

#323-1

**POLITICAS AGRÍCOLAS, INSTITUCIONES,
DESCENTRALIZACIÓN Y FOCALIZACIÓN: EL CASO DEL
INCENTIVO A LA CAPITALIZACIÓN RURAL**

TRABAJO ELABORADO PARA EL IICA

Luis Alberto Zuleta Jaramillo

Septiembre de 1996

IICA Consultorias No. 323 1996

Digitized by Google



#323-1

**POLITICAS AGRÍCOLAS, INSTITUCIONES,
DESCENTRALIZACIÓN Y FOCALIZACIÓN: EL CASO DEL
INCENTIVO A LA CAPITALIZACIÓN RURAL**

TRABAJO ELABORADO PARA EL IICA

Luis Alberto Zuleta Jaramillo

Septiembre de 1996



7367
CALCULATORS
4700
1175
1150-

POLITICAS AGRÍCOLAS, INSTITUCIONES, DESCENTRALIZACIÓN Y FOCALIZACIÓN: EL CASO DEL INCENTIVO A LA CAPITALIZACIÓN RURAL ^{1/}

I. MARCO CONCEPTUAL E INTERNACIONAL

1.1 Algunos elementos conceptuales

El laureado economista Gary S. Becker formuló un modelo teórico para responder la pregunta de cuándo un grupo de presión es eficiente políticamente. La respuesta se da en términos de que dicho grupo esté en condiciones de generar a su favor un subsidio del estado y pagar menores impuestos.

Dado que existen muchos grupos de presión, existe competencia entre ellos para ganar favores políticos, así que si hay muchos grupos con igual influencia, el juego resultante es una suma cero. Para ello es preciso que los costos involucrados en la presión política sean absorbidos por los beneficios de dicha presión.

Becker cita como ejemplo de grupo de presión eficiente a los agricultores de los países desarrollados que han logrado mantener unos subsidios permanentes ^{2/}.

^{1/} Este trabajo contó con el apoyo del Dr. Gonzalo Manrique como asistente de investigación y se benefició de los comentarios de los doctores Carlos Federico Espinel, Absalón Machado y Edgardo Moscardi sobre un borrador de discusión

^{2/} Gary S. Becker: "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence". Quarterly Journal of Economics (Agosto 1983)

INDICE DE CUADROS Y GRAFICOS

- CUADRO No.1.1** UN PROGRAMA DE REFORMA ECONOMICA EN PERSPECTIVA
(EL CASO ZIMBABWE)
- CUADRO No.1.2** ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LOS SISTEMAS DE
INVESTIGACION AGRICOLA NACIONAL EN 81 PAISES DEL MUNDO
EN DESARROLLO
- CUADRO No.2.1** INCENTIVO A LA CAPITALIZACION RURAL, ICR RESUMEN DE
RECURSOS PROGRAMADOS, APROPIADOS Y EJECUTADOS
- CUADRO No.2.2** RESUMEN INCENTIVOS DE CAPITALIZACION RURAL, ICR
DESAGREGACION POR CALIFICACIÓN DE PROYECTOS, MONTOS Y
PORCENTAJES
- CUADRO No.2.3** INCENTIVO A LA CAPITALIZACION RURAL, ICR SOLICITUDES
ELEGIBLES Y OTORGADAS POR DEPARTAMENTO
- CUADRO No.2.4** INCENTIVO A LA CAPITALIZACION RURAL, ICR
SOLICITUDES OTORGADAS, MONTOS Y PORCENTAJES POR
DEPARTAMENTO NOVIEMBRE DE 1994 A JUNIO DE 1996
- CUADRO No.2.5** INCENTIVO A LA CAPITALIZACION RURAL, ICR
SOLICITUDES ELEGIBLES Y OTORGADAS POR TIPO DE PROYECTO
- CUADRO No.2.6** INCENTIVO A LA CAPITALIZACION RURAL, ICR
SOLICITUDES OTORGADAS MONTOS Y PORCENTAJES POR TIPO
DE PROYECTO NOVIEMBRE 1994 - JUNIO 1996
- CUADRO No.2.7** INCENTIVO A LA CAPITALIZACION RURAL, ICR
DEPARTAMENTOS: VALLE, CUNDINAMARCA, CORDOBA Y TOLIMA
SOLICITUDES OTORGADAS POR TIPO DE PROYECTO, TOTAL
PROYECTO, TOTAL CREDITO RUBROS ICR E ICR
- CUADRO No.2.8** INCENTIVO A LA CAPITALIZACION RURAL, ICR SOLICITUDES
ELEGIBLES Y OTORGADAS POR INTERMEDIARIO FINANCIERO
- CUADRO No.2.9** INCENTIVO A LA CAPITALIZACION RURAL, ICR
SOLICITUDES OTORGADAS, MONTOS Y PORCENTAJES POR
INTERMEDIARIO FINANCIERO NOVIEMBRE 1994 - JUNIO 1996

GRAFICOS

- GRAFICO No.2.1** VALOR PROMEDIO DE LOS PROYECTOS
- GRAFICO No.2.2** PORCENTAJE PROMEDIO FINANCIADO DEL VALOR DE LOS PROYECTOS
- GRAFICO No.2.3** PORCENTAJE DE PROYECTOS ELEGIBLES Y OTORGADOS RESPECTO DEL TOTAL DE SOLICITUDES
- GRAFICO No.2.4** ICR: EVOLUCION DEL NUMERO DE SOLICITUDES RECIBIDAS, ELEGIBLES Y OTORGADAS POR SEMESTRE. JULIO 1994 - JUNIO 1996
- GRAFICO No.2.5** ICR: PROMEDIO SEMESTRAL DE SOLICITUDES RECIBIDAS, ELEGIBLES Y OTORGADAS. JULIO 1994 - JUNIO 1996
- GRAFICO No.2.6** ICR: RECURSOS OTORGADOS POR DEPARTAMENTO. NOVIEMBRE 1994 - JUNIO 1996
- GRAFICO No.2.7** ICR: RECURSOS OTORGADOS POR TIPO DE PROYECTO. NOVIEMBRE 1994 - JUNIO 1996
- GRAFICO No.2.8** ICR: RECURSOS OTORGADOS POR LAS ENTIDADES DEL SISTEMA NACIONAL, BANCOS Y CORPORACIONES, NOVIEMBRE 1994 - JUNIO 1996

**POLITICAS AGRICOLAS, INSTITUCIONES, DESCENTRALIZACIÓN Y
FOCALIZACION: EL CASO DEL INCENTIVO A LA CAPITALIZACIÓN RURAL**

I.	MARCO CONCEPTUAL E INTERNACIONAL	1
1.1	Algunos elementos conceptuales	1
1.2.	Las Políticas Y Las Instituciones Relacionadas Con El Sector Agropecuario	4
1.2.1.	El “problema agrícola” puesto en perspectiva	4
1.2.2.	El “nuevo problema” agrícola	8
1.2.3	Instituciones para la descentralización y la focalización	12
II.	EL CASO COLOMBIANO	18
2.1.	Antecedentes Generales	18
2.2.	El Incentivo a la Capitalización Rural (ICR)	22
2.2.1	El ICR en el contexto de este trabajo	22
2.2.2	La operación del ICR y el marco institucional	26
2.2.3	Tipo de proyectos elegibles y su cuantía	28
2.2.4	Criterios de evaluación del ICR	31
2.2.5	El comportamiento del ICR	32
2.2.6	Conclusiones preliminares	35
ANEXO: RUBROS ELEGIBLES PARA ACCEDER AL ICR POR TIPO DE PROYECTO		38
1.	Adecuación de tierras	38
2.	Comercialización	39
3.	Modernización y avance tecnológico	40
4.	Reconversión tecnológica	41
5.	Mecanización de la producción agropecuaria y pesquera	43

Por su parte, el también laureado Douglass North plantea que "es la Interacción entre las Instituciones y las organizaciones lo que configura la evolución Institucional de una economía. Si las Instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios son los jugadores... Las organizaciones están conformadas por grupos de Individuos moldeados por algún propósito común de adquirir ciertos objetivos... Las organizaciones que llegan a existir reflejarán las oportunidades que provee la matriz Institucional..."^{3/}.

Mucho se ha escrito recientemente sobre la racionalidad de las reformas a las políticas económicas y la estrategia económica apropiada. Usualmente esta estrategia enfatiza equilibrio fiscal, tasas de cambio competitivas, libre comercio, privatización, precios de mercado no distorsionados e intervención limitada del estado (excepto para estimular exportaciones, educación e Infraestructura). Esta receta se ha venido conociendo como la economía política de la política económica, en el entendido de que "una buena economía con frecuencia se convierte en buena política, pero solo eventualmente"^{4/}.

Jhon Williamson plantea, entre otras, las siguientes hipótesis sobre las condiciones que se requieren para que las reformas económicas sean exitosas:

- Las reformas emergen como una respuesta a una crisis

^{3/} Douglass C. North "Economic Performance Through Time". The American Economic Review (Junio 1994).

^{4/} Dani Rodrik "Understanding Economic Policy Reform". Journal of Economic Literature (Marzo 1996).

- Las reformas exitosas tienen como condición importante el apoyo externo
- Las reformas son difíciles de sostener a no ser que el gobierno tenga un sólido apoyo legislativo
- El consenso social es un factor poderoso para inducir la reforma
- Una visión de liderazgo es importante
- Un equipo económico unido y coherente es importante
- Las reformas económicas requieren economistas en posiciones de responsabilidad económica
- Las reformas exitosas requieren un programa integral con viabilidad de ejecución rápida
- Las reformas deben hacerse públicas a través de medios masivos ^{5/}.

Un importante documento elaborado por el Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics (Abare) sustenta precisamente la tesis de que la política agrícola de los Estados Unidos y sus instituciones son el resultado de la presión de importantes grupos de agricultores ^{6/}.

Este trabajo va encaminado a escrutar la racionalidad de las reformas de política económica del sector agropecuario y rural en los últimos años, su relación con las instituciones y en particular el papel de las reformas descentralizadas y focalizadas.

^{5/} J. Williamson: "The political economy of policy reform". Washington, DC: Institute for International Economics, (1994).

^{6/} Abare: "The Political Economy of US Agriculture" (1994).
Ver también: "Grotesque: A Survey of Agriculture". The Economist, (Dic. 1992).

Como estudio de caso se presenta una evaluación preliminar del Incentivo a la Capitalización Rural en Colombia.

1.2. Las Políticas Y Las Instituciones Relacionadas Con El Sector Agropecuario

En esta sección se intenta revisar los problemas, objetivos, estrategias e instrumentos que configuraron las políticas agrícolas convencionales, a diferencia del paradigma emergente en las últimas dos décadas, particularmente en los países en desarrollo.

1.2.1. El "problema agrícola" puesto en perspectiva

Bruce Gardner ha realizado una excelente descripción de lo que constituía el viejo paradigma del sector agrícola, que a continuación compendiamos ^{7/}.

El modelo básico que sustentó el problema agrícola tradicional ^{8/} partía de una demanda y una oferta muy inelásticas para casi todos los productos, lo cual implicaba que mientras la demanda crece poco en el tiempo por efecto de la denominada Ley de Engel, en buena medida la oferta crece más rápidamente como resultado del progreso técnico. Así las cosas, los productores agrícolas se enfrentan a precios bajos e inestables frente a unos incrementos sostenidos en la productividad.

^{7/} B. Gardner. "Changing Economic Perspective on the Farm Problem" *Journal of Economic Literature* (Marzo 1992).

^{8/} T. Schultz: "Agriculture in an unstable economy". N.Y. McGraw Hill (1945)

Las políticas agrícolas de los países industrializados se han sustentando fundamentalmente en ese modelo, argumentando la necesidad de la intervención en la producción para controlar la oferta e incrementar precios, protegiendo la producción a través de elevados aranceles, por la vía de compra y almacenamiento por parte del gobierno y mediante un complejo arreglo institucional que mejore los ingresos de los productores.

En este contexto la principal prioridad de la política consiste en controlar como variable objetivo los precios al productor y de ahí ha resultado una compleja legislación y regulación con variedad de instrumentos, tales como controles al mercado, restricciones a las importaciones, subsidios del gobierno a la tierra, subsidios ad valorem, compras gubernamentales de productos, definiciones de precios como garantías de créditos, etc.

Aunque Gardner es muy ilustrativo en el sentido de que las evidencias indican que en los países industrializados (principalmente Estados Unidos) la reducción de la producción agrícola ha conllevado un incremento en los ingresos y una reducción de la pobreza de los agricultores y sustenta evidencias relacionadas con los principales factores de producción (la fuerza de trabajo se ha reducido en el largo plazo, la mejora en el capital humano ha sido muy importante, la tendencia general en el uso de insumos ha sido consistente con un incremento en la productividad factorial total, etc.), el argumento más

fuerte es el de Schuh ^{9/} en el sentido de que el problema "agrícola" ya no es problema en una economía abierta. Es decir, el bajo crecimiento de la demanda por alimentos se puede compensar con exportaciones, así que la demanda inelástica de productos agrícolas es irrelevante en una economía abierta.

La argumentación de Gardner se refuerza con la evaluación costo-beneficio de los subsidios y concluye que los costos para la sociedad son más elevados que los beneficios para los agricultores.

En la misma dirección Knudsen y Nash, entre otros, argumentan que, pese a que la agricultura cumpliría en principio las condiciones de texto para la perfecta competencia, los estados han dominado la agricultura por muchas décadas, principalmente por el hecho de que "los agricultores están organizados políticamente". Con esta estrategia los gobiernos han tendido a mantener artificialmente más gente en el campo de la que sería estrictamente necesaria ^{10/}.

Esto es válido no solamente en Estados Unidos, sino también en el Japón y en la comunidad Europea. En este caso el instrumento principal es la restricción a las importaciones con un costo fiscal de los subsidios que corresponde al 67% del presupuesto de la Comunidad Europea o al 0.7% del PIB de la misma ^{11/}.

^{9/} E. Schuh: "The Exchange Rate and US Agriculture". American Journal of Agricultural Economics (Feb. 1974).

^{10/} O. Knudsen et al. "Redefining the Role of Government in Agriculture for the 1990s". (1990).

^{11/} IBID

Un artículo reciente sobre la experiencia de Nueva Zelanda hace énfasis en que los individuos y grupos tienen incentivos para gastar tiempo y recursos en procesos políticos que les aseguren privilegios, sin tener en cuenta lo que otros grupos hacen, aún si el resultado final es una reducción en la producción total para la sociedad. En el artículo se hace una ilustración para el caso específico del sector agropecuario ^{12/}.

