz para satisfacer la demanda de crédito agrícola reemplazando o complementando a los bancos

especializados en ese campo?

Dar respuesta a esa pregunta presupone la definición de criterios de evaluación de un sistema de crédito agrícola eficiente; la identificación de las clases de crédito agrícola, los intermediarios financieros que ofrecen los diferentes servicios y que han sido determinados los factores de éxito o condiciones para un buen desempeño de los sistemas de crédito agrícola eficientes.

LOS CRITERIOS DE DESEMPEÑO DE LOS SISTEMAS DE CREDITO AGRICOLA

Los criterios de desempeño del crédito agrícola pueden medirse con relación a los objetivos nacionales de desarrollo, los objetivos de las instituciones financieras, los objetivos de los proyectos de desarrollo y los objetivos de los agricultores. Hemos intentado simplificar el marco de análisis y sólo hemos retenido tres criterios.

Un sistema de crédito agrícola es eficiente en la medida en que:

- satisface la demanda de los usuarios (tiempo, lugar, cantidad, modalidad apropiada) y favorece el aumento de la producción y de los ingresos del conjunto de los agricultores;
- es óptimo el costo de gestión de esos créditos (transacción, administración, recuperación);
- es viable la institución financiera que ofrece esos créditos (produce ingresos para operar a largo plazo).

Los tipos de crédito agrícola

Las necesidades en financiación agrícola son de diferente orden. Idealmente, la institución financiera debe poder ofrecer una gama de servicios financieros a los agricultores:

- la gestión del ahorro del agricultor: este ahorro está en la base de las inversiones agrícolas y constituye su primera línea de defensa en caso de caída de los precios o de la producción;
- los créditos de consumo: como la explotación agrícola no está dissociada del menaje agrícola como tal, es difícil hacer la demarcación entre un crédito agrícola y un crédito para otros fines (mejoramiento de la vivienda y diferentes otras obligaciones);
- el crédito sazonal: utilizado generalmente para el pago de la mano de obra y de los insumos agrícolas (fertilizantes, productos químicos), es reembolsado en el momento de la venta de la producción. Este crédito se hace a corto plazo (generalmente inferior a seis meses);
- el crédito de comercialización agrícola: este crédito se dirige principalmente a los intermediarios quienes comercializan la producción agrícola. Es en realidad el fondo de operaciones de los comerciantes quienes compran, almacenan y revenden los insumos agrícolas o la cosecha;
- el crédito para compra de equipos o maquinaria: de mayor duración, estos créditos están protegidos por los bienes comprados que se toman en garantía por la institución prestamista;
- el crédito para la inversión: este crédito es soportado por garantías hipotecarias sobre el terreno y las construcciones. El nivel de riesgo teórico para el prestamista es más bajo y los préstamos se hacen a más largo plazo.

Las formas de crédito agrícola

Se distinguen dos clases de crédito agrícola:

El primer tipo concierne las transacciones en

efectivo. Es la forma más generalizada al menos por dos motivos: primeramente, la gestión para la institución prestamista es mucho más simple; segundo, los préstamos en forma monetaria dan una mayor autonomía y una mayor flexibilidad de utilización a los productores.

El segundo tipo se refiere al crédito en especie. Este último toma varias formas (animales, insumos, semillas, equipo, etc.). Muchos proyectos eligen esta forma de crédito porque permite en principio orientar mejor la utilización que se hace del crédito otorgado. Claro está, es esta la más apremiante para el productor, quien debe utilizar el crédito según los objetivos del prestamista y no según sus propios objetivos o necesidades. Esta elección, muchas veces en contra de las necesidades de los productores, contribuye a explicar, en una cierta medida, los no pagos. El crédito en especie ocasiona también costos adicionales porque son las instituciones prestamistas quienes deben entregar un "crédito-producto". Esto ocasiona costos de transacciones importantes (almacenamiento, transporte, distribución, riesgo de pérdidas y de robo, malversación, etc.) para las instituciones.

Los intermediarios financieros

Los intermediarios financieros se reparten entre el sector formal y el sector informal.

