

Costo
IIICA-OPSA

programas
de credito
tecnologico

CONF.
IIICA
2.356
~~987~~



CAUCASIA 3801 P465e 1987.

EVALUACION DE LOS PROGRAMAS DE
COMERCIALIZACION, CREDITO Y TRANSFERENCIA
DE TECNOLOGIA.

SANTIAGO PERRY

I I C A
MINISTERIO DE AGRICULTURA

Marzo - 1987



COLECCIÓN ESPECIAL
NO SACAR DE LA BIBLIOTECA
MEXICO

3.1.- INTRODUCCION

El presente capítulo tiene por objeto esbozar unos someros comentarios en relación con los programas de comercialización, crédito y transferencia de tecnología, que contribuyan a identificar aspectos en los que se puede racionalizar y/o reorientar el presupuesto nacional asignado al sector. Debido a la brevedad del tiempo destinado al estudio y a las dificultades tropezadas para la consecución de la información (1), y a la validez misma de dicha información, las recomendaciones que más adelante se enumeran tienen un carácter eminentemente preliminar, y son, sin duda, muy generales. Dadas las limitaciones señaladas, intentar llegar a conclusiones definitivas sobre determinados proyectos en la presente consultoría hubiera sido, por lo menos, aventurado.

De manera que con base en entrevistas y reuniones sostenidas con funcionarios de las entidades del sector, en diversos estudios y documentos consultados y en las estadísticas que se lograron recopilar, se elaboraron las opiniones y recomendaciones que se exponen en el capítulo. Como se verá, la aplicación de estas recomendaciones requiere de estudios más definitivos, e implica la consecución de mayores recursos presupuestales para el sector. Esto último no tiene nada de sorprendente ya que la participación del presupuesto sectorial en el total nacional ha venido descendiendo, y los diversos diagnósticos coinciden en identificar la escasez de recursos presupuestales y la falta de atención del Estado como algunas de las causas fundamentales de la crisis por la que atraviesa el agro nacional.

CONF.
#2.356
1986

El listado de los proyectos de los tres programas mencionados que solicitaron presupuesto nacional para 1.987, de acuerdo con los formularios de inversiones públicas del Departamento Nacional de Planeación diligenciados por las entidades para dicho año, se presenta en el cuadro No. 3.1. En este cuadro se muestra la información que se recolectó (1), incluyendo el programa que constituye su principal actividad (y las secundarias) y el monto de presupuesto nacional que se proyecta solicitar para 1.988 (año en el que se aspira a implementar las recomendaciones). De los datos consignados se desprende que la inmensa mayoría de los proyectos identificados tienen relación con el programa de transferencia de tecnología, mientras los de los dos restantes programas son muy pocos (sin embargo, el de crédito DRI para producción es uno de los que más recursos presupuestales demanda).

Lo anterior obedece, fundamentalmente, a que la transferencia de tecnología, en su fase de transmisión de conocimientos de los investigadores a los extensionistas y en la de estos últimos a los pequeños productores, el Estado la presta gratuitamente (sólo se cobra la asistencia técnica que prestan los particulares a los medianos y grandes productores) y, por tanto, debe correr con su financiación, mientras que el crédito y la comercialización lo adelantan entidades privadas, y las oficiales en gran parte con sus recursos propios. El Estado, en estos casos, asume únicamente determinados subsidios otorgados a estas actividades, la prestación de algunos servicios de apoyo complementarios y destina partidas esporádicas para las entidades del sector o para la construcción de alguna infraestructura de mercadeo (los

recursos de crédito del Fondo Financiero Agropecuario, por su parte, están ligados al manejo de la política monetaria). Sin embargo, lo señalado también refleja la escasa atención oficial prestada al mercadeo y a la transformación primaria de los productos agropecuarios (agroindustria), como más adelante se discute.

Las observaciones anteriores se pueden corroborar si se analizan las cifras del gasto de inversión destinado a cada uno de los programas analizados. Los datos recolectados en este estudio muestran que entre 1983 y 1986 los dineros apropiados para inversión en agroindustria (tanto para proyectos globales en este ramo, como para crédito, investigación, transferencia de tecnología y asistencia técnica en agroindustria) representaron un modesto 0.24% del total apropiado para inversión en el sector (o un 0.18% si se tiene en cuenta lo apropiado para recapitalizar la Caja Agraria). Lo apropiado para inversión en comercialización constituyó un 8.25% del total (o un 6.11% si se incluye la capitalización de la Caja), cantidad de la cual cerca de la mitad (el 4.06%, o el 3.0% respectivamente) se destinó a la construcción de infraestructura para comercialización (centrales de abasto, centros de acopio, etc.).

Para inversión en crédito de producción se apropió el 6.33% del total apropiado para inversión (o el 4.49% si se tiene en cuenta en este total lo apropiado para capitalización de la Caja). Sin embargo, las partidas apropiadas para capitalizar la Caja Agraria en 1985-86 representaron el 28.6% del monto total apropiado para inversión en el sector entre 1983 y 1986.

Lo apropiado para inversión en transferencia de tecnología y en

asistencia técnica representó el 10.47% de lo apropiado para inversión en el sector entre 1983 y 1986 (o el 7.76% en el segundo caso). De manera que este renglón fue el que obtuvo mayores recursos presupuestales para inversión de los tres programas analizados, si se exceptúan las partidas orientadas a recapitalizar a la Caja Agraria.

(1) A las diversas entidades se solicitó información referente a los proyectos consignados en el cuadro 3.1. En particular, se indagó por la población objetivo, los usuarios hasta el momento atendidos, el costo por usuario y las dificultades registradas en el desarrollo de cada uno de dichos proyectos. Sin embargo, durante el curso del trabajo no fue posible que las entidades reportaran esa información, a excepción de alguna facilitada por el DRI y de las opiniones y documentos explicativos dados a los consultores por las restantes entidades. El no disponer de las sencillas estadísticas solicitadas permite pensar que la falta de planificación y de organización de la información en las entidades del sector es realmente alarmante.

3.2.- TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA Y ASISTENCIA TECNICA

Con el objeto de diferenciar dos etapas distintas de la transferencia de los conocimientos y paquetes tecnológicos desde los investigadores hasta los usuarios finales, se ha denominado transferencia de tecnología a la transmisión que de dichos paquetes hacen los investigadores a los profesionales y técnicos (usuarios intermediarios) y asistencia técnica a la que estos últimos efectúan directamente a los productores (usuarios finales). La primera corre a cargo fundamentalmente del ICA, y en mucho menor medida de INDERENA en lo relativo a recursos naturales renovables (básicamente pesca y bosques). La segunda la realizan cerca de 27 entidades oficiales (nacionales y departamentales), 32 entidades privadas y un gran número de asistentes particulares. En el Plan Nacional de Transferencia de Tecnología (PLANTRA) se estimó que las diversas entidades e instituciones atienden directamente al 35% de los pequeños productores del país (333.538) y al 23% de los grandes (72.120). En general, la asistencia técnica estatal gratuita está dirigida a los pequeños productores, y la prestan una serie de entidades como el ICA, la Caja Agraria, el INCORA, el SENA y las secretarías de agricultura departamentales, siendo la primera la columna dorsal de este servicio. A través del DRI se presta buena parte de esta asistencia. Los productores medianos y grandes deben contratar asistencia técnica privada como requisito para recibir créditos del FFAP. Además, algunas asociaciones de productores y algunas compañías vendedoras de productos agropecuarios prestan también asistencia técnica.

Con el objeto de mejorar este servicio el gobierno nacional emprendió la elaboración del PLANTRA en 1983. Para este plan se identificaron las necesidades de tecnología de los productores, por productos y por regiones, así como la tecnología que está disponible en el país, y de acuerdo con unas prioridades se elaboraron perfiles de programas y de proyectos de transferencia. Sin embargo, la ejecución del PLANTRA se ha visto entrabada por problemas presupuestales en el ICA, entidad encargada de transferir la tecnología disponible y la metodología a los usuarios intermediarios.

