

Fondo de Cofinanciación para la Inversión
Rural - Fondo DRI

La Comercialización Rural

- Documento de Discusión -

HUGO LOPEZ RAMIREZ¹

IICA
Consultorias
No. 8
1.993

Santafé de Bogotá D.C., Mayo de 1993

¹Asesor en comercialización y agroindustria. Convenio de cooperación técnica IICA - Fondo DRI.

Fondo de Cofinanciación para la Inversión
Rural - Fondo DRI

#8

La Comercialización Rural

- Documento de Discusión -

HUGO LOPEZ RAMIREZ¹

IICA
Consultorias
No. 8
1.993

Santafé de Bogotá D.C., Mayo de 1993

¹Asesor en comercialización y agroindustria. Convenio de cooperación técnica IICA - Fondo DRI.

Fondo de Cofinanciación para la Inversión
Rural - Fondo DRI

La Comercialización Rural

- Documento de Discusión -

HERSO LOPEZ RAMIREZ

INTRODUCCION

El presente documento tiene como principal propósito abrir la discusión sobre la perspectiva de la comercialización rural en el marco del modelo de desarrollo económico y social adoptado a partir de 1990, del proceso de descentralización político administrativa y del plan de modernización del Estado.

En este sentido, las ideas expuestas no se deben considerar como una propuesta lo suficientemente elaborada, ya que su concepción tiene como finalidad proporcionar un punto de partida para un proceso de construcción colectiva dada la complejidad del tema. En consecuencia, el documento solo compromete al autor y se espera que suscite una amplia controversia a partir de la cual se puedan diseñar instrumentos de política acordes a las condiciones cambiantes del país.

Para lograr este objetivo se desarrollará un seminario taller, con un grupo de profesionales ampliamente versados en el tema y con funcionarios del Estado responsables de la orientación y desarrollo de la comercialización principalmente en zonas de economía campesina.

This One



UE7Y-DEP-76JA

Digitized by Google

TABLA DE CONTENIDO

	INTRODUCCION	
1.	ANTECEDENTES	1
2.	PRINCIPALES ELEMENTOS DEL DIAGNOSTICO RELATIVO A LA COMERCIALIZACION RURAL CAMPESINA	3
3.	NUEVA POLITICA DE COMERCIALIZACION RURAL	7
3.1.	La modernización del Estado y el sistema de cofinanciación	8
3.2.	Política agraria y desarrollo rural	15
4.	PROPUESTA	20
4.1.	Marco conceptual	21
4.2.	Objetivos	23
4.3.	Estrategia e instrumentos	24

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con el actual modelo de desarrollo económico y social, basado en los principios de internacionalización de la economía, la modernización y eficiencia, la privatización del proceso productivo y la racionalización de la acción del Estado¹ y los decretos de modernización del Estado expedidos el 29 de diciembre de 1992, particularmente el Decreto 2132 que crea el Sistema Nacional de Cofinanciación, se introducen importantes modificaciones a la política de desarrollo rural con consecuencias directas en el marco institucional, conceptual y operativo a través del cual el Estado tradicionalmente ha pretendido lograr el desarrollo rural.

Como el objetivo de este documento es precisar el rol que debe cumplir la comercialización dentro de esta nueva concepción, es importante centrar la atención en la forma como tradicionalmente la política ha concebido la función e interacción de los sectores público y privado en el comportamiento del sistema de comercialización agropecuaria.

En forma sucinta, conviene anotar en primer lugar, que como consecuencia del modelo de desarrollo "hacia adentro" que rigió en el país por más de 4 décadas continuas y cuya principal característica era el proteccionismo, la sustitución de importaciones y el autoabastecimiento, al Estado le correspondía un papel protagónico en el proceso productivo, no solo a través de mecanismos e instrumentos de apoyo al sector privado, sino interviniendo directamente en el mercado como agente regulador del mismo.

La política agropecuaria adelantada por el Estado durante las anteriores décadas contribuyó al desarrollo dual de la agricultura colombiana, donde se han configurado dos subsectores productivos como son el moderno o comercial y el de economía campesina y tradicional.

Al respecto es posible afirmar que la acción del Estado a través de las instituciones del sector, permitió por ejemplo, que la producción de granos y materias primas agroindustriales se desarrollara y consolidara empresarialmente en la medida en que siempre se disponía de una adecuada oferta tecnológica, de riego y de una política de comercialización vía precios de sustentación del IDEMA, además de la intervención directa de este instituto en la compra-venta de dichos productos y en la importación y exportación según condiciones y exigencias del mercado, intervención que se traducía en garantía de precios rentables y estabilidad en el mercado. Para apoyar dicha estrategia el Estado a través del IDEMA desarrolló y operó a nivel nacional una red de infraestructura de acopio, secamiento y almacenamiento complementaria a la del sector privado, la cual a su vez contaba con el sistema de bonos de prenda como mecanismos de

¹/ Plan de Desarrollo Económico y Social La Revolución Pacífica 1990-1994. Presidencia de la República - DNP - Bogotá, 1991.

apalancamiento de dicha infraestructura y como parte de la política de crédito de fomento.

Desafortunadamente no todos los productores pudieron acceder realmente a dichos mecanismos, dado que muy pocos disponían de los medios y condiciones de producción propias de procesos tecnológicos avanzados, que eran las que se privilegiaban con dicha política, lo cual trajo como consecuencia el marginamiento de un gran sector de la producción agropecuaria², el cual accede al mercado a través del sistema de comercialización tradicional, sin garantía de precios rentables y en condiciones desventajosas para su desarrollo.

Para tratar de corregir los efectos discriminatorios de dicha política, el Estado desarrolló e impulsó programas y estrategias orientadas a beneficiar aquellos sectores marginados como fueron el proceso de la Reforma Agraria y el Programa de Desarrollo Rural Integrado -DRI, entre otros.

En el campo de la comercialización, además de la política adelantada por el IDEMA y de la protección arancelaria, el Estado impulsó la red nacional de centrales mayoristas de abastecimiento y la red de depósitos frigoríficos públicos, bajo el criterio de proveer de infraestructura física al sistema de comercialización operado fundamentalmente por el sector privado.

Independientemente de los resultados y alcance específico de dichos programas, lo que merece destacarse a manera de síntesis de estos antecedentes, es que el dualismo observado en la producción se reproduce a nivel de la comercialización con un alto grado de correlación.

En efecto, alrededor de la agricultura comercial se han desarrollado circuitos de comercialización cortos e integrados desde la producción hasta el consumo, como es el caso de las cadenas de supermercados o como también se observa a través de productos con alto desarrollo agroindustrial y comercial como el arroz, donde se ha logrado niveles de integración entre la transformación agroindustrial, la distribución mayorista y detallista con predominio de marcas y segmentación de mercados.

Por su parte, en la agricultura tradicional y de economía campesina, se observa que la misma accede al mercado a través de circuitos largos de comercialización, caracterizados por la excesiva intermediación, estructura monopolística a nivel mayorista y atomización de los agentes de distribución detallista (tiendas, plazas de mercado, vendedores ambulantes, etc.), es decir, a través de un sistema intensivo en mano de obra, deficiente en infraestructura de apoyo y con bajos niveles de

² Es el caso del sector de economía campesina, compuesto por más de un millón de familias que según la Misión de Estudios del Sector Agropecuario (DNP 1989), en 1988 contribuía con el 57% de la producción física total y con el 64.3% del valor de la misma.

procesamiento y transformación que agreguen valor a los productos, lo cual hace que el sistema de comercialización predominante en la agricultura tradicional opere a la manera de un resorte que acumula costos, riesgos e ineficiencias de todo orden, disminuyendo cada vez más los precios recibidos por los productores e incrementando los precios pagados por los consumidores.

PRINCIPALES ELEMENTOS DEL DIAGNOSTICO RELATIVO A LA COMERCIALIZACION RURAL CAMPESINA²

En el caso colombiano, las áreas rurales con presencia de pequeños y medianos productores, presentan sustanciales diferencias de un lugar a otro. Por ejemplo, vistas desde el mercado es posible diferenciar tres tipologías, cada una con sus propias características y capacidad para contribuir al desarrollo económico y social del país.

En efecto, de una parte se observa que alrededor de los principales centros de consumo del país (áreas metropolitanas y capitales de departamento) la producción de pequeños y medianos productores está orientada básicamente al mercado y compite con la oferta de la agricultura comercial. En estas áreas se da cierto nivel de especialización por productos tales como hortalizas, frutales de mediano ciclo vegetativo, tubérculos, etc., aunque se conserva la diversidad productiva propia de la racionalidad económica de los campesinos, que ante todo buscan la seguridad alimentaria, manteniendo la agricultura de PANCOGER, así sea en un mínimo porcentaje.

Estas áreas cuentan con un mayor desarrollo representado en vías, servicios y medios de comunicación, que les permite una adecuada articulación al mercado, aunque las relaciones de intercambio son dominadas por los intermediarios de la comercialización, en la medida en que los productores actúan individualmente con ofertas insignificantes frente al volumen total regional.

En contraste con estas áreas articuladas al mercado, se encuentran las zonas de colonización y ampliación de la frontera agrícola, alejados de los centros de consumo, con limitaciones en vías, medios de comunicación y servicios básicos que les resta competitividad en el mercado (el principal limitante es el transporte y su costo).