Otros autores invocan como política más efectiva al libre comercio, la de la estabilidad de precios acompañada con inversiones públicas singnificativas en agricultura ^{13/}

En el caso de los países en desarrollo, la aplicación de estas políticas tradicionales ha conducido a la utilización de políticas macroeconómicas y sectoriales que buscan aparentemente beneficiar la agricultura.

Entre las políticas macroeconómicas más utilizadas han predominado las siguientes:^{14/}

- . La sustitución de importaciones y la protección de aquellas importaciones que compiten con la producción nacional
- . Tasas de cambio subvaluadas y licencias previas de importación
- . Políticas de precios, impuestos a las importaciones y cuotas de importaciones

^{12/} F.G.Scrlmgeour, E.C. Pasour: "A Public Choice Perspective on Agricultural Policy Reform: Implications of the New Zealand Experience". American Journal of Agricultural Economics (Mayo 1996).

^{13/} C. P. Tommer: "Food Supplies and Economic Growth in Great Britain, Japan and Indonesia". Association for Asian Studies (Abril 1986)

^{14/} A. Krueger et al: "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economywide Policies". The World Bank Economic Review (Septiembre 1988).

- . Subsidios a las importaciones de insumos (especialmente fertilizantes)
- . Inversión pública en irrigación
- . Crédito subsidiado

Una evaluación realizada por el Banco Mundial de la aplicación de estas políticas a 18 países condujo a la conclusión de que predomina la aplicación de una protección efectiva negativa para las exportaciones agrícolas y una protección efectiva positiva para las importaciones. Aunque la aparente racionalidad de estos resultados es la de reducir las fluctuaciones de los precios internacionales, en la práctica se estabilizan mucho más los productos importados que los exportados. ^{15/}

Una conclusión muy importante sobre la aplicación de este tipo de políticas en los países en desarrollo consiste en que se ha fallado en entender las implicaciones de la política macroeconómica sobre la agricultura ^{16/}.

1.2.2. El “nuevo problema” agrícola

El surgimiento en el mercado mundial de algunos países asiáticos con importante participación en las exportaciones agropecuarias y agroindustriales ^{17/} ha permitido entender que el objetivo de política no está principalmente relacionado con la defensa

^{15/} Ibid

^{16/} B. Balassa: "Incentive Policies and Export Performance in Sub-Saharan Africa". World Development (Marzo 1990).

^{17/} R. Bautista: "Trade and agricultural development in the 1980s and the challenges for the 1990s: Asia". Agricultural Economics (1993)

del productor, muchas veces en contra del consumidor, sino en encontrar las condiciones que permitan la competitividad de los productos agrícolas mirados como una cadena de producción en el contexto internacional. Todo ello se plantea dentro de un contexto de sostenibilidad de los recursos naturales y del modelo económico y político, dada la importancia de los sectores rurales en todos los países ^{18/}.

Es pertinente advertir que este "nuevo problema" agrícola es un paradigma que está apenas en proceso de consolidación ante el hecho de que muchos países industrializados aún mantienen políticas agrícolas consistentes con lo que aquí se ha denominado "el problema agrícola". Solo en la medida en que las políticas trazadas por la Organización Mundial de Comercio consistentes en el desmonte gradual de los subsidios, sean una realidad, el nuevo paradigma puede realmente serlo.

Frente a este nuevo desafío han surgido nuevos intentos de reforma a las políticas agrícolas en los países en desarrollo que cambian la concepción tradicional de la política en dos niveles: la política macroeconómica y su relación con la agricultura, y la política sectorial ^{19/}.

^{18/} E. Moscardi (Editor): "El Agro Colombiano ante las Transformaciones de la Economía". TM- IICA - Fundagro (1994).

^{19/} Alberto Valdes and Kay Muir Lereache (Editores): "Agricultural Policy Reforms and Regional Market Integration in Malawi, Zambia, and Zimbabwe". The International Food Policy Research Institute (1993).

Ver también: A. Valdes: "Gaining Momentum: Economywide and Agricultural Reform in Latin America. The World Bank (Junio 1992).

A. Salazar, P. Brandao and W. Martin: "Implications of Agricultural trade liberation for the Developing countries". The World Bank working papers (marzo 1993)

- En lo que se refiere a las políticas macroeconómicas, se busca incrementar la tasa real de cambio para estimular las exportaciones y eliminar los controles cuantitativos que sesguen los desestímulos a las exportaciones y los estímulos a las importaciones.

- En lo que se refiere a las políticas sectoriales, las estrategias básicas han consistido en las siguientes:
 - . La liberación comercial desregulando las barreras a la entrada
 - . Estímulos a la competencia interna y externa
 - . Desarrollo de la infraestructura física y tecnológica
 - . Reorientación del gasto público hacia una estrategia de focalización que busca reducir la pobreza rural y consolidar la competitividad
 - . Adecuación de las instituciones a las nuevas políticas
 - . Integración de mercados subregionales complementarios

Como puede apreciarse, este tipo de reformas busca redefinir el papel del estado en la agricultura con el siguiente tipo de argumentos:

- El estado debe intervenir donde los individuos no pueden absorber todo el costo, como en los casos de:

- . Investigación estratégica (generación del nuevo conocimiento tecnológico)
 - . Medio ambiente (externalidades ambientales)
 - . Salud y control sanitario
 - . Desarrollo de la Infraestructura Física
 - . Inversión en mayor cobertura y mejor calidad de la educación
- El estado debe intervenir para preservar un bien público que mejore fallas en el mercado, tales como:
- . Las fallas para enfrentar contingencias ante la inestabilidad que enfrenta la agricultura (falta de seguros o instrumentos de estabilización de ingresos)
 - . Competencia imperfecta que justifique la imposición de impuestos y subsidios
 - . Información asimétrica
- Programas de redistribución del ingreso que favorezcan a los sectores de menor ingreso a través de una estrategia más eficiente de focalización

Esta clase de reformas sectoriales supone un tipo de instituciones diferente a las que estaban diseñadas tan solo para administrar subsidios y beneficiar a los productores y exige al mismo tiempo el diseño de estrategias e instrumentos focalizados en segmentos específicos que cumplan con los criterios generales anteriormente esbozados.

El cuadro siguiente ilustra la complejidad de un programa de reformas que involucre algunos de los elementos mencionados (ver cuadro No.1.1). El ejemplo está tomado del caso de Zimbabwe.

1.2.3 Instituciones para la descentralización y la focalización

Mientras la definición y diseño de las políticas macroeconómicas competen usualmente a las autoridades que diseñan dicha política (Ministerios de Hacienda y bancos centrales principalmente), la definición y diseño de las políticas sectoriales agropecuarias y rurales competen usualmente a un Ministerio especializado en el ramo.

Sin embargo, en cuanto a la organización institucional para la ejecución de las políticas hay modalidades diferentes en los distintos países.

En términos generales podría establecerse la siguiente tipología referente a los países en desarrollo:

- En el caso de los países africanos es muy típica la existencia de empresas paraestatales, que usualmente se organizan como entidades de propiedad de los gobiernos y que como tales tienen alta influencia política (O. Knudsen et al, 1990)

UN PROGRAMA DE REFORMA ECONOMICA EN PERSPECTIVA (EL CASO DE ZIMBABWE)

Objetivo

MEJORA EN LA CALIDAD DE VIDA

Instrumento Principal

Un programa de Reformas Económicas

Elementos

Liberación del Comercio	Desregulación de la Economía	Reforma fiscal	Reforma Financiera y Monetaria	Programa Social	Conciencia Pública
-------------------------	------------------------------	----------------	--------------------------------	-----------------	--------------------

Tareas Principales

<ul style="list-style-type: none"> . Alcanzar una tasa de cambio real apropiada . Eliminación de sobretasas al comercio . Revisión del sistema cambiario 	<ul style="list-style-type: none"> . Eliminación de sanciones a la inversión . Establecimiento de una Junta de Comercialización . Eliminación de los controles de precios . Desregulación del mercado laboral 	<ul style="list-style-type: none"> . Reducción del déficit fiscal - Eliminación subsidios a empresas públicas - Reducción servicios Públicos - Tarifas reales 	<ul style="list-style-type: none"> . Desregulación del sector Financiero . Desregulación de la tasa de interés . Aumento de la Competitividad del Sector Financiero 	<ul style="list-style-type: none"> . Programas sociales específicos . Identificación del impacto esperado por los cambios sociales 	<ul style="list-style-type: none"> . Promoción del programa de reforma . Transparencia
---	---	---	--	--	--

Fuente: Tomado de Valdes y Muir - Leresche (Editores) (1993), P.128, Cuadro 5-1

- Las juntas administradoras con participación pública y privada, frecuentes en algunos países asiáticos
- Los entes estatales predominan en América Latina para propósitos de investigación agrícola, control fitosanitario y otorgamiento de créditos. Estas entidades pueden ser centralizadas o descentralizadas con respecto al Ministerio del ramo.

Un ejemplo de esta tipología de ejecución de políticas lo constituyen las organizaciones de investigación agrícola vinculados a la esfera pública, así ^{20/}:

- Entes organizativos dentro de la estructura de un ministerio
- Institutos autónomos y semiautónomos
- Consejos con funciones de coordinación, con independencia en la toma de decisiones y con participación del sector privado.

El cuadro No.1.2 presenta el panorama institucional por países.

Un ejemplo relevante a este respecto es el caso de Malasia, país en el cual el sector privado no solo participa en la evaluación de proyectos agrícolas, sino que se asocia con el estado para ejecutarlos ^{21/}.

^{20/} E.J. Trigo: "Agricultural Research Organization in the Developing World: Diversity and Evolution". ISNAR W.P. No.4 (1986)

^{21/} Ver. J. Pletcher: "Regulation with Growth: The Political Economy of Palm Oil in Malaysia. World Development (Junio 1991). M.Y Hashim: "The National Agricultural Research System in Malaysia. ISNAR (Oct. 1992)

CUADRO No.1.2
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LOS SISTEMAS DE INVESTIGACION
AGRICOLA NACIONAL EN 81 PAISES DEL MUNDO EN DESARROLLO *

ASIA Y PACIFICO SUR	1	2	3	4	AFRICA Y SUR DEL SAHARA	1	2	3	4
Bangladesh				x	Zaire			x	
Bruma	x				Zambia	x			
India				x	Zimbabwe	x			
Indonesia	x				Somalia	x			
Malaysia		x							
Nepal	x				AMERICA LATINA Y EL				
Pakistan				x	CARIBE				
Philippines				x	Argentina		x		
South Korea	x				Bolivia		x		
Sri Lanka			x		Brazil				x
Thailand	x				Chile		x		
Fiji	x				Colombia		x		
PapuaNew Guinea	x				Costa Rica	x			
Solomons	x				Ecuador		x		
Tonga	x				El Salvador	x			
WesterSamoa	x				Guatemala		x		
					Honduras		x		
AFRICA Y SUR DEL SAHARA					Mexico		x		
Benin	x				Nicaragua	x			
Botswana	x				Panama		x		
Burkina Faso			x		Paraguay	x			
Burundi				x	Peru		x		
Cameroon	x				Guayana	x			
Cape Verde		x			Belize				x
Central Africa				x	Uruguay	x			
Chad	x				Venezuela		x		
Ethiopia		x			Barbados	x			
Gambia	x				Cuba				x
Ivory Coast			x		Dominican Republic		x		
Lesotho	x				Jamaica	x			
Madagascar		x			Haiti	x			
Malawi	x				Trinidad y Tobago	x			
Mali	x								
Mauritania			x		ASIA OCCIDENTAL Y NORTE				
Mauritius			x		DE AFRICA				
Mozambique			x		Algeria			x	
Niger	x				Cyprus	x			
Nigeria				x	Egipt			x	
Ruanda				x	Morocco			x	
Kenia	x				Syria	x			
Ghana			x		Tunisia			x	
Senegal			x		Turkey	x			
Sierra Leone	x								
Sudan		x							
Swazinlan	x								
Tanzania			x						

* Tipo de sistemas

1. Organización dentro de un Ministerio
2. Institutos Autónomos o Semiautónomos
3. Organización Mixta
4. Consejos Coordinadores

Gráfico No. 2.4

ICR: Evolución del Número de Solicitudes Recibidas, Elegibles y Otorgadas por Semestre. Julio 1994 - Junio 1996

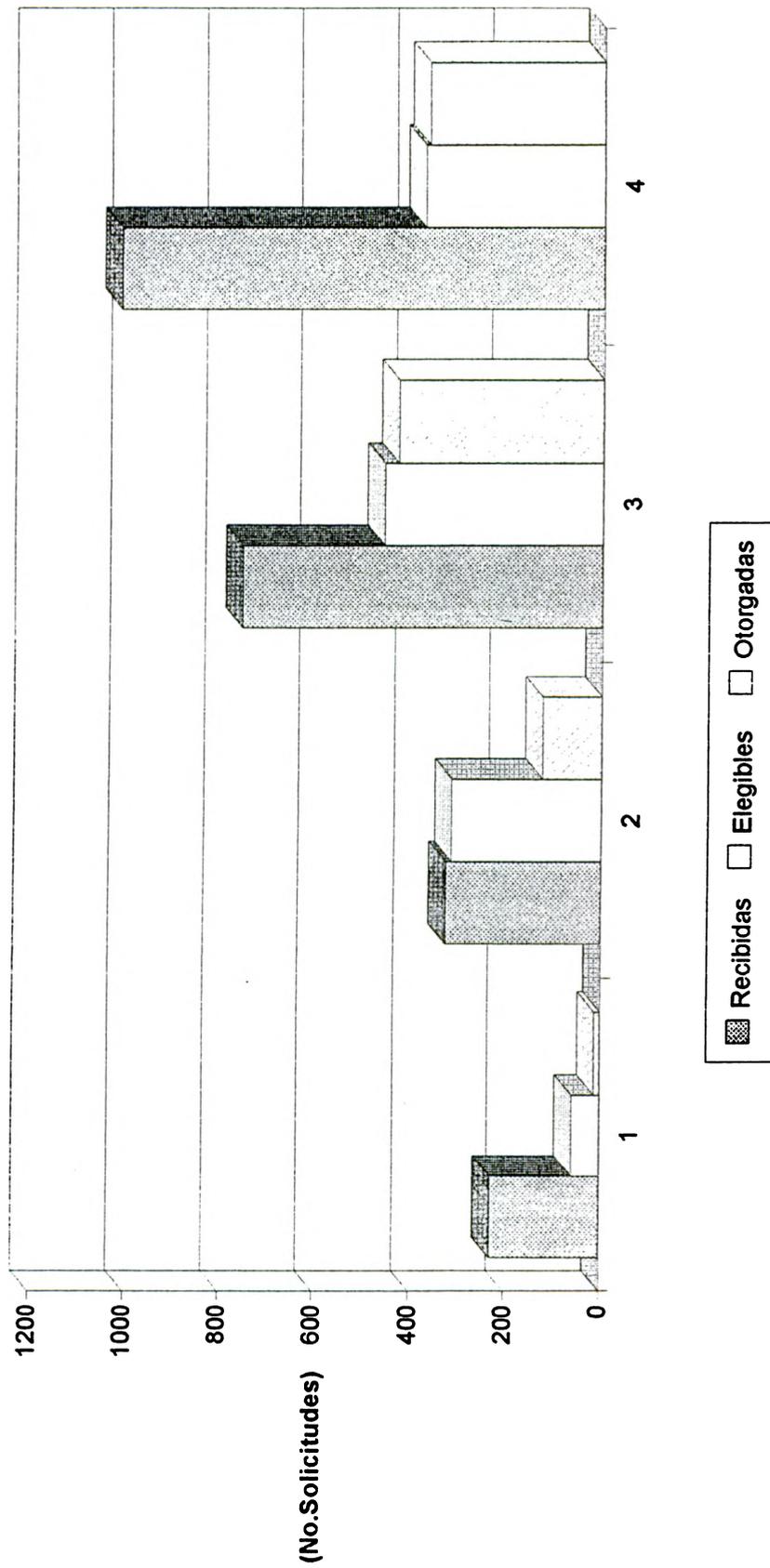


Gráfico No.2.5

ICR: Promedio Semestral de Solicitudes Recibidas, Elegibles y Otorgadas. Julio 1994 - Junio 1996