- El primero agrupa los bancos comerciales: sus costos de transacciones son elevados; los valores nominales de sus préstamos son relativamente elevados; los bancos prefieren hacer negocio con una clientela solvente que opere en sectores de actividades rentables y sin riesgos;
- los bancos agrícolas: se han especializado en agricultura; tienen, entonces, una mejor capacidad para analizar los riesgos agrícolas. Los análisis de los archivos son posiblemente menos costosos. Sin embargo, su especialización es también su talón de

Aquiles. Los préstamos están concentrados en un sector donde los riesgos climáticos (sequía, inundaciones, infestaciones) pueden afectar al conjunto de la cartera de préstamos del banco. Además, si la institución no está descentralizada, no es evidente que tenga un conocimiento suficiente para identificar a los prestatarios serios capaces de respetar sus compromisos;

- las organizaciones no-gubernamentales (ONG): cada vez más numerosas como improvisadas proveedoras de crédito, las ONG hacen aprendizajes a menudo costosos del crédito tanto por culpa de su falta de experiencia como por la confusión alrededor de los créditos acordados (muchas veces los agricultores perciben esos créditos como "subsidios"). Además, las ONG no pretenden ofrecer servicios financieros en bases permanentes;

- las cooperativas de ahorro y crédito (COOPAC): funcionan en un contexto legal, ofrecen las garantías de un conocimiento del entorno social y de los prestatarios que les permitan reducir los costos de transacción (estudio de los archivos y otorgamiento de préstamos) y de recuperación de los préstamos (solventía de los prestatarios conocidos y política de cobranza firme).

- los comerciantes: los créditos que administran están esencialmente relacionados con sus operaciones comerciales; otorgan créditos sazonales para asegurarse que los agricultores les vendan su cosecha. De esa manera ellos se apropian el poder de rebajar los precios que van a pagar al agricultor para su cosecha. El interés es generalmente elevado;

- las tontinas: concebidas para funcionar con grupos restringidos, con un mecanismo de rotación de los beneficiarios de préstamos, no se prestan para transacciones de crédito agrícola. La producción agrícola es cíclica y las necesidades de financiación de los agricultores llegan generalmente

todas en la misma época de donde cada uno debe esperar su turno para obtener un préstamo de la tontina.

Los agricultores tienen también acceso a créditos provenientes de familiares y amigos; sin embargo, estos créditos son limitados y vienen en último lugar.

La intermediación financiera puede también hacerse poniendo en contribución los agentes del sector formal y del sector informal. Es el caso, entre otros, cuando los bancos prestan a grandes comerciantes, los cuales a su vez prestan a pequeños comerciantes quienes otorgan préstamos estacionales a los agricultores. Esa manera de proceder permite canalizar el ahorro de las zonas de excedente hacia las zonas donde la demanda de crédito es fuerte; es también una manera de devolver el ahorro en el caso.

Los factores o condiciones de éxito de un sistema de crédito agrícola

La literatura es rica en experiencias de toda clase realizadas en todos los continentes; es fácil entonces hacer resaltar los factores o condiciones de éxito de los sistemas de crédito agrícola.

Un entorno favorable

La reglamentación bancaria debe ser clara y estricta sobre la calidad de las instituciones financieras, asegurándoles al mismo tiempo una autonomía; debe ser también clara y estricta sobre el reembolso de los préstamos facilitando al mismo tiempo el acceso a los créditos con la reducción de los obstáculos legales y burocráticos. Las instituciones bancarias deben ser objeto de verificaciones contables externas, independientes, frecuentes y rigurosas; las tasas de interés deben ser determinadas por las fuerzas del mercado; el Estado, entonces, no debe fijar una tasa de interés máxima que sea percibida por la institución financiera - los riesgos agrícolas de origen climático

(sequía, inundaciones, infestaciones) deberían estar protegidos por mecanismos de seguro de cosecha; - el sistema de comercialización (abastecimiento en insumos y la venta de la producción agrícola) debe ser competitivo y capaz de absorber (almacenamiento y transporte) los excedentes de la producción agrícola (para evitar una baja demasiado fuerte de los precios en caso de una fuerte producción).

Conocimiento de su clientela

El conocimiento del entorno, tanto de los prestatarios como de las producciones y de los mercados agrícolas, es esencial para la evaluación de los riesgos técnicos y de las capacidades de reembolso reales:

El comportamiento (el historial de los préstamos otorgados y reembolsados), solvencia y capacidad de gestión del prestatario; valor real de las garantías; rentabilidad de la operación agrícola; presencia de condiciones de éxito de la operación agrícola, semillas de calidad, abonos disponibles, tecnología dominada, presencia de compradores e historial de los precios pagados, carácter transitable de las carreteras, capacidades de almacenamiento, etc.

El conocimiento no es suficiente; hay que asegurarse también de que los prestatarios tengan una formación apropiada en la gestión de su explotación.