Como consecuencia de estas condiciones adversas, no se adoptan nuevos patrones tecnológicos y la producción adquiere las características propias de una economía de subsistencia con pequeños excedentes de producción que difícilmente acceden a los grandes centros de consumo. Una alternativa desarrollada en estas

áreas ha sido la ganadería y las especies menores como medio de conversión de la producción agrícola local en proteína animal, la cual tiene mayor valor y posibilidades de venta en el mercado.

Una tercera tipología se encuentra entre estos dos extremos, quizá con la mayor presencia de medianos y pequeños productores. Se ha convenido en denominarla de transición, en la medida en que permanentemente está evolucionando hacia la economía de mercado o se deteriora y cae a la categoría de áreas marginales, ya sea por causa de los conflictos sociales y políticos que padece el país, por el agotamiento de los factores productivos o por pérdida de competitividad en el mercado, como está sucediendo con algunos cultivos tradicionales tales como el tabaco negro, el fique, la cebada, el trigo, el sorgo y el maíz entre otros, los cuales están siendo afectados por la apertura económica.

Desde el punto de vista económico, una característica común a todos los pequeños productores agrícolas del país, es la baja participación en el precio final de los productos, fenómeno que se destaca como una de las principales causas de su pobreza. Esta situación se debe a que estos productores no participan en la mayoría de las etapas del proceso de acumulación y retención de riqueza generada a través de las distintas actividades económicas que se desarrollan alrededor del proceso producción-consumo.

Diferentes autores⁴ concuerdan en destacar cuatro puntos donde se presentan los mayores niveles de acumulación. Estos son: producción primaria, distribución de insumos, comercialización y agroindustria. El porcentaje de participación de cada una de estas instancias en el precio pagado por el consumidor depende de la naturaleza del producto, su tecnología de producción, procesamiento y transformación agroindustrial a que es sometido y del sistema de comercialización a través del cual llega hasta el consumidor final.

Por ejemplo, en el caso del arroz en Colombia, los técnicos del Col/87/003 (op. cit.) encontraron que de \$100 pagados por el consumidor final, solamente el 17% regresa al productor, el 28% se queda en el agregado de insumos y el 55% restante corresponde al procesamiento y comercialización del arroz.

En USA, en el sector de los granos, los productores sólo retienen el 17%. los insumos el 19%, mientras que al manejo postcosecha y a la comercialización corresponde el 64% del valor final (idem op.cit).

En general, se puede afirmar que un poco más del 80% del valor final de los productos agropecuarios corresponde a la remuneración de factores externos al predio.

⁴/ Véase Estructura de Pobreza en el Agro. E.P. Giovenardi. Proyecto Col/87/003 PRUD. Bogotá 1990.

Todo esto con el fin de anotar que no será posible lograr adecuadas metas de desarrollo rural, sino se invierten los términos del proceso de generación, acumulación y retención de riqueza, en el sentido de propiciar el desarrollo de empresas rurales de propiedad de los productores, que controlen los mayores puntos posibles de generación de riqueza más allá de la simple producción primaria, como en efecto sucede con los productos de la agricultura comercial (arroz, algodón, palma africana, etc.), en los cuales los productores desarrollan empresas complementarias a través de las cuales procesan y comercializan sus productos.

El problema que se tiene con los pequeños y medianos productores del país, de cualquiera de las tres áreas rurales anteriormente descritas, es que concurren individualmente al mercado con sus productos (generalmente en el mismo estado en que son cosechados) por los cuales reciben precios que no les garantizan ingresos para poder retener y acumular excedentes económicos. Este problema será inevitable mientras persistan las causas del mismo como son:

- a. La atomización de los productores y los bajos volúmenes por unidad de explotación.
- b. La sobreoferta o escasez estacionales, cuyo principal efecto es la inestabilidad de los precios.
- c. La irregularidad en la calidad de la producción como consecuencia de la diversidad de semillas y prácticas culturales.
- d. La concentración del mercado demandante representado principalmente por intermediarios que dominan la condición del mercado e imponen los precios (como en efecto sucede en las centrales mayoristas de abastecimiento).
- e. Bajos o nulos procesos de organización empresarial de los productores para enfrentar el mercado, lo cual se refleja en la ausencia de niveles de integración tanto verticales como horizontales, a partir de los cuales se pueda regular y planificar la producción y controlar el acceso al mercado en forma diversificada.

Recientes evaluaciones del desarrollo rural en Colombia⁵ concuerdan en destacar que el sistema de comercialización no muestra los signos de mejoramiento esperados, a pesar de los esfuerzos hechos por el Estado. Esto amerita revisar las estrategias e instrumentos tradicionalmente empleados.

⁵ - Errazuris M. et.al. Evaluación de Impacto del Programa DRI. Huila 1991. Boyacá y Santander 1992.

- Arango H. et.al. Una Nueva Visión de la Economía Campesina. 1991.

• Rojas J.M. et.al. Poder Local y Reconstrucción Campesina. 1991.

Es posible afirmar que las diferentes estrategias de comercialización desarrolladas en el país durante las últimas décadas (Fondo DRI, INCORA, IDEMA, Federacafé, etc.), han tenido como común denominador la promoción, organización y consolidación de formas asociativas de productores con proyección veredal, local y aún regional, a las cuales se les ha asistido por parte del Estado con servicios de asistencia técnica, capacitación y más recientemente con transferencias de recursos para dotación de infraestructura básica de la cual carecen las áreas rurales donde predomina la producción de pequeños y medianos productores agrícolas.

A manera de hipótesis se podría argumentar que una de las fallas podría estar en la forma como se ha identificado y analizado los problemas de la comercialización rural. Por ejemplo, el énfasis que se ha dado a la agregación de volúmenes a nivel de los mercados de origen, podría estar indicando falta de claridad conceptual y conocimiento del encadenamiento y comportamiento de los mercados (locales, regionales, nacionales e internacionales), como también del desarrollo agroindustrial rural posible alrededor de los productos campesinos.

Como ejemplo de una falsa percepción de los problemas, se podría mencionar la inversión del Estado en la red nacional de centrales de abastecimiento, hecha con el argumento, entre otros, de favorecer a los pequeños y medianos productores, ya que es en dichas centrales donde ellos venden la mayor parte de su producción, pero haciendo caso omiso del comportamiento de dichos mercados, donde predominan condiciones de monopolio que los convierten en los escenarios menos aconsejables para incidir en la formación del precio, sobretodo si los productores actúan individual y aisladamente.

Ante la necesidad de revisar y ajustar los instrumentos y estrategias empleadas hasta ahora por el Estado para mejorar las condiciones de la comercialización campesina, igualmente se podría argumentar a manera de hipótesis de trabajo, que los servicios de asistencia técnica, de promoción, organización y capacitación a través de los cuales se ha brindado apoyo a medianos y pequeños productores, han carecido de un riguroso plan general de orientación, del cual debe hacer parte instancias previas como los programas de generación y transferencia de tecnología y los diagnósticos socioempresariales entre otros, a partir de las cuales se debe definir los programas de promoción, organización y capacitación y la naturaleza de la asistencia técnica.

Dada la carencia de un ordenamiento general que norme y oriente el desarrollo de estos servicios de apoyo a la comercialización, en el país no han perdurado esfuerzos de formación profesional básica y especializada, como tampoco se han mantenido los centros

de investigación y generación de tecnología⁶ los cuales en la práctica han sido reemplazados por la iniciativa de algunas entidades y profesionales que con base en una buena dosis de entusiasmo y esfuerzo, han logrado acumular conocimientos y experiencia a partir de los cuales se prestan dichos servicios de apoyo a la comercialización.

Si se miran resultados (número de empresas consolidadas en el mercado, importancia de las mismas, niveles de eficiencia alcanzado, etc.), se podría afirmar que no se da una relación aceptable entre el gasto hecho por el Estado en estos servicios y los logros alcanzados (véanse al respecto los informes de ejecución de los convenios de asistencia técnica, capacitación y organización suscritos por el Fondo DRI con FINANCIACOOP y CORFAS, entre otros).

Muchos de los resultados adversos e inesperados de la política, han llevado a que el actual modelo de desarrollo económico y social replantee la función del Estado, reduciendo su protagonismo en el mercado, eliminando para ello mecanismos como los precios de sustentación, la protección arancelaria y todo tipo de subsidios (por ejemplo el crédito de fomento).

Se dice que el cambio en las reglas del juego introducidas con el nuevo modelo de desarrollo, más que perjudicar a pequeños y medianos productores, los puede beneficiar, pues la mayoría de los mecanismos del Estado en el pasado estaban orientados a favorecer a la agricultura comercial.

Por el contrario, se argumenta que si se resuelven problemas de tecnología, capital y acceso a los factores de producción y que si como consecuencia de la apertura, se disminuyen los costos de producción y comercialización, los pequeños y medianos productores mejorarán su eficiencia y se consolidarán en el mercado nacional y eventualmente podrán acceder al mercado internacional.