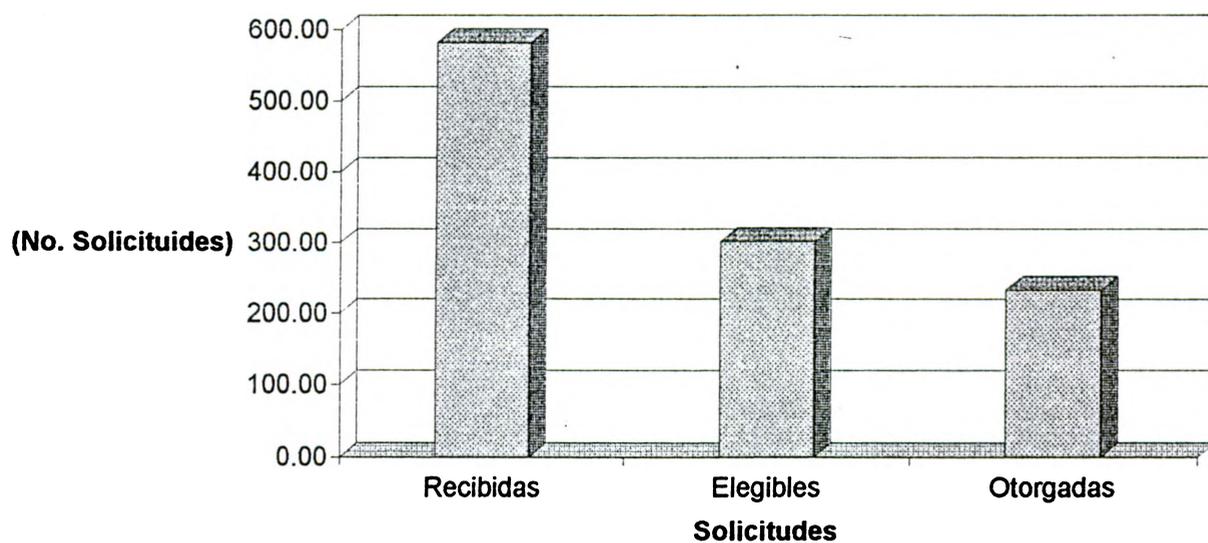
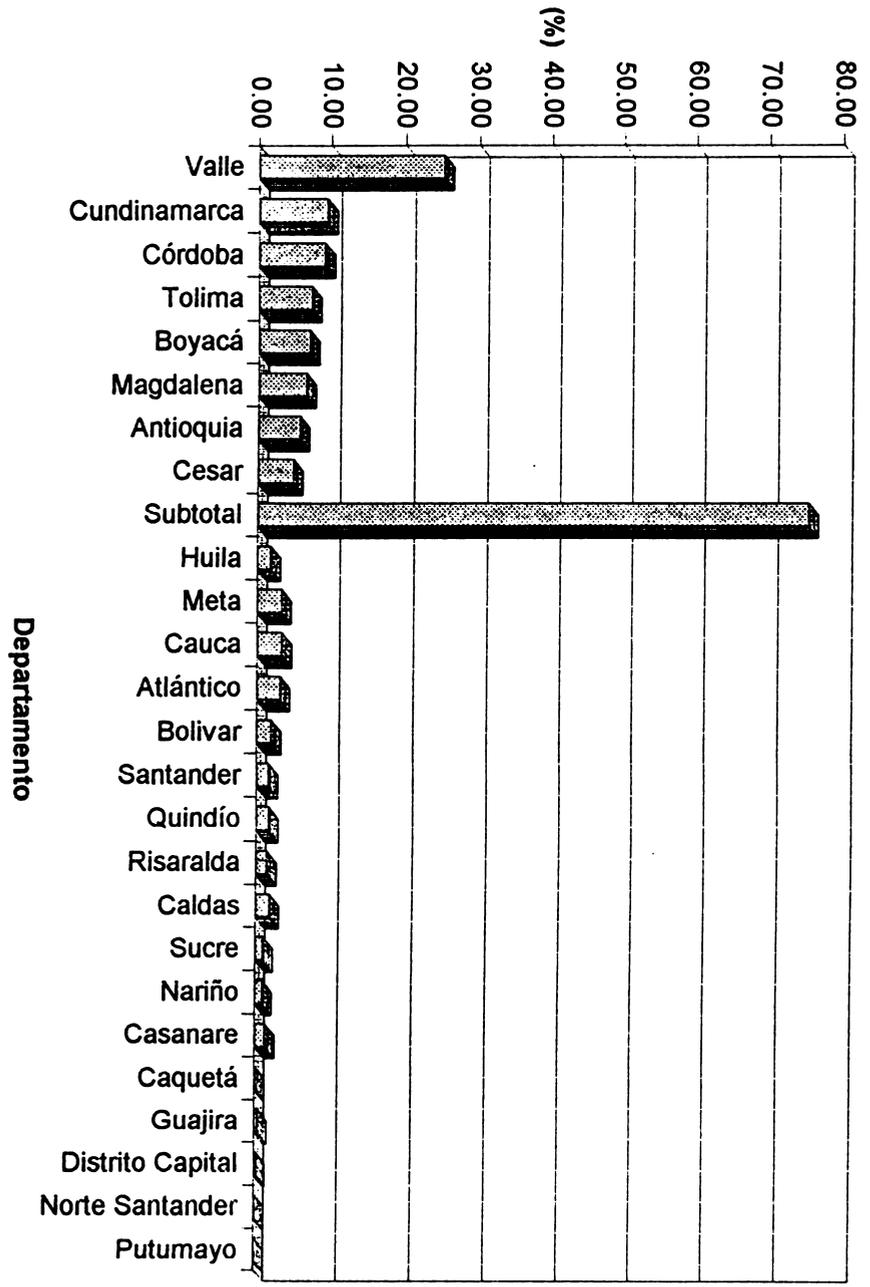


Gráfico No 2.6

ICR: Recursos Otorgados por Departamento. Noviembre 1994 - Junio 1996



CUADRO No. 2.3

INCENTIVO A LA CAPITALIZACION RURAL, ICR

SOLICITUDES ELEGIBLES Y OTORGADAS POR DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTO	SOLICITUDES ELEGIBLES /1		SOLICITUDES OTORGADAS /2	
	(#)	(%)	(#)	(%)
Valle	208	17.22	185	19.85
Cundinamarca	158	13.08	123	13.20
Córdoba	60	4.97	49	5.26
Tolima	73	6.04	60	6.44
Boyacá	178	14.74	141	15.13
Magdalena	55	4.55	49	5.26
Antioquia	61	5.05	53	5.69
Subtotal	793	65.65	660	70.82
Cesar	50	4.14	41	4.40
Cauca	32	2.65	28	3.00
Meta	36	2.98	30	3.22
Atlántico	28	2.32	25	2.68
Bolívar	13	1.08	9	0.97
Caldas	16	1.32	14	1.50
Huila	101	8.36	16	1.72
Quindío	24	1.99	20	2.15
Santander	41	3.39	32	3.43
Risaralda	21	1.74	15	1.61
Casanare	10	0.83	9	0.97
Sucre	10	0.83	7	0.75
Nariño	18	1.49	14	1.50
Guajira	3	0.25	3	0.32
Distrito Capital	1	0.08	1	0.11
Caquetá	9	0.75	6	0.64
Norte Santander	1	0.08	1	0.11
Putumayo	1	0.08	1	0.11
Subtotal	415	34.35	272	29.18
TOTAL	1208	100.00	932	100.00

Fuente: Estadísticas FINAGRO y elaboración de la Consultoría

Notas: 1/ Corresponde a proyectos que pueden ser objeto del ICR.

Proyectos elegidos en el periodo Septiembre 1994 - Junio 1996

2/ Corresponde a proyectos que han obtenido recursos del ICR.

Proyectos otorgados en el periodo Noviembre 1994 - Junio 1998

Para propósito de asignación de recursos públicos al sector agrícola, como tendencia general puede advertirse que en el período en el que predominaron las políticas relacionadas con el denominado "problema agrícola", se estableció una relación fundamentalmente centralizada entre las instancias de gobierno sectoriales y los grupos de presión representantes de los distintos grupos de agricultores. Por otra parte, la participación del estado en la inversión pública se realizó de manera fundamentalmente discrecional. (Knudsen et al, 1990).

La necesidad de modificar el papel del estado y de las instituciones al paradigma de la competitividad y de la sostenibilidad ha exigido un diseño institucional con las siguientes características:

- Mayor participación local, lo cual ha exigido procesos de descentralización en la ejecución de las políticas sectoriales. Esto es un resultado de la necesidad de conformar "Clusters" competitivos, que tienen arraigo regional en muchos casos.
- Menor discrecionalidad en la política de gasto y mayor focalización en sectores específicos ante la necesidad de introducir una estrategia de reconversión que no vulnere los grupos sociales más débiles.
- Mayor participación del sector privado en la discusión de las políticas y su ejecución.

El desarrollo de la agricultura y del medio rural ha requerido así de la modernización de las Instituciones en distintos países en desarrollo. Este es un proceso que ha logrado a veces mayores en algunos países asiáticos, pero sin duda alguna muestra ya algunas tendencias relevantes de cambio en algunos países de América Latina.

En un reciente documento del IICA se plantea como tema para América Latina el de "tanto mercado como sea posible y tan poco estado como sea imprescindible".

Este lema se busca desarrollar dentro de estrategias de concertación entre el sector público y privado, la búsqueda de mayor descentralización geográfica de las decisiones y los servicios, de la focalización de la actividad pública.

Con respecto a esta última se plantea: "la focalización de la actividad pública en la atención directa a los grupos de pequeños y medianos productores, mientras que con los grandes productores se concertan acciones de apoyo fundamentalmente en el marco de los mecanismos del mercado y en el tema de la sanidad animal y vegetal" ^{22/}.

En un documento reciente presentado por Alberto Valdes y Tom Wiens en Bogotá se hace un severa crítica a la institucionalidad y organización de las políticas de la década pasada, mostrando cómo ellas han agravado la pobreza rural en América Latina y el

^{22/} IICA: "Modernización de la Institucionalidad para el Desarrollo de la Agricultura y del Medio Rural" (Agosto 1996)

Caribe. Se afirma que no solo las políticas macroeconómicas introdujeron un sesgo contra la agricultura, sino que "la mayoría de intervenciones de política en el pasado se focalizaron en la agricultura comercial y que los pobres fueron muy poco beneficiados por las políticas de crédito, los proyectos de irrigación, etc". "El Criterio de elegibilidad no fue suficientemente estrecho para ser bien focalizado".

En contraste con lo anterior, se propone pasar a programas gubernamentales concentrados en "proyectos descentralizados y participativos, los cuales se basan en los enfoques promovidos por las ONGS. El nuevo tipo de programa podría ser denominado DRIF (Fondo de Inversión Rural Canalizado por Demanda)"... Los DRIF buscan "mejorar la focalización hacia los verdaderos pobres, incrementar los beneficiarios que son propietarios, control por parte de ellos, mínima absorción de fondos en los gastos burocráticos y flexibilidad para responder a las condiciones variantes de las diferentes comunidades".

"Se podría establecer un caso para un comité superministerial o comisión con el rol de desarrollar una estrategia para alcanzar el desarrollo rural y el alivio de la pobreza que intermedie dentro del gobierno por sus prioridades"^{23/}.

Puede apreclarse que la descentralización y la focalización son una tendencia necesaria para asegurar un nuevo papel del estado dentro del nuevo paradigma agrícola aplicado

^{23/} A. Valdes y Tom Wiens: "Pobreza Rural en América Latina y el Caribe". Ponencia presentada en la segunda conferencia anual del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Bogotá (Julio 1996)

a los países en desarrollo. Sin embargo, esta no es una tendencia consolidada, sobre todo en América Latina y África. Esa deberá ser una de las prioridades de la política sectorial en los próximos años. En este contexto se empieza a desarrollar la idea de políticas diferenciadas de acuerdo a la heterogeneidad de la realidad rural²⁴

^{24/} I. Cossio Cortez: "Heterogeneidad Rural y Políticas Públicas". Santiago de Chile (Mayo de 1996)

II. EL CASO COLOMBIANO

2.1. Antecedentes Generales

Una evaluación reciente del Banco Mundial sobre la estrategia de desarrollo agrícola y rural en el caso colombiano enfatiza la necesidad de adecuar las políticas macroeconómicas y sectoriales, y las instituciones al objetivo de elevar la competitividad del sector.

En esta dirección se proponen tres estrategias básicas:

- Consolidar la liberación comercial
- Remover los obstáculos que impiden una efectiva operación de los mercados laboral y de tierras
- Orientar la inversión pública hacia la infraestructura física rural e inversión en capital humano, de manera que contribuya a reducir la pobreza, en áreas como infraestructura del transporte, proyectos de irrigación y drenaje, e inversión en salud y educación.