En efecto, como no se ha contado con los recursos para ampliar la planta de personal de acuerdo a lo requerido para desarrollar el Plan Nacional de Investigaciones Agropecuarias (PLANIA), y se han presentado dificultades con las contrapartidas nacionales para este plan, la totalidad de los investigadores están dedicados exclusivamente al PLANIA buscando evitar mayores retrasos en su ejecución. Como consecuencia, los investigadores no cuentan con disponibilidad de tiempo para transferir la tecnología desarrollada y/o adaptada a los usuarios intermediarios. Por tanto, el ICA no ha podido atender la demanda de transferencia y capacitación de las entidades que prestan asistencia y de los aproximadamente 13.000 profesionales agropecuarios particulares inscritos para prestar el servicio.

Dado que el PLANTRA no cuenta con crédito externo, depende de las partidas de presupuesto nacional y de los recursos propios que las entidades le asignen. Las entidades han mostrado interés en actualizar los conocimientos y métodos de sus asistentes técnicos, al igual que el sector privado, y, al parecer, el país

cuenta con un número aceptable de extensionistas que pueden prestar el servicio. El "cuello de botella" se encuentra, por tanto, en la transferencia de tecnología de los investigadores del ICA a los usuarios intermediarios. De manera que la apropiación de las contrapartidas al crédito externo para el PLANIA y el descongelamiento de la nómina y de la planta de personal del ICA, para que los investigadores de esta entidad puedan dedicar tiempo a transferir el resultado de sus trabajos, sin descuidar la ejecución del PLANIA, son los prerrequisitos para que el PLANTRA pueda despegar. La principal queja planteada en las diversas entidades entrevistadas fue precisamente la mencionada: la incapacidad del ICA -por problemas presupuestales- de transferir toda la tecnología disponible y de mantener actualizados a los extensionistas.

El cuadro No. 3.2 se construyó con base en la información de recursos humanos vinculados al programa de asistencia técnica recopilada por la División de Programas y Proyectos del Ministerio y de hectáreas cultivadas por departamento del Anuario de Estadísticas del Sector Agropecuario de 1986 (para los cultivos semestrales se tomó el semestre de mayores siembras). Aunque las cifras no incluyen los asistentes particulares, permiten vislumbrar, en todo caso, el nivel de prestación de asistencia técnica institucional por regiones del país. Como era de esperarse Chocó, la Guajira, Casanare, Arauca y Caquetá (1), y en menor medida Meta, registran niveles de prestación de este servicio muy inferiores al promedio nacional. Sorprende, por el contrario, el bajísimo nivel de prestación existente en el Cesar

(de lejos el más bajo del país), y el que Cundinamarca y Tolima se sitúan por debajo del promedio nacional (así sea muy levemente). Sería conveniente tener en cuenta las diferencias en los niveles de prestación encontradas (verificando los casos de los tres últimos departamentos mencionados) para asignar los recursos de prestación del servicio analizado, así como considerar la relación profesionales/técnicos por regiones para ver si es la apropiada.

3.2.1.- Programa DRI

Dado que al programa DRI están vinculadas las diferentes entidades oficiales que prestan asistencia técnica, y que buena parte de la labor de ellas en este campo la realizan dentro de este programa, se decidió centrar el análisis de la asistencia técnica en la prestada a través del DRI.

El componente denominado "desarrollo tecnológico" del sub-programa de producción del DRI ejecutó, entre 1976 y 1985, 1.252.2 millones de pesos de 1975. Inicialmente el monto ejecutado se incrementó en términos reales, pero en 1984-85 sufrió una disminución. Su participación porcentual en la ejecución presupuestal del DRI descendió del 12.2% en 1976-77 al 8.4% en 1984-85. El ICA ha manejado aproximadamente el 78% de los recursos destinados por el DRI a este rubro, el cual, dentro del Instituto, pasó de representar el 6.8% de sus gastos totales en 1976-77 al 14.2% en 1978-79, para luego descender al 11.8% en 1984-85.

El mencionado componente comprende la actividad de ajustar la tecnología a las condiciones de producción de las regiones campesinas, realizada fundamentalmente por el ICA; y la

transferencia a los productores de dicha tecnología, adelantada por el ICA y otras entidades (INCORA, Secretarías de Agricultura Departamentales, Corporaciones Regionales y Comités de Cafeteros). Al parecer, la razón fundamental para que en algunos distritos o zonas no sea el ICA quien hace la asistencia, sino que se contrate con otras entidades, ha sido la carencia de personal y/o de presencia del ICA en dichas regiones (aunque en algunos casos el Instituto y otras entidades trabajan en veredas vecinas de un mismo municipio).

Según datos suministrados por la División de Producción del DRI, los costos de la transferencia por usuario fueron para 1986 los siguientes:

ICA-fase I- Centro	\$10.800
ICA-fase I- Costa	\$19.800
ICA-fase II- Centro	\$16.400
ICA-fase II- Costa	\$15.400
INCORA-fase I- Costa	\$15.650
INCORA-fase II- Costa	\$31.560
Secretarías-fase I	\$13.200
Secretarías-fase II	\$ 8.500
Comités de Cafeteros	\$14.696

Las cifras anteriores sugieren que la asistencia técnica prestada por el ICA no es más costosa que el promedio, a pesar de ser, según los funcionarios de la citada división del DRI, la de mejor calidad. La más barata, en promedio, es la brindada por las secretarías departamentales de agricultura, lo que puede tener relación en parte con su deficiente calidad (2), ya que, según

las opiniones recogidas, el servicio de estas entidades deja mucho que desear, con excepción del prestado por la de Antioquia (calificado de muy bueno). La politización de estas dependencias, que determina alta rotación del personal y en ocasiones que no se cumplan los requisitos académicos de los contratados, parece ser la principal causa de las deficiencias en el servicio.

La asistencia más costosa es la prestada por INCORA, lo que no parece obedecer a mayor calidad, ya que el servicio prestado por esta entidad no se considera muy bueno (con base en las opiniones recolectadas). Lo anterior parece tener relación con problemas en la capacitación de los funcionarios y con una inadecuada relación profesional/técnicos (en algunas zonas hay un sólo técnico por cada profesional, por lo que este último en vez de coordinar y dirigir el trabajo de los técnicos termina haciendo tareas propias de aquellos, v.g. vacunar el ganado).

La labor de los Comités de Cafeteros en este campo mereció opiniones divergentes. Su costo está en el promedio. En todo caso, su vinculación al DRI es muy reciente, lo que dificulta cualquier evaluación. Otro tanto sucede con las de las Corporaciones, aunque en recursos naturales parece superior a la del INDERENA.

De cualquier manera, las ventajas del ICA parecen evidentes. No sólo por el alto nivel académico de la mayor parte de sus asistentes técnicos (la mayoría de sus profesionales dedicados a esta actividad cuentan con maestría), sino por la experiencia, sistematicidad metodológica y disciplina de reflexión y revisión de las experiencias propia de esta entidad. Sin duda, la especialización del Instituto (que desgraciadamente se ha ido

perdiendo) en las labores investigativas y de transferencia le brinda la posibilidad de realizar un trabajo más metódico y sistemático. Los extensionistas pueden aprovechar su cercanía con los investigadores y viceversa (aunque esta relación no es tan estrecha como fuera deseable), con lo que se gana en la calidad de ambas labores.

Sin embargo, no es factible pensar en que toda la asistencia técnica estatal la deba prestar una sola entidad, a pesar de sus exitosas realizaciones. La contribución que a este respecto pueden realizar entidades de carácter regional y departamental (corporaciones y secretarías de agricultura) es muy importante, y presenta las ventajas propias de la descentralización (la vinculación con las condiciones y necesidades de las regiones, la posibilidad de incurrir en menores costos administrativos, la responsabilidad y participación de los habitantes y autoridades regionales en el desarrollo de sus jurisdicciones y la integración de la agricultura en planes integrales de desarrollo regional, etc.). Además, los municipios podrían prestar este servicio a los pequeños productores de su área de jurisdicción, contratando a asistentes técnicos particulares o a través de convenios con las entidades regionales. Lo anterior concordaría con el proceso de descentralización emprendido por el país, que incluye el traslado de funciones a los niveles regionales y locales, contemplado en la ley 12 de 1986. En todo caso, el ICA tiene que cumplir un papel de actualización y capacitación de los extensionistas y de planificación y orientación en esta actividad, que permita elevar la calidad de la asistencia técnica

prestada por estos entes regionales, y mantener un equipo de extensionistas que se localicen en las zonas deficitarias e irradian la metodología del Instituto.