3. NUEVA POLÍTICA DE COMERCIALIZACION RURAL

En concordancia con los Decretos de modernización del Estado, en particular el Decreto 2132 del 29 de diciembre de 1992, con los postulados del nuevo modelo de desarrollo económico y social y con el más reciente documento CONPES sobre desarrollo rural (documento preliminar de noviembre de 1992), se requiere introducir cambios y ajustes a la política de comercialización rural, particularmente a la desarrollada por el Fondo DRI en virtud de lo dispuesto en el Decreto 77/87.

^{6/} Es el caso de la corta trayectoria del ILMA (en los años 60) y del CHIMA (en los años 70), del IIT (recientemente desaparecido) o del Programa de Agroindustria de la Federación de Cafeteros, entre otros.

Una nueva estrategia de comercialización rural debe fundamentarse en lo siguiente:

- a. Los cambios institucionales, conceptuales, programáticos y operativos que introducen los decretos de modernización del Estado (diciembre de 1992), que entre otros aspectos profundizan el proceso de descentralización político-administrativa del país, simplifican y agilizan la función del Estado y consolidan el sistema de cofinanciación (Decreto 2132) que se venía desarrollando en virtud del Decreto 77/87.
- b. Los nuevos lineamientos de política agraria concordantes con el actual modelo de desarrollo económico y social del país cuyo objetivo fundamental es darle un mayor dinamismo a la producción agropecuaria a través del aumento de la eficiencia y la productividad mediante la modernización y capitalización del sector.

En el nuevo marco de política, se reorienta la intervención del Estado haciéndola más selectiva y dejándole al sector privado un mayor campo de acción y capacidad de liderazgo. Se plantea que el Estado debe concentrar sus recursos de inversión en la ejecución de programas con claras posibilidades de aumentar la productividad y competitividad de los productores del agro en el marco de la apertura económica.

- c. La recontextualización de la función de la comercialización rural en el desarrollo, en forma tal que permita superar el tradicional dualismo caracterizado por un sector desarrollado y otro atrasado. Un nuevo enfoque debe permitir que la comercialización de pequeños y medianos productores se modernice y desarrolle bajo parámetros de eficiencia económica con claros beneficios para los productores (incremento del ingreso).

3.1. La Modernización del Estado y el Sistema de Cofinanciación

De acuerdo con el modelo de desarrollo adoptado desde 1990 y en virtud del artículo 20 transitorio de la Constitución Nacional de 1991, el Gobierno Nacional adelantó en 1992 la reforma administrativa de mayor trascendencia que se ha dado en el país desde 1968. Dicha reforma está orientada fundamentalmente a la modernización del Estado y como consecuencia a la privatización o liquidación de empresas oficiales ineficientes.

Con base en la mencionada reforma fueron reestructurados la mayoría de los ministerios y sus entidades adscritas o vinculadas, muchas de las cuales fueron convertidas en empresas industriales y comerciales del Estado (entes jurídicos regidos fundamentalmente por el derecho privado). Respecto al sector agropecuario, las entidades adscritas o vinculadas al Ministerio de Agricultura objeto de reestructuración o de algún tipo de modificación fueron: el Fondo DRI (Dec. 2132), el HIMAT (Dec. 2135), El IDEMA (Dec. 2136), el INCORA (Dec. 2137), la Caja de

Crédito Agrario (Dec. 2138), VECOL (Dec. 2139), las Centrales de Abasto (Dec. 2140), el ICA (Dec. 2141), Almagrario (Dec. 2142), Corfipesca (Dec. 2143) y Emcoper (Dec. 2144). Habría que agregar el SENA (Dec. 2149), adscrito al Ministerio de Trabajo, dado su objetivo de promover y apoyar el desarrollo tecnológico de los sectores productores mediante la dirección, orientación y coordinación de redes encargadas de impartir formación profesional integral y prestar servicios tecnológicos, aspectos éstos que abren grandes posibilidades para la comercialización y la agroindustria.

Del análisis del conjunto de decretos citados se deduce que el Estado deja de participar en las empresas que de una u otra forma intervienen en la comercialización (Central de Abasto, Emcoper, Almagrario, etc.), a excepción del caso del IDEMA (empresa industrial y comercial del Estado vinculada al Ministerio de Agricultura), cuyo objetivo es contribuir al adecuado abastecimiento de productos básicos de origen agropecuario y promover la modernización y normal funcionamiento de los mercados de dichos productos en las zonas marginales del país. Para tal efecto podrá comprar cosechas de granos en dichas zonas, importar y distribuir alimentos básicos y conservar existencias de seguridad alimentaria de dichos productos.

En la medida en que el IDEMA se organiza como una empresa industrial y comercial del Estado, con patrimonio propio y autonomía administrativa, es de esperarse que sólo intervendrá en el mercado en circunstancias en que recupere sus inversiones y capital de trabajo y que ante situación de riesgo de pérdidas operacionales y comerciales por problemas de orden social y de extrema marginalidad, lo hará con recursos específicos asignados por el Estado. Es decir, que las posibilidades de intervención del IDEMA como agente del Estado para el fomento y modernización de la comercialización se reduce ostensiblemente.

Además de la intervención a través del IDEMA, el Estado solamente plantea la cofinanciación de la comercialización, incluida la poscosecha a través del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural - DRI, de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 2132/92.

En efecto, el Decreto 2132 que crea el Sistema Nacional de Cofinanciación (conformado por el FIS, el Fondo DRI y el Fondo de Cofinanciación de la Infraestructura Vial y Urbana), establece como objetivo del Fondo DRI, cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión en las áreas rurales, en especial en áreas retrasadas. Dentro del conjunto de actividades cofinanciables está la comercialización, incluida la poscosecha, de acuerdo con los programas y proyectos que presenten las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), en concordancia con los procedimientos, mecanismos y condiciones que diseñe el Comité Interfondos previsto como el órgano coordinador del Sistema Nacional de Cofinanciación.

Conviene anotar que dentro de las funciones asignadas al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural - DRI, están las asignadas por la Ley en materia de cofinanciación al Fondo de Desarrollo Rural Integrado (Decreto 77/87 y complementarios).

Igualmente es necesario precisar que dentro del conjunto de funciones comunes al Sistema Nacional de Cofinanciación, la Junta Directiva del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural - DRI deberá:

- a. Adoptar en coordinación con el Ministerio de Agricultura, la política de apoyo y asesoría a las entidades territoriales en las actividades de formulación, preparación, evaluación y tramitación de los programas y proyectos.
- b. Organizar (en concordancia con el artículo 343 de la Constitución Política), los sistemas y procedimientos para efectuar el seguimiento y la evaluación posterior de los programas y proyectos financiados.
- c. Adoptar los procedimientos, mecanismos y condiciones de cofinanciación diseñadas por el Comité Interfondos.
- d. Adoptar cupos indicativos de recursos según regiones, categoría de entidades territoriales, sectores, programas y proyectos, teniendo en cuenta la capacidad financiera y la eficiencia fiscal y administrativa de las entidades territoriales, la población, los niveles de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas y el grado de participación comunitaria en la financiación y ejecución de los programas y proyectos.
- e. Aprobar los programas y proyectos objeto de cofinanciación y el monto respectivo, con sujeción a las condiciones técnicas, financieras e institucionales establecidas.
- f. Autorizar la celebración de los respectivos convenios de cofinanciación con las entidades territoriales cuyos programas y proyectos han sido seleccionados.
- g. Definir el porcentaje de los recursos del Sistema de Cofinanciación que se destinará a financiar el diseño de programas o proyectos, o a la realización de estudios de preinversión, cuando las entidades territoriales demuestran no estar en capacidad de sufragar su costo.

De otra parte, el Decreto 2132 establece otras normas generales sobre el mecanismo de la cofinanciación que es conveniente destacar:

- a. A través de los Fondos de Cofinanciación se ejecutarán todos los recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación para apoyar la ejecución de programas y proyectos definidos y aprobados por las entidades territoriales, sin perjuicio del

régimen de transferencias de que tratan los artículos 356 y 357 de la Carta y del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social).

En estas condiciones los recursos nacionales de cofinanciación tienen carácter complementario, es decir, que es indispensable la concurrencia de recursos de las entidades territoriales.

- b. Con el fin de que la comunidad participe en la asignación de los recursos y en el control y vigilancia de los programas y proyectos aprobados, los municipios organizarán un sistema de participación comunitaria; por ello se prevé que los programas y proyectos que sean objeto de cofinanciación pueden comprender los recursos para preinversión y desarrollo institucional, incluida la organización y participación comunitaria que ellos requieran.
- c. Con respecto al manejo de los recursos de cofinanciación, se determina que el mismo será a través de contratos fiduciarios, con cargo a los cuales se celebrarán los convenios de cofinanciación con las entidades territoriales. Estos convenios se sujetarán a la naturaleza de contratos fiduciarios que corresponde a la contratación entre particulares, por lo tanto los convenios no requieren de registros y apropiaciones presupuestales distintos de aquellos que se hayan efectuado para el contrato de carácter fiduciario.
- d. A nivel regional, los Fondos de Cofinanciación apoyarán técnica y financieramente a los departamentos y distritos, para la creación de una unidad especializada en las oficinas de planeación, encargada de la promoción, coordinación, apoyo, asesoría y evaluación de los programas y proyectos.