En materia de reforma institucional se proponen las siguientes estrategias para las entidades públicas:

- Adaptar las funciones y operaciones de las entidades públicas a la descentralización creciente de las responsabilidades públicas, con el apoyo cada vez mayor de las comunidades locales en la selección de proyectos
- Las entidades públicas, en lugar de intervenir directamente en los mercados, deben enfocarse hacia reforzar la competitividad de las empresas privadas, incrementando su capacidad de operación en mercados desregulados ^{26/}.

El tema de la descentralización en Colombia se inició políticamente en la década del 80 con la elección popular de alcaldes y más tarde de gobernadores. La Constitución política de 1991 reforzó el proceso de descentralización exigiendo al gobierno central la transferencia gradual de recursos del IVA a los municipios.

En el sector agrícola se ha venido dando un importante proceso de descentralización institucional y de programas, que ha dado lugar a algunos estudios de evaluación cuyos lineamientos globales mencionamos a continuación.

El estudio de Juan José Pefetti y María del Rosario Guerra sobre el gasto público social en las áreas rurales evaluó el efecto del Fondo DRI, el Plan Nacional de Rehabilitación, los programas del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y el sistema de asignación de crédito de la Caja Agraria.

^{26/} The World Bank. "Colombia. Review of Agricultural and Rural Development Strategy". Report No.13437 CO (Nov. 1994).

Este estudio hace énfasis en que una presencia sostenida de la Inversión pública del estado en segmentos focalizados puede producir efectos positivos sobre la distribución del Ingreso rural.

Pese a que la distribución de subsidios provenientes de diferentes programas es bastante progresiva, el tamaño del mismo es muy reducido para tener efectos significativos.

“Por lo anterior, es necesario que el estado incremente el gasto social en las áreas rurales y que asuma la responsabilidad de atender no sólo las necesidades básicas de los sectores más vulnerables y pobres de la población, sino que genere el ambiente propicio para impulsar y gestar programas y proyectos generadores de empleo e ingresos en dichas zonas”^{26/}.

Uno de los casos de descentralización reciente en Colombia ha sido la creación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAS), cuya misión principal consiste en la prestación del servicio de asistencia técnica (directamente, o por contratación de terceros) a los agricultores de cada municipio colombiano.

^{26/} J.J. Perfetti, M.R. Guerra: "Los beneficiarios del gasto público social en las áreas rurales". DNP. Misión de Apoyo a la Descentralización y la Focalización de los Servicios Sociales. (Sept. 1993).

Aunque la creación de las UMATAS es muy reciente (la mayoría han sido creadas entre 1992 y 1993), se han realizado dos importantes estudios de evaluación del desempeño de estas unidades, cuyos resultados son relevantes en el contexto de este trabajo ²⁷).

Aunque se menciona como factor de éxito la voluntad política de los municipios en la fase de implantación del sistema y el esquema descentralizado de prestación del servicio, ha resultado como factor protuberante de fracaso el alto grado de discrecionalidad de los alcaldes para manejar las UMATA, lo cual les introduce un cierto grado de politización, con detrimento de la excelencia en la prestación del servicio. El grado de politización se traduce en los criterios utilizados para dotar los empleos requeridos en la UMATA y en la estabilidad de los funcionarios.

La politización de las UMATA también se ve reflejada en el monto y en la oportunidad en la asignación de recursos requeridos para el cumplimiento de su misión.

Otro factor de fracaso identificado es el bajo grado de desarrollo del sistema de apoyo y de coordinación nacional del sistema, a cargo del SINTAP.

En cuanto a los aspectos institucionales, se encuentran serias deficiencias en la conformación del capital humano utilizado en la conformación de estas UMATAS.

²⁷ /- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Colciencias, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura: "Evaluación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria UMATA". PBEST Asesores Limitada. (Mayo 1996).

- F. Bernal (Director): "El Sector Rural: Desempeño de la UMATA, del Gobierno Local, y Acceso de Productor a los Servicios a la Producción y sus Relaciones con el Estado y la Estructura Política Local 1994-1995". IICA (Abril 1996).

Aunque en los estudios mencionados se hace mucho énfasis en los factores internos de las UMATAS, aquí hacemos énfasis en el contexto de este trabajo en los factores externos.

2.2. El Incentivo a la Capitalización Rural (ICR)

2.2.1 El ICR en el contexto de este trabajo

En 1993 el Congreso Colombiano expidió la ley 101 de 1993 que reglamenta los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Nacional, en los cuales se habla de otorgar especial protección a la producción de alimentos e incrementar la productividad del sector agropecuario.

Es preciso recordar que en 1990 Colombia inició un proceso gradual de apertura comercial, en el cual no fue incluido inicialmente el sector agropecuario. Sin embargo, el gobierno siguiente aceleró este proceso e incluyó el sector agropecuario desde 1992. Esto coincidió con una fuerte crisis de rentabilidad en el sector que fue atribuido por algunos gremios de la producción a la apertura misma y por analistas a otros factores

29/.

^{29/} Este debate es recogido en: C. F. Jaramillo: "Apertura, Crisis y Recuperación. La Agricultura Colombiana entre 1990 y 1994". Tercer Mundo (1994). Ver también: J.A. Ocampo y S. Perry: "El Giro de la Política Agropecuaria". Tercer Mundo (1995).

También hay que recordar en esta época estaban en su punto culminante las discusiones sobre la Ronda Uruguay del GATT, en las cuales participaron activamente los gremios de la producción.

La ley 101 es resultado en buena medida de la influencia de los gremios sectoriales sobre el Congreso con el fin de contrarrestar los efectos de los tres elementos mencionados: crisis, apertura y negociaciones en el GATT ^{29/}.

Aunque lo anterior es válido para la expedición de la ley 101, no necesariamente ello aplica a todo su contenido. En este contexto, el ICR es una respuesta del gobierno a esa difícil coyuntura sectorial, al incluirlo en el proyecto de ley que se convirtió en la ley 101.

El ICR consiste en que toda persona natural o jurídica que ejecute proyectos de inversión en el sector agropecuario tendrá derecho a la reducción del monto del principal de un crédito otorgado por una entidad financiera para financiar dicho proyecto hasta por un porcentaje del 40% del valor del proyecto respectivo, si dicho crédito ha sido otorgado con recursos de líneas de redescuento de FINAGRO (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario) y cumple las condiciones específicas de elegibilidad (cuantía y tope del proyecto principalmente).

^{29/} Ver: "Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero". Revista Nacional de Agricultura. SAC (1994).

El ICR es un título expedido por FINAGRO, cuyo monto se descuenta del saldo total de la obligación crediticia correspondiente al proyecto en cuestión.

Los recursos de financiamiento de este incentivo provienen del Presupuesto General de la Nación y son administrados por FINAGRO, de acuerdo con las directrices de política y la reglamentación expedida por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA).

Los principales objetivos explícitos del ICR son los siguientes:

- Incentivar la inversión en el sector agropecuario (ley 101 de 1993)**
- Incrementar la competitividad del sector (Decreto 626 de 1994)**
- Reducir los niveles de riesgo (Decreto 626 de 1994)**
- Garantizar la sostenibilidad de la producción agropecuaria (Decreto 626 de 1994)**
- Incrementar la formación bruta de capital en el sector (circular FINAGRO VPE-003 de 1995)**
- Fomentar la modernización tecnológica del sector (circular FINAGRO VPE 003 de 1995)**

Como puede observarse, estos objetivos son comunes a cualquier programa de crédito sectorial.

Como estrategia central de la administración de FINAGRO para el cumplimiento de estos objetivos se plantea la agilidad en la tramitación de las solicitudes respectivas, de manera que el instrumento tenga aplicación real ^{30/}.

En este contexto, el ICR constituye teóricamente un instrumento de política agropecuaria dentro del paradigma de la competitividad mencionado en la primera parte de este trabajo, que asigna recursos del estado ^{31/}. Sin embargo, el logro efectivo de este objetivo debe ser evaluado.

Una evaluación de la aplicación de este instrumento puede constituir un estudio de caso ilustrativo sobre los problemas relevantes de este trabajo, a saber: la descentralización, el papel de las instituciones, el carácter discrecional o focalizado de la canalización de recursos públicos hacia el sector, los posibles efectos sobre la modernización del sector y sobre la distribución de Ingreso.

El contenido de este trabajo en esta materia debe considerarse como preliminar, ya que la información disponible hasta el momento proviene tan solo de estadísticas agregadas de FINAGRO y sería necesario en una etapa posterior estudiar estadísticas desagregadas e inclusive realizar encuestas de campo entre los beneficiarios del incentivo.

^{30/} Entrevista con funcionarios de Finagro

^{31/} A este respecto consultar: DNP: "Política de Competitividad Agropecuaria, Pesquera y Forestal". Documento CONPES 2786 (JUNIO 7 DE 1995)

Esta parte del trabajo está organizada de la siguiente manera. Inicialmente se describe como se viene dando la aplicación del Instrumento. Luego se plantean los criterios de evaluación del mismo y se presentan los resultados estadísticos preliminares. Finalmente, se intenta derivar algunas conclusiones preliminares que permitan plantear hipótesis para un trabajo posterior.

2.2.2 La operación del ICR y el marco institucional

El ICR es un Instrumento muy reciente que ha venido operando a partir de Julio de 1994. Por esta razón, puede estar sujeto a modificaciones de Instrumentación, tal como ha venido ocurriendo.

Para la puesta en marcha del Instrumento se requiere la coordinación de las siguientes Instituciones y agentes económicos: Ministerio de Agricultura, Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA), Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, FINAGRO, Intermediarios Financieros, personas y empresas del sector.

- **El Ministerio de Agricultura** traza políticas generales relacionadas con la orientación del sector y asignación general de recursos.
- **La CNCA** (creada por la ley 16 de 1990) está integrada por el Ministro de Agricultura, el Director del Departamento Nacional de Planeación, dos representantes

del Presidente de la República, un representante de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y el Presidente de FINAGRO (con voz y sin voto) .

La CNCA determina los principales criterios de asignación del presupuesto destinado al ICR, así como también los criterios generales relacionados con los proyectos elegibles.

- **El Sistema Nacional de Crédito Agropecuario** (creado por el Decreto 1313 de 1990) está integrado principalmente por los bancos Ganadero, Bancafe y Caja de Crédito Agrario. Estas entidades son los principales intermediarios financieros de las líneas de redescuento de FINAGRO.
- **FINAGRO** (creado por la ley 16 de 1990) es el administrador de los recursos asignados al ICR. Con base en las políticas trazadas por el Ministerio de Agricultura y la CNCA, FINAGRO reglamenta la operación del Instrumento y asigna los recursos del mismo en coordinación con los intermediarios financieros.

Para cubrir los gastos operativos del Instrumento, FINAGRO puede utilizar hasta el 5% de total asignado por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario al Instrumento.

FINAGRO tiene además la responsabilidad de verificar y controlar el cumplimiento de los requisitos de los beneficiarios potenciales del ICR y emitir el título respectivo para que este sea abonado a la deuda por el intermediario financiero.

Solo por vía de excepción podrán ser sujetos del ICR personas o entidades que ejecuten inversiones con créditos no redescontados por FINAGRO, siempre que cumplan las condiciones definidas por la CNCA (Decreto 626 de 1994).

2.2.3 Tipo de proyectos elegibles y su cuantía

Como característica común a los proyectos de inversión elegibles para obtener el incentivo están las siguientes: se trata de proyectos económicamente viables, de duración definida, físicamente verificables, orientados a los objetivos planteados del Instrumento. El Ministerio de Agricultura puede definir áreas geográficas y productos que sean beneficiarios del Instrumento (Decreto 626 de 1994).

Este mismo decreto plantea como objetivos específicos de los proyectos que pueden ser elegibles para el incentivo los siguientes:

- "Mejoramientos en la productividad o disminuciones en los costos unitarios de producción"

- **"Mejoras en la comercialización que eleven la capacidad de negociación de los pescadores y productores del agro, o les permitan la reducción de pérdidas físicas y de costos"**
- **"Estímulos a la producción de insumos y la prestación de servicios que generen saltos tecnológicos en la producción agropecuaria y pesquera, a juicio del Ministerio de Agricultura o de sus entidades especializadas".**
- **"Estímulos a la transformación de bienes agropecuarios y productos de la pesca que posibiliten a sus productores la generación de un mayor valor agregado" (artículo 2).**

Con estos criterios, las Resoluciones de la CNCA Nos.006 de 1994 y 006 de 1995 establecieron como proyectos elegibles los siguientes:

- **Proyectos de adecuación de tierras**
- **Proyectos de comercialización**
- **Proyectos de modernización y avance tecnológico, que en 1995 se siguieron denominando como "Insumos y servicios de apoyo para modernizar la producción agropecuaria"**
- **Reconversión tecnológica**
- **Mecanización de la producción agropecuaria y pesquera**

En un anexo a este trabajo se presentan los rubros elegibles para cada tipo de proyectos.

Con respecto a la cuantía financiable a través del ICR, la ley 101 determina como cuantía máxima el 40% del valor del proyecto.

Las reglamentaciones posteriores reducen ese porcentaje cuando los proyectos no correspondan a pequeños productores de la siguiente manera:

LINEA	PORCENTAJE
- Adecuación de tierras	30%
- Comercialización	20%
- Modernización y Avance Tecnológico	20%
- Reconversión Tecnológica	20%

Se entienden como pequeños productores las personas naturales que al 31 de diciembre de 1994 poseían activos totales no superiores a 20 millones de pesos reajustables anualmente con el índice de precios al consumidor (Decreto 670 de 1995). Según la Resolución No.006 de 1995 de la CNCA el ICR puede ser equivalente hasta 800 salarios mínimos mensuales en el caso de proyectos de beneficio colectivo en el campo de adecuación de tierras ejecutados por pequeños productores en un número no inferior a 50.

2.2.4 Criterios de evaluación del ICR

Antes de mostrar los resultados de la aplicación del Instrumento, es pertinente hacer explícitos los criterios que éste debería cumplir en el contexto de este trabajo. Los interrogantes principales que deben ser resueltos son los siguientes:

- En qué medida el ICR es un Instrumento que ha permitido la descentralización de los recursos ?
- El ICR ha propendido por la modernización e innovación en el sector y la reconversión de sectores no competitivos ?
- Es un Instrumento que logra la generación de empleo en el sector ?
- El gasto público asignado al ICR permite una mejor distribución del ingreso ?
- En síntesis, se trata de un Instrumento que asigna el gasto público con criterio discrecional o focalizado ?
- Las Instituciones que participan en la ejecución del Instrumento cumplen las características de "El nuevo problema agrícola" ?.