La intermediación por el canal de grupos reconocidos (cooperativas u otros grupos, etc.) quienes se encargan en parte de la distribución y de la cobranza de los créditos entre sus socios ofrece ciertas ventajas con relación al costo de transacción, del buen conocimiento de las necesidades de la clientela y contribuye a la buena cobranza de los préstamos.

Una tasa de interés limitada por el Estado se traduce infaliblemente por una de las tres situaciones siguientes: 1) la institución financiera no cubre sus costos y quiebra; 2) la institución financiera elimina

ciertas categorías de prestatarios para reducir sus costos de transacción; 3) la institución financiera decide no remunerar el ahorro en un valor justo; resulta entonces una descapitalización progresiva de la institución financiera.

Diversificación de la cartera de préstamos

Una cartera de préstamos diversificada en términos de clientela y de tipos de préstamos otorgados presenta dos ventajas:

- disminución de los riesgos financieros asumidos en una sola producción agrícola;
- aumento de la parte del mercado en la comunidad y disminución consecuente del costo de gestión de los préstamos (se conoce bien el entorno y se ofrecen varios servicios financieros a los mismos clientes).

Una cartera de préstamos diversificada debería incluir, por ejemplo:

- préstamos a corto y largo plazo; préstamos para diferentes tecnologías o producciones agrícolas;
- préstamos en los diferentes sectores de la economía con el objetivo de reducir el riesgo más elevado del sector agrícola;
- es preferible, entonces, otorgar un crédito rural en vez de otorgar un crédito estrictamente agrícola;
- una combinación de varios servicios financieros para el agricultor.

La institución financiera debe promover sus servicios financieros; llegará de esa manera a una penetración más elevada en la comunidad y disminuirá por consiguiente sus costos de gestión (expresados con relación al volumen de préstamos otorgados).

LA MOVILIZACION DEL AHORRO

La institución que otorga crédito agrícola tiene todo el interés en movilizar el ahorro en el mismo entorno donde se hacen los préstamos agrícolas.

Al desarrollar la costumbre del ahorro en el agricultor, estos ahorros pueden ser utilizados, a su vez, como capital de partida para las inversiones o como reservas en caso de golpes duros (caída imprevista de los precios o de la producción); reduce la dependencia de la institución financiera frente a capitales externos cuyo flujo o costo no siempre controla; crea una imagen de unas instituciones "verdaderamente" locales y no son sucursales de agencias gubernamentales o internacionales; obliga naturalmente a los comités de crédito a ser más rigurosos y disciplinados en la evaluación de las solicitudes y el reembolso de los préstamos, porque se dan cuenta de que son responsables frente a los ahorradores y accionistas; aumenta en los prestatarios la obligación moral de reembolsar sus préstamos; moviliza a los ahorradores en el control de la institución financiera y el ejercicio de las presiones sobre los prestatarios morosos o recalcitrantes.

La movilización de los recursos desarrolla también el sentido de responsabilidad y el liderazgo necesarios para una mayor autonomía e independencia frente a las ingerencias políticas y al "patrocinio político" practicado desde afuera; la ampliación de los servicios financieros ofrecidos a los clientes acentúa las ventajas para los prestatarios, que se verán obligados a reembolsar para beneficiarse de nuevo de préstamos u otros servicios financieros; los datos suministrados por la cuenta de ahorro dan también una información de primera clase sobre los recursos financieros y la solvencia de los prestatarios actuales y potenciales; de ello resulta un ahorro para la institución en los costos asociados a la evaluación de la solvencia del prestatario.

El control de los costos de transacción y de operación

La institución financiera debe tomar las medidas para controlar sus costos de transacción y de operación:

mejorando la gestión financiera, la gestión de los equipos y, más que todo, la motivación del personal por medio de programas de formación adecuados; deberá hacer también una auditoría rigurosa; reforzando los servicios de negociación y de otorga del crédito, de seguimiento de los prestatarios y de cobranza:

- los archivos de préstamos deben estar bien constituidos; - las modalidades y términos de reembolso del crédito deben estar adaptados al contexto;
- el seguimiento y el cobro de los préstamos deben ser estructurados y respetados; un nuevo espaciamento de los reembolsos de la deuda debe ser considerado como última alternativa;
- el crédito debe ser otorgado con relación a una base de previsión realista sino conservadora de los ingresos de la actividad agrícola y debe estar cubierto por una garantía real (hipoteca, fianza) u otra garantía solidaria.