Lo que si no parece muy conveniente es que varias entidades oficiales del orden nacional presten el servicio de asistencia técnica. En el nivel nacional lo que parece más adecuado es que las distintas entidades tengan funciones y actividades propias, que permitan una especialización de la labor de cada una de ellas. En la experiencia de este y otros sectores no se registran ventajas cuando una entidad desarrolla todo tipo de actividades, o cuando varias entidades de un sector ejecutan las mismas labores.

En el caso del INCORA, por ejemplo, su prestación del servicio de asistencia técnica no parece justificarse, ni por su calidad ni por sus costos. Dentro de la entidad, el programa de asistencia técnica no ha contado con jerarquía (lo coordinan funcionarios de base, y no hay una dependencia especial para este programa) ni presupuesto suficiente, sino que ha sido tratado como una labor más y secundaria del Instituto (lo que se comprende ya que no es su función principal). Sería recomendable revisar si INCORA debe limitar sus actividades a las relativas a reforma agraria y apoyo a la colonización (y en este sentido los trabajos relativos a la adquisición de los predios y al asentamiento de los beneficiarios de la reforma - que el INCORA incluye dentro de la asistencia técnica - si son funciones propias de la entidad), contratando y/o coordinando con entidades especializadas las labores de asistencia técnica, crédito, mercadeo, etc., indispensables para que la política reformista sea integral (adoptando un esquema

similar al del DRI), o si debe continuar adelantando con personal propio todas estas tareas.

Finalmente, vale la pena señalar que un estudio elaborado por la SAC para el DRI identificó como principales limitantes para la adopción de la tecnología por parte de los productores las siguientes:

- a) los incrementos en los precios de los insumos por encima de los registrados en los de los productos agrícolas, causados en gran parte por el manejo de la política macroeconómica,
- b) problemas asociados con el mercadeo (bajos precios y su inestabilidad) que no hacen rentable la adopción de la tecnología,
- c) la incapacidad económica de los campesinos para adoptar tecnologías costosas,
- d) limitantes de tipo institucional, como la falta de capacitación y actualización de los extensionistas (problema de la transferencia de tecnología del ICA a usuarios intermediarios), la insuficiencia de equipos y medios de comunicación rural, la descoordinación entre investigación y transferencia, la no inclusión del productor en el proceso de ajuste tecnológico y la ausencia de incentivos para los extensionistas.

Dentro de sus recomendaciones el estudio mencionado incluye "liberar a los extensionistas de las labores relacionadas con la planificación del crédito". Valdría la pena, dentro de la línea de acción esbozada arriba, analizar la posibilidad de que la planificación del crédito la efectúen los técnicos de la Caja

Agraria (y que no presten asistencia técnica), y que los extensionistas de las entidades regionales y del ICA sean liberados de esta labor y se concentren en la prestación de la asistencia técnica propiamente dicha.

3.2.2.- El caso de los recursos naturales renovables

La mayor parte de las tecnologías desarrolladas y/o adaptadas por el INDERENA, entidad encargada de la investigación en recursos naturales renovables, no se transfiere a los usuarios intermediarios. Los extensionistas de la entidad reciben dicha transferencia en forma muy limitada por problemas organizativos y presupuestales del Instituto; los de las corporaciones y los particulares por la total falta de coordinación en el sector, y por la estrechez presupuestal de INDERENA que le impide dedicar tiempo de sus investigadores a esta labor.

Un estudio adelantado por Mejía, Millán y Ferry Ltda. para el INDERENA sobre la organización institucional del sector, identificó dentro de los principales problemas de dicha entidad la gran cantidad y la generalidad de funciones que debe cumplir, la falta de presupuesto para efectuarlas y la inadecuada estructura organizativa tanto del Instituto como del sector en su conjunto. Encontró, igualmente, que la investigación se hallaba dispersa dentro del Instituto, que no existía difusión de sus resultados ni siquiera entre los mismos investigadores de la entidad y que, por tanto, la transferencia que aquellos hacían de las tecnologías desarrolladas a los usuarios intermediarios del Instituto era mínima y casi inexistente hacia afuera. La carencia de presupuesto suficiente, el cúmulo de funciones asignadas a cada una de las dependencias de la entidad y la falta de un

organismo centralizador de la política de investigación y de transferencia eran las causas de dichos problemas.

El estudio recomendaba, entre otras cosas (3), que la administración y manejo de los recursos naturales renovables, incluyendo la asistencia técnica, fueran ejecutadas por entes regionales, liberando a la entidad de carácter nacional de todas las funciones a este respecto. A este último nivel debería centralizarse la política de investigación, y la entidad nacional debería, por tanto, transferir la tecnología a los extensionistas públicos y privados. El incremento de la prestación de la asistencia técnica se lograría al transformar la labor de control y vigilancia en las zonas de colonización en una de prestación de dicho servicio pues, como el estudio lo señaló, la tarea de reprimir a los colonos por el uso de recursos indispensables para su supervivencia no ha sido efectiva ni es conveniente. Lo razonable sería dejarlos aprovechar dichos recursos, pero recomendándoles prácticas y técnicas que no los degraden e incentivándolos a emprender campañas conservacionistas y regenerativas.

3.2.3.- Recomendaciones sobre transferencia

Las principales recomendaciones relativas a transferencia de tecnología y asistencia técnica se resumen a continuación:

a) Se deben apropiar las contrapartidas de presupuesto nacional a los créditos externos para el PLANIA y descongelar las nómina y planta de personal del ICA, para que la ejecución de dicho plan no entorpezca la transferencia de la tecnología desarrollada y/c adaptada por los investigadores a los profesionales y técnicos

(usuarios intermediarios) que prestan asistencia técnica a los productores. De esta manera los extensionistas permanecerían actualizados en la tecnología y metodologías disponibles. Este parece ser el principal "cuello de botella" del programa analizado.

b) Sería conveniente estudiar la posibilidad de especializar en la prestación de la asistencia técnica al ICA y a las entidades regionales (corporaciones y secretarías de agricultura), relevando a otras entidades públicas nacionales de la prestación de este servicio, así como apoyarse en mayor medida en los asistentes técnicos particulares (contratos de los municipios para que presten el servicio gratuitamente a los pequeños productores). Lo anterior permitiría transferir parcialmente esta responsabilidad a los niveles regional, departamental y local, y reducir el número de entidades oficiales que prestan el servicio. El INCORA, en este caso, se centraría en las labores propias de la reforma agraria y de apoyo a la colonización, y coordinaría y/o contrataría para sus beneficiarios los servicios que requiriera de entidades especializadas, adoptando un esquema similar al implementado por el DRI, que parece dar mejores resultados. Los técnicos de la Caja Agraria, por su parte, podrían dedicarse a las actividades relativas a la planificación del crédito, sin prestar directamente asistencia técnica (entendida como la difusión de los conocimientos y paquetes tecnológicos). El ICA podría distribuir su personal entre las distintas regiones partiendo de los niveles de prestación del servicio que puedan ofrecer las entidades regionales, de manera que refuerce las zonas más desprotegidas.

c) En relación con los recursos naturales renovables, por su parte, la organización podría ser similar: el INDERENA debería hacer la transferencia de tecnología a los usuarios intermediarios, y la asistencia técnica a los productores deberían proveerla principalmente las corporaciones regionales, y en menor medida INDERENA (mientras se decide trasladar todas las funciones administradoras y ejecutoras de los recursos al nivel regional y local). El primer aspecto constituye también el "cuello de botella", pues los problemas presupuestales y la multitud de funciones del INDERENA no le permiten realizar la transferencia de las tecnologías desarrolladas y/o adaptadas por los investigadores. Sería conveniente, de igual forma, revisar el trabajo de control y vigilancia en las zonas de colonización, y transformarlo en uno de asistencia técnica, para que los colonos puedan producir con tecnologías adecuadas, que no degraden los recursos naturales renovables.

(1) En Caquetá el número de profesionales es bajo, pero el de técnicos no lo es. Hay, aproximadamente, 8.7 de los segundos por cada profesional, relación que parece inapropiada.