De acuerdo con la reglamentación que para tal efecto adopte la Junta Directiva del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural -DRI, la unidad especializada podrá aprobar autónomamente proyectos presentados por las entidades territoriales.

3.1.1. Interpretación de las normas

Con el propósito de destacar los principales cambios o nuevos conceptos relacionados con el mecanismo de cofinanciación, es necesario confrontar los Decretos 2132/92 y 77/87. Aunque lo dispuesto rige para el conjunto de actividades de inversión rural, en estas notas se entiende que corresponden a la comercialización.

En primer lugar conviene anotar que mientras el Decreto 77/87, definía como principal ejecutor de los programas y proyectos del Fondo de Desarrollo Rural Integrado - DRI, al municipio, el Decreto 2132/92 determina que todas las entidades territoriales pueden presentar programas y proyectos cofinanciables. Es claro el espíritu del Decreto 2132/92 de consolidar al departamento

como la principal célula territorial, a partir de la cual se debe desarrollar el mecanismo de la cofinanciación del desarrollo. Por ello se crean las unidades especializadas en cada departamento y se suprimen las Direcciones Regionales del Fondo DRI.

El Decreto 2132/92 confirma el carácter de complementariedad que tienen los recursos de cofinanciación, por cuanto para su asignación y transferencia es indispensable la concurrencia de recursos que aporten las entidades territoriales y agrega que los organismos, dependencias y entidades nacionales no podrán participar en la ejecución de los programas y proyectos cofinanciables. Al respecto El Fondo DRI, en virtud del Decreto 77/87, tiene plenamente definido el mecanismo de la cofinanciación, a través del cual le exige a los municipios y comunidades beneficiarias el aporte de recursos propios de acuerdo con la matriz de cofinanciación determinada en el documento DNP-2362-UDA/88 y en el Reglamento Operativo del PDIC. Antes de cualquier desembolso se debe haber suscrito un convenio de cofinanciación, anexo al cual debe evidenciarse el origen y disponibilidad de los recursos de cofinanciación.

Es importante destacar que el Decreto 2132/92 define el concepto de la transferencia de recursos que se hace a través del mecanismo de la cofinanciación, tal como lo ha venido aplicando el Fondo DRI, en el sentido de determinar que todos los bienes que se adquieran en desarrollo de proyectos o programas cofinanciados, pertenecen a quien haya accedido al mecanismo de la cofinanciación, incluidas las organizaciones comunitarias, según las condiciones definidas en el respectivo proyecto o programa.

Esta referencia expresa a que las organizaciones comunitarias pueden acceder a la pertenencia de los bienes que ellas han cofinanciado, abre grandes posibilidades para los proyectos de comercialización y agroindustria. En efecto, varios son los aspectos que diferencian a los proyectos de comercialización de los demás proyectos de desarrollo rural. En primer lugar, los proyectos de comercialización se han concebido como proyectos productivos, rentables, de interés del sector privado (empresas asociativas de los productores), que deben permitir la generación, retención y acumulación de excedentes económicos.

Es una concepción que trasciende la actitud asistencialista tradicional con que el Estado ha pretendido apoyar la comercialización rural. En los proyectos de comercialización, al mecanismo de cofinanciación se le ha dado el carácter de capital semilla o de apalancamiento de la gestión comercial de las empresas asociativas. Esta, entre otras, ha sido la razón para que los bancos financiadores del PDIC que ejecuta el Fondo DRI, no hayan declarado hasta ahora elegible dicho componente. Se contraargumenta que para tal efecto se debe utilizar el crédito, lo cual equivale a desconocer la naturaleza de la inversión en equipamiento básico de apoyo a la comercialización rural (de baja rentabilidad y por ende de poco interés para el sector privado)

y las condiciones de las áreas rurales colombianas carentes de inversión social y productiva.

Lo que se ha hecho hasta ahora con las inversiones en infraestructura física de apoyo a la comercialización (obras civiles fundamentalmente), producto de los convenios de cofinanciamiento entre el Fondo DRI y los municipios, es entregarlas a las empresas asociativas conformadas por pequeños y medianos productores a través de contratos de comodato con el compromiso de mantener las instalaciones en buen estado y pleno funcionamiento.

Este mecanismo de solución para el usufructo de dichas inversiones, puede estar causando limitaciones al desarrollo de los proyectos de comercialización, pues de una parte ha permitido que los municipios hayan adquirido un protagonismo inesperado (por el poder político que de allí se deriva) en la iniciativa de los proyectos y de otra, ha podido actuar en detrimento del necesario liderazgo de las organizaciones empresariales de pequeños y medianos productores. Esto es evidente en la mayoría de los proyectos ejecutados hasta la fecha por parte del Fondo DRI, los cuales presentan serias deficiencias de organización empresarial alrededor de los mismos⁷.

Al establecer el Decreto 2132/92, que los bienes adquiridos con los recursos de cofinanciación pueden pertenecer a las organizaciones comunitarias, se podrá resolver uno de los principales problemas de los pequeños y medianos productores, como es la carencia de garantías reales para los préstamos que ellos requieren para financiar el capital de trabajo de las empresas.

De otra parte, esta misma posibilidad de capitalizar a las organizaciones empresariales de pequeños y medianos productores, permitirá remover los obstáculos al proceso de acumulación al cual no tienen acceso buena parte de la población rural, en la medida en que con la pertenencia de los bienes cofinanciados, será posible superar el postulado de que los pobres son pobres porque sus condiciones de producción no les permite más que reproducir su pobreza.

Esta nueva alternativa seguramente permitirá rediseñar la tradicional concepción de organización empresarial de los pequeños y medianos productores, tal como se plantea en otro aparte de este documento.

En el mismo sentido, conviene resaltar las grandes expectativas que se abren con el Decreto 2132/92, al establecer que la cofinanciación de la comercialización incluye la postcosecha. Al respecto, será necesario definir el alcance de este término para

^{7/} Véase al respecto la ayuda memoria de los seminarios de evaluación de los proyectos regionales de comercialización realizados entre septiembre de 1992 y marzo de 1993.

los efectos de la cofinanciación.

Una concepción tradicional de la postcosecha desde el punto de vista tecnológico, generalmente la ha circunscrito al conjunto de actividades o funciones físicas de la comercialización tales como el acopio, el almacenamiento, la selección y clasificación, el secamiento, el empaque, el transporte y el procesamiento y transformación agroindustrial.

Bajo otros supuestos, generalmente de carácter económicos o en estrategias de desarrollo, a la postcosecha se le relaciona con la agroindustria, entendida ésta como el conjunto de actividades económicas relativas al procesamiento y transformación a que son sometidos los productos de origen agropecuario desde la producción hasta el consumo final de los mismos.

Dada la amplitud de este concepto, con fines prácticos se ha convenido en diferenciar grados en la agroindustria. Así, la agroindustria grado 0 (cero) hace relación al conjunto de actividades de procesamiento y transformación primarias a que es sometido un producto en el proceso de distribución y venta, sin que se cambien sus condiciones físicas y químicas, es decir, sin que se de un proceso de transformación industrial que implique modificaciones de las características organolépticas de los productos.

En la medida en que se presenten etapas sucesivas de transformación industrial del producto que generalmente dan origen a productos que constituyen materias primas de otros procesos, se habla de agroindustria grado 1, 2, etc.

De acuerdo con los desarrollos logrados por el Fondo DRI en virtud del Decreto 77/87 y de la forma como fue concebido el componente de comercialización dentro del PDIC, los recursos de cofinanciación se reducen a cofinanciar la infraestructura física y el equipamiento básico que requieren los proyectos de comercialización, en concordancia con los gastos elegibles aceptados por los bancos prestamistas del PDIC.

En este sentido, el Fondo DRI plantea que en aquellos proyectos donde se aborden procesos agroindustriales, el criterio a tener en cuenta para la cofinanciación es que sólo se cofinanciará la maquinaria y equipo que requieren aquellos procesos de transformación primaria o de grado cero. Este criterio excluye la posibilidad de cofinanciar con recursos provenientes del Fondo DRI, la adquisición de maquinaria y equipo agroindustriales necesarios para obtener productos finales que vayan directamente al consumidor (agroindustria grado 1 y 2).

Igualmente, es conveniente anotar que no es posible cofinanciar con cargo a los recursos del Fondo DRI el capital de trabajo y los gastos administrativos que requieren los proyectos regionales de comercialización.

En esencia, la actitud que ha prevalecido es destinar los recursos de cofinanciación para la comercialización de los productos en su estado natural (proyectos de compra-venta), restándole posibilidades a las actividades extraprediales que se pueden derivar de los procesos agroindustriales rurales, consideradas estratégicas para diversificar las fuentes de empleo e ingresos en el sector rural.

Los bancos prestamistas del PDIC argumentan que el Estado no debe destinar recursos de cofinanciación (y de hecho plantean que no los reembolsan) a las actividades de postcosecha, en la medida en que dichas actividades están estrechamente relacionadas con la parte comercial de los proyectos, lo cual solamente debe ser responsabilidad del sector privado vinculado al mismo (empresas asociativas de pequeños y medianos productores). Para tal efecto el sector privado debe aportar recursos propios o de crédito.

