

---

# Absalón Machado

## LA EXPERIENCIA DEL CRÉDITO RURAL EN COLOMBIA

### EL SISTEMA FINANCIERO PARA EL SECTOR AGROPECUARIO ANTES DE 1990

**E**l sistema financiero para el sector rural en Colombia puede dividirse en dos grandes fases antes de la expedición de la ley 16 de 1990, que creó el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), y después de 1990. El primer período se caracterizó, en general, por el manejo de una política macroeconómica y sectorial de fomento que permitía tasas de interés subsidiadas, el segundo, por la aplicación de una reforma de liberalización financiera que se inscribe en el marco de las políticas neoliberales que hacen desaparecer los subsidios.

En la época de las políticas de fomento, el sistema financiero para la agricultura era diseñado por el Banco Central, los bancos de fomento especializados y la banca comercial. Existían, además, fondos de fomento de carácter estatal, administrados hasta 1990 por el Banco de la República, y cuya principal fuente de recursos eran las inversiones forzosas del sistema financiero. Uno de los más importantes era el Fondo Financiero Agropecuario (FFAP), hoy FINAGRO, especializado en la actividad agropecuaria<sup>1</sup>.

El sector agropecuario ha sido atendido por un conjunto de entidades especializadas: el FFAP destinaba la mayor parte de sus recursos a la agricultura comercial a través del redescuento con los bancos comerciales y de fomento, mientras que los pequeños agricultores eran atendidos básicamente por la Caja Agraria, la Federación de Cafeteros,

1 Ver SUÁREZ, Ruth «El crédito de fomento orientado al pequeño productor en Colombia» Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA) Documento elaborado para ALIDE/FAO Bogotá, febrero de 1991

el INCORA y los Fondos Ganaderos y, de manera marginal, por cooperativas de ahorro y crédito

El FFAP fue creado en 1973, después de la operación de un fondo financiero agrario que manejaba redescuentos y tenía una cobertura relativamente pequeña para la agricultura comercial. El FFAP se nutría fundamentalmente con inversiones forzosas de la banca comercial, que suscribía títulos de fomento agropecuario de entre el 15 y 25% de sus colocaciones.

Las entidades que han atendido a los pequeños trabajaban más con recursos propios, ahorro de los particulares y ocasionalmente recursos del Estado. Este ha sido el caso de las capitalizaciones frecuentes del gobierno a la Caja Agraria, los recursos del Fondo Nacional del Café en el caso de algunos créditos para los cafeteros, y recursos del Estado y crédito externo para los usuarios de los programas de reforma agraria (INCORA) y de desarrollo rural integrado (DRI).

Los Fondos Ganaderos han constituido una modalidad peculiar en el suministro de crédito a pequeños y medianos productores. Fueron creados por iniciativa privada hace cincuenta años y su mecanismo consistía en entregar ganado y luego repartir las utilidades con el fondo. El ganado se entregaba en especie al valor comercial vigente en el momento de la entrega, el depositario (usuario) lo cuidaba y alimentaba. Cuando había crías estas se liquidaban cada vez que nacían, y cuando se vendían se repartía el valor por mitad entre las partes. Cuando la compañía era totalmente liquidada, el ganado se evaluaba por su valor comercial vigente, y la diferencia del precio desde el momento de la entrega al de la liquidación se repartía, por lo general, en un 60% para el depositario y 40% para el fondo. Este esquema funcionó hasta 1985<sup>2</sup>.

Los principales recursos de los fondos han sido suscripciones de acciones de particulares y capitalización de las utilidades, en menor proporción, recursos del Estado.

El modelo de los Fondos Ganaderos entró en crisis a partir de 1982, debido al incremento de la inflación, a la restricción de créditos del Banco de la República y al pago cada vez más frecuente de anticipo entre sus usuarios, viéndose los fondos obligados a liquidar cada vez más sus inventarios. En 1990 se buscó una nueva alternativa para sacar a los fondos de su crisis, lo que implicó abandonar los objetivos de fomento, dejándolos en libertad para que busquen proyectos de mejor rentabilidad (comercialización, agroindustria, etcétera) y sobrevivan con recursos propios, se eliminaron los créditos subsidiados y los fondos quedaron en libertad de colocar sus ganados con los usuarios que deseen y en las zonas donde lo consideren adecuado.