La sanción más eficaz sobre el control de los costos de transacción y de operación es la de la competencia. Si el ahorro no es suficientemente remunerado o si el interés sobre préstamos es demasiado elevado o si las formalidades de obtención de préstamos son demasiado fastidiosas, la clientela se apartará de la institución financiera.

La COOPAC debe inevitablemente dotarse de un sistema de información de gestión para seguir y controlar sus costos de transacción y de operación. Entre los indicadores de desempeño de la cartera de préstamos que deberían medirse regularmente, mencionamos:

- el volumen y la repartición de la cartera de préstamos (clientela, duración, tipos de

préstamos);

- el estado de los ingresos de la institución financiera; el costo de operación;
- la tasa de cobranza de los préstamos; los costos de operación por unidad monetaria prestada.

Antes de terminar, no debemos olvidar que el agricultor busca obtener diferentes servicios financieros (ahorro y crédito) con una base a largo plazo y a mejor costo. Esto es posible solamente si una relación de confianza se establece entre el agricultor y la institución financiera.

El agricultor toma conciencia de que la especialización de la agricultura y el crecimiento de la productividad se traducen por una monetarización de la agricultura. La granja familiar se capitaliza y los intercambios comerciales son más importantes. Las necesidades en financiación están llamadas a crecer (insumos, semillas, maquinaria, bienes raíces).

Queriéndolo o no, el crédito está llamado a tomar un lugar estratégico en el desarrollo de la agricultura. Es, entonces, importante desarrollar instituciones financieras capaces de responder a esas necesidades.

SISTEMAS FINANCIEROS ALTERNATIVOS PARA EL DESARROLLO RURAL

Absalón Machado C.*

LOS MERCADOS FINANCIEROS INFORMALES

Los mercados financieros rurales informales son parte del funcionamiento de muchas economías agrícolas donde prevalecen relaciones sociales atrasadas y sistemas de explotación de los productores por parte de agentes sociales y económicos que acumulan a costa de los pequeños agricultores.

Estos mercados informales han surgido por: relaciones de compadrazgo y amistad, vínculos del productor con comerciantes y usureros que anticipan capital de trabajo a cuenta de entrega de las cosechas, endeudamientos personales por fracasos de cosechas, ausencia de entidades financieras formales, y otros factores. Las superintendencias bancarias e instituciones similares mantienen normas muy exigentes e inflexibles que impiden a grupos de productores o sociedades de personas que disponen de poco capital u operan en zonas atrasadas, la posibilidad de constituir grupos formales de ahorro y crédito.

Los sistemas financieros no formales hacen parte del proceso de formación de mercados en las sociedades rurales y constituyen una base para emprender procesos de desarrollo institucional con rasgos inicialmente precarios. Sería difícil sustituirlos completamente por sistemas formales, mientras sean menos costosos, más ágiles y ofrezcan mejores condiciones de acceso.

* Especialista en desarrollo rural del Programa III del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, Oficina de Colombia. Profesor Titular de la Universidad Nacional de Colombia.

También puede hablarse de sistemas financieros semi-formales como el crédito cooperativo, o de ONG's que no están sujetos a las estrictas regulaciones de las entidades financieras centrales, y que generalmente trabajan con recursos propios sin tener acceso a fondos de redescuento en entidades de segundo piso.

Como lo indica ALIDE, "Es indudable que los intermediarios financieros no formales y las ONG's que prestan servicios complementarios tienden a tener una mayor importancia a medida que la política monetaria va desmontando los subsidios en la tasa de interés y que los pequeños productores ven disminuido el acceso al crédito institucional. En realidad, el problema para la política de financiación rural es cómo tratar de formalizar un poco aquello que se ha convertido en informal (cómo articular las ONG's y los intermediarios a las entidades financieras formales), sin disminuir las ventajas que ello tiene en materia de agilidad, tramitación, oportunidad - pero disminuyendo el alto costo que implica ese crédito para el usuario".¹

No hay estudios que permitan establecer en qué medida estos sistemas cumplen funciones que los mercados formales no pueden desarrollar, y que permitan establecer cómo se podría construir a partir de ellos mercados financieros más desarrollados, y con mejores cualidades.

¿POR QUE SISTEMAS FINANCIEROS ALTERNATIVOS PARA EL DESARROLLO RURAL?