(2) Las observaciones sobre la calidad de la asistencia técnica que prestan las diversas entidades corresponden fundamentalmente a las opiniones de los técnicos de la División de Producción del DRI, y también en parte a las de técnicos de las otras entidades entrevistadas.

(3) El estudio mencionado propone una reorganización completa de la estructura institucional de los recursos naturales renovables, y las líneas fundamentales del eventual proceso de transición, incluyendo algunas políticas de financiación de las entidades vinculadas con esta problemática.

3.3.- CREDITO

El crédito otorgado al sector agropecuario proviene fundamentalmente de los recursos propios de las entidades públicas y privadas que lo prestan. La mayor parte de este crédito es subsidiado, o de fomento, y es otorgado por el Fondo Financiero Agropecuario (FFAP) y por la Caja Agraria. El Fondo constituye la principal fuente de recursos financieros para los medianos y grandes productores, mientras la Caja lo es para los pequeños. Otras entidades, como el INCORA, también otorgan préstamos a colonos y beneficiarios de la reforma agraria, parte de los cuales proceden de recursos propios de la entidad.

Los recursos del FFAP tienen como fuente principal las inversiones forzosas que debe hacer la banca comercial en diversos títulos, y secundariamente el endeudamiento externo, y los de la Caja se derivan de las inversiones forzosas de la banca comercial y de las captaciones en el mercado financiero. El Estado, por tanto, en lo que se refiere al crédito sectorial, no debe asumir sino lo relativo a algunos subsidios y a algunos servicios de apoyo al crédito, así como las partidas con las que contribuye a la capitalización de la Caja (para este último objetivo se apropió en 1985 y 1986 el 28.6% del presupuesto de inversión del sector de 1983-1986). Sin embargo, el cumplimiento por parte del gobierno de dichos compromisos ha sido muy irregular.

En efecto, durante los setentas el gobierno incumplió su obligación de aportar 100 millones de pesos anuales al presupuesto de la entidad, contraída en la ley 33 de 1971, y,

para agravar la situación, a partir de 1972 la Caja no recibió fondos de cupos de redescuento del Banco de la República. Como resultado de lo anterior, y de las enormes pérdidas obtenidas en sus actividades comerciales entre 1974 y 1976 al importar gigantescos volúmenes de fertilizantes en el momento en que sus precios estaban más altos en el mercado mundial, la Caja Agraria sufrió un proceso de paulatina descapitalización, que llegó en 1976 a un estado de quiebra legal latente cuando su pérdida financiera acumulada alcanzó el 86.2% de su capital pagado.

Adicionalmente, el establecimiento en 1977 del encaje marginal del 100% sobre la banca comercial y oficial privó a la Caja de la utilización de sus nuevos depósitos en cuenta corriente, y se le impidió tener depósitos a término. De forma que en 1976 y 1978 el gobierno debió de acudir en auxilio de la entidad, cumpliendo con parte de sus obligaciones atrasadas para con ella. A principios de la actual década la situación financiera de la Caja se agravó de nuevo, por lo que el gobierno expidió la ley 68 de 1983 que le permitió recursos fiscales como fuente de ingresos para capitalización mejorando sus finanzas.

Como consecuencia de la situación descrita, los recursos ordinarios de la Caja Agraria han venido perdiendo participación en la financiación del sector. El incremento registrado en los préstamos DRI no ha sido suficiente para contrarrestar dicha caída. De manera que se ha presentado una severa disminución en la participación porcentual de la Caja Agraria tanto en el total de créditos como en los otorgados para agricultura, paralela a un incremento en la participación del FFAP, la que, según esta última entidad, ha pasado del 35% del crédito canalizado hacia el

sector en 1974 al 65% en 1985 (aunque los diversos estudios coinciden en señalar estas tendencias, la magnitud del cambio varia según la fuente que se tome pues, como se verá, existen gran cantidad de series estadísticas sobre crédito sectorial que registran diferencias considerables).

Otra consecuencia de los fenómenos anotados, así como de la disminución en la participación de las fuentes baratas de recursos (cupos ordinario y especial de redescuento e inversiones forzosas estipuladas en la ley 90 de 1948) y del incremento en las tasas de interés de captación de los recursos por los que compete en el mercado financiero, ha sido el encarecimiento de los recursos de la Caja. En efecto, la tasa de interés promedio de captación de la Caja se ha elevado de 5.66% en 1974 a 13.85% en 1983 y la de colocación del 13.52% al 22.51% durante los mismos años. En el FFAP, mientras tanto, debido a las contingencias de la política monetaria que ha determinado una reducción de las fuentes baratas de recursos (títulos de la clase "A"), la tasa de interés de captación pasó de 8.24% a 15.33% y la de colocación de 10.30 a 17.80%. De manera que, a pesar del encarecimiento de los recursos del Fondo y de que sus tasas de captación son mayores (o sea, la Caja presenta mayores márgenes de intermediación), las tasas de interés de la Caja Agraria a sus usuarios (supuestamente pequeños productores campesinos) son más altas que las del Fondo a los suyos (grandes productores comerciales), y la diferencia se ha venido incrementando en detrimento de los primeros. Los diversos estudios y trabajos sobre este tema han señalado este fenómeno -que el crédito para los pequeños sea más costoso que para los grandes - como uno de

los mayores contrasentidos de la política agropecuaria colombiana.

Las relativamente altas tasas de interés de los créditos de la Caja Agraria han implicado al DRI crecientes gastos, ya que para prestar a sus usuarios a tasas menores el programa debe pagar a la Caja un diferencial de intereses, que entre 1.982 y 1.986 le significaron desembolsos por 1.772.8 millones de pesos. Mientras en el primero de dichos años los pagos del DRI a la Caja eran mayores por concepto de los gastos relacionados con la administración del programa, en los años siguientes los relativos al diferencial de intereses se convirtieron en los más grandes, llegando en 1.985 casi a duplicar a los primeros.

La reducción en el crecimiento de los recursos ordinarios de la Caja Agraria ha determinado una considerable caída en las áreas financiadas por la entidad y, en general, por el crédito de fomento. Un estudio reciente de CEGA resató el alarmante descenso registrado en el área financiada por el crédito institucional entre 1975 y 1982. Para los quince cultivos más representativos la reducción de la superficie financiada fue de 513.196 hectáreas, lo que significa que el área financiada respecto a la cosechada en estos cultivos disminuyó del 65.6% al 45.3% en el período analizado. De esta reducción, la correspondiente a la Caja fue de 463.826 has., debidas a una disminución de 538.382 hectáreas financiadas con recursos ordinarios y a un aumento de 74.556 financiadas con fondos DRI. El estudio estimó, igualmente, la caída de la superficie financiada en cultivos alimenticios por la Caja Agraria en 475.051 has. entre 1975 y 1982, lo que representa cerca del 75% del área total que dejó de financiarse.

Aunque las cifras de crédito elaboradas por CEGA, arriba presentadas, pueden sobreestimar la reducción del hectareaje financiado, no parece existir dudas respecto a que dicho fenómeno se ha presentado, y en considerable magnitud (1). Además, en los últimos años parece haberse agudizado, según la información disponible. De manera que la ley 48 de 1.983 no logró evitar el descenso en las áreas financiadas con recursos ordinarios de la Caja. Más aún, el crédito otorgado por la entidad con recursos ordinarios y DRI sufrió una disminución en términos corrientes en 1.984, particularmente aguda en agricultura y ganadería (creció en otros), y una leve recuperación en 1.985, pero con la cual no se logró volver a los niveles de 1.983 (a pesar de las diferencias existentes en la información presentada en los cuadros 3.3 y 3.4, la tendencia registrada es la misma).