2 Ibidem

De otra parte están las cooperativas de ahorro y crédito en el sector rural, las cuales atienden créditos muy pequeños para capital de trabajo. Estas no tienen acceso directo a los redescuentos, ya que ellos sólo están disponibles hoy para los bancos cooperativos. El sistema cooperativo de crédito rural está poco extendido y tiene serias limitaciones de recursos para ampliar su campo de acción en las áreas rurales. Las cooperativas han trabajado más en la financiación de proyectos de comercialización que en la producción. En 1987 se contabilizaban cien cooperativas de ahorro y crédito en el sector agropecuario, con cerca de 76 000 ahorradores y 84 709 préstamos.

Los programas de crédito para los pequeños productores en condiciones preferenciales y con subsidios en la tasa de interés empezaron a desmontarse desde 1988, cuando el Fondo DRI cambió sus estrategias eliminando el componente del crédito directo. Ello se acentuó en 1990, cuando, a raíz de la creación de FINAGRO, el INCORA dejó también los programas de crédito a los usuarios de la reforma agraria. Sólo la Federación Nacional de Cafeteros conserva créditos con condiciones diferentes a través de un fondo rotatorio que maneja el Banco Cafetero. Pero estos recursos se han ido encareciendo con la reforma financiera adoptada a partir de 1990.

En el período anterior a 1990 se configuró un sistema de crédito para el sector agropecuario que vinculaba obligatoriamente el crédito con la asistencia técnica, como se verá luego. Este sistema permitió aumentos en la productividad del sector agropecuario y una cartera bancaria relativamente sana. Para los pequeños productores la asistencia técnica se financiaba con recursos aportados en parte por los agricultores comerciales a través de un Fondo de Asistencia Técnica que operaba en el Banco de la República.

## LA NUEVA ESTRUCTURA DE LA FINANCIACIÓN A PARTIR DE 1990

La ley 16 de 1990 creó el FINAGRO como un fondo de redescuento de segundo piso para atender créditos tanto para la agricultura comercial como para los pequeños productores. FINAGRO es una sociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Agricultura, a diferencia del FFAP, que era oficial.

La ley 16 creó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, que está integrado por tres niveles:

- La Comisión Nacional de Crédito, que es el organismo rector del sistema y dicta las políticas de crédito agropecuario.

- El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), que ejecuta las políticas y canaliza a través del redescuento los recursos para el sector.

– Los bancos especializados y demás entidades financieras, que son los responsables de facilitar los créditos a los usuarios

El capital inicial de FINAGRO ascendía a 25 000 millones de pesos\*, de los cuales 15 000 fueron aportados por la nación y 10 000 por la Caja Agraria, el Banco Cafetero, el Banco Ganadero y CORFIGAN. Además, recibió la totalidad de los activos y pasivos del FFAP por un valor total de 321 000 millones de pesos. Complementariamente, ingresaron a FINAGRO los recursos de los fondos que manejaban el DRI, el INCORA y el Fondo Nacional del Café. De esta manera, FINAGRO cuenta con recursos suficientes para atender las demandas de los agricultores que tienen acceso a recursos.

El Sistema Nacional de Crédito mantiene las inversiones en títulos forzosos, ampliándolos a todo el sistema financiero (bancos, corporaciones de ahorro y vivienda, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial) sobre sus obligaciones en una proporción del 1%. Se redujo la inversión forzosa que había en el FFAP y sus rendimientos se acercan a los del mercado financiero. Los intermediarios financieros pueden canalizar la inversión forzosa directamente hacia el sector mediante el mecanismo de sustitución de inversiones obligatorias por cartera agropecuaria, que es una opción atractiva por su rentabilidad.

En el caso de los pequeños productores, la creación de FINAGRO ha traído algunas consecuencias<sup>3</sup>

– Los recursos especiales que eran manejados con relativa autonomía por el INCORA, el Fondo DRI y la Federación de Cafeteros se integran en un sistema único y se sujetan a las condiciones dictadas por FINAGRO. Ello implica la eliminación de subsidios en las tasas de interés y la sustitución de recursos de bajo costo, como eran los de presupuesto nacional y ahorro interno privado, por otros más costosos.

– Se privilegian las inversiones de mediano y largo plazo para capitalizar al sector agropecuario, lo cual va en detrimento de los pequeños que requieren más capital de trabajo.

– La condición de pequeño será aceptada sólo en un período corto, que va hasta 1994, de allí en adelante se equiparan sus tasas de interés a las de los agricultores comerciales, sin tener en cuenta el entorno económico y social.

– A la Caja Agraria se le exige mayor eficiencia, lo cual se traduce en que no habrá intermediaciones subsidiadas que impliquen transferencias del Estado.