A continuación se intentará aportar algunos elementos de juicio que permitan iniciar una respuesta a estos interrogantes partiendo de la información preliminar disponible.

2.2.5 El comportamiento del ICR

- Comportamiento global

En el cuadro No.2.1 se presentan las principales cifras agregadas relacionadas con los recursos programados, apropiados y ejecutados para el período 1994 - 1998. Dado lo reciente del instrumento, el monto asignado no es aún significativo.

El cuadro No.2.2 presenta un resumen general de las cifras relacionadas con el ICR.

Un análisis global del tamaño de los títulos otorgados arroja un promedio de 15 millones de pesos por título desembolsado y de 14 millones para los proyectos elegibles no desembolsados más los desembolsados (ver gráfico No.2.1).

El porcentaje promedio financiado del valor de los proyectos es cercano al 19% para los proyectos con Incentivos otorgados y del 18% para los proyectos elegibles más los otorgados (ver gráfico No.2.2)

Un cruce de la información sobre el valor promedio de los Incentivos otorgados con la del porcentaje promedio financiado de los proyectos, arrojaría un valor promedio de 75 millones de pesos por proyecto, la cual ciertamente no es una cifra típica de economía campesina. El promedio del valor de los proyectos solicitados como elegibles para el Incentivo es de 70 millones de pesos.

CUADRO No. 2.1

INCENTIVO A LA CAPITALIZACION RURAL, ICR

RESUMEN DE RECURSOS PROGRAMADOS, APROPIADOS Y EJECUTADOS

PERIODO 1994 - 1998

(Millones de Pesos de 1995)

DESCRIPCION / INDICADOR	AÑO				
	1994	1995	1996	1997	1998
Plan de Desarrollo /1		13,165.32	35,285.96	35,285.96	35,287.16
Apropiado /2	8,704.60	13,000.00	14,700.00	18,580.45	
Ejecutado /3	137.21	8,358.48	4,528.04		
Apropiado/Plan Desarrollo (%)		98.74	41.66	52.66	
Ejecutado/Plan Desarrollo (%) /4		63.49	12.83		
Ejecutado/Apropiado (%) /4	1.58	64.30	30.80		

Fuentes: 1/ "El Salto Social": Plan Nacional de Desarrollo. Tomo II.
 2/ Ministerio de Agricultura
 3/ FINAGRO

Notas: 4/ La ejecucion de 1994 corresponde al periodo Noviembre - Diciembre
 La ejecucion de 1996 corresponde al periodo Enero - Junio

CUADRO No. 2.2

RESUMEN INCENTIVO DE CAPITALIZACION RURAL, ICR
DESAGREGACION POR CALIFICACION DE PROYECTOS, MONTOS Y PORCENTAJES
(Cifras en \$ Corrientes)

Calificación	No.	PROYECTOS RADICADOS / 1		TOTAL PROYECTO / 5		TOTAL CREDITO / 6		SUMA RUBROS ICR / 7		SUMA CREDITO ICR / 8		ICR / 9	
		(%)	(\$)	(%)	(\$)	(%)	(\$)	(%)	(\$)	(%)	(\$)	(%)	(\$)
Otorjados / 3	932	40.07	73,929,810,596	46.93	52,356,106,702	46.24	50,995,493,659	44.74	38,977,223,985	45.27	13,768,227,853	44.61	
Elegibles / 2	276	11.87	18,814,773,951	11.94	13,087,173,400	11.56	13,555,093,281	11.89	10,055,595,845	11.68	2,366,615,140	9.61	
En Estudio	779	33.49	42,171,654,193	26.77	31,428,746,807	27.75	34,926,438,861	30.64	26,129,581,019	30.35	9,362,654,172	32.28	
Otros / 4	339	14.57	22,616,791,414	14.36	16,362,118,940	14.45	14,504,264,246	12.73	10,938,227,181	12.70	4,164,678,481	13.49	
TOTAL	2326	100.00	157,533,030,154	100.00	113,234,145,849	100.00	113,981,295,087	100.00	86,100,633,030	100.00	30,862,175,646	100.00	

Fuente: Estadísticas FINAGRO y elaboración de la Consultoría

- Notas:
- 1/ Recibidos en el periodo Julio de 1994 - Junio de 1996
 - 2/ Corresponde a proyectos que pueden ser objeto del ICR
En el periodo Septiembre de 1994 - Junio de 1996
 - 3/ Corresponde a proyectos que han obtenido recursos del ICR
En el periodo Noviembre de 1994 - Junio de 1996
 - 4/ Incluye los proyectos Devueltos, Rechazados, Cancelados y Anulados
 - 5/ Corresponde al total de recursos a invertir en el proyecto
 - 6/ Corresponde al total de recursos a invertir en el proyecto obtenidos mediante crédito
 - 7/ Corresponde al total de recursos que son sujetos del ICR, sin que se hayan desembolsado
 - 8/ Corresponde al total de recursos de crédito que son sujetos del ICR
 - 9/ Corresponde al total de recursos otorgados al proyecto via ICR

Gráfico No. 2.1

Valor promedio de los Proyectos

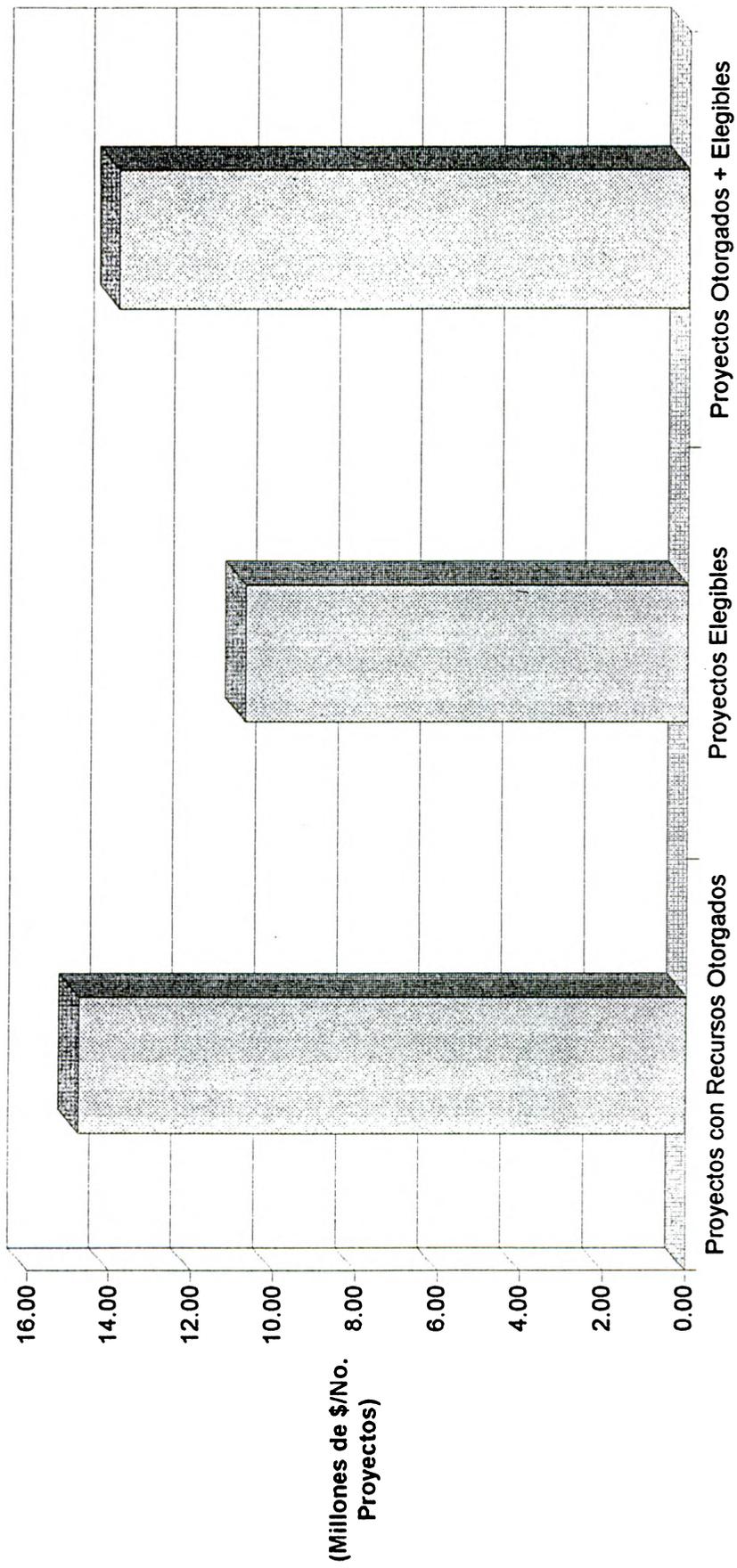
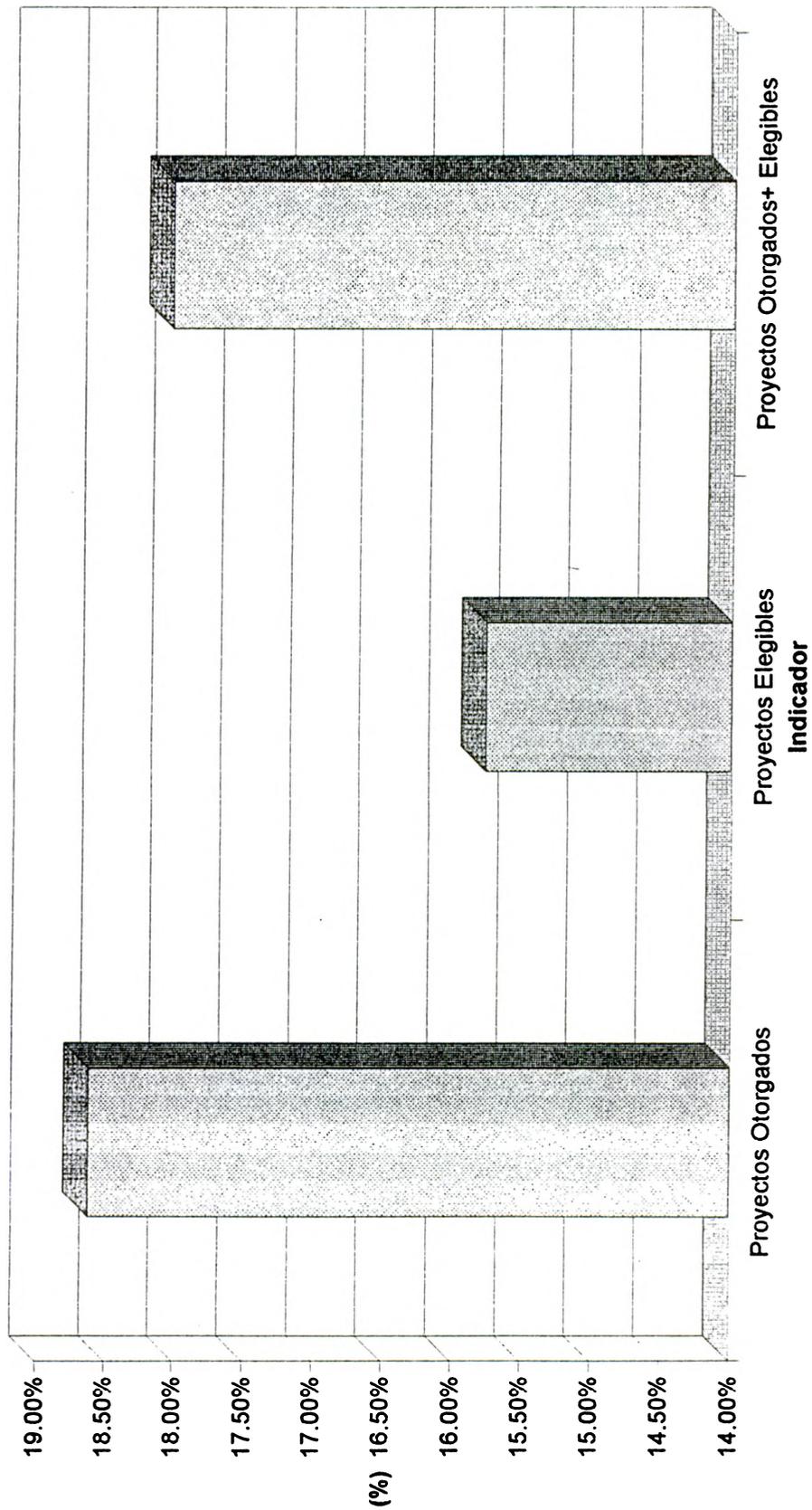


Gráfico No. 2.2

Porcentaje Promedio Financiado del Valor de los Proyectos



Ciertamente el criterio de agilización de desembolsos puede apreciarse en los gráficos Nos.2.3 y 2.4. El 40% del total de solicitudes ha recibido el incentivo y el 52% del total de solicitudes se encuentra entre proyectos con recursos asignados y con proyectos elegibles no desembolsados aún.