Sin duda, la reducción en términos reales es mucho mayor. La impresionante caída en la superficie financiada así lo confirma (ver cuadro 3.5). El incremento en el hectareaje financiado por el DRI y por el INCORA no contrarrestó sino una parte insignificante de la contracción registrada en lo financiado con recursos ordinarios de la Caja, que en 1.985 fue de menos de una tercera parte de lo financiado en 1.982 (2). Al parecer, algunos antiguos usuarios de la Caja han recurrido al crédito del FFAP, tramitándolos incluso a través de esta entidad, la cual ha incrementado notoriamente su participación en la colocación de los recursos del Fondo (la misma Caja los ha estimulado a hacerlo ante su reducción de recursos ordinarios). Sin embargo, tampoco esto último ha contrarrestado de manera importante la caída en las áreas financiadas por la Caja. Por tanto, un sector

considerable de los campesinos y pequeños productores colombianos ha visto cada vez menos posible acceder al crédito de fomento. En particular, la situación de los campesinos que no son usuarios DRI ni beneficiarios del INCORA parece haberse deteriorado dramáticamente, pues no sólo su posibilidad de conseguir crédito de fomento es cada vez menor, sino que las tasas de interés que deben pagar son superiores a las de aquellos o a las de los usuarios del Fondo. Además, su acceso a asistencia técnica también debe ser muy limitado, ya que ella se encuentra muy relacionada con el crédito y/o con ser usuario DRI o INCORA. Diversos estudios regionales han identificado que los campesinos están recurriendo crecientemente a crédito no institucional, cuya consecución no implica la gran cantidad de trámites que requiere el de la Caja (que implica pérdida de tiempo y dinero), ni conlleva el riesgo de pérdida de la parcela que traen buena parte de los préstamos que otorga esta entidad (3). Además, el cobro de los intereses por anticipado encarece aún más el crédito y reduce el porcentaje de los costos de producción financiado (esto también es válido para el FFAP).

3.3.1.- Recomendaciones sobre crédito

La principal recomendación que se desprende del anterior análisis es que se debe dotar a la Caja de los recursos suficientes para poder incrementar los préstamos a los pequeños productores, recuperando al menos el nivel de cubrimiento de principios de los setentas, y para que pueda colocar sus tasas de interés por debajo de las del FFAP. El esfuerzo fundamental en la política de crédito debe centrarse en facilitar el acceso a los préstamos de

fomento a los campesinos y pequeños productores que hasta el momento no son usuarios DRI ni beneficiarios del INCORA, que constituye el sector más desprotegido en relación con este servicio. Debería estudiarse si la mejor forma de hacerlo es ampliando considerablemente la cobertura del DRI, cuyo esquema de desarrollo integrado y de contratación y coordinación de los diferentes servicios parece adecuado (4), o facilitando el acceso de dichos productores a los créditos del FFAP (algo se ha hecho en este sentido, pero al parecer no lo suficiente), o dotando de mayores recursos a la Caja para que pueda incrementar y abaratar los préstamos con sus recursos ordinarios.

Sin embargo, para el logro del anterior propósito no se requiere tan sólo de mayores recursos, sino de modificar las condiciones del crédito de fomento que lo hacen poco atractivo a los productores. Sería necesario, por tanto, facilitar los trámites de adquisición de los préstamos, establecer normas más flexibles que permitan pagar la deuda a los productores que han incurrido en pérdidas sin correr el riesgo de perder la parcela, no deducir los intereses por anticipado, etc.

Por otra parte, no parece conveniente que el INCORA otorgue préstamos y maneje directamente líneas de crédito, sino que debería contratar todo lo referente a este servicio con la Caja Agraria, como lo hace el DRI. Se trata, al igual que en el caso de la asistencia técnica, de que esquema es más conveniente, si el que una entidad preste todos los servicios o que los contrate con entidades especializadas y coordine la prestación de todos ellos.

(1) En efecto, las cifras presentadas por CEGA, no concuerdan con las de otros trabajos. El problema se ubica en la información de la Caja Agraria, ya que en general los datos presentados por las distintas fuentes respecto a los créditos del FFAF son similares, y coinciden con los publicados por el mismo Fondo. En cambio, la información disponible en relación con los créditos de la Caja es muy diferente. Por ejemplo, CEGA obtuvo durante su estudio tres series disímiles sobre montos de crédito otorgado por la Caja; cada una de ellas preparada por distintas dependencias de esta entidad (una de la Sección de Control de Cupos, otra de la División de Sistemas y una tercera de la Gerencia General). Además, los montos de financiación por hectárea de las dos primeras fuentes presentaban diferencias cercanas al 50%. Finalmente, la Corporación elaboró su propia serie con base en los datos de valor de los préstamos de la División de Sistemas (en la de la Sección de Cupos encontraron que no habían contabilizado todos los préstamos) y en la serie de financiación por hectárea de la Sección de Control de Cupos (la de Sistemas era inconsistente con la serie de costos de producción), y le agregaron las áreas financiadas con recursos DRI (los datos de la Gerencia no los usaron pues los recibieron cuando estaban concluyendo el estudio).

Pero la serie estimada por CEGA registrará considerables discrepancias con las series presentadas por el DNP en diversos documentos de trabajo, elaboradas con base en la información de otras dependencias de la Caja. En todo caso, los funcionarios de la Unidad de Planeación e Investigación de la Caja entrevistados señalaron que, aunque las cifras de CEGA son equivocadas, la contracción en la superficie financiada si fue de gran magnitud (entre 300.000 y 400.000 hectáreas), pero que no se disponen de cifras confiables. Para una crítica de las series estadísticas de crédito ver el primer informe de avance de Santiago Perry para el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

(2) Existe la posibilidad de que las cifras del cuadro 3.5 también registren errores, pues el descenso en las áreas financiadas con recursos ordinarios de la Caja es muy grande. Sin embargo, esos fueron los datos que se recopilaron de los tabulados de la entidad. De ser correctos, la reducción en la superficie financiada ha llegado a extremos impresionantes. Lo único bueno sería el incremento registrado en términos nominales en la financiación por hectárea en los préstamos con recursos ordinarios, que se ubicarla al nivel de la del DRI y cercana a la del INCORA (cuadro 3.6). La importancia de este último fenómeno radica en que, como lo señalan algunos estudios, el área sembrada parece ser muy sensible al porcentaje de los costos de producción financiado.

La inclusión de lo financiado por INCORA tanto con recursos propios como en total, obedece a que dentro de esta última cifra se incluyen créditos de la Caja que al parecer están contabilizados en sus recursos ordinarios.

(3) Sería interesante estudiar que porcentaje de los usuarios de la Caja tienen prenda hipotecaria, y si son básicamente los pequeños productores. Lo anterior dado que, aunque los diversos estudios señalan que la mayoría de dichos usuarios - y en especial los pequeños - tienen el tipo de prenda mencionada, no existe una cuantificación de este problema.

(4) Vale la pena señalar que el estudio sobre producción de alimentos en economías campesinas financiado por la FAO presenta entre sus recomendaciones la de encargar a una sola entidad de coordinar la atención del Estado a la producción campesina, y sugiere que sea al DRI, ampliando su cobertura.

3.4.- COMERCIALIZACION

Tradicionalmente los fondos gubernamentales destinados a los programas de apoyo a la comercialización representan un porcentaje bajo del presupuesto del sector. Fuera de los aportes para los servicios de apoyo al mercadeo dentro del programa DRI, o lo poco que al respecto adelanta INCORA con los campesinos de las zonas de colonización o con los usuarios de la reforma agraria, las erogaciones presupuestales en comercialización se limitan a las refinanciaciones otorgadas al IDEMA, las ayudas esporádicas a CECORA o EMCOPER, o las partidas orientadas a la construcción de plazas de ferias, mataderos, centros de acopio y/o centrales de abastos en diversas localidades del país. Dentro del DRI, por su parte, el componente de comercialización ha recibido, hasta diciembre de 1985, un modesto 4% del total de inversiones y gastos del programa. Del presupuesto de inversión del sector entre 1983 y 1986 lo relativo a comercialización recibió un 6.11%, cerca de la mitad de lo cual se destinó a construir infraestructura para mercadeo (centrales de abasto, centros de acopio, etc.).