Los sistemas formales de crédito conocidos en América Latina han atendido siempre un porcentaje bajo de los usuarios potenciales, debido a la insuficiencia de recursos, la limitada capacidad de acceso de los (as) productores (as) al crédito por falta de garantías, por el temor de muchos productores a endeudarse y perder sus bienes cuando no pueden pagar por falta de sistemas de seguros, la poca extensión de las redes de oficinas y la

¹ ALIDE-FAO. *Financiamiento a la Pequeña Agricultura Andina*, p. 24.

insuficiencia de las políticas estatales para atender las necesidades integrales de la población rural. Además, estos sistemas han discriminado contra las mujeres productoras del campo que generalmente no han tenido acceso a los recursos.

Hoy en día es todavía mucho más restringido el acceso al crédito para los pequeños, pues no solo han desaparecido instituciones especializadas o han entrado en severas crisis, sino que las condiciones del crédito se han vuelto más onerosas, las tasas de interés han aumentado, los subsidios han desaparecido y los bancos comerciales no consideran rentables los créditos pequeños y diseminados. De otra parte, las entidades internacionales que otorgaban préstamos a los gobiernos para apoyar componentes de crédito en programas de desarrollo rural o créditos externos para las entidades financieras especializadas, han salido de este negocio recientemente, lo cual restringe la cobertura del crédito.²

Por las razones y condiciones señaladas, siempre han operado sistemas de crédito informales en el sector rural para prestar servicios a los pequeños productores. Este crédito es, en general, más costoso e implica una serie de relaciones sociales que atan al productor a los comerciantes, agiotistas y otros agentes, lo cual obstaculiza su progreso como productores. Estas redes financieras informales operan con normas establecidas por la costumbre y respetadas por los participantes, convirtiéndose en verdaderas instituciones que no son de la esfera de control o regulación por el Estado. Estos mercados financieros rurales informales han sido poco estudiados; no se conoce su dinámica ni los procesos que generan, tampoco su eficiencia y costos, y poco se sabe si ellos han sido o no un obstáculo al desarrollo de la actividad productiva en zonas de economía campesina. Estudios de caso permitirían indudablemente conocer la

² Ver, por ejemplo, el capítulo de Edward B. Brice en el presente volumen. Ver también: Banco Mundial. *Desarrollo Rural: Experiencias del Banco Mundial, 1965-86*. Departamento de Evaluación de Operaciones, 1988.

272 Crédito y Financiamiento del Desarrollo Rural en los Años 90
operatividad e importancia de estos sistemas.

La baja cobertura y el difícil acceso al crédito en los sistemas financieros formales, conducen a pensar en la posibilidad de utilizar los mecanismos ya formados en los mercados financieros informales rurales, perfeccionándolos y modernizándolos, para potenciar y ampliar el crédito y construir con ello sistemas financieros alternativos para los pequeños y medianos agricultores.

SISTEMA FINANCIERO RURAL ALTERNATIVO

Un sistema financiero rural es aquel que permite llevar los recursos para la producción y las actividades de apoyo a la misma, incluyendo la comercialización y la agroindustria, y el que facilita la captación de ahorro rural para utilizarlo en la potenciación del sistema de colocación de recursos. El sistema se compone, así, de elementos de oferta y de demanda que interactúan para sostenerlo y potenciarlo permanentemente, y en los cuales tienen una participación activa distintos actores sociales.

Los servicios financieros rurales incluyen la financiación de la producción para el mercado y de las necesidades de subsistencia de las familias, las actividades de construcción de vivienda, la formación de infraestructura predial y local de apoyo a la producción, la financiación de actividades productivas no agrícolas como la agroindustria y las microempresas, los servicios y la comercialización. Además, un sistema financiero rural incluye actividades relacionadas con el ahorro rural y la utilización de parte de él en las áreas rurales y regiones de donde proviene.

Un sistema financiero alternativo combina los sistemas financieros formales y ortodoxos con sistemas informales, permitiendo regulaciones financieras mínimas acordadas entre los actores sociales; además, permite una cobertura de servicios más allá de la producción en finca. Estos sistemas alternativos pueden ser manejados

por ONG's de diversa naturaleza (fundaciones, gremios, cooperativas, asociaciones de productores, etc.), y por combinaciones de éstas con entidades de gobierno de orden local, regional o nacional.

