

COLECCION DOCUMENTOS IICA  
SERIE PROYECTOS ESPECIALES

2

PRESENTE Y FUTURO  
DEL  
CREDITO  
AGROPECUARIO





COLECCION DOCUMENTOS IICA  
SERIE PROYECTOS ESPECIALES No. 2

# PRESENTE Y FUTURO DEL CRÉDITO AGROPECUARIO

CARLOS GUSTAVO CANO<sup>1/</sup>



This One



DN2H-9SQ-QL35

Digitized by Google

1/ Carlos Gustavo Cano es actualmente el Representante del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, en Colombia. Además, se ha desempeñado como Presidente de la Federación Nacional de Arroceros, Fedearroz; de la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC; de la Corporación Colombia Internacional, CCI; de la Caja Agraria y del diario El Espectador.

.....

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA,  
ACT - Colombia

Presente y Futuro del Crédito Agropecuario. Colección de Documentos IICA. Serie Proyectos Especiales No. 2. Cano, Carlos Gustavo. Santa Fe de Bogotá, D.C., septiembre de 1998

Editores

Elizabeth Meek Muñoz

Hugo Aldana Navarrete

Diseño e Impresión: Le'Print Club Express

Septiembre, 1998

ISBN: 958-9328-20-2

VLCH  
SPE-2  
MFN-5797  
7998

# CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	5
I. LA MISIÓN DE FINAGRO .....	7
LA RED DISPONIBLE .....	8
LAS INVERSIONES FORZOSAS .....	8
EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO AGROPECUARIO .....	12
II. LA CAJA AGRARIA .....	15
ORIGEN .....	15
LA EFICACIA REDISTRIBUTIVA .....	16
SU SITUACIÓN ACTUAL .....	18
III. CAMBIOS EN LA DEMANDA DEL CRÉDITO .....	23
LA ACTITUD DE LA BANCA COMERCIAL .....	27
IV. LAS REFORMAS: UNA PROPUESTA .....	31
REFORMAS INSTITUCIONALES .....	31
BANCA <i>MEZZANINE</i> Y AGENTES PARAFINANCIEROS .....	35
REFORMAS AL RÉGIMEN DE INVERSIONES FORZOSAS .....	37
CONCLUSIONES .....	41
BIBLIOGRAFÍA .....	43



# INTRODUCCIÓN

*El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, se creó mediante la Ley 16 de 1990 en un momento en que apenas comenzaban a perfilarse dos grandes transformaciones del aparato productivo nacional. De una parte, la transición de un modelo de economía relativamente cerrada, protegida y regulada mediante normas y procedimientos que le otorgaban al Estado la posibilidad de un alto grado de intervención directa en su funcionamiento. Y, del otro, una reforma del sistema financiero tendiente a colocarlo en un entorno mucho más abierto, libre y moderno, brindándole entrada y reconocimiento a nuevos instrumentos, productos y servicios a la actividad, dentro de un conjunto de reglas de juego y requisitos de solvencia patrimonial orientado a prevenir las recurrentes crisis de sus instituciones y a rescatar y afianzar la confianza del público en ellas.*

*Casi simultáneamente, en el sector agropecuario en particular se emprendían también profundos cambios: La eliminación del sistema de crédito que hasta ese momento venía regido por el Fondo Financiero Agropecuario, el cual ponía a disposición del gobierno un poderoso instrumento de política agropecuaria a través de tasas de interés fuertemente subsidiadas. La supresión de los precios de sustentación y, más tarde, de garantía, especialmente para algunos cereales y oleaginosas de ciclo corto. El desmonte del Instituto de Mercadeo Agropecuario, Idema, y, por ende, de la intervención oficial directa en la comercialización interna de aquellos, y la fuerte disminución arancelaria, la desaparición del sistema de cupos administrados de importación y, por contera, la amplia discrecionalidad que el Ministerio del ramo tenía en el manejo de dichos instrumentos.*

*A la postre, aparte de algunas otras instancias mucho menos relevantes que aún conserva el Estado, Finagro terminó representando la única opción efectiva que le queda a este para trazar políticas e influir en su ejecución a través de la intermediación financiera.*

*Por tanto, en este documento se analizan sus limitaciones, sus posibilidades y las medidas que es preciso adoptar para que, a la luz de la misión para la cual fue creado, pueda cumplir cabal y eficientemente sus funciones, en especial de cara a la delicada etapa que se avecina por parte de un nuevo gobierno que, sin duda, tendrá como máxima prioridad trabajar por la reconquista de la paz en los campos de Colombia.*

# I.- LA MISIÓN DE FINAGRO

**C**OMO SE SABE, EL OBJETIVO FUNDAMENTAL DE FINAGRO, EN SU condición de banco de “segundo piso”, es financiar actividades de producción, transformación y comercialización del sector agropecuario, a través de operaciones de redescuento, o mediante convenios con los intermediarios financieros vigilados por la Superintendencia Bancaria.