La situación descrita es de suma gravedad, si se tiene en cuenta que los problemas asociados con el mercadeo de los productos agrícolas han sido identificados en los diversos diagnósticos del sector, y del programa DRI específicamente, como la principal limitante para el desarrollo de la producción agropecuaria y para el éxito de las políticas sectoriales. En efecto, las bruscas fluctuaciones de los precios pagados al productor, las dificultades y condiciones de venta de las cosechas, los altos

costos de transporte, la deficiente capacidad de almacenamiento, secado y procesamiento, las elevadas pérdidas post-cosecha, etc., son fenómenos que impiden un mejor desempeño del sector y un mayor bienestar de los productores. Incluso, gran cantidad de programas fracasan por problemas de mercado, pues tras lograr incrementar la producción de un bien se registra una fuerte depresión de sus precios que genera pérdidas a los agricultores. A lo anterior se agrega la escasa atención prestada por el Estado a la transformación primaria de los productos agrícolas, en particular de los perecederos. Los fondos orientados a esta actividad son insignificantes, no cuenta con líneas de crédito integrales para su financiación y no existe una entidad o dependencia oficial encargada de velar y fomentar el desarrollo de este renglón, a pesar de la importancia que puede tener en la reducción de las pérdidas post-cosecha, en la suavización de las oscilaciones de los precios de los perecederos y en el incremento de la capacidad de negociación de los productores. Sin embargo, del presupuesto de inversión sectorial entre 1983 y 1986 tan sólo un 0.18% se destinó a agroindustria y/o a actividades con ella relacionadas. Los proyectos del DRI, como las plantas de secado de yuca en la Costa o como el procesamiento de ajonjolí en el Tolima, muestran el potencial de desarrollo que poseen este tipo de programas.

3.4.1.- Programa DRI

El componente de comercialización del DRI, como se señaló, tan sólo ha recibido el 4% del presupuesto ejecutado por el programa. Su cubrimiento es muy bajo, ya que para 1985 trabajaba con 110 organizaciones comercializadoras que agrupaban a 9.385 socios, y

que mercadearon un total de 37.049 toneladas de productos agropecuarios. El componente analizado ha enfrentado los siguientes problemas:

a) La no llegada oportuna de los recursos presupuestales (cerca del 80% por adicionales en 1.986, según los funcionarios de la respectiva división del DRI) paralizan recurrentemente el funcionamiento de CECORA, por lo que las cooperativas asesoradas por esta entidad se ven abandonadas con frecuencia, lo que deteriora su labor de asistencia técnica. Vale la pena señalar que CECORA depende totalmente de estos recursos para adelantar sus labores en el DRI, pues no cuenta con recursos propios que pueda trasladar en "préstamo" de otros programas como hace Financiacoop, ni tiene acceso a crédito externo ya que atiende los 8 distritos de fase I.

b) Los problemas de comercialización de una región a otra son muy disímiles, por lo que no existen fórmulas únicas para enfrentarlos, sino que se requieren soluciones creativas acordes a las condiciones de los productores y del mercado en cada distrito y para cada producto, por lo que el trabajo de asistencia técnica y capacitación es de gran importancia. Sin embargo, existen deficiencias a este respecto, tanto por problemas presupuestales (v.g. el ya señalado de CECORA) como por deficiente capacitación de los funcionarios (como el caso del SENA que debió improvisar personal para que capacitara y contribuyera a organizar a los productores en esta materia).

c) La experiencia ha señalado la dificultad que tienen las organizaciones de productores de llegar a mercados terminales (los mayores fracasos se han registrado con cooperativas que se

han basado en dicha estrategia), incluyendo las centrales de abasto, a las cuales parecen no tener acceso los productores. Los mayores éxitos se han obtenido con organizaciones que realizan acopio y procesamiento primario de sus productos, y no aspiran a llegar a los mercados terminales. Sin embargo, la red de acopio rural es deficiente en el país y, como ya se señaló, los dineros destinados a pequeña agroindustria son insignificantes.

La deficiente infraestructura de acopio fue identificada por los técnicos de la División de Comercialización del DRI como el principal problema de este componente. El crédito orientado a este renglón ha sido poco utilizado, ya que las organizaciones de productores no se sienten con capacidad de acometer inversiones tan grandes, que al parecer no son rentables para ellas. Por eso los técnicos mencionados consideran que es al Estado a quien corresponde invertir en este aspecto, sobre la base de un estudio serio que defina prioridades.

En todo caso, con el objeto de solucionar el problema de los mercados terminales a las organizaciones DRI se diseñó el componente urbano del programa de comercialización, consistente en modernizar canales existentes en las ciudades (cadenas de tenderos y organización de detallistas de las plazas) o en la creación de nuevos canales (mercados móviles y proveedurías de tenderos). Estos programas parecen haber contado con adecuado presupuesto, con excepción del de proveeduría de tenderos, donde la inversión estatal se considera baja.

d) Las organizaciones de productores no pueden recurrir a IDEMA para vender sus productos, pues cuando se han montado proyectos sobre esta base fracasan ante las condiciones de pago (a uno o

más meses) o el simple incumplimiento de dicha entidad, dados sus problemas financieros.

e) No existe claridad sobre si la red de información de precios y mercados ha sido útil. Este aspecto se está evaluando.

3.4.2.- El IDEMA

La labor del IDEMA, por su parte, se ha visto limitada por deficiencias presupuestales y de capacidad de almacenamiento regional. Los diversos estudios sobre el Instituto coinciden en señalar que sus logros respecto a la estabilización de precios de los productos agrícolas han sido modestos, y que los precios de sustentación han tenido un impacto moderado, cuando mucho de carácter regional, dada la incapacidad del IDEMA de intervenir en el mercado, lo que no le ha permitido hacer efectivos dichos precios de sustentación. Por ello, los precios recibidos por el productor se han situado por debajo de aquellos en diferentes oportunidades. Sin embargo, una efectiva política de precios de sustentación y de intervención del IDEMA en los mercados sería de vital importancia, como lo demuestran los casos recientes del trigo y del frijol, y lo sugieren las altas elasticidades precio de la oferta estimadas para los productos agrícolas en Colombia, en especial para los provenientes de economía campesina. No sobra recordar que estudios realizados tanto en países en desarrollo como en industrializados han encontrado que la producción agropecuaria responde fuertemente a los precios, en el corto y en el largo plazo.

La mayor parte de las tareas encomendadas al IDEMA implican subsidios que le generan pérdidas. La única actividad que normalmente le reporta utilidades es la de importación de

alimentos, lo que lo ha llevado en algunas ocasiones a realizarlas en cantidades mayores a las requeridas, con el consiguiente perjuicio para la producción nacional. Además, los bajos aranceles vigentes limitan sus ingresos, fuera de que en las importaciones para terceros no cobró la totalidad del equivalente a los impuestos que le correspondían. En todo caso, el tipo de labores que adelanta el Instituto determinan que obtenga pérdidas en su actividad comercial (desde 1970 sólo en tres años no ha incurrido en pérdidas), a pesar de lo cual se ha aspirado a que el IDEMA se autofinancie (el decreto 133 de 1976, que lo clasifica como Empresa Comercial e Industrial del Estado, dispuso que su actividad debe adelantarse de forma que resulte rentable a nivel comercial). Lo anterior condujo al Instituto a recurrir a formas muy costosas de financiamiento, como no pagar las cartas de crédito por importación de alimentos para sufragar gastos locales. Finalmente el Estado debió refinanciar al Instituto y asumir sus deudas. En los setentas le otorgó tres refinanciaciones por el equivalente a US\$ 243 millones, y en 1985 se produjo una cuarta.

Dada la importancia de las funciones asignadas al IDEMA, y la naturaleza de algunas de ellas que por definición implican incurrir en pérdidas, se le debería dotar de los recursos presupuestales que le permitan cumplirlas adecuadamente (1). De manera que el Instituto pueda intervenir en el mercado para hacer efectivos los precios de sustentación y disponga de recursos para efectuar pagos oportunos a los productores, pues de otra forma estos no pueden venderle, dadas las condiciones de los créditos de fomento a la producción predominantes en el país y la ausencia

de préstamos de comercialización a los cuales tengan acceso los agricultores. Paralelamente se deberían diseñar mecanismos que faciliten a los campesinos y pequeños productores vender sus cosechas al Instituto, y privilegiar con precios de sustentación otros productos alimenticios de origen campesino. La anterior sería una forma de financiación más razonable, y probablemente menos costosa, que las recurrentes refinanciaciones mencionadas.

3.4.3.- Centrales de abasto y redes de acopio y de frío

Las centrales de abastos nacieron en el país como parte de una estrategia de crear Corporaciones Regionales de Mercadeo que, a través de una intervención indirecta del Estado, promovieran la modernización del sistema privado de acopio y mercadeo. Corabastos fue la primera de dichas corporaciones. Sin embargo, los otros componentes del programa se fueron perdiendo, y la estrategia se concentró en la construcción y administración de las centrales. Hasta el momento existen tres de ellas (Bogotá, Cali y Medellín), dos más se encuentran en construcción y otras dos cuentan con estudios.