Un sistema financiero rural alternativo debe involucrar una concepción integral del crédito, que tenga en cuenta no sólo las diversas actividades que realiza el productor en su parcela, sino también las posibilidades de capitalización de zonas de economías campesinas y de los predios del productor, de la misma forma que sus necesidades de consumo mientras se realizan las cosechas. Es integral en el sentido de desarrollar líneas de crédito para la producción, la comercialización y la agroindustria, para la conservación de recursos naturales, para la compra de tierras que faciliten la ampliación de los negocios de los pequeños productores y para el desarrollo y prestación de servicios a la agricultura. También debe incluir líneas de crédito para financiar proyectos extra-prediales, tipo microempresas impulsadas por los productores rurales y también por habitantes urbanos de pequeños poblados o núcleos de población que, por su entorno, actividades y modo de vida, puedan considerarse como rurales.

La financiación rural debe tener como objetivo atender los recursos que requiere la familia, entendida como una unidad de producción-consumo. El crédito debe adaptarse a la característica del funcionamiento de todo el sistema rural y no lo contrario.³ En otros términos, el sistema debe entender e interpretar las demandas de crédito y servicios de los pequeños y medianos productores en sus lógicas de reproducción y en su capacidad de adaptación al desarrollo.

Si se concibe la agricultura de manera ampliada,

³ Ver ALIDE-FAO, *Políticas y Sistemas Financieros para Pequeños Agricultores y la Población en los Países del Grupo Andino*. Lima, septiembre de 1991.

como lo ha propuesto el IICA,⁴ con sus encadenamientos hacia atrás y adelante, los sistemas financieros rurales deberán incluir líneas de financiación para los servicios que entran al complejo agropecuario-agroindustrial y las actividades de apoyo al mismo. Ello amplía la visión tradicional de los sistemas de crédito muy restringidos a la producción.

Los sistemas financieros rurales consolidarían las unidades de producción-consumo para conducir las paulatinamente a un estadio de modernización e incorporación creciente a los mercados de manera eficiente y competitiva, de tal manera que los pequeños productores se conviertan en empresarios agrícolas en pequeña escala. Ello requiere, por supuesto, políticas macroeconómicas estables y programas de desarrollo rural continuos que generen las condiciones para el desarrollo de las zonas de economía campesina.⁵ El objetivo de la financiación no es mantener a la familia o al productor siempre en el mismo equilibrio y nivel de vida e ingresos, sino tratar de buscar la capitalización y potenciar su capacidad productiva.

Un sistema financiero rural entendido así opera si los mercados funcionan, y aún más si se crean los mercados de bienes, insumos y servicios. El mercado financiero rural debe estar, por ello, articulado al desarrollo del mercado en general en zonas de economía campesina o de pequeños y medianos productores.

Por ahorro rural se entiende no solamente el que proviene del pequeño productor agrícola, sino también el de los diversos actores de la economía rural, incluidos

⁴ IICA-Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. *La Agricultura de América Latina y el Caribe. Estrategias para el fin de siglo*. X Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura. Madrid, septiembre de 1991.

⁵ Manuel Chiriboga, "Hacia una Modernización Democrática de la Agricultura de América Latina y el Caribe". In: *Desarrollo Rural y Apertura Económica*, Absalón Machado C. (Compilador). IICA-Fondo DRI. Santafé de Bogotá, noviembre de 1992.

los comerciantes, transportistas, prestadores de servicios, medianos productores y aún grandes, además de otros actores sociales. Dicho ahorro tampoco es solamente el que proviene del sector productivo agropecuario ni el que se utiliza necesariamente en el mismo sector .⁶

El ahorro rural puede usarse en una sociedad local o microregional para potenciar el desarrollo en general, transfiriendo recursos de la esfera productiva a la comercial y de servicios, o viceversa. En síntesis, el ahorro rural son los excedentes provenientes de las comunidades locales donde predomina lo rural como modo de vida, utilizados para facilitar el desarrollo económico, social e institucional de esas localidades.

A medida que los municipios vayan asumiendo de manera creciente responsabilidades en el proceso de descentralización, podrán fortalecer el ahorro rural con los excedentes capitalizables del municipio como unidad representativa de la comunidad. Los recursos de inversión que el municipio alcanza a reunir, tanto públicos (transferencias de los gobiernos centrales) como los propios del municipio (rentas locales como impuesto de industria y comercio, impuestos prediales y otros) podrían engrosar los excedentes provenientes de los actores sociales para constituir una masa de capital disponible para la inversión en las localidades.

Ahora bien, no necesariamente todo el ahorro microregional o regional debe quedarse en el sitio de origen, parte de él puede transferirse a otras regiones de menores recursos, donde existan posibilidades de reproducción del capital. Lo importante es crear mecanismos de captación e inversión para garantizar que buena parte de los ahorros locales se reinviertan en sus sitios de origen y no se vayan a los grandes centros urbanos.