Es decir, la órbita de sus actividades no debe circunscribirse únicamente a la siembra y recolección de las cosechas, como era de usanza pensar hasta no hace mucho tiempo cuando se trataba del crédito agropecuario, sino que tiene que extenderse a la totalidad de la cadena productiva de agregación de valor, hasta llegar a los consumidores finales, cubriendo inclusive los bienes y servicios que se generan y se prestan a lo largo de la misma.

Dicha misión, enmarcada dentro de la órbita del crédito y de los incentivos a la capitalización del sector agropecuario así entendido, de cara a su reactivación y modernización, debe dirigirse prioritariamente al afianzamiento de su competitividad en general, a promover la reconversión de los renglones y las áreas que la requieran, y a propiciar la conformación e integración de unidades de producción primaria con procesos de poscosecha, procesamiento y mercadeo. Para tales fines cuenta, además de los recursos de financiamiento propiamente dichos, con otros instrumentos bajo su administración, tales como el Incentivo a la Capitalización Rural, ICR, y los dos Fondos Agropecuarios de Garantías, FAG y FAG 101.

## LA RED DISPONIBLE

Por la naturaleza de este empeño, no se puede considerar la situación del Fondo de manera aislada con respecto al sistema financiero en general, al resto de las entidades que forman parte del Sistema Nacional del Crédito Agropecuario, SNCA, (Caja Agraria, Bancafé y Banco Ganadero), y a los entornos social y económico que se vive del lado de la demanda final por sus servicios en el campo.

Es más, se debe subrayar como condición indispensable para poder cumplir su misión como eje de la política sectorial agropecuaria, el mantenimiento de muy estrechos lazos de funcionamiento y coordinación con la red bancaria que distribuye el crédito cuyos recursos se originan en su esencial actividad.

Por tanto, especial consideración merece también la dinámica de las relaciones entre el Fondo y sus actuales y potenciales intermediarios financieros, así como los factores que afectan el comportamiento de los beneficiarios del crédito, o sea, los agricultores y ganaderos y sus respectivas actividades complementarias de agregación de valor.

De otra parte, existen otras entidades que han tomado importante arraigo entre los usuarios del crédito formal e informal, tales como los fondos ganaderos, diversas organizaciones de la economía solidaria, la agroindustria y las redes de distribución de insumos y productos agroquímicos para el sector, las cuales están llamadas a integrarse a la red y aliarse estratégicamente con Finagro, con el fin de optimizar su cobertura, contando con las nuevas realidades institucionales del campo.

## LAS INVERSIONES FORZOSAS

La principal fuente de financiación de Finagro, aparte de su patrimonio (con capital aportado por la Nación en un 60% y el resto por

los integrantes del SNCA), son las inversiones forzosas en Títulos de Desarrollo Agropecuario, TDA, que tienen que realizar los establecimientos de crédito, así: 2% de sus pasivos sujetos a encaje en títulos de clase A y 5% en títulos de clase B, las corporaciones de ahorro y vivienda el 1% en títulos de clase A y las compañías de capitalización en bonos forestales. Están exceptuadas las entidades que hacen parte del SNCA, de las cuales Bancafé y Banco Ganadero a cambio deben mantener en cartera agropecuaria por lo menos el 32% de sus exigibilidades en moneda legal. Curiosamente, a la Caja Agraria no la vincula al sistema ningún tratamiento ni exigencia especial, como si no estuviera llamada a ser, por naturaleza y tradición, la columna vertebral de la red.

Dicha obligatoriedad, de acuerdo con la normativa vigente, debe cumplirse independientemente de la demanda efectiva por las colocaciones, como si el supuesto básico del sistema consistiera en un mercado ilimitado para el crédito, o por lo menos la insuficiencia crónica de los recursos para atenderlo. No obstante, las entidades financieras tienen la opción de sustituir inversiones forzosas en TDA por la cartera agropecuaria que ellas efectúen directamente con sus propios recursos, o sea, exceptuando la redescontada en Finagro.

De ahí el afán plasmado en la Ley 16 de 1990, que creó a Finagro, de conservar para el sector la mayor cantidad posible de recursos, tras la eliminación del anterior Fondo Financiero Agropecuario y su excepcional régimen de inversiones forzosas de muy bajo rendimiento financiero que venía rigiendo desde 1973, y que permitía el otorgamiento de créditos a tasas de interés altamente subsidiadas pero en volúmenes insuficientes para atender la demanda.