Bajo estas reglas de juego se están desarrollando algunos proyectos de carácter agroindustrial, pero en forma muy lenta y sin resolver aún los aspectos de administración y gestión comercial en cuanto a la propiedad, permanencia en el tiempo y usufructo de la inversión hecha por el Estado (Fondo DRI, municipios y departamentos).

La forma como se ha convenido en desagregar las inversiones de un proyecto de comercialización, las cuales por su naturaleza evolucionan en el tiempo integralmente a procesos cada vez más complejos (por ejemplo hacia cadenas agroalimentarias), genera dificultades de programación, control y seguimiento, lo cual se podría evitar si el componente se maneja con un criterio más amplio, en el sentido de que a través del mecanismo de la cofinanciación se pueda adelantar todo el conjunto de inversiones básicas para asegurar el logro del objetivo de cada proyecto.

Ahora bien, como son proyectos rentables que permiten recuperar las inversiones, lo más aconsejable es plantear como alternativa, que se entregue el conjunto de las inversiones a las empresas asociativas a través de contratos de compra-venta con adecuadas condiciones de amortización y no por medio de los acostumbrados contratos de comodato o arriendo, que no resuelven los problemas de capitalización de los campesinos.

Por todo lo anterior, es conveniente que antes de reglamentar el Decreto 2132/92, se disponga de suficientes elementos de juicio de la forma como se deberían manejar los recursos de cofinanciación en proyectos productivos de interés privado como los de comercialización.

3.2. Política Agraria y de Desarrollo Rural

Dentro del propósito de recontextualizar la comercialización y agroindustria rurales en el marco general del desarrollo rural del país, es necesario tener en cuenta, además de la reforma institucional y operativa derivada del plan de modernización del

Estado, la política agraria y de desarrollo rural del gobierno nacional, definida en el marco del actual modelo de desarrollo económico y social.

Tal como se anotó anteriormente, en el país desde el año 1990 se viene aplicando un nuevo modelo de desarrollo económico y social de carácter macroeconómico, con metas de crecimiento general y de desarrollos regionales a través de inversiones estratégicas y no por sectores como fue la costumbre por más de cuatro décadas.

En consecuencia, el actual plan de desarrollo plantea inversiones con gran efecto multiplicador en actividades estratégicas, como es el caso de la adecuación de tierras (riego, drenaje y control de inundaciones) y la generación y transferencia de tecnología.

Con el cambio del modelo se le resta importancia al tradicional protagonismo del Estado en los procesos productivos y se argumenta que deben ser las fuerzas del mercado (sector privado), las responsables de la dinámica económica frente a la cual el Estado se compromete a mantener condiciones estables de carácter fiscal (equilibrio presupuestal), monetarias (tasa de cambio real) y control de la inflación.

En concordancia con lo anterior, no se dispone de un plan específico de desarrollo del sector agropecuario. La política sectorial se fundamenta en una serie de principios generales que apuntan a la modernización, privatización e internacionalización de la economía. La estrategia sectorial plantea aumentar la eficiencia y productividad mediante la modernización y capitalización del sector y la atención a sectores vulnerables como los pequeños y medianos productores a través de dotación de infraestructura física, de servicios y de apoyo a la apertura de nuevos mercados externos.

En la práctica, lo que ha venido ocurriendo desde 1990 es que con base en estos principios generales de política, se ha tomado una serie de medidas específicas tales como eliminación de subsidios, reestructuración institucional del sector y la creación de mecanismos o instrumentos específicos, como las franjas de precios orientadas a proteger los productos transables frente a fluctuaciones irregulares de los precios internacionales y programas de refinanciación de créditos vencidos como consecuencia de problemas de mercados (caída del precio del café y el algodón) o de fenómenos naturales que han afectado las cosechas (fenómeno del niño), etc.

Con respecto al desarrollo rural campesino, el documento CONPES Borrador Preliminar que circuló al final del año 1992, seguramente será objeto de una redefinición de acuerdo con el texto de los decretos de modernización del Estado del mes de diciembre de 1992. Pero lo más probable es que los objetivos, orientación, estructura y dirección general previstas en el mismo se mantengan. Una síntesis apretada de los principales elementos de dicha política es la siguiente:

3.2.1. Crédito Agropecuario

El Estado plantea consolidar a FINAGRO como el único mecanismo de crédito del sector agropecuario, a pesar de que los pequeños y medianos productores tienen muy poco acceso a dichos recursos. La política general de FINAGRO es igualar la tasa de interés a las del mercado, lo mismo que la eliminación de cupos o asignación de recursos por actividad o tipos de usuarios. Esto obviamente traerá dificultades adicionales para pequeños y medianos productores.

No obstante, la política del Estado plantea revisar las condiciones actuales del crédito para los campesinos en cuanto a compra de tierra, riego, adecuación predial, compra de maquinaria, comercialización, manejo postcosecha, obras complementarias y servicios a la producción, con el fin de superar las barreras que actualmente encuentran los campesinos. Igualmente se plantea mejorar las condiciones del redescuento para los intermediarios financieros y poner a funcionar el Fondo Agropecuario de Garantías - FAG, con el objeto de vincular como usuarios del mismo a los pequeños productores que no poseen las garantías reales que les exigen los intermediarios financieros.

Finalmente, un elemento central de la política de crédito es la recuperación de la Caja de Crédito Agrario desde el punto de vista financiero y operativo, para lo cual el Estado plantea mecanismos de capitalización y la correspondiente reestructuración administrativa.

3.2.2. Desarrollo Tecnológico

Las acciones pertinentes están orientadas a lograr el mejoramiento de la competitividad y rentabilidad de la economía campesina, generando y difundiendo tecnologías adecuadas que reduzcan costos de producción, racionalicen el uso de los insumos y amplíen las alternativas de producción de especies promisorias.

Las entidades de investigación evaluarán la oferta tecnológica disponible de especies promisorias, para seleccionar aquellas que entran a resolver limitantes de producción de las unidades campesinas. Estas especies tendrán prioridad en la asignación de recursos para desarrollar la investigación básica y aplicada y la transferencia de tecnología a nivel municipal. Para tal efecto se apoyará con recursos de cofinanciación la creación de las UMATAS y las CRECED, buscando de esta forma consolidar el proceso de descentralización.

3.2.3. Reforma Agraria

La actual política busca facilitar el acceso a la propiedad de la tierra por parte de campesinos pobres, promoviendo la venta directa por parte de los propietarios, pero conservando el INCORA las funciones tradicionales de compra directa o expropiación cuando ello fuere aconsejable. Se plantea otorgar un subsidio

directo a campesinos sin tierra o trabajadores permanentes o temporales del campo, para la compra de tierra equivalente al 50% del valor de una UAF. Dicho subsidio será administrado por el INCORA para asegurar la amortización de la deuda contraída por los campesinos.

4. Adecuación de Tierras

La adecuación de tierras está definida como una de las inversiones prioritaria en el Plan de Desarrollo Económico y Social - La Revolución Pacífica (1990-1994). Específicamente se busca reactivar las inversiones en pequeños sistemas de riego, por lo tanto antes de seis años se espera construir y operar aproximadamente 850 proyectos para beneficiar con riego 60.000 Has y 43.000 pequeños productores. El costo de este programa estimado en US \$196 millones está actualmente plenamente financiado.

La población objetivo del programa de pequeña irrigación, es aquella donde predomina la economía campesina. Cuando los beneficiarios sean pequeños productores, el Estado otorgará un subsidio directo equivalente al 50% de la inversión, correspondiéndole a la comunidad cofinanciar el otro 50%. En estos casos el área con riego por productor no podrá ser superior a 2,5 Has.

Para facilitar la participación de los usuarios en la financiación de los proyectos, se dispondrá de una línea de crédito en FINAGRO para financiar hasta el 100% de los aportes que le corresponda a la comunidad.

5. Comercialización

El documento CONPES en mención, plantea que para contribuir al aumento del ingreso real de los productores, las acciones del Estado en materia de comercialización buscan modernizar los canales de comercialización, lograr mayor transparencia en la formación de los precios y mejorar las condiciones de abastecimiento y calidad de los alimentos y materias primas provenientes del sector campesino. Para ello se reasignarán las funciones del Estado permitiendo un mayor juego de las fuerzas del mercado.

La política de comercialización se fundamenta en las siguientes acciones:

a. Promoción empresarial, organización y capacitación.

Se busca mejorar la capacidad de negociación de pequeños y medianos productores a través de empresas asociativas, las cuales tendrán una línea de crédito en FINAGRO y recursos de cofinanciación pero asignados con criterio de integralidad. Por lo tanto no se continuará con la financiación parcial por componentes como tradicionalmente ha sucedido.

b. Infraestructura de comercialización.

A través del mecanismo de cofinanciación se apoyará a las administraciones municipales para dotación de infraestructura de comercialización, teniendo en cuenta las necesidades de los mercados.

c. Acción del IDEMA y privatización de las centrales de abastecimiento.

El IDEMA ampliará su capacidad de almacenamiento, adecuación y manejo de productos agrícolas en zonas marginales. Las empresas del Estado que tengan acciones en las centrales mayoristas de abastecimiento venderán en el transcurso del año 1993 todas las acciones al sector privado, principalmente a empresas asociativas de productores.

d. Tecnología Poscosecha.