⁶ Ver sugerencias sobre ello en las "Conclusiones y Recomendaciones" de la Jornada Nacional sobre financiación a la pequeña agricultura en Colombia. ALIDE-FAO-IICA. Santafé de Bogotá, 26 a 27 de marzo de 1992.

Un sistema financiero rural que involucra el ahorro rural funciona si los ahorradores participan en el sistema con mecanismos de control de los ahorros como sucede por ejemplo en las cooperativas de ahorro y crédito. Si no hay control por parte de la comunidad ahorradora difícilmente el sistema gana la confianza de los usuarios y permite que éstos se beneficien del mismo. Lograr regulaciones mínimas para el manejo de los recursos y seguros para el ahorro otorgados por el Estado, es condición indispensable para que el sistema funcione. Estas regulaciones, para sistemas financieros rurales que combinan lo formal con lo informal, deben ser sencillas y descomplicadas, con requisitos que puedan cumplirse en las localidades. De un sistema de financiación rural queda realmente la capitalización y la organización de la comunidad articulada al sistema; ese es el resultado que debe buscarse en términos de desarrollo institucional.

INSTITUCIONES COMPLEMENTARIAS A LOS SISTEMAS FINANCIEROS

Un sistema financiero rural requiere de servicios e instituciones complementarias para poder funcionar y garantizar que la inversión de los productores sea rentable, que sus productos tengan salida a los mercados y un permanente mejoramiento del nivel de vida. El crédito es sólo uno de los instrumentos para la producción y por sí solo no le garantiza al agricultor los objetivos de corto y largo plazo que busca.

Investigación, transferencia de tecnología y asistencia técnica

Este es quizás el servicio complementario más importante para los agricultores, ya que un sistema integral de investigación y asistencia técnica puede lograr los siguientes propósitos:

- aumento de la productividad física por hectárea;
- disminución o regulación de los costos de

producción;

- un mejor uso de todos los recursos a disposición del productor;
- mejoras en el ingreso por unidad de producción;
- una agricultura sostenible y compatible con la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente;
- disminución de los riesgos naturales en la producción.

El servicio debe provenir de un sistema integrado de investigación, transferencia de tecnología y asistencia técnica que permita a su vez la participación de los productores en todo el proceso, desde la definición de las prioridades de investigación hasta el diseño de los ajustes tecnológicos.⁷ La asistencia técnica debe comprender tanto los aspectos productivos como los de postcosecha y los sociales, y requiere definirse de acuerdo con las necesidades locales.

Para lograr los propósitos de aumento de productividad y una sana recuperación de cartera, la asistencia técnica se ha ligado al crédito para los pequeños productores a través de diversos sistemas, como un servicio público financiado por el Estado o en conjunto con los productores de mayor nivel de ingreso, tal como opera en Colombia. La asistencia técnica puede ser prestada directamente por las instituciones oficiales o por entidades privadas como gremios profesionales, o por técnicos independientes a través de contratos con las instituciones responsables del servicio. En Colombia, el servicio de asistencia técnica para los pequeños productores es actualmente responsabilidad de los municipios a través de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATAS), con lo cual el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) ha dejado de prestar

⁷ Sergio Sepúlveda ha hecho una interesante compilación sobre estos aspectos en las ponencias presentadas en el "Taller sobre transferencia de tecnología apropiada para pequeños productores con métodos participativos", realizado en Coronado, Costa Rica, el 15 y 16 de abril de 1991. IICA-GTZ-CIID. San José de Costa Rica, noviembre de 1992.

Información de precios y mercados

Un sistema de información de precios y mercados complementa el crédito y la asistencia técnica al permitir que:

- el productor tenga elementos de juicio para tomar decisiones de inversión en función de las oportunidades del mercado y, con ello, pueda decidir qué tipo de cultivos sembrar, las áreas a cultivar y hacia dónde dirigir el producto: al mercado de frescos, al agroindustrial, al mercado local, regional, nacional o internacional;

- el productor elija con mayor libertad a quién le vende y conozca dónde están las mejores condiciones para negociar sus productos;

- el productor pueda regular su producción en función de las condiciones del mercado y sus objetivos de ingreso y rentabilidad;

- el productor conozca más sobre las oportunidades de su producto en términos de los productos competitivos en el mercado, sean estos complementarios o sustitutos.