En lo que a tasas de interés se refiere, las condiciones de los créditos de FINAGRO se fijaron así para los pequeños productores se mantiene durante 1991 el mismo nivel del año anterior, o sea, un DTF

\* El tipo de cambio oficial promedio para 1990 fue de 507,5 pesos por dólar

3 Ibidem

(tasa promedio variable de las captaciones del sistema financiero) disminuido en 4 puntos, en 1992 es de DTF -2, en 1993 DTF +2 y en 1994 pasará a DTF +6. Para los medianos y grandes la tasa de interés fijada fue de DTF +4 en 1991, y de DTF +6 a partir de 1992.

Para la financiación de los pequeños productores se fijó un esquema de generación de recursos alimentado con el 1% de las obligaciones de todas las entidades del sistema financiero, lo cual complementa el esfuerzo que hace la Caja Agraria con sus recursos propios.

Para estimular la colocación de recursos hacia los pequeños se estableció también una diferencia en los redescuentos. El margen de redescuento se fijó en el nivel del 70% para todas las operaciones de crédito, y la tasa de redescuento se hace equivalente a la tasa variable DTF para los medianos y grandes. En 1992 y 1993 se ha estado usando un margen de redescuento superior al 70% para el crédito a pequeños, buscando estimular la canalización de recursos hacia ellos. En el caso de los pequeños la tasa de redescuento permite mantener un margen de tres puntos para el intermediario financiero al situarse en un DTF -7 puntos, pero desde 1993 se podrá fijar a nivel del DTF y a partir de 1994 se igualará con el margen a todos los créditos.

Este esquema se complementará con la puesta en marcha, en 1993, de un fondo de garantías para cubrir el riesgo de operaciones que, siendo viables, no tienen acceso al sistema financiero formal por carecer de garantías reales para los intermediarios financieros.

## EL CRÉDITO Y LA ASISTENCIA TÉCNICA

La experiencia más interesante en el sistema de crédito agropecuario colombiano ha sido quizá la vinculación del crédito con la asistencia técnica (AT). Ello empezó en los años sesenta, a través de diversos programas y en especial con la aplicación de la reforma agraria a partir de 1962, cuando se diseñó un programa de crédito supervisado para los usuarios del INCORA. Por otra parte, la Caja Agraria inició desde 1961 varios ensayos con líneas de crédito supervisado y mecanismos de control y supervisión del servicio de AT.

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

En el caso de Colombia, la AT no ha sido independiente del desarrollo del sistema de crédito para la agricultura. Esta ligazón sólo vino a perfeccionarse y universalizarse a partir de 1973, cuando la ley 5ª sobre crédito agropecuario, que creó el Fondo Financiero Agropecuario (FFAP), hizo obligatoria la AT para todos los créditos de fomento, usando mecanismos de control y supervisión del servicio (decreto reglamentario 1562)

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

### *La ley 5ª de 1973 y la asistencia técnica*

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 indicadas en la ley. Se señaló 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 previamente autorizadas para ello por el Ministerio de Agricultura. Estas entidades se encargarían de prestar el servicio bajo la supervisión del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), bien directamente o mediante contratos de prestación de servicios técnicos que celebren con profesionales o firmas especializadas independientes, 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, agremiación 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 ha dado origen a dicho servicio (artículo 102 del decreto 1562)

La ley 5ª pretendía que el servicio fuera cada vez más integral, cubriendo las técnicas de preservación, recuperación y rectificación de suelos y 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 ganados y aspectos similares (artículo 95 del decreto 1562)

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. 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 se inscribirán en el ICA bajo ciertos requisitos (artículo 8 de la resolución 484). El ICA debe apoyar y asesorar a las entidades y a los profesionales que prestan el servicio (divulgando investigaciones, trabajos de campo, resolviendo consultas, coordinando cursos en sus granjas, etcétera).

#### *Fondo de Asistencia Técnica a los Pequeños Agricultores y Ganaderos*

Creado por la ley 5ª, su 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, registraban índices muy bajos de productividad e ingreso<sup>4</sup>. 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 1562).

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% adicional a la tasa de interés que se cobre sobre los préstamos destinados al sector agropecuario moderno, el que habrá de ser pagado simultáneamente con los intereses, 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, complementarios a los que el gobierno le daba al ICA para el servicio de asistencia técnica (artículo 57 del decreto 1562).