El promedio de solicitudes por semestre puede observarse en el gráfico No. 2.5

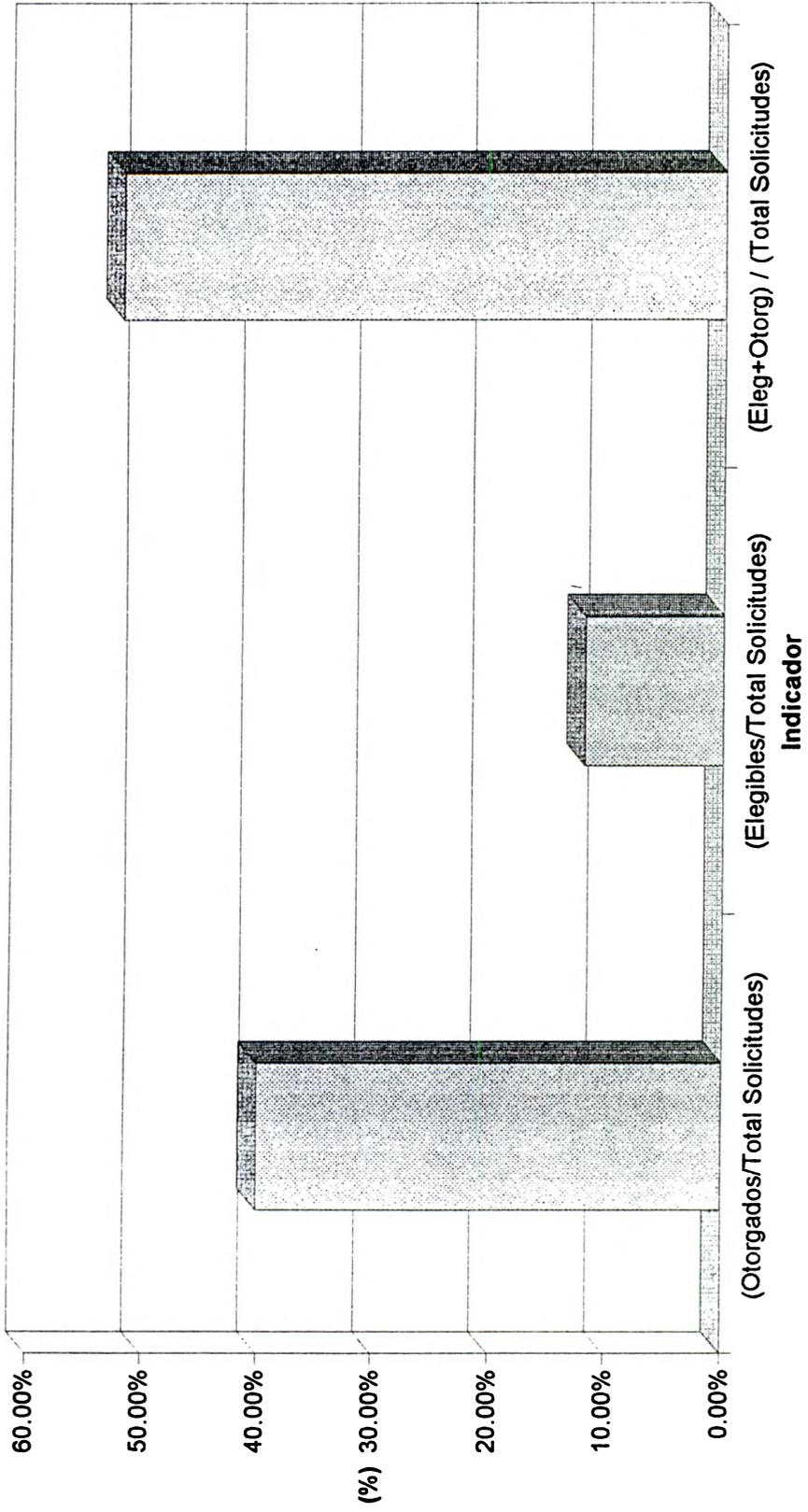
- **Regionalización del ICR**

La información relacionada con el otorgamiento del ICR por departamento puede apreciarse en el gráfico No.2.6 y cuadros Nos.2.3 y 2.4. De allí se desprende que tan solo en 7 departamentos (de un total de 25 con ICR otorgados) se ha colocado el 70% de los recursos. Ellos son los departamentos del Valle, Cundinamarca, Córdoba, Tolima, Boyacá, Magdalena y Antioquia. El departamento del Valle ha absorbido el 25% de los recursos .

Según información de funcionarios de FINAGRO los proyectos del departamento del Valle van dirigidos a caña de azúcar principalmente, los del departamento de Córdoba a riego, los del Tolima a productos mecanizados, los del Magdalena al banano, los de Boyacá a reservorios y aspersión y goteo.

Gráfico No. 2.3

Porcentaje de Proyectos Elegibles y Otorgados respecto del Total de Solicitudes



CUADRO No. 2.4

INCENTIVO A LA CAPITALIZACION RURAL, ICR

SOLICITUDES OTORGADAS, MONTOS Y PORCENTAJES POR DEPARTAMENTO

Noviembre de 1994 a Junio de 1996

(Cifras en Millones \$ Col.)

DEPARTAMENTO	SOLICITUDES OTORGADAS /1		TOTAL PROYECTO /2 (a)	SUMA RUBROS ICR /3 (b)	ICR /4		(c/a) (%)	(c/b) (%)
	(#)	(%)			(\$) (c)	(%)		
Valle	185	19.85	19,225	12,306	3,454	25.18	17.97	28.07
Cundinamarca	123	13.20	6,343	4,743	1,301	9.48	20.51	27.43
Córdoba	49	5.26	5,999	4,979	1,252	9.13	20.87	25.15
Tolima	60	6.44	5,708	3,858	1,003	7.31	17.57	26.00
Boyacá	141	15.13	3,930	3,077	966	7.04	24.58	31.39
Magdalena	49	5.26	4,148	3,190	909	6.63	21.91	28.50
Antioquia	53	5.69	4,505	2,879	785	5.72	17.43	27.27
Subtotal	660	70.82	49,858	35,032	9,670	70.49	19.40	27.60
Cesar	41	4.40	3,881	2,350	671	4.89	17.29	28.55
Huila	16	1.72	1,595	1,047	252	1.84	15.80	24.07
Meta	30	3.22	3,329	2,389	462	3.37	13.88	19.34
Cauca	28	3.00	3,539	1,893	472	3.44	13.34	24.93
Atlántico	25	2.68	1,883	1,523	441	3.21	23.42	28.96
Bolívar	9	0.97	1,096	936	278	2.03	25.36	29.70
Santander	32	3.43	1,373	836	225	1.64	16.39	26.91
Quindío	20	2.15	1,002	780	235	1.71	23.45	30.13
Risaralda	15	1.61	1,507	1,134	205	1.49	13.60	18.08
Caldas	14	1.50	1,065	852	255	1.86	23.94	29.93
Sucre	7	0.75	787	485	144	1.05	18.30	29.69
Nariño	14	1.50	622	445	139	1.01	22.35	31.24
Casanare	9	0.97	1,909	857	191	1.39	10.01	22.29
Caquetá	6	0.64	205	174	6	0.04	2.93	3.45
Guajira	3	0.32	179	176	52	0.38	29.05	29.55
Distrito Capital	1	0.11	75	75	16	0.12	21.33	21.33
Norte Santander	1	0.11	20	6	2	0.01	10.00	33.33
Putumayo	1	0.11	5	5	2	0.01	40.00	40.00
Subtotal	272	29.18	24,072	15,963	4,048	29.51	16.82	25.36
TOTAL	932	100.00	73,930	50,995	13,718	100.00	18.56	26.90

Fuente: Estadísticas FINAGRO y elaboración de la Consultoría

- Notas:
- 1/ Corresponde a proyectos que han obtenido recursos del ICR
Proyectos otorgados en el periodo Noviembre 1994 - Junio 1996
 - 2/ Corresponde al total de recursos a invertir en el proyecto
 - 3/ Corresponde al total de recursos que son objeto del ICR
 - 4/ Corresponde al total de recursos otorgados al proyecto via ICR

Nada de lo anterior indica que el incentivo se este dirigiendo con criterio focalizado al pequeño campesino. Predomina la agricultura comercial y la ganadería extensiva, sin que sea un objetivo deliberado de la política.

- Tipo de proyectos

El gráfico No.2.7 y cuadros Nos.2.5 y 2.6 muestran la distribución de los recursos otorgados al ICR por tipo de proyectos.

Cerca del 69% se destina a proyectos de adecuación de tierras ^{32/}, el 23% a comercialización, el 8% a mecanización y el 0.41% a modernización. Es pertinente comentar que existe, además, el INAT especializado en la adecuación de tierras con recursos específicos para este efecto (ley 41 de 1993)

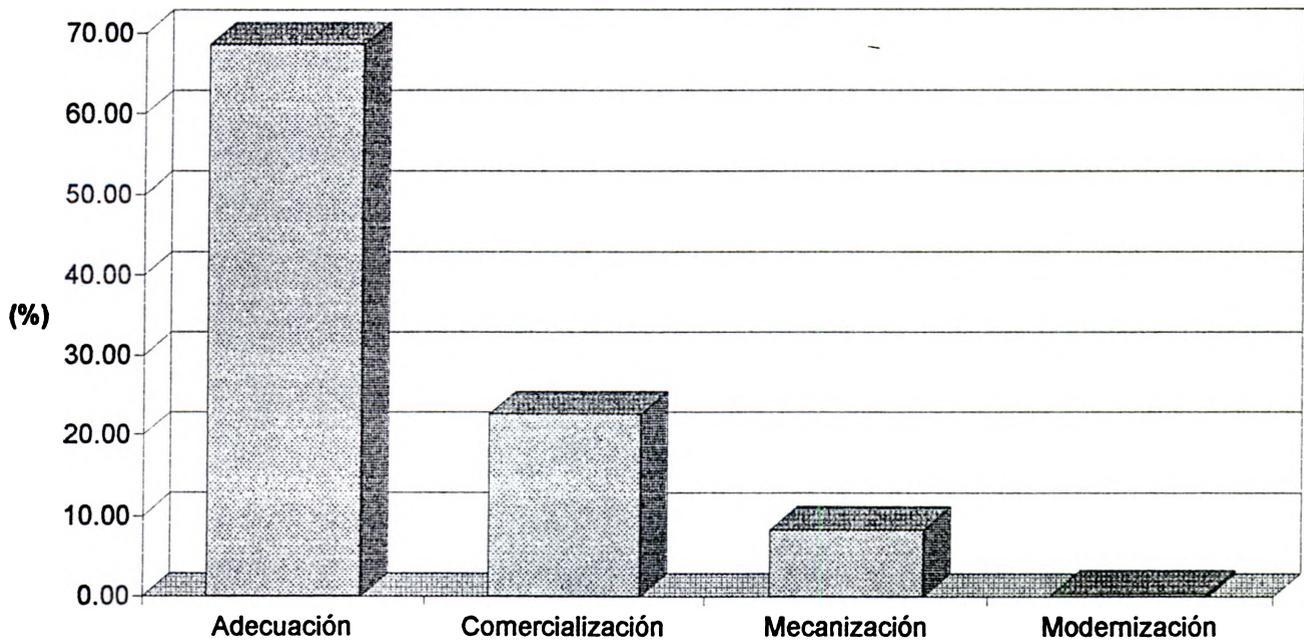
Es importante resaltar el contraste entre los objetivos teóricos del incentivo con gran énfasis en la modernización tecnológica del sector y el bajo nivel de colocación en este tipo de proyectos.

En el cuadro No.2.7 se puede apreciar el tipo de proyectos beneficiado con el incentivo por departamentos.

^{32/} Es conveniente advertir que Finagro clasifica los proyectos multipropósito en el de mayor participación

Gráfico No. 2.7

ICR: Recursos Otorgados por Tipo de Proyecto. Noviembre 1994 - Junio 1996



CUADRO No. 2.5
INCENTIVO A LA CAPITALIZACION RURAL, ICR
SOLICITUDES ELEGIBLES Y OTORGADAS POR TIPO DE PROYECTO

TIPO PROYECTO	SOLICITUDES ELEGIBLES /1		SOLICITUDES OTORGADAS /2	
	(#)	(%)	(#)	(%)
Adecuación	764	63.25	592	63.52
Comercialización	213	17.63	176	18.88
Mecanización	228	18.87	161	17.27
Modernización	3	0.25	3	0.32
TOTAL	1208	100.00	932	100.00

Fuente: Estadísticas FINAGRO y elaboración de la Consultoría

Notas: 1/ Corresponde a proyectos que pueden ser objeto del ICR.
 Proyectos elegidos en el periodo Septiembre 1994 - Junio 1994
 2/ Corresponde a proyectos que han obtenido recursos del ICR
 Proyectos otorgados en el periodo Noviembre 1994 - Junio 1996

CUADRO No. 2.6

INCENTIVO A LA CAPITALIZACION RURAL, ICR

SOLICITUDES OTORGADAS MONTOS Y PORCENTAJES POR TIPO DE PROYECTO

Noviembre de 1994 - Junio de 1996
(Cifras en Millones \$ Col.)

TIPO PROYECTO /1	SOLICITUDES OTORGADAS /1		TOTAL PROYECTO /2 (a)	SUMA RUBROS ICR /3 (b)	ICR /4		(c/a) (%)	(c/b) (%)
	(#)	(%)			(\$)	(%)		
Adecuación	592	63.52	46,550	32,214	9,441	68.57	20.28	29.31
Comercialización	176	18.88	19,920	14,670	3,116	22.63	15.64	21.24
Mecanización	161	17.27	7,172	3,927	1,154	8.38	16.09	29.39
Modernización	3	0.32	289	184	57	0.41	19.72	30.98
TOTAL	932	100.00	73,931	50,995	13,768	100.00	18.62	27.00

Fuente: Estadísticas FINAGRO y elaboración de la Consultoría

- Notas:
- 1/ De acuerdo con el Decreto 626/94 y la Normatividad vigente
 - 2/ Corresponde a proyectos que han obtenido recursos del ICR
 - 3/ Proyectos otorgados en el periodo Noviembre 1994 - Junio 1996
 - 4/ Corresponde al total de recursos a invertir en el proyecto
 - 5/ Corresponde al total de recursos que son objeto del ICR
- 5/ Corresponde al total de recursos otorgados al proyecto via ICR

CUADRO No. 2.7
(Página 1)

INCENTIVO A LA CAPITALIZACION RURAL, ICR

DEPARTAMENTOS: VALLE, CUNDINAMARCA, CORDOBA Y TOLIMA

SOLICITUDES OTORGADAS POR TIPO DE PROYECTO, TOTAL PROYECTO, TOTAL CREDITO, RUBROS ICR E ICR

Noviembre de 1994 a Junio de 1996
(Cifras en \$ Col.)