Se diseñará un Programa Nacional de Tecnología Poscosecha para modernizar las prácticas de manejo, posproducción, empaque, transporte y distribución que redunden en la disminución de pérdidas físicas poscosecha. La transferencia de ésta tecnología se incluirá en el Programa Nacional de Transferencia de Tecnología y se coordinará a través del SINTAP.

e. Sistema de información de precios y mercados.

Con el fin de apoyar las decisiones de siembra, compra, venta y flujo nacional y regional de cosechas, se pondrá en marcha el sistema de información de precios y análisis de mercados, el cual proveerá información oportuna, confiable y suficiente para la toma de decisiones del sector privado y del Estado.

2.6. Desarrollo agroindustrial

Para el logro de los objetivos de desarrollo rural campesino, es fundamental el estímulo al desarrollo de industrias ubicadas en zonas rurales o centros urbanos pequeños, que permitan generar ingresos y empleo fuera del predio, mejorando las condiciones de vida de la familia campesina.

Para tal efecto se seguirán dos estrategias:

- a. Fortalecer las agroindustrias que ya están compitiendo en el mercado.
- b. Promover la creación y el apoyo de nuevas industrias que surjan en las áreas de economía campesina.

Para el desarrollo de estas estrategias será necesario definir líneas de crédito y programas de generación y transferencia de tecnología.

3.2.7. Infraestructura física

En las condiciones actuales de apertura, es indispensable impulsar la ejecución de proyectos tanto de conservación y mejoramiento de las redes viales existentes, como de construcción de nuevas vías.

Siguiendo los lineamientos de política de descentralización, la responsabilidad de los proyectos será de las entidades territoriales, las cuales contarán con el apoyo técnico y la cofinanciación del Fondo DRI y de FINDETER.

3.2.8. Medio Ambiente

Desde el punto de vista del desarrollo rural campesino, el Plan de Acción Forestal contempla acciones relacionadas con el manejo de microcuencas y de reforestación. Las actividades se orientarán al establecimiento de plantaciones forestales y agroforestales que satisfagan la demanda de los campesinos por leña y madera y permitan aumentar sus niveles de ingreso y la recuperación de suelos. Adicionalmente, se trabajará en áreas de amortiguación de parques nacionales donde predomina población campesina y en frentes de colonización.

Igualmente se diseñará un plan de transferencia de tecnología que le permita a las comunidades hacer un manejo adecuado de las microcuencas de acueductos veredales y municipales.

4. PROPUESTA

De lo anteriormente descrito se deduce que el nuevo modelo de desarrollo económico y social del país, la profundización del proceso de descentralización político administrativo y la creación del Sistema Nacional de Cofinanciación a través del decreto 2132/92, ameritan una recontextualización del componente de comercialización en la perspectiva de lograr un desarrollo rural integral y sostenido.

Para ello será necesario revisar y replantear la tradicional función del Estado en la comercialización rural, los mecanismos utilizados, los procesos de asignación de recursos, los niveles de gestión y toma de decisiones, el desarrollo institucional de soporte del componente (incluidas las ONG, cooperativas, y demás formas de derecho privado), el protagonismo que han tenido pequeños y medianos productores y en general todos aquellos aspectos tradicionalmente empleados, con el fin de introducir los correctivos necesarios que permitan mejorar la eficiencia operacional y económica de la comercialización rural, particularmente en cuanto tiene que ver con el incremento del ingreso de los productores.

4.1. Marco Conceptual

Ante la persistencia de los problemas de la comercialización rural, es necesario plantear nuevos enfoques de análisis y gestión, no solo en términos de los objetivos y estrategias, sino de los instrumentos tradicionalmente utilizados en el sentido de abordar espacios más amplios y otras condiciones determinantes en el comportamiento de los mercados, como son los que se derivan de los mercados terminales, ya que hay consenso en destacar que la tradicional estrategia orientada a la agregación de volúmenes en los mercados de origen y el manejo de los mismos a través de pequeñas asociaciones de productores, se encuentra agotada.

En estas circunstancias se propone que los proyectos de comercialización rural partan de un claro reconocimiento de la posibilidad de insertarse en el mercado de los grandes centros de consumo, ya sea a través de acuerdos o convenios comerciales con empresas de reconocida experiencia (comercializadoras de alimentos y agroindustrias) o creando nuevas empresas donde pequeños y medianos productores participen como socios capitalistas.

La idea central es propiciar el desarrollo del complejo agroalimenticio a partir de las señales del mercado nacional e internacional vinculando al mismo, a los productores rurales, ya sea a través de procesos de integración horizontal (vía convenios o acuerdos comerciales) o de desarrollos productivos integrados, donde pequeños y medianos productores puedan acceder a la participación accionaria de las empresas que se conformen para operar el complejo agroalimentario.

En este sentido, los avances logrados en la Fase III del Fondo DRI, en cuanto a organización empresarial, agregación de volúmenes y dotación de infraestructura física, desarrollada con base en la concepción de los proyectos regionales de comercialización^B deben evolucionar a estadios superiores, particularmente en cuanto a su vinculación a los mercados terminales nacionales y hacia el comercio internacional. Para ello, se deben evaluar las posibilidades de ensanchar aquellos proyectos exitosos, pero dentro de la perspectiva de la cadena agroalimentaria, en especial en cuanto a las opciones agroindustrial y de distribución de los productos.

Como se sabe, la mayor parte de los proyectos regionales de comercialización, programados por el Fondo DRI a partir de 1990, han enfrentado todo tipo de dificultades (de organización, de cofinanciación, de gestión, etc) que los tienen desfasados en

^{B/} El espacio regional se define en torno a aquellos municipios o localidades de un mayor desarrollo relativo en los cuales se configuran las relaciones de intercambio y el encadenamiento de los mercados locales, regionales, terminales y se concibe como el ámbito más adecuado para identificar, formular y ejecutar proyectos rurales de comercialización, ya que la visión regional apunta a economías de escala en la agregación de productos y en el dimensionamiento de la infraestructura física y agroindustrial.

cuanto a las metas previstas. Las nuevas circunstancias del país, hacen aconsejable un ajuste en la formulación de dichos proyectos, buscando en primer lugar su consolidación a nivel regional y luego su inserción en los mercados terminales.

El ajuste propuesto en la formulación, debe entre otros aspectos, asegurar la vinculación de los proyectos regionales con los mercados terminales a través procesos de integración horizontal o vertical con empresas exitosas en la comercialización de alimentos. Sin este requisito, no es posible asegurar que los esfuerzos de organización e intervención local y regional de los proyectos tengan el impacto esperado en el incremento del ingreso de los productores.

Se trata por lo tanto de impulsar, a partir de las experiencias exitosas⁹, una estrategia comercial que permita desarrollar los postulados de la eficiencia en la comercialización agropecuaria, como son la agregación competitiva de volúmenes, la obtención de economías de escala en la infraestructura física y en el transporte y la reducción de pérdidas físicas poscosecha a través del mejoramiento de los procesos de empaque, selección, clasificación y transformación agroindustrial.

La redefinición de las acciones a través de proyectos de inversión en la comercialización rural, debe tener como punto básico de partida, el análisis y reconocimiento de los mercados, con el fin de precisar objetiva y estratégicamente los diferentes ámbitos y niveles de intervención y en consecuencia los necesarios procesos de integración empresarial (mercados terminales, regionales y locales). Con ello se espera lograr adecuados niveles de racionalidad económica, que permitan de una parte acortar los canales de comercialización y de otra una mayor participación de los productores en los puntos de generación y acumulación de excedentes económicos.

Para ello será necesario como condición "sine qua non", la promoción y creación de empresas comerciales de propiedad de los pequeños y medianos productores, o en las cuales ellos hagan parte como socios capitalistas, cuya finalidad sea el desarrollo del complejo agroalimentario.

Con la integración empresarial alrededor del complejo agroalimentario, ya sea en forma horizontal o vertical, se busca fundamentalmente lograr la coordinación e inteligencia de mercados, en el sentido de mejorar el conocimiento e información de las condiciones en que se desenvuelve la producción y el consumo de los productos provenientes de las zonas rurales de economía campesina.

⁹ En el país es posible observar alrededor de la comercialización rural, procesos exitosos de organización empresarial de pequeños y medianos productores, tanto a nivel de programas estatales (Fondo DRI, PNR, INCORA, Fedecafé) como por fuera de los mismos. A manera de ejemplo se podrían mencionar los casos de la yuca en la costa atlántica y otras regiones del país, el leche en Mariño y Antioquia, la panela a nivel nacional, etc.

Objetivos

En términos generales, el objetivo de plantear acciones por parte del Estado y del sector privado en la comercialización rural, es estimular y apoyar procesos de producción y comercialización eficientes, que generen excedentes económicos y permitan la retención y acumulación de los mismos por parte de pequeños y medianos productores.