Aunque existen diferencias considerables, las evaluaciones sugieren, en especial para Corabastos, que han permitido un aumento de la eficiencia en las transacciones, una reducción de pérdidas físicas, una mejora en la calidad de los productos y una disminución en costos de transporte y en tiempos de cargue y descargue. Sin embargo, se ha presentado una tendencia a la concentración que ha conllevado la apropiación de importantes beneficios por parte de un reducido número de mayoristas, quienes forman carteles para la fijación de precios. De esta manera los

beneficios para los productores, en especial para los pequeños, se han ido diluyendo. Como se señaló, a las cooperativas campesinas el acceso a las centrales de abasto se les hace cada vez más difícil.

Por su parte, las deficiencias en las redes de acopio y de frío constituyen uno de los principales problemas del mercadeo agropecuario en el país. En muchas regiones productoras, especialmente de las que han adquirido importancia reciente, la capacidad de almacenamiento y secado de los centros de acopio locales es insuficiente. Los agricultores no tienen acceso a estas instalaciones, por lo que sufren pérdidas en la calidad de sus productos y en su capacidad negociadora. Algo similar, o más grave, ocurre con la red de frío, fundamental en el mercadeo de perecederos.

El sector privado (Almacenes Generales de Depósito y la industria procesadora) tiende a localizar su inversión en centros regionales de acopio, en los centros de consumo y en los puertos. Las organizaciones de productores cuentan con baja capacidad de acopio, y en general no se encuentran en condiciones de acometer este tipo de obras. Por tanto, es al Estado a quien corresponde un papel fundamental en las inversiones en centros de acopio y cuartos fríos a nivel local. Sin embargo, este es uno de los casos en que probablemente se justifica la financiación municipal de las obras, dentro del traslado de funciones previsto en la ley 12 de 1986.

En efecto, el gobierno nacional podría diseñar un plan nacional de centrales de abasto, centros de acopio regionales y locales, con un orden de prioridades definido, y ofrecer a los municipios

respectivos contribuir con la financiación de una parte minoritaria de la obra, para estimularlos a invertir recursos de la cesión del IVA en estas obras de infraestructura. De manera que las redes de acopio y de frío se podrían complementar básicamente con financiación municipal, sin recurrir a grandes erogaciones del presupuesto nacional, de acuerdo con un plan racionalmente elaborado, al tiempo que se incentivaría a los municipios a gastar sus nuevos recursos en obras de importancia fundamental.

3.4.4.- Recomendaciones sobre comercialización

Las principales recomendaciones que se desprenden del trabajo realizado en relación con la comercialización son:

a) El gobierno nacional debería prestar mayor atención a los problemas del mercadeo y de la transformación primaria (agroindustria) de los productos agropecuarios, dado su papel de limitante fundamental en el desarrollo de la producción sectorial. Dicha atención debería reflejarse en una mayor asignación presupuestal a los mencionados programas y en la creación de una dependencia estatal que se preocupe de los problemas y desenvolvimiento de la agroindustria.

b) Los recursos presupuestales para CECORA deberían apropiarse oportunamente si se quiere que su trabajo de asesoría técnica a las cooperativas campesinas sea más permanente y, por tanto, más efectivo, dada la dependencia de dicha entidad del presupuesto nacional para cumplir sus labores en el DRI. Se podría estudiar la posibilidad de que un porcentaje significativo del presupuesto de la entidad, que le garantizara su funcionamiento durante el año, se incluyera en la ley de presupuesto, y sólo se dejara para los adicionales una cantidad poco significativa.

c) Se debería estudiar la posibilidad de otorgar presupuesto nacional anualmente al IDEMA para que pueda adelantar sus labores, intervenir en el mercado y hacer efectivos los precios de sustentación. Garantizar a los agricultores precios seguros y remunerativos por sus productos constituiría aporte fundamental para incentivar el desarrollo de la producción nacional. Junto con mayores recursos para compra de cosechas, sería importante diseñar mecanismos que faciliten a los campesinos y pequeños productores, tanto individual como colectivamente, el acceso a las compras del Instituto. Para lo anterior, la revisión de las condiciones de pago y de calidades son fundamentales. Adicionalmente, se deberían beneficiar con políticas de sustentación de precios otros productos de origen campesino. Sería indispensable realizar un estudio que permitiera diseñar los cambios necesarios e identificar los recursos presupuestales que el IDEMA requeriría, seguramente cuantiosos, pero que se justificarían plenamente desde el punto de vista de su incidencia en la producción agropecuaria y en el bienestar de los productores.

d) Se debería reducir considerablemente la participación nacional en la financiación de centrales de abastos, centros de acopio, cuartos fríos; plazas de ferias y de mercado, mataderos, etc., y únicamente financiar en estos casos un porcentaje minoritario de las obras que tengan una clara prioridad, de acuerdo con un plan técnicamente elaborado. La función de financiar estas obras debería pasar al nivel municipal, dentro de la transferencia de funciones que prevé la ley 12 de 1986. Para incentivar la utilización de los recursos de la cesión del IVA por parte de los

municipios en este tipo de obras, el nivel nacional podría financiar un porcentaje minoritario de las que se justifiquen. Se podría analizar la posibilidad de que la participación del gobierno nacional consistiera en la elaboración de los estudios, diseño y planos, interventoría de la obra y/o otras actividades en las que el nivel nacional pueda presentar ventajas.

(1) La Commodity Credit Corporation de los Estados Unidos, las agencias de la Comunidad Económica Europea y la Agencia Alimentaria Japonesa, reciben fondos gubernamentales cuantiosos para que adelanten labores similares a la que debería cumplir IDENA, que implican subsidios a productores y/o consumidores y la protección a la producción nacional. En dichos países nunca se ha pretendido que una actividad de subsidio pueda ser rentable.

3.5 BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO

Balcázar, Alvaro, "Cambio técnico en la agricultura", en Problemas agrarios colombianos, CEGA y Siglo XXI, 1.986.

Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1986, Washington, 1.986.

Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA), Crédito para agricultura y áreas financiadas 1975-1982.

DANCOOP, Diagnóstico organizativo de las formas asociativas del programa DRI-PAN, alternativas de solución, abril de 1.985.

Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Estudios Agrarios, Diagnóstico y política de crédito, Bogotá, marzo 11 de 1.985.

D.N.P., U.E.A., Crédito agropecuario, Octubre 1 de 1.985.

D.N.P., U.E.A., Documento sobre costos de producción, 1.986.

D.N.P., U.E.A., Lineamientos de política para el sector agropecuario 1983-1986.

D.N.P., U.E.A., Diagnóstico del sector agrario, noviembre 14 de 1.984.

D.N.P., U.E.A., Política de reestructuración y financiamiento del IDEMA, diciembre de 1.983.

D.N.P., U.E.A., Deudas vencidas del IDEMA pendientes de refinanciación y monto de los subsidios estimados por la intervención del Instituto en las cosechas del segundo semestre de 1.986 y primero de 1.987, Julio de 1.986.

DRI, Evolución del índice de precios al consumidor y de la superficie financiada para algunos productos de la economía campesina, Febrero 11 de 1.985.

DRI, Estrategias de acción del Fondo de Desarrollo Rural

Integrado, noviembre de 1.986.

DRI, Estrategias para la comercialización urbana de alimentos, marzo de 1.985.

DRI-SAC, Análisis de la adopción de tecnología en la economía campesina colombiana, octubre 16 de 1.986.

Fondo Financiero Agropecuario, Compendio Estadístico 1974-1984, Bogotá, 1.986.

Instituto Colombiano Agropecuario ICA, Sector agropecuario colombiano . Diagnóstico tecnológico, 1.980.

ICA, Síntesis del Plan Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria, Tibaitatá, Julio de 1.984.

ICA, Proyecto de transferencia de tecnología y asistencia técnica agropecuaria, Bogotá, junio de 1.985.

INCORA, Metodologías de asistencia técnica en asentamientos de la reforma agraria, Paipa, julio de 1.986.