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. El fondo ha sido así un mecanismo redistributivo a favor de los

4 Ver artículo 19 de la ley 5ª y artículo 54 del decreto 1562, 9 de agosto de 1973

campesinos, que les ha permitido acceder a la tecnología, con un servicio gratuito ofrecido por el Estado

*El crédito 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<sup>5</sup>

- 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

- Para asegurar la oportunidad del crédito se establecieron cronogramas de 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 hacia actividades productivas y rentables, el ICA, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y entidades de asistencia técnica elaboraban periódicamente los patrones de costos de producción, los cuales incluían las recomendaciones tecnológicas, estimaciones de las 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 dichos 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 por un plazo de seis años. 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 –reestructuraciones– se contemplaban para pérdidas por efectos climáticos, biológicos, de mercado y fuerza mayor o calamidad doméstica

<sup>5</sup> Tomado de DUQUE, Martha Alicia «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)



– La Caja Agraria elaboraba, semestralmente, 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.

– 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, además de generar una serie de dificultades<sup>6</sup>, cambió completamente el esquema de las políticas gubernamentales en momentos en que el neoliberalismo empezaba a introducirse en la política macroeconómica. Con ello se desligó el crédito de la asistencia técnica, al eliminarse la planificación del crédito, la preselección de usuarios y el seguimiento al crédito por parte de las entidades de asistencia técnica. La Caja Agraria quedó restringida a entregar el crédito y verificar los requisitos bancarios del usuario.

A partir de 1988 la Caja intentó sustituir el sistema anterior de AT por uno nuevo: la Extensión Dirigida a Objetivos (EDO), que fue desmontada en 1991 ante las dificultades financieras de la entidad y las nuevas orientaciones sobre la AT, al pasar esa responsabilidad, en el caso de los pequeños agricultores, a los municipios.

Este crédito funcionaba a través de un contrato que hacía el DRI con la 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 créditos ordinarios. La Caja participaba en los comités municipales con un funcionario coordinador que ayudaba a la selección de los usuarios. El ICA prestaba la asistencia técnica (junto con secretarías

6 Ibidem

de agricultura), planificaba las fincas, hacía investigación, transferencia y ajuste tecnológico, el DRI le daba recursos al ICA para estas funciones

### *El crédito supervisado del INCORA*

Este crédito surgió como una necesidad de ofrecer servicios complementarios a los usuarios de la reforma agraria y llegó a atender a 130 000 de ellos. El crédito se otorgaba 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, destinándose este último exclusivamente a financiar ganado bovino entregado en especie. El INCORA manejaba los recursos en fideicomiso 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 con la participación del 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, esta se presentaba a los comités de crédito para estudio, concepto y decisión.

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 la Zona de Crédito, el director de la Caja Agraria, dos representantes campesinos y los técnicos de INCORA que eran asesores del comité.<sup>7</sup> 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.

Todos los créditos que entregaba el Instituto estaban ligados a la prestación de la AT (fuera privada o pública), la cual 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 fuese eficiente y oportuno.

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

7 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 aportaba el 50% de los recursos y el banco el otro 50%, pero como este tenía acceso a redescuento, sólo ponía el 17% de recursos propios. Hasta 1989 la cartera morosa no pasó, en promedio, del 10%, luego se aumentó a 22%, al desmontarse con FINAGRO el sistema en el cual el INCORA otorgaba créditos.

### *El Servicio Integral de Asistencia Técnica del Banco Ganadero (SIAT)*

Una muestra de cómo evolucionó el servicio de AT en el sistema financiero de fomento es el caso del SIAT, el cual se diseñó a partir de 1987, cuando la vicepresidencia de Fomento del Banco Ganadero formuló 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 para los productores ni para el banco. La capacidad de los técnicos del banco se empezó a mejorar y a actualizar 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 la demanda y, según la localización, se ofrecen programas de apoyo con acciones de transferencia tecnológica de tipo regional.

El banco creó el 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 a 250 fincas, no se le cobra al usuario más del 2% del valor del crédito. Los técnicos del banco hacen la microdigitación 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 ganaderos en los que se hacen intercambios tecnológicos.

Se atienden fincas que no tengan más de 1 000 cabezas de ganado bovino y que no estén más allá de 50 km del técnico, y a ganaderos accesibles y clientes del banco. Si no son clientes se les cobra todo el servicio, al cliente se le subsidia cerca del 30% del valor del mismo. El ganadero se compromete a usar su finca como vitrina para hacer trabajos de campo.

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, pero el banco piensa desmontar este control, porque los datos que maneja de los clientes antiguos son muy buenos (aun cuando sea necesario mantenerlo para los nuevos).