Para ello se requiere:

- a. Mejorar la capacidad de organización y negociación de los productores, para que dentro de un marco de competencia, participen empresarialmente en la cadena agroalimentaria a través de la cual se produce y distribuye los alimentos provenientes de la zona de economía campesina.
- b. Estimular actividades de poscosecha y procesamiento agroindustrial que redunden en alternativas adicionales de mercado para los productos campesinos y que permitan generar mayor valor agregado a los mismos. Adicionalmente, esto permitirá aumentar las fuentes de empleo e ingresos rurales.
- c. Optimizar los recursos provenientes del mecanismo de la cofinanciación, asegurando la ejecución integral del conjunto de acciones e inversiones que requieran los proyectos específicos de comercialización.
- d. Desarrollar nuevos mecanismos de concertación para la formulación y ejecución de los proyectos de inversión para la comercialización rural que permitan conciliar los intereses del Estado (nacional, departamental y municipal) y el sector privado.
- e. Modificar la tradicional concepción de los servicios del Estado tales como la asistencia técnica, organización y capacitación, información de precios e investigación, en el sentido de que los mismos surjan como resultado de diagnósticos participativos.

Con ello se espera:

- a. Fomentar la especialización regional de acuerdo con ventajas de clima, suelos, tecnología y conocimiento, experiencia y vocación de los productores.
- b. Desarrollar un nuevo modelo de intercambio, apoyado en modernos sistemas de información e inteligencia de mercados, que permitan consolidar los procesos de comercialización en las diferentes instancias, esto es a nivel regional (procesos de acopio, clasificación, empaque, procesamiento, etc) y en los mercados terminales (en cuanto a la distribución y venta).

- c. Acortar los circuitos comerciales a través de procesos de coordinación e integración de los mercados, reduciendo de esta forma intermediarios y márgenes innecesarios.
- d. Crear las condiciones para que se desarrollen y consoliden empresas modernas y de gran capacidad de gestión, de los cuales deben ser socios capitalistas los productores.

4.3. Estrategia e instrumentos

Antes que todo, es necesario advertir que es difícil concebir una estrategia de comercialización rural, que no corresponda al enfoque global aceptado por la gran mayoría de países con problemas de pobreza rural.

Ello no quiere decir que no sea posible hacer un esfuerzo para redefinir la naturaleza y alcance de los principales elementos de la tradicional concepción, particularmente cuando se tiene un nuevo contexto político e institucional. En este sentido, no es conveniente hablar de una nueva estrategia, sino de un ajuste y redefinición de la misma.

Para coadyuvar a la solución de los problemas de pobreza rural, desde el punto de vista de la comercialización, en primer lugar es necesario lograr que los pequeños y medianos productores participen en la mayor medida posible, en los puntos de generación y acumulación de riqueza propias del proceso de producción, distribución y consumo de los productos de origen agropecuario.

Para ello se requiere promover empresas o esquemas de comercialización de carácter eminentemente privado, donde participen los productores como principales accionistas de las mismas. Dichas empresas deben ser concebidas bajo parámetros claros de eficiencia y competitividad que les permita penetrar el mercado de los alimentos, en el cual sólo se subsiste si se tiene capacidad técnica, administrativa, operativa y financiera.

En este sentido, se debe lograr la evolución de las formas asociativas de base y las cooperativas promovidas por el Fondo DRI, el PNR, el Incora, Fedecafé, etc, hacia procesos de integración vertical y horizontal, sin desconocer las posibilidades de promover y desarrollar empresas a nivel local y regional (acopio, clasificación, procesamiento y empaque) y aquellas necesarias para participar en los mercados terminales (redes de distribución, agroindustria, etc).

Un elemento esencial de la estrategia es la inteligencia de mercados, a través de la cual se debe lograr en forma permanente el conocimiento del comportamiento y señales de los mercados a partir del cual se deben diseñar y crear las empresas propuestas. Para ello será necesario contar con estudios de estructura de mercado y análisis continuos del comportamiento de los mismos. Solo así será posible crear empresas por productos, por grupo de

productos o de línea amplia de productos, diseñados y orientados desde los mercados terminales pero bajo claros mecanismos de coordinación e integración hacia los ámbitos locales y regionales. Este criterio permitirá a su vez, lograr dos propósitos como son la especialización regional por productos o grupos de productos (hortalizas, frutales, tuberculos, lácteos, cárnicos, panela, etc) y la creación y consolidación de empresas modernas en los principales mercados terminales del país, que le den garantía comercial a las organizaciones de base y a las cooperativas de corte local o regional.

Igualmente, bajo esta concepción será posible mejorar los niveles de eficiencia técnica, operacional y económica, no solo a nivel de las zonas rurales sino en los mercados terminales, puesto que se reducirán los canales de comercialización y se acordarán previamente volúmenes, calidades, especificidades de presentación (clasificación y empaque) y lo más importante, se pactarán precios y condiciones comerciales que le garanticen a los productores ingresos rentables y una relativa seguridad en la producción.

En concordancia, será necesario repensar los tradicionales instrumentos empleados a través de la estrategia de comercialización rural, como son la capacitación, la organización empresarial de los productores, la asistencia técnica, el crédito, la información e investigación de precios y mercados y la cofinanciación.

Alrededor de estos instrumentos igualmente se han dado desarrollos conceptuados de carácter universal, que se han caracterizado por el excesivo protagonismo del Estado en su orientación y alcance. En el caso nuestro además han adolecido de un manejo centralista que ha impedido la conformación de cuadros idóneos a nivel regional.

Para la definición de la naturaleza, concepción y alcance de cada uno de estos instrumentos en las actuales circunstancias del país, deben mediar procesos de diagnóstico participativo y de concertación tanto a nivel local como regional, a partir de los cuales se deben identificar las necesidades reales de cada proyecto y no con base en las definiciones genéricas tradicionalmente utilizadas de dichos servicios, a partir de las cuales se formulan y programan acciones a nivel nacional sin consultar las especificidades de cada proyecto.

4.3.1. Capacitación

Los procesos de capacitación en la comercialización rural, deben deslindarse de los programas de capacitación propios del desarrollo rural y deben apuntar a resolver los principales cuellos de botella de dicha actividad como son la carencia de líderes empresariales, de profesionales intermedios (tecnólogos, y prácticos agrícolas) y de operarios debidamente capacitados en el manejo de los productos y en la operación comercial de los

mismos. Además de estos niveles, es posible que cada proyecto requiera procesos de capacitación en otros tópicos como en procesamiento agroindustrial y en inteligencia de mercados.

En cualquier caso, la capacitación que se imparta alrededor de un proyecto de comercialización debe corresponder a los siguientes parámetros:

Regionalmente a través de las universidades y centros de capacitación intermedia y superior se deben estructurar programas de capacitación "sui generis" que respondan a las necesidades de cada proyecto. Estos programas deben ser discutidos y acordados con los pequeños y medianos productores, quienes serán los principales beneficiarios de los mismos. La naturaleza y alcance de estos programas en cuanto a contenido, duración y métodos de enseñanza deben guardar concordancia con los problemas que se desean resolver y con las características de la comercialización rural.

El Fondo DRI desde el nivel central, proveerá unas normas y orientaciones de carácter general como marco de referencia de dicha capacitación, las cuales tendrán sus especificidades y desarrollos de acuerdo con las iniciativas regionales.

4.3.2. Organización, desarrollo y consolidación empresarial

La organización empresarial para la comercialización de los pequeños y medianos productores, igualmente debe deslindarse de los programas genéricos de promoción y organización campesina propios del desarrollo rural.

En este sentido deben diseñarse programas de carácter gradual que le permitan a las organizaciones de base y a las cooperativas de los campesinos, convertirse en empresas modernas capacitadas para competir en el mercado.

Para tal efecto será necesario establecer prerrequisitos como los siguientes:

- a. Las empresas que se promuevan deben ser rentables y retribuir el esfuerzo económico que hacen los productores al crearlas. Dicha rentabilidad a su vez les debe permitir desarrollarse y consolidarse en el mercado. El nivel de rentabilidad debe guardar relación con el de las empresas homólogas predominantes en el mercado.
- b. El modelo organizacional que se promueva debe facilitar la integración de procesos productivos y el desarrollo de futuros ensanches. Aunque lo ideal sería la integración vertical, en un principio será necesario asegurar procesos de integración horizontal que garanticen vinculación y permanencia en el mercado.

- c. La forma jurídica de las empresas promovidas debe corresponder a esquemas democráticos que le garanticen la mayor participación posible a los productores en la dirección, orientación y control de las mismas. Las sociedades anónimas (como recientemente se han organizado los paneleros para la comercialización) y la organización cooperativa de segundo grado serían las más aconsejables para lograr dicho propósito.
- d. Independientemente del modelo organizacional y de la forma jurídica de las empresas promovidas, se debe contar con un mecanismo y un programa de capitalización que en forma segura y sostenida a través del tiempo, resuelva uno de los principales problemas de las organizaciones empresariales campesinas, como es el bajo capital de las empresas tanto accionario como de inversión y de trabajo.

En tal sentido se deben diseñar propuestas para que los recursos de cofinanciación del Estado sean aportados o amortizados (a través de contratos de compra venta). Igualmente deben estructurarse políticas de reinversión de utilidades y programas de ahorro y crédito.

- e. Finalmente, toda empresa promovida debe contar con plan estratégico de mercado, el cual debe partir de un previo y adecuado conocimiento de la estructura y comportamiento del sector empresarial en el que se desea competir. Solo a través de este conocimiento será posible diseñar estrategias de penetración y permanencia en el mercado.