SOLICITUDES OTORGADAS /1				TOTAL PROYECTO /2	TOTAL CREDITO /3	SUMA RUBROS ICR /4	ICR /5	
DEPARTAMENTO	TIPO PROYECTO	(#)	(%)				(\$)	(%)
Valle	Adecuación	162	87.57	16,323,845,352	11,128,132,100	7,997,410,321	2,957,717,400	85.64
	Comercialización	16	8.65	2,135,309,305	1,452,895,900	1,288,859,255	405,102,455	11.73
	Mecanización	6	3.24	740,437,600	616,884,400	224,734,203	84,381,330	2.44
	Modernización	1	0.54	25,658,100	20,000,000	16,600,000	6,574,014	0.19
	Total		185	100.00	19,225,250,357	13,217,912,400	9,527,603,779	3,453,775,199
Cundinamarca	Adecuación	37	30.08	2,763,413,950	2,134,107,900	1,574,863,214	600,798,699	46.17
	Comercialización	54	43.90	2,614,276,374	2,049,104,858	1,649,389,479	502,884,037	38.65
	Mecanización	32	26.02	965,347,176	743,600,900	516,882,835	197,588,608	15.18
	Modernización	0	0.00	0	0	0	0	0.00
	Total		123	100.00	6,343,037,500	4,926,813,658	3,741,135,528	1,301,271,344
Córdoba	Adecuación	37	75.51	4,100,439,750	3,239,745,280	2,857,825,497	1,054,965,627	84.91
	Comercialización	4	8.16	1,582,034,000	1,035,000,000	889,087,266	142,126,800	11.44
	Mecanización	8	16.33	316,286,000	265,120,000	119,012,795	45,314,757	3.65
	Modernización	0	0.00	0	0	0	0	0.00
	Total		49	100.00	5,998,759,750	4,539,865,280	3,865,925,558	1,242,407,184
Tolima	Adecuación	28	46.67	1,836,869,942	1,387,192,000	1,206,308,936	481,600,925	48.01
	Comercialización	15	25.00	3,087,467,912	2,292,867,000	1,449,450,954	389,397,051	38.82
	Mecanización	17	28.33	783,920,852	581,137,800	322,411,160	132,213,863	13.18
	Modernización	0	0.00	0	0	0	0	0.00
	Total		60	100.00	5,708,258,706	4,261,196,800	2,978,171,050	1,003,211,839

Fuente: Estadísticas FINAGRO y elaboración de la Consultoría

- Notas:
- 1/ Corresponde a proyectos que han obtenido recursos del ICR.
Proyectos otorgados en el periodo Noviembre 1994 - Junio 1996
 - 2/ Corresponde al total de recursos a invertir en el proyecto
 - 3/ Corresponde al total de recursos a invertir en el proyecto obtenidos mediante crédito
 - 4/ Corresponde al total de recursos que son objeto del ICR
 - 5/ Corresponde al total de recursos otorgados al proyectos via ICR

CUADRO No. 2.7
(Página 2)

INCENTIVO A LA CAPITALIZACION RURAL, ICR

DEPARTAMENTOS: BOYACA, MAGDALENA Y ANTIOQUIA

SOLICITUDES OTORGADAS POR TIPO DE PROYECTO, TOTAL PROYECTO, TOTAL CREDITO, RUBROS ICR E ICR

Noviembre de 1994 a Junio de 1996
(Cifras en \$ Col.)

SOLICITUDES OTORGADAS /1				TOTAL PROYECTO /2	TOTAL CREDITO /3	SUMA RUBROS ICR /4	ICR /5	
DEPARTAMENTO	TIPO PROYECTO	(#)	(%)				(\$)	(%)
Boyacá	Adecuación	118	83.69	3,001,390,000	2,259,384,000	1,756,034,673	750,799,287	77.75
	Comercialización	11	7.80	511,912,200	395,918,400	314,888,800	130,627,655	13.53
	Mecanización	12	8.51	416,374,600	294,306,000	196,133,353	84,207,641	8.72
	Modernización	0	0.00	0	0	0	0	0.00
	Total		141	100.00	3,929,676,800	2,949,608,400	2,267,056,826	965,634,583
Magdalena	Adecuación	35	71.43	3,258,605,021	2,412,372,364	1,900,894,686	733,370,722	80.71
	Comercialización	3	6.12	373,820,000	280,600,000	264,968,710	92,892,536	10.22
	Mecanización	10	20.41	381,330,000	304,012,000	154,728,668	58,327,825	6.42
	Modernización	1	2.04	133,871,700	106,000,000	62,239,267	24,081,035	2.65
	Total		49	100.00	4,147,626,721	3,102,984,364	2,382,831,331	908,672,118
Antioquia	Adecuación	21	39.62	1,408,943,500	1,112,412,000	611,029,140	247,982,462	31.58
	Comercialización	15	28.30	2,032,919,000	1,400,084,000	1,092,501,798	355,135,584	45.22
	Mecanización	16	30.19	933,779,300	730,870,400	399,041,386	155,670,294	19.82
	Modernización	1	1.89	129,420,000	100,000,000	66,844,330	26,579,669	3.38
	Total		53	100.00	4,505,061,800	3,343,366,400	2,169,416,654	785,368,009

Fuente: Estadísticas FINAGRO y elaboración de la Consultoría

- Notas:
- 1/ Corresponde a proyectos que han obtenido recursos del ICR.
Proyectos otorgados en el periodo Noviembre 1994 -Junio 1996
 - 2/ Corresponde al total de recursos a invertir en el proyecto
 - 3/ Corresponde al total de recursos a invertir en el proyecto obtenidos mediante crédito
 - 4/ Corresponde al total de recursos que son objeto del ICR
 - 5/ Corresponde al total de recursos otorgados al proyectos via ICR

En los departamentos de Cundinamarca, Tolima y Antioquia hay una distribución proporcionada de los recursos entre proyectos de adecuación, comercialización y mecanización. En los demás departamentos la adecuación de tierras es altamente predominante (entre 70 y cerca de 90% de los recursos).

- Intermediarios participantes

Los bancos vinculados al Sistema Nacional de Crédito colocan el 64% de los recursos asignados al ICR, el resto de bancos participantes el 25% y las corporaciones financieras el 10% restante (ver cuadros Nos.2.8 y 2.9 y gráfico No2.8).

2.2.6 Conclusiones preliminares

- La aplicación del ICR hasta el momento

Al confrontar los criterios de evaluación planteados y las cifras preliminares disponibles sobre el desempeño del ICR, se puede hacer los siguientes comentarios.

- El ICR no constituye claramente un instrumento suficientemente descentralizador y mucho más si se consideran las regiones de menor desarrollo del país

CUADRO No. 2.8

INCENTIVO A LA CAPITALIZACION RURAL, ICR

SOLICITUDES ELEGIBLES Y OTORGADAS POR INTERMEDIARIO FINANCIERO

INTERMEDIARIO FINANCIERO	SOLICITUDES ELEGIBLES /1		SOLICITUDES OTORGADAS /2	
	(#)	(%)	(#)	(%)
SISTEMA NAL.				
Ganadero	385	31.87	340	36.48
Bancafé	266	22.02	226	24.25
Caja Agraria	259	21.44	121	12.98
Subtotal	910	75.33	687	73.71
BANCOS				
Bogotá	61	5.05	51	5.47
Colombia	56	4.64	49	5.26
Bancoquia	23	1.90	18	1.93
Popular	30	2.48	21	2.25
Occidente	10	0.83	5	0.54
Bic	10	0.83	10	1.07
Estado	11	0.91	10	1.07
Crédito	5	0.41	4	0.43
Latincorp	6	0.50	6	0.64
Bancoop	4	0.33	4	0.43
Uconal	1	0.08	1	0.11
Sudameris	1	0.08	0	0.00
Unión Colombiano	2	0.17	1	0.11
Coopcentral	1	0.08	1	0.11
Subtotal	221	18.29	181	19.42
CORPORACIONES FINANCIERAS				
Corfinsura	13	1.08	11	1.18
Corfioccidente	22	1.82	19	2.04
Corfiboyacá	11	0.91	9	0.97
Progreso	10	0.83	8	0.86
Corfidesarrollo	6	0.50	6	0.64
Corfivalle	4	0.33	4	0.43
Corficaldas	4	0.33	3	0.32
Corficolombiana	2	0.17	2	0.21
Indufinanciera	1	0.08	0	0.00
Coopdesarrollo	1	0.08	0	0.00
Finansa	1	0.08	0	0.00
Corfisantander	1	0.08	1	0.11
Corfes	1	0.08	1	0.11
Subtotal	77	6.37	64	6.87
TOTAL	1208	100.00	932	100.00

Fuente: Estadísticas FINAGRO y elaboración de la Consultoría

Notas: 1/ Corresponde a proyectos que pueden ser objeto del ICR.

Proyectos elegidos en el periodo Septiembre 1994 - Junio 1996

2/ Corresponde a proyectos que han obtenido recursos del ICR.

Proyectos otorgados en el periodo Noviembre 1994 - Junio 1998

CUADRO No. 2.9

INCENTIVO A LA CAPITALIZACION RURAL,ICR

SOLICITUDES OTORGADAS, MONTOS Y PORCENTAJES POR INTERMEDIARIO FINANCIERO

Noviembre de 1994 - Junio de 1996
(Cifras en Millones \$ Col.)

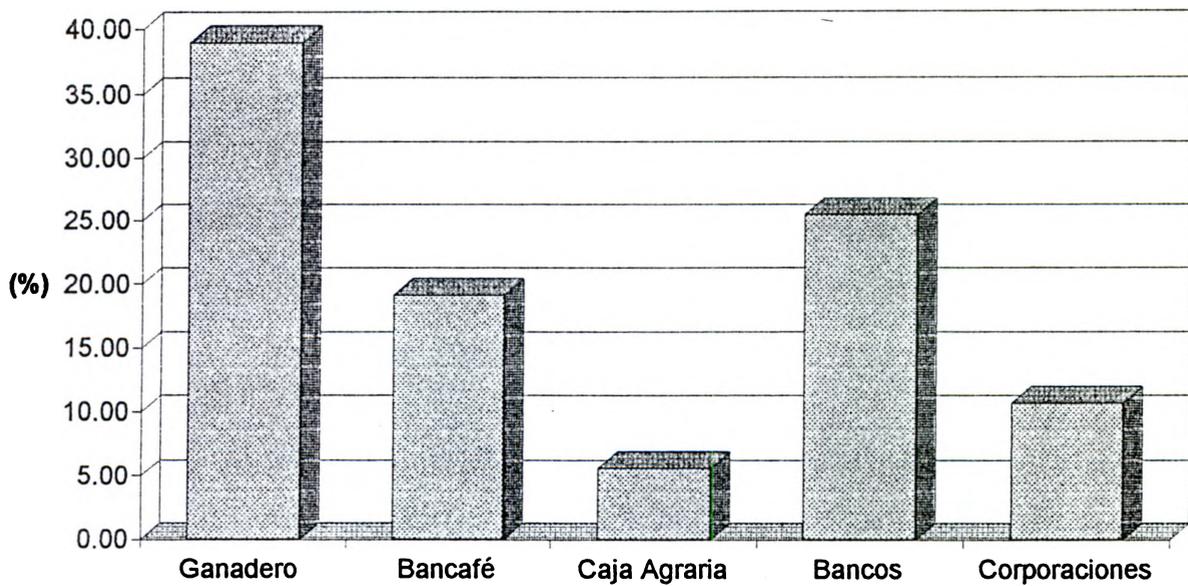
INTERMEDIARIO FINANCIERO	SOLICITUDES OTORGADAS /1		TOTAL PROYECTO /2 (a)	SUMA RUBROS ICR /3 (b)	ICR /4		(c/a)	(c/b)
	(#)	(%)			(\$) (c)	(%)	(%)	(%)
SISTEMA NAL.								
Ganadero	340	36.48	28,301	19,206	5,368	38.99	18.97	27.95
Bancafé	226	24.25	11,580	9,360	2,635	19.14	22.75	28.15
Caja Agraria	121	12.98	3,882	2,763	777	5.64	20.02	28.12
Subtotal	687	73.71	43,763	31,329	8,780	63.78	20.06	28.03
BANCOS								
Bogotá	51	5.47	4,076	3,254	960	6.97	23.55	29.50
Colombia	49	5.26	5,866	3,786	945	6.86	16.11	24.96
Popular	21	2.25	1,648	1,343	360	2.61	21.84	26.81
Bancoquia	18	1.93	1,730	1,263	351	2.55	20.29	27.79
Bic	10	1.07	713	632	197	1.43	27.63	31.17
Estado	10	1.07	1,066	592	172	1.25	16.14	29.05
Occidente	5	0.54	512	480	119	0.86	23.24	24.79
Crédito	4	0.43	829	798	117	0.85	14.11	14.66
Latincorp	6	0.64	763	369	117	0.85	15.33	31.71
Bancoop	4	0.43	499	491	108	0.78	21.64	22.00
Uconal	1	0.11	227	227	48	0.35	21.15	21.15
Unión Colombiano	1	0.11	52	52	15	0.11	28.85	28.85
Coopcentral	1	0.11	10	6	3	0.02	30.00	50.00
Subtotal	181	19.42	17,991	13,293	3,512	25.51	19.52	26.42
CORPORACIONES FINANCIERAS								
Corfinsura	11	1.18	2,327	1,126	318	2.31	13.67	28.24
Corfioccidente	19	2.04	1,571	1,036	309	2.24	19.67	29.83
Corfiboyacá	9	0.97	2,606	1,205	233	1.69	8.94	19.34
Progreso	8	0.86	1,192	832	184	1.34	15.44	22.12
Corfidesarrollo	6	0.64	1,118	987	118	0.86	10.55	11.96
Corfivalle	4	0.43	368	368	109	0.79	29.62	29.62
Corficaldas	3	0.32	577	377	90	0.65	15.60	23.87
Corficolombiana	2	0.21	2,279	316	73	0.53	3.20	23.10
Corfisantander	1	0.11	72	72	23	0.17	31.94	31.94
Corfes	1	0.11	65	55	18	0.13	27.69	32.73
Subtotal	64	6.87	12,175	6,374	1,475	10.71	12.11	23.14
TOTAL	932	100.00	73,929	50,996	13,767	100.00	18.62	27.00

Fuente: Estadísticas FINAGRO y elaboración de la Consultoría

- Notas:
- 1/ Corresponde a proyectos que han obtenido recursos del ICR
Proyectos otorgados en el periodo Noviembre 1994 - Junio 1996
 - 2/ Corresponde al total de recursos a invertir en el proyecto
 - 3/ Corresponde al total de recursos que son objeto del ICR
 - 4/ Corresponde al total de recursos otorgados al proyecto via ICR

Gráfico No.2.8

**ICR: Recursos Otorgados por las Entidades del Sistema
Nacional, Bancos y Corporaciones. Noviembre 1994 - Junio 1996**



- Hasta el momento la aplicación de recursos del ICR no se ha concentrado fundamentalmente en proyectos de modernización y reconversión tecnológica
- No existen suficientes elementos de juicio en las cifras preliminares para evaluar la generación de empleo lograda con la aplicación del ICR
- El ICR no parece ser un instrumento aplicado con el propósito de mejorar la distribución del ingreso
- Pese a que las instituciones que participan en el proceso podrían entrar dentro del paradigma del "nuevo problema agrícola" relacionado con la competitividad, este no es claramente su papel en este caso
- En síntesis, todo parece indicar que este instrumento no ha sido aplicado con un criterio focalizado, sino totalmente discrecional.