El sistema de información de precios y mercados puede ser diseñado por entidades del Estado e impulsado por éstas en sus primeras etapas, construyendo la infraestructura básica para su desempeño, pero no necesariamente debe ser operado por las entidades públicas. Según las circunstancias de desarrollo de la agricultura, del avance institucional y de la organización de los productores y de la estructura de los mercados, el sistema puede ser operado por el sector privado a través de contratos u otras modalidades.

Capacitación de los productores

Esta es una actividad indispensable para que los recursos financieros a que accedan los productores se utilicen de manera adecuada en la producción o en labores de postcosecha, o para que los excedentes

monetarios obtenidos se orienten a los sistemas financieros rurales para reinvertirlos en las mismas regiones y/o actividades. La capacitación puede ser de diversa naturaleza como:

- tecnológica, para la adopción y adaptación de tecnologías productivas y de postcosecha;
- empresarial, para que los productores usen sus recursos productivos con un sentido empresarial de objetivos de rentabilidad e ingresos, incluso en las negociaciones con intermediarios o agentes compradores, y para que comprendan las oportunidades del mercado;
- institucional, para que los productores conozcan los servicios que ofrece el Estado y los mecanismos de acceso a ellos, de modo a que se organicen para participar en los sistemas de toma de decisiones en materias que los afectan de manera directa o indirecta, y para que hagan veeduría y evaluaciones de las acciones estatales en programas y proyectos; se incluye aquí también la capacitación para aprender a elaborar proyectos y ejecutarlos conjuntamente con las entidades oficiales pero, igualmente, para desarrollar derechos y obligaciones ciudadanas y fortalecer la democracia.

Sistemas de comercialización

Todo el proceso anterior de producción y acceso a los recursos y servicios del Estado tiene sentido cuando se desarrollan sistemas de comercialización que le permitan a los agricultores realizar sus productos en el mercado en las mejores condiciones de equidad posibles. El Estado tiene en ello una gran responsabilidad en la medida en que el mercado por sí sólo no resuelve todos los problemas que tienen los productores cuando se enfrentan a él de una manera diseminada y fragmentada, como ocurre con los pequeños agricultores.

El Estado debe ayudar a desarrollar los mercados cuando estos no existen o son insuficientes o muy

imperfectos, pero también debería regular los mercados para que todos los agentes productivos tengan oportunidades en ellos. La construcción de infraestructura básica para la comercialización en zonas de economías campesinas, la presencia de entidades estatales para prestar servicios de asesoría y, en algunos casos, comprar cosechas y vender bienes básicos, la búsqueda de alternativas de comercialización, el desarrollo del mercado de insumos, el apoyo a organizaciones comerciales en las cuales participen los pequeños y medianos productores, la creación de servicios de información y otros, son elementos claves para que los productores puedan recuperar su inversión y apropiarse de parte de los excedentes que generan en su producción.

Una labor importante del Estado es la promoción y el apoyo a la constitución de organizaciones socioeconómicas sólidas y de gran sentido empresarial de los pequeños y medianos productores para la comercialización de sus productos, no importa qué forma éstas adopten. Cualquier acción que busque articular los productores al mercado mediante sistemas en que ellos participen mejora apreciablemente el desarrollo de los sistemas financieros rurales y el ingreso de los agricultores.

Otros servicios complementarios

Un sistema financiero rural requiere, en el caso de los pequeños y medianos agricultores, la operación de un Fondo de Garantías para que haya un acceso efectivo al crédito por parte de los(as) productores(as). Este sistema debe ser operado por una entidad estatal especializada en crédito rural.

No sobra mencionar que la existencia de Fondos de Cofinanciación para el Desarrollo Rural establecidos por el Estado es un instrumento complementario importante de los sistemas financieros rurales. Ellos contribuyen a la construcción de infraestructura física y social

indispensable para el desarrollo de la producción y de la comercialización, como también al desarrollo local y regional para la búsqueda de nuevas alternativas para los productores del sector agropecuario.

El tratamiento de lo social y la adecuación institucional para su desarrollo, no puede ser ajeno a la dinámica y consolidación de los sistemas financieros y del sector agropecuario. Se trata de utilizar los instrumentos ya mencionados para un desarrollo productivo con equidad, que busque la estabilidad social en el sector rural y en las regiones y localidades donde se ubican los pequeños y medianos productores. La sostenibilidad económica e institucional de los sistemas financieros rurales, en el mediano y largo plazo, se sustenta en una concepción holística del desarrollo que integra lo social con lo productivo y ambiental.