El proceso de promoción, organización, desarrollo y consolidación de empresas comercializadoras de pequeños y medianos productores, requieren igualmente de un ajuste y redefinición de la forma como han sido concebidas y atendidas las áreas estructurales de las mismas, en especial las relacionadas con la conformación, crecimiento y consolidación de la base social, la relativa a la gestión comercial y las áreas contables, financiera y administrativa. Uno de los principales cuellos de botella de dicho proceso es la carencia de cuadros directivos y técnicos en cada una de las áreas críticas de las empresas. En este sentido la programación de la capacitación debe coadyuvar a resolver este problema.

Con el fin de mejorar los procesos de organización y desarrollo empresarial en la áreas críticas antes mencionadas, será necesario replantear la forma como tradicionalmente el Estado ha atendido este aspecto de la comercialización rural. Dentro de una nueva perspectiva se debe promover la vinculación regional de las universidades, empresas consultoras-asesoras, organizaciones gremiales como Acopi, Fenalco, Cámaras de Comercio, Fundaciones, etc, que disponen de programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas. El Fondo DRI recientemente ha promovido estos convenios con buenos resultados en la mayoría de los casos.

Aquí la iniciativa y autonomía regional, una vez más cobra especial importancia. Por ello se deben preestablecer mecanismos de concertación local y regional que permitan estos acuerdos, los cuales deben ser apoyados por el Fondo DRI a partir de reglas del juego de tipo general para la programación y cofinanciación de las mismas.

3.3. Asistencia técnica

El manejo técnico de los productos de origen campesino requieren una propuesta de desarrollo tecnológico integral que aborde los problemas a nivel de precosecha, cosecha y el manejo y transformación agroindustrial poscosecha, de acuerdo con las exigencias de los mercados finales tanto nacionales como internacionales.

En este sentido en primer lugar, el país necesita resolver el tradicional vacío que ha existido en el proceso de generación, transferencia y adopción de conocimientos tecnológicos para la comercialización y la agroindustria. La creación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, la reestructuración de entidades tales como Colciencias, ICA, SENA y en general el plan de modernización del Estado, constituyen en las actuales circunstancias un punto de partida para estructurar y desarrollar programas de investigación y transferencia de tecnología en comercialización y agroindustria.

Estos programas deben tener una perspectiva regional de acuerdo con los productos de mayor importancia económica y social. Para tal efecto se debe convocar a las universidades regionales, a los centros de investigación, a los CRECED, a las UMATAS y en general toda la comunidad científica y técnica vinculada a las diferentes regiones del país, para que conformen núcleos a partir de los cuales se especifiquen los programas, se intercambien conocimientos y se asignen funciones y responsabilidades que garanticen la coordinación e integración de esfuerzos en la investigación y transferencia de conocimientos relativos a la tecnología e inteligencia de mercados. Un eslabón esencial del proceso de generación, transferencia y adopción de tecnología, lo constituyen las empresas y los desarrollos comerciales propuestos anteriormente, ya que es en la instancia del mercado donde se identifican los cambios tecnológicos en la distribución y venta de los productos y por ende las necesidades de investigación.

Por ello, los núcleos regionales propuestos serán la instancia de concertación de los diferentes actores interesados en el tema, tales como productores, empresas comercializadoras y profesionales. Se espera que allí se defina el perfil de todo el proceso incluida la asistencia técnica y se identifiquen las prioridades de gestión de acuerdo con la naturaleza de los problemas de cada región. A nivel nacional será el programa de Generación y Transferencia de Tecnología Poscosecha y el SINTAP, quienes determinen la normatividad general a la cual deben supeditarse el proceso y la función de las entidades del Estado

como el ICA, el SENA, las CRECED, las UMATAS, etc. Desde el punto de vista del sector privado, serán las empresas altamente desarrolladas y con gran experiencia las que asuman el mayor protagonismo en la asistencia técnica que se requiera a nivel local y regional, de acuerdo con los procesos de integración comercial que se logran alrededor de los proyectos de comercialización.

En estas condiciones, la asistencia técnica será un servicio especializado orientado a resolver los problemas tecnológicos y de inteligencia de mercados, identificados alrededor de un proyecto de comercialización, pero enmarcada a nivel regional dentro de una concepción mas amplia que garantice el desarrollo de las etapas básicas del proceso relativo a la generación, transferencia y adopción de tecnología.

Al respecto el Fondo DRI garantizará una normatividad de carácter general a partir de la cual se adelantará regionalmente la programación y cofinanciación de todo el proceso.

4.3.4. Financiación

La comercialización rural requiere un financiamiento integral para su desarrollo. Las areas críticas de inversión de un proyecto de comercialización son la inversión fija y el capital de trabajo y ambas requieren de una solución integral y coordinada.

Dada la naturaleza de los proyectos de comercialización, los recursos para capital de trabajo son prioritarios y de una magnitud equiparable o quizás mayor que la inversión fija mínima necesaria.

En la promoción de los proyectos de comercialización rural y en el desarrollo empresarial de los mismos, no se ha tenido el suficiente cuidado en identificar estos dos tipos de inversiones y en asegurar su financiamiento. Esto es particularmente cierto en los proyectos regionales de comercialización del Fondo DRI, los cuales han podido contar con recursos para la infraestructura básica (obras civiles, maquinaria y equipo), pero han carecido de recursos para capital de trabajo.

Aquí el problema son las fuentes de financiamiento, las cuales deben estar plenamente definidas y concebidas para que operen sincronizadamente. Al respecto, para el desarrollo de los proyectos se cuenta con recursos de cofinanciación, crédito y recursos propios. En la práctica solo se ha dispuesto de los recursos de cofinanciación y dado su origen, se ha convenido en orientarlos a la inversión fija, presentándose un desbalance entre esta y los recursos para la intervención comercial. Esto ha ocasionado un desfase en la ejecución de los proyectos que requieren urgente solución, ya que se está causando lucro cesante en la inversión fija.

En estas circunstancias se considera necesario hacer una redefinición del tema de la financiación en el sentido de revisar el concepto de cofinanciación en forma tal que dichos recursos se puedan utilizar como capital semilla de los proyectos pero a través de mecanismos que viabilicen que los mismos hagan parte del capital patrimonial de las empresas comercializadoras y no como ha venido sucediendo, que solamente se tiene el usufructo a través de contratos de comodato.

Igualmente, será necesario resolver el problema de carencia de recursos para capital de trabajo. Una vez más se deben buscar soluciones a través de Finagro y el FAG. Si no se tiene la seguridad del acceso a estos mecanismos, como realmente ha sucedido hasta ahora, será necesario que el Estado constituya un fondo especial en Finagro (como actualmente sucede con los recursos provenientes del programa PMA), al cual tengan acceso oportuno todas las empresas comercializadoras promovidas dentro de la estrategia.

4.3.5. Preinversión

No obstante que se reconoce el avance logrado en el país en el proceso de planificación del desarrollo rural y en la capacidad para identificar, formular y evaluar proyectos específicos de inversión, se tiene el convencimiento de la necesidad de simplificar los manuales y procedimientos, particularmente en la instancias de decisión sobre aprobación y asignación oportuna de los recursos. El decreto 2132/92 plantea la posibilidad de lograr este propósito. Una de las fallas que se deben corregir en el futuro es la baja participación y compromiso de la comunidad en la identificación de los problemas y sus eventuales soluciones. Recientes evaluaciones del componente de comercialización del Fondo DRI, destacan el excesivo protagonismo de los funcionarios del Estado, quienes se arrogan el sentir de la comunidad y finalmente la sustituyen. Destacan que éste ha sido uno de los principales factores para los fracasos observados. En igual forma el decreto 2132/92 prevé nuevamente mecanismos para la participación de la comunidad, que será necesario desarrollar para corregir las deficiencias en el proceso de concertación del desarrollo.

Uno de los principales problemas que se presenta actualmente en la preinversión es que a nivel regional y de la comunidad misma, no ha sido posible decantar los elementos conceptuales de planificación y programación, lo cual está dando como resultado que la forma real como se conciben y ejecutan las inversiones, dista demasiado de los soportes técnicos y teóricos preestablecidos en los manuales y metodologías. Al respecto, será necesario analizar las causas de dicha distorsión y corregirlas, con el fin de hacer más eficiente el gasto público en la preinversión. Se propone para tal efecto crear condiciones para que a nivel regional se estructuren y desarrollen equipos técnicos multidisciplinarios idóneos en técnicas modernas de planificación y capaces de integrarse a la comunidad.

En estas circunstancias, se convoca alrededor de estas ideas a los profesionales que han venido trabajando y estudiando sobre el tema de la comercialización rural y la agroindustria, para que aporten sus propias reflexiones, con el fin de lograr un acuerdo sobre los principales cambios que sería necesario introducir en los aspectos conceptuales, de política y de programación.

Para ello se propone realizar un seminario taller en el cual se tenga la oportunidad de confrontar argumentos y experiencias que permitan definir los lineamientos de política. Para tal fin el presente documento se considera como un insumo del mismo.

A Machado
En. 26/98