- La aplicación del ICR hacia el futuro

La consistencia de un incentivo como el ICR con el "nuevo problema agrícola" admite teóricamente dos alternativas de focalización:

A) Orientar los recursos del incentivo exclusivamente a proyectos de inversión que tengan como efecto la reconversión y la mayor competitividad. Este enfoque, sin embargo, estaría asignando recursos a funciones típicas del sector privado, cuando las prioridades en esta dirección deberían estar dirigidas a infraestructura física y social y desarrollo tecnológico

B) Orientar los recursos del Incentivo hacia proyectos que permitan una reducción en la pobreza rural. Este objetivo requeriría una focalización más clara en lo que se refiere a empleo generado, tipo de cultivo y efectos esperados sobre distribución de Ingreso.

La evaluación preliminar del ICR, realizada indica que su aplicación no ha conducido claramente a ninguna de las dos alternativas de focalización señaladas.

También resulta claro que la eficiencia en el desembolso de recursos relacionada con un incentivo es importante, pero resulta inocua si los objetivos de política que se esperan con el incentivo mismo no pueden ser logrados.

Como recomendación principal de política derivada de esta evaluación preliminar del ICR resulta claramente la necesidad de diseñar incentivos diferenciales que apunten a dos objetivos de política bien diferentes: la competitividad y la reducción de la pobreza rural. El ICR debería focalizarse en esta segunda dirección.

Una investigación más fundamentada en un trabajo de campo con los beneficiarios del ICR debería verificar las hipótesis aquí planteadas.

BIBLIOGRAFIA

1. Abare: "The Political Economy of US Agriculture" (1994).
2. Balassa B.: "Incentive Policies and Export Performance in Sub-Saharan Africa". World Development (Marzo 1990).
3. Bautista R.: "Trade and agricultural development in the 1980s and the challenges for the 1990s: Asia". Agricultural Economics (1993)
4. Cortez C.: "Heterogeneidad Rural y Políticas Públicas". Santiago de Chile (Mayo de 1996)
5. Becker G.S.: "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence". Quarterly Journal of Economics (Agosto 1983)
6. Bernal F. (Director): "El Sector Rural: Desempeño de la UMATA, del Gobierno Local, y Acceso de Productor a los Servicios a la Producción y sus Relaciones con el Estado y la Estructura Política Local 1994-1995". IICA (Abril 1996).
7. DNP: "Política de Competitividad Agropecuaria, Pesquera y Forestal". Documento CONPES 2786 (JUNIO 7 DE 1995)
8. Gardner B.: "Changing Economic Perspective on the Farm Problem" Journal of Economic Literature (Marzo 1992).
9. "Grotesque: A Survey of Agriculture". The Economist, (Dic. 1992).
10. Hashim M.Y.: "The National Agricultural Research System in Malaysia. ISNAR (Oct. 1992)
11. IICA: "Modernización de la Institucionalidad para el Desarrollo de la Agricultura y del Medio Rural" (Agosto 1996)
12. Jaramillo C.F.: "Apertura, Crisis y Recuperación. La Agricultura Colombiana entre 1990 y 1994". Tercer Mundo (1994). Ver también: J.A.Ocampo y S. Perry: "El Giro de la Política Agropecuaria". Tercer Mundo (1995).
13. Knudsen O. et al. "Redefining the Role of Government in Agriculture for the 1990s". (1990).

14. Krueger A. et al: "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economywide Policies". *The World Bank Economic Review* (Septiembre 1988).
15. "Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero". *Revista Nacional de Agricultura*. SAC (1994).
16. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Colciencias, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura: "Evaluación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria UMATA". PBEST Asesores Limitada. (Mayo 1996).
17. Moscardi E. (Editor): "El Agro Colombiano ante las Transformaciones de la Economía". TM- IICA - Fundagro (1994).
18. North D.C. "Economic Performance Through Time". *The American Economic Review* (Junio 1994).
19. Perfetti J.J., Guerra M.R.: "Los beneficiarios del gasto público social en las áreas rurales". DNP. Misión de Apoyo a la Descentralización y la Focalización de los Servicios Sociales. (Sept. 1993).
20. Pletcher J.: "Regulation with Growth: The Political Economy of Palm Oil in Malaysia". *World Development* (Junio 1991).
21. Rodrik D.: "Understanding Economic Policy Reform". *Journal of Economic Literature* (Marzo 1996).
22. Salazar, P. Brandao and W. Martin: "Implications of Agricultural trade liberalization for the Developing countries". *The World Bank working papers* (marzo 1993)
23. Schuh E.: "The Exchange Rate and US Agriculture". *American Journal of Agricultural Economics* (Feb. 1974).
24. Schultz T.: "Agriculture in an unstable economy". N.Y. McGraw Hill (1945)
25. Scrimgeour G.G., E.C. Pasour: "A Public Choice Perspective on Agricultural Policy Reform: Implications of the New Zealand Experience". *American Journal of Agricultural Economics* (Mayo 1996).
26. The World Bank: "Colombia. Review of Agricultural and Rural Development Strategy". Report No.13437 CO (Nov. 1994).
27. Tommer P.: "Food Supplies and Economic Growth in Great Britain, Japan and Indonesia". *Association for Asian Studies* (Abril 1996)

28. Trigo E.: "Agricultural Research Organization in the Developing World: Diversity and Evolution". ISNAR W.P. No.4 (1986)
29. Valdes A.: and Kay Mulr Leresche (Editores): "Agricultural Policy Reforms and Regional Market Integration in Malawi, Zambia, and Zimbabwe". The International Food Policy Research Institute (1993).
30. Valdes A.: "Gaining Momentum: Economywide-and Agricultural Reform in Latin America. The world Bank (junio 1992).
31. Valdes A. y Tom Wiens: "Pobreza Rural en América Latina y el Caribe". Ponencia presentada en la segunda conferencia anual del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Bogotá (julio 1996)
32. Williamson J.: "The political economy of policy reform". Washington, DC: Institute for International Economics, (1994).

ANEXO

RUBROS ELEGIBLES PARA ACCEDER AL ICR POR TIPO DE PROYECTO

1. Adecuación de tierras (Res. 008 de 1994)

- Obras civiles para riego, ejecutadas tanto a nivel predial como extrapredial
- Obras civiles para drenaje superficial y subsuperficial, abiertos o entubados, ejecutadas a nivel predial y extrapredial
- La adquisición de maquinaria y equipo requerido para asegurar la adecuada operación de sistemas de riego, tanto a nivel predial como extrapredial
- La adquisición de maquinaria y equipo requerido para asegurar la adecuada operación de sistemas de drenaje, tanto a nivel predial como extrapredial
- Obras civiles de control contra inundaciones orientadas a la recuperación y protección de tierras cuyo destino sea la producción agropecuaria.
- Obras civiles y adquisición de los equipos requeridos para el manejo técnico y adecuado de los recursos hídricos en proyectos acuícolas y pesqueros

En 1995, la CNCA define y precisa las actividades relacionadas con este campo así:
 "Corresponde a proyectos de inversión dirigidos a asegurar el adecuado suministro de agua y/o posibilitar una más intensa y mejor utilización del suelo en la producción agropecuaria"

En este campo se reconocerá el ICR sobre las actividades previamente definidas, pero precisando que en la última se adiciona la zootecnia.

FINAGRO, hace una precisión en el sentido de que "en el caso de los proyectos de riego serán elegibles aquellos que permitan la obtención, conducción, almacenamiento y

Adicionalmente, esta resolución precisa que:

No tienen acceso al ICR los proyectos realizados en áreas urbanas que correspondan al desarrollo de actividades tales como supermercados, mercados y tiendas. (Circular Reglamentaria VPE-003 sept 1995, numeral 3.2. Esta definición corresponde a la VPE-001 del 31 de mayo de 1995).

3. Modernización y avance tecnológico (Res. 006 de 1994)

Obras civiles y adquisición de equipos para proyectos de inversión dirigidos a la prestación de servicios de apoyo y a la producción de insumos, demandados para la producción agropecuaria y pesquera, cuando a juicio del Ministerio de Agricultura su ejecución genere saltos tecnológicos, encontrándose asociados a alguno de los siguientes enunciados:

- La producción de agentes de control biológico
- La producción de material vegetal in vitro
- La producción de productos derivados de la biotecnología
- La conservación, desarrollo y utilización de los recursos biogenéticos, animales y vegetales
- El establecimiento de laboratorios para el análisis de suelos, vegetales y calidades de aguas para riego
- La producción de semillas mejoradas cuya utilización se de, primordialmente, en cultivos de economía campesina
- La obtención de abonos biológicos, orgánicos y acondicionadores
- La producción de equipos e implementos especializados, para utilización de la pequeña agricultura y la producción en laderas, incluidos equipos de cosecha y de postcosecha
- La producción de embriones
- La producción de alevinos (Resolución 006 de marzo 22 de 1994 Art. 1o)

Posteriormente, la CNCA, redefine este campo como:

- **Insumos y servicios de apoyo para modernizar la producción agropecuaria:**

Corresponde a proyectos de inversión dirigidos a la producción de insumos y servicios de apoyo tecnológicamente innovadores, de cuya utilización puedan derivarse, para la producción agropecuaria, mejores condiciones de competitividad, sostenibilidad y/o la reducción de riesgos. (Resolución 006 de abril 18 de 1995 Art. 1o)

Se mantienen constantes los campos de aplicación inicial, excepto los tres últimos que son reemplazados por el siguiente:

"El aprovechamiento de productos y subproductos de la explotación agropecuaria en la preparación, fabricación y/o conservación de alimentos para animales, cuando los mismos se generen mediante procesos que integren su producción y consumo en el centro de producción del ejecutor del proyecto.

En este campo se reconocerá el ICR sobre el costo de adquisición e instalación de la maquinaria y equipo y sobre el costo de las obras civiles requeridas para su adecuada operación y conservación" (Resolución 006 de abril 18 de 1995 Art. 1o).

4. Reconversión tecnológica

Los costos de los insumos, por una sola vez, cuando se trate de proyectos enmarcados dentro de un programa definido por el Ministerio de Agricultura para su ejecución temporal en áreas geográficas y líneas productivas específicas, siendo su propósito la diversificación o modernización de la producción agropecuaria y pesquera son elegibles para el ICR. Se especifica que la ejecución de los proyectos sea posterior al 31 de diciembre de 1993.

El 7 de junio de 1994, la CNCA redefine el alcance de este campo: " Cuando se trate de proyectos enmarcados dentro de un programa definido por el Ministerio de Agricultura, de duración determinada, en áreas geográficas y para productos específicos, cuyo propósito sea la diversificación o modernización de la producción agrícola, pecuaria, forestal o pesquera, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2o. del Decreto 626 de 1994, podrían ser objeto del incentivo, por una sola vez:

- Los costos asociados a la siembra o establecimiento de cultivos de mediano y tardío rendimiento.
- La diferencia entre los costos de los insumos demandados por las tecnologías que se abandonan y las nuevas que se adoptan (Resolución 008 de junio 7 de 1994 Art. 2o)

FINAGRO realiza un ajuste a la definición que ahora "corresponde a proyectos de inversión que se enmarquen dentro de un Programa definido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con la finalidad de mejorar las condiciones de competitividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria, a través de cambios tecnológicos y/o diversificación o reconversión productiva. Dichos programas serían de duración y alcance preciso y estarán referidos a áreas geográficas determinadas y a productos específicos.

En este campo se reconocerá el ICR con referencia al costo que determine el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, respecto de las tecnologías y/o actividades productivas a adoptar respecto del programa. (Circular Reglamentaria VPE-001, 31 de mayo de 1995 Este mismo contenido se consigna en la Circular Reglamentaria VPE-003, 5 de septiembre de 1995, numeral 3.4.)

FINAGRO, de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Agricultura contenidos en las resoluciones 0075 y 0304 de 1995, incorpora los proyectos correspondientes a la

producción de Banano de exportación y Diversificación Cafetera. (Circular Reglamentaria VPE-001, 20 de septiembre de 1995). Posteriormente, incorpora proyectos relacionados con la producción del gusano de seda, de acuerdo con la resolución 0532 de 19958 del Ministerio de Agricultura. (Circular Reglamentaria VPE-001, 21 de septiembre de 1995).

5. Mecanización de la producción agropecuaria y pesquera (Res. 006 de 1995)

"Corresponde a los proyectos de inversión que tengan por finalidad mejorar las practicas de labranza y preparación de suelo, así como modernizar el parque de maquinaria y equipo utilizados en las labores de producción y recolección de bienes agropecuarios y de la pesca, siempre que propendan por el uso adecuado de los recursos naturales. Este tipo de proyectos debe ser ejecutado directamente por los productores agropecuarios o por personas cuya actividad económica principal, durante el último año anterior a la fecha de presentación de la solicitud para el incentivo, haya sido la prestación de servicios de operación de maquinaria y equipo a los productores para desarrollar dichas actividades.

Bajo este campo, podrán ser objeto del ICR los proyectos que involucren la adquisición de maquinaria y equipo que determine el Comité que para el efecto se constituya, el cual estará integrado por el Ministro de Agricultura o su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado y el Presidente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - Finagro o su delegado (Circular Reglamentaria VPE-001, 20 de septiembre de 1995).(Resolución 006 de 1995, abril 18 de 1995, Art. 1o).

Para el efecto se creó el Comité de Mecanización de la Producción agropecuaria y Pesquera, el cual debía decidir sobre la fecha a partir de la cual se consideraría válida la adquisición de maquinaria y equipo a efectos del reconocimiento del incentivo. El Comité se reunió el 15 de mayo de 1995 y emitió un acta que desarrollaba

lo estipulado en la resolución 006/95, y fijó la fecha de validez para el otorgamiento del ICR a partir del 1 de junio de 1995.

Posteriormente Finagro aclaró que "el reconocimiento de este incentivo sobre la maquinaria y equipo solo procederá cuando la maquinaria y/o equipo objeto del proyecto sean nuevos, hayan sido adquiridos mediante importación directa por el solicitante o por compra a productores y/o distribuidores nacionales legalmente autorizados para tales efectos, y dicha adquisición se haya efectuado con posterioridad al 31 de mayo de 1995" (Circular Reglamentaria VPE-008, 31 de mayo de 1995).

Posteriormente, la CNCA modifica la definición de este campo definiendo que: "Este tipo de proyectos debe ser ejecutado directamente por los productores agropecuarios o por personas cuya actividad económica principal, durante el último año anterior a la fecha de presentación de la solicitud para el incentivo, haya sido la prestación de servicios de operación de maquinaria y equipo a los productores para desarrollar dichas actividades, o por centros de arrendamiento de maquinaria agrícola con operadores propietarios egresados del SENA que evidencian contar con el Certificado de Aptitud Profesional (CAP) en mecanización agrícola o tractorismo" (Resolución 22/95, diciembre 12 de 1995, Art. 1).