### *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. En general, el ICA ha cumplido con sus labores de apoyo en capacitación y actualización de los técnicos y en la reglamentación de la supervisión del servicio.

El Instituto adoptó una serie de reglamentaciones a partir de la ley 5ª, las que se concretaron finalmente en las resoluciones 2233 y 2652 de 1987. Sin embargo, ello ha cambiado con la creación del SINTAT<sup>8</sup> (Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología) y con la prestación por los municipios del servicio de AT gratuito para pequeños productores, a través de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATA)<sup>9</sup>.

Todo usuario de crédito de la ley 5ª debía inscribir en el ICA el proyecto de crédito con el contrato de asistencia técnica, de esa manera el ICA sabía a quién supervisar, dónde y para qué. A su vez, para poder prestar el servicio de AT los profesionales, sean particulares o de entidades oficiales, deben inscribirse en el ICA<sup>10</sup>.

En el ICA la supervisión se hace, en el caso de ganadería, por número de proyectos (requiere menos visitas), en agricultura, por área. En lo pecuario cada asistente técnico puede atender hasta treinta y dos proyectos, pero el CRECED<sup>11</sup> puede modificar este número dependiendo de la oferta de profesionales, de la dispersión de las fincas, etcétera. Son sesenta y seis CRECED donde teóricamente debe haber por lo menos dos supervisores: uno en agricultura y otro en lo pecuario.

8 El SINTAT fue creado mediante el decreto 1946 del 30 de agosto de 1989, reglamentario de los decretos leyes 077 de 1987 y 501 de 1989. Posteriormente, algunos artículos del 1946 fueron modificados por el decreto 2379 del 21 de octubre de 1991.

9 Las UMATA 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 UMATA y contraer el servicio de AT gratuito para los pequeños productores que defina el Ministerio de Agricultura. El ICA continuará supervisando este servicio, pero dejará de prestar la AT directamente al igual que todas las entidades del sector agropecuario (en especial la Caja Agraria, el Banco Cafetero, el INCORA, el ICA y el INDERENA).

10 Ver resolución 2233 del ICA del 2 de septiembre de 1987 que deroga otras resoluciones anteriores que regulaban 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. Esta resolución sintetiza todas las normas oficiales sobre el servicio AT hasta la fecha. En 1991 había en el ICA unos 11 000 profesionales inscritos para AT agrícola y unos 7 200 pecuarios, de los cuales solo un 25% eran activos o prestaban el servicio.

11 El CRECED es un Centro Regional de Extensión, Capacitación y Difusión Tecnológica, una especie de unidad microrregional del ICA que permite 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.

El ICA supervisaba, antes, hasta el 30% de los proyectos por muestreo dirigido, hoy lo hace apenas en un 10%, por falta de personal y de recursos. Esto quiere decir que, en la práctica, la supervisión es deficiente y que la obligatoriedad de la AT se ha convertido más en un requisito formal para obtener el crédito.

Uno de los problemas notorios ha sido la descoordinación entre el ICA, los bancos y el FFAP, pues estos no le envían información al ICA para facilitar la supervisión (datos básicos, plan técnico, explotación), y los bancos no le piden reportes al ICA porque no les interesa, llegando incluso a veces a entregar créditos con asistentes que no tienen autorización, todo ello afecta la calidad del servicio.

### *Problemas de la obligatoriedad de la asistencia técnica*

La asistencia técnica obligatoria no ha dejado de tener problemas. Los más importantes son:

1 El intento de regular los precios de los 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 aplicó a la AT, y el intermediario financiero descuidó el control de inversiones.

2 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. En buena parte de los casos, el agricultor paga por la elaboración del proyecto, firma el contrato de AT con el asistente, pero luego apenas si se llegan a ver.

3 También falló la responsabilidad que se le asignó a las entidades financieras de fomento, a saber, prestar el servicio de AT, sólo el Banco Ganadero conformó un departamento técnico para ello, cosa que también hizo 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 en el 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.

4 Las sociedades multidisciplinarias de asistencia técnica no operaron, porque el crédito terminó otorgándose más por líneas de producción y no para una explotación integral.

5 El servicio de AT fue exitoso en los 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 ochenta se redujo la calidad de los servicios por la crisis de la agricultura y la disminución de recursos de las instituciones estatales.

6 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 universidades que forman a los profesionales y el servicio de AT.