INCORA, Programa de asistencia técnica agropecuaria 1986-1990, Abril de 1.986.

INCORA, Diagnóstico y problemática general del servicio de asistencia técnica agropecuaria del INCORA, julio de 1.986.

INCORA, Plan integral para la comercialización campesina PICCA 1986-1990, abril de 1.986.

Machado, Absalón, Políticas Agrarias en Colombia, C.I.D., 1.986.

Mejía, Millán y Perry Ltda., Aspectos institucionales de los recursos naturales renovables en Colombia, 1.985.

Ministerio de Agricultura, Anuario estadísticas del sector agropecuario 1.986.

Nisas, Gabriel y Henao, Myriam, Agricultura y cambio técnico, C.I.D., 1.986.

Perry, Santiago, Producción de alimentos en economías campesinas. Proyecto producción consumo, Estudio para la FAO y el Ministerio de Agricultura, 1.986.

Perry, Santiago, Componente de producción del ENSA. Primer informe de avance, 1.986.

Rudas, Guillermo, La organización de productores campesinos como instrumento de una política de comercialización de alimentos, abril de 1.985.

Silva, Alvaro y Albornoz, Roberto, "El sistema de mercadeo de alimentos en Colombia", en Problemas agrarios colombianos, CEGA y Siglo XXI, 1.986.

NIVELES DE PRESTACION DE ASISTENCIA TECNICA INSTITUCIONAL POR REGIONES

DEPARTAMENTOS	Hectáreas Cultivadas Agron. + Ing. Agron. Entidad Nal.		Hectáreas Cultivadas Agron. + Ing. Agron. Secret. Agr. Federaciones		Hectáreas Cultivadas Agron. + Ing. Agron. Total		Hectáreas Cultivadas Expertos Agrícolas Entidad Nal.		Hectáreas Cultivadas Expertos Agrícolas Secret. Agr. Federaciones		Hectáreas Cultivadas Expertos Agrícolas Total	
Antioquia	15.765	2.846	8.910	1.863	3.534	840	3.153	554				
Atlántico	2.457	-	9.927	1.965	702	-	-	702				
Bolívar	3.171	11.417	28.543	2.283	1.784	9.514	-	1.502				
Boyacá	4.362	4.560	9.121	1.792	829	3.040	7.718	601				
Caldas	5.410	12.172	1.391	1.014	1.803	6.086	1.106	616				
Caquetá	11.144	44.578	44.578	7.430	910	14.859	-	857				
Cauca	4.842	20.984	7.869	2.248	1.067	2.737	2.623	562				
Cesar	39.545	-	39.545	17.575	6.877	-	31.636	5.649				
Córdoba	6.182	3.434	18.546	1.973	1.686	4.636	-	1.236				
Cundinamarca	9.883	11.404	5.930	2.391	1.685	11.404	11.404	1.300				
Chocó	6.177	-	-	6.949	3.475	-	-	3.475				
Guajira	20.500	6.833	-	5.125	-	-	-	-				
Huila	11.809	9.447	6.298	2.197	1.968	4.294	3.149	945				
Magdalena	3.289	9.868	19.736	2.193	1.128	19.736	9.868	963				
Meta	7.271	26.660	6.665	3.076	1.860	-	39.990	1.773				
Nariño	6.917	11.528	7.981	2.730	1.206	-	7.411	918				
Norte de Santander	4.017	8.035	9.374	2.083	1.607	14.061	2.556	922				
Quindío	46.112	-	2.096	1.921	-	-	3.843	3.547				
Risaralda	8.275	16.550	2.207	1.576	2.207	1.655	849	447				
Sucre	3.078	-	43.100	2.873	917	-	-	917				
Santander	6.326	4.693	11.192	2.172	1.360	3.233	8.558	861				
Tolima	5.847	-	5.041	2.658	3.178	-	2.520	1.405				
Valle	12.440	4.665	6.435	1.944	15.550	1.712	4.340	972				
Arauca	9.302	37.210	-	7.442	1.283	-	-	1.283				
Amazonas	-	-	-	-	-	-	-	-				
Casanare	7.293	-	-	7.293	2.431	-	-	2.431				
Putumayo	1.370	-	-	1.142	761	-	-	761				
Total nacional	6.439	7.516	7.076	2.265	1.807	3.499	4.770	1.134				

FUENTE: Para los recursos humanos vinculados a la prestación del servicio: División de programas y proyectos del Ministerio de Agricultura para las áreas cultivadas. Anuario de Estadísticas del Sector Agropecuario 1986

Cuadro No. 3.3.

CREDITO OTORGADO POR LA CAJA AGRARIA
(RECURSOS ORDINARIOS + DRI)

(En millones de pesos)

	1982	1983	1984	1985
Agricultura	13.950.8	17.046.0	12.995.9	16.384.7
Ganadería	8.430.7	13.070.0	8.590.5	8.685.4
Otras actividades Agrícolas y ganaderas	4.215.5	6.733.9	11.977.0	14.280.4
Otras inversiones	3.120.1	4.621.8	7.156.4	14.867.6
Total	29.717.1	41.471.7	40.719.8	54.218.1

FUENTE: Anuario de Estadísticas del Sector Agropecuario 1986, Minagricultura.

Cuadro No. 3.4

CREDITO OTORGADO POR ENTIDADES

	1982	1983	1984	1985
Agricultura	16.098.288.7	20.845.100.0	17.261.053.6	19.373.199.9
Ganadería	8.109.668.0	12.562.241.2	12.067.214.9	13.573.549.0
Otros	3.111.905.3	4.606.507.7	7.128.505.4	14.877.161.9
Total	27.319.862.0	38.013.849.9	36.456.773.9	47.823.910.8
Agricultura	1.520.180.9	2.106.888.5	2.109.423.8	3.128.224.4
Ganadería	868.866.0	1.335.746.0	2.125.739.3	3.236.409.3
Otros	8.272.4	15.245.7	27.856.0	19.540.6
Total	2.397.319.2	3.458.880.2	4.263.019.2	6.384.174.3
Agricultura	377.153.6	516.851.9	659.907.6	708.909.1
Ganadería	374.933.7	420.889.4	717.852.0	665.434.5
Otros	134.805.4	202.844.9	516.937.0	528.948.4
Total	886.838.5	1.139.981.9	1.896.406.7	1.906.650.9
Agricultura	757.336.7	964.276.0	1.416.110.8	2.072.833.7
Ganadería	752.879.0	785.241.6	1.540.455.1	1.945.715.0
Otros	270.693.7	378.442.1	1.109.306.9	1.546.632.8
Total	1.780.909.5	2.127.959.7	4.065.872.9	5.565.181.5

FUENTE: Información recopilada por los consultores en las distintas entidades.

Cuadro No. 3.5

HECTAREAS FINANCIADAS

	1982	1983	1984	1985
CAJA AGRARIA				
Recursos ordinarios no incluye DRI	1.578.835	1.162.703	608.415	500.223
DRI	44.623	49.798	39.795	84.735
INCORA				
Recursos Propios	16.310.1	16.880.5	18.027.9	15.824.2
INCORA TOTAL	32.751.2	31.493.5	38.686.6	46.269.6

FUENTE:.. Información recopilada por los consultores en las distintas entidades.

VALOR PRESTADO POR HECTAREA Y POR CABEZA

(Pesos Corrientes)

	1982	1983	1984	1985
CAJA AGRARIA (Recursos Ord.)				
Agricultura Hectáreas	10.196	17.928	28.371	38.729
Ganadería Cabezas	-	100.985	101.555	134.729
DRI				
Agricultura Hectáreas	34.067	42.308	53.007	36.917
Ganadería Cabezas	37.582	53.272	65.702	514.696
INCOORA (Recursos Propios)				
Agricultura Hectáreas	23.124	30.618	36.604	44.799
Ganadería Cabezas	19.428	25.871	31.384	34.814
INCOORA (Total)				
Agricultura Hectáreas	23.124	30.618	36.604	44.799
Ganadería Cabezas	19.424	25.871	31.384	34.814

FUENTE: Información recopilada por los consultores en las distintas entidades.

II CA-CICIA
BIBLIOTECA
Bogotá-Colombia

Evaluación
de comercio
y transfer