7 El ICA acusa insuficiencias en su equipo tanto técnico como humano para realizar la labor de supervisión del servicio.

8 En un principio el servicio de AT era visto 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. Ello cambió con el tiempo, y hoy es difícil que un agricultor se arriesgue a invertir si no cuenta con la AT.

9 En muchos casos el servicio no era integral, las relaciones entre técnico y agricultor eran muchas veces protocolares y muchos agricultores se mostraban escépticos respecto de la eficacia e imparcialidad del ICA para entender sus quejas o dirimir conflictos.

10 El querer unir la AT al CI desvió los objetivos de la asesoría. Ello fue posteriormente rectificado (algunos usuarios veían al técnico como un representante del banco que iba a la finca a controlar la inversión).

11 Hay entre los asistentes técnicos una guerra por las tarifas, y el servicio tiende a deteriorarse.

## PERSPECTIVAS Y DIFICULTADES DE LAS REFORMAS EMPRENDIDAS EN EL SISTEMA FINANCIERO RURAL

En síntesis, debe destacarse, de un lado, la profunda crisis de la Caja Agraria, la entidad más antigua que ha atendido a los pequeños productores, y los esfuerzos por recuperarla y modernizarla con el objeto de que preste un servicio más eficiente. De otro lado, aparece el volumen importante de recursos del FINAGRO para los pequeños productores y el poco acceso de estos por falta de garantías. Finalmente, se abre paso la política de otorgar recursos no reembolsables para compra de tierras y adecuación de tierras para los pequeños productores a través del sistema financiero rural (financiados por el presupuesto nacional), pero sin subsidiar las tasas de interés de la parte reembolsable.

La Caja Agraria está sumida en una crisis que viene de hace mucho tiempo y se origina en el hecho de que el Estado no otorga la capitalización para cubrir las pérdidas provocadas por la operación de un sistema subsidiado. Pero sus crisis se originan también por la burocratización de la entidad, la no modernización de sus esquemas operativos, la poca eficiencia en la prestación de servicios, las pérdidas en más del 50% de sus oficinas que operan en municipios donde el volumen de operaciones es reducido, la gran diversidad de servicios en que el mismo Estado la fue comprometiendo, el apoyo a programas

gubernamentales que implicaban subsidios y pérdidas sin que el Estado le retribuyera recursos (caso de créditos para guerrilleros amnistiados que se perdían), etcétera. Su crisis es el resultado, pues, de un inadecuado manejo gubernamental, de la falta de políticas claras de fomento y de la persistencia de un sindicalismo que ha obtenido prebendas sin tener en cuenta las perspectivas de la entidad en su entorno institucional y económico.

Hasta ahora, los sistemas financieros para la agricultura se han centrado en la definición de líneas de crédito, en la ubicación de recursos para alimentar la demanda y en el sostenimiento de una red financiera que atiende a casi la mayoría de los municipios del país a través de la Caja Agraria. En general, puede decirse que el Estado colombiano se ha ocupado más por mantener unas condiciones de oferta de crédito, que en desarrollar mecanismos nuevos de demanda o de estímulo al ahorro rural, o en desarrollar sistemas financieros rurales que compitan con los actuales y establezcan una mayor eficiencia y servicio a los productores.

El modelo de apertura y modernización de la economía obliga a replantear lo que hasta ahora ha sido el desarrollo de los instrumentos financieros para la agricultura, y en especial los que atienden las zonas de economía campesina. La crisis de la Caja Agraria y la mayor especialización e interés de los bancos de fomento en atender créditos a medianos y grandes, en lugar de los pequeños, obliga a revisar las políticas que se han practicado sobre crédito agrícola, buscando sistemas alternativos que permitan el acceso de los pequeños a los recursos.

Al liberalizarse las tasas de interés y aumentar 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 existe una buena oferta tecnológica y competencia entre los asistentes técnicos.

Uno de los problemas más serios ha sido la lentitud en la operación del Fondo de Garantías, lo cual ha dejado por fuera del crédito formal a un número apreciable de pequeños productores. Se estima que no más del 24% de ellos estaban recibiendo crédito formal en 1991, y que durante 1992 ese porcentaje se redujo, debido a la crisis de la Caja Agraria y a la no operación del Fondo de Garantías. Ello origina, en el corto plazo, una perspectiva poco optimista respecto a la cobertura para los pequeños agricultores.

Existen dificultades legales que impiden que el sistema solidario y las cooperativas de primer grado especializadas en ahorro y crédito puedan tener acceso directo a los recursos de redescuento en FINAGRO, limitando así las posibilidades de ampliar la cobertura del sistema financiero rural.