¿Quién iba a pensar, sin embargo, que unos cuantos años más tarde la preocupación ya no sería la insuficiencia de los recursos, sino las dificultades para colocarlos y, por ende, el exceso de liquidez resultante, hoy invertido a falta de otras alternativas en destinos diferentes al desarrollo propiamente dicho de las actividades agropecuarias?

Adicionalmente, es de destacar que los excesos de liquidez de Finagro observan una tendencia creciente desde 1993, la cual da la impresión a

primera vista de que los recursos captados superan con creces la demanda de crédito de sus clientes.

De otra parte, algunos analistas creen que este hecho dista de ser meramente transitorio, pues, según su argumento, es apenas natural que los pasivos sujetos a encaje (que constituyen la base de liquidación de las inversiones forzosas) aumenten su participación dentro del PIB, y que dentro de este caiga la de la producción agropecuaria<sup>2/</sup>.

Admiten ellos, sin embargo, que una porción de la demanda de crédito puede obedecer a un comportamiento cíclico, dada la naturaleza de la actividad. Pero aun así sostienen que a finales de 1997 dicho exceso, después de calcular y aislar el efecto de la estacionalidad, oscilaba entre \$320.000 y \$360.000 millones. Y concluyen que el sistema de inversiones forzosas es un gravamen que, en últimas, recae sobre los ahorradores.

En el centro de la discusión está la incapacidad real del sector agropecuario -en especial de los pequeños productores-, de acceder al sistema financiero por la vía del mercado libre, debido a sus fallas, las cuales podrían justificar, por razones de equidad y conveniencia nacional, la intervención del Estado, incluyendo el otorgamiento de subsidios y de garantías.

Otro aspecto de la discusión radica en la forma como dicha intervención debería operar. Una alternativa que se ha propuesto al actual mecanismo de las inversiones forzosas, con el fin de evitar sus efectos distorsionantes sobre las decisiones de ahorro e inversión de los agentes financieros, es a través de transferencias directas del sector público.

Sobre el particular, los analistas antes citados han calculado que, partiendo del saldo de los TDA a septiembre de 1997 (\$1.170.000 millones), y de la diferencia entre su rendimiento (20.3% anual) y la tasa marginal de colocación (33%) ajustada por los diferenciales de riesgo de

.....

2/ Banco de la República. Solicitudes Relacionadas con Inversiones Forzosas. SGMR-1197-059C.

cartera y de las inversiones de Finagro, el sistema financiero estaría dejando de percibir \$117.000 millones.

Si así fuere, tal debería ser, entonces, el esfuerzo del fisco para compensarle a la banca ese costo de oportunidad. Sin embargo, semejante apreciación luce exagerada e incompleta, toda vez que esos recursos vuelven al torrente operativo del sistema financiero, lo cual indica que el margen dejado de percibir sería inferior. Finagro, con base en esa consideración, recalculó la cifra y la estimó en \$38.000 millones, o sea, el 3.2%.

De otra parte, concibiendo las inversiones en TDA como mecanismo para transferir parte del impuesto inflacionario del sistema financiero al sector real, también se ha sugerido que dichas inversiones sean una proporción de las cuentas corrientes, que constituyen pasivos sin costo para la banca, pero sí para los depositantes como costo de oportunidad. Pero la tendencia estructural de las cuentas corrientes a desaparecer o, por lo menos, a reducirse sustancialmente en el mediano plazo, hace que dicha propuesta sea inadmisible, o, al menos, inconveniente.

Finalmente, como Finagro no obtiene margen por el crédito a pequeños productores, ya que la tasa de los TDA y la del redescuento son casi iguales (DTF-4), es claro que los costos de su administración también deberían ser subsidiados<sup>3/</sup>.

Los analistas concluyen con la recomendación de reducir las inversiones forzosas al 4.5%, únicamente sobre los pasivos sujetos a encaje, y mantener la estructura actual (7%) únicamente sobre las cuentas corrientes. Esta modificación haría disminuir los TDA en \$344.000 millones.

Sobre el particular cabe, no obstante, formular dos observaciones. En primer lugar, los rendimientos generados por la liquidez de Finagro han contribuido, de todas maneras, a que su margen operacional sea

.....

3/ A partir de diciembre de 1997 se redujo en 0.5 puntos para las operaciones de pequeños productores, a través de la Caja Agraria.

positivo, pues de lo contrario su funcionamiento hubiera sido a pérdida. Y, en segundo término, mediante la Resolución 77 de 1990 la Junta Monetaria buscó el encarecimiento paulatino de las inversiones forzosas hasta hacerlas desaparecer por la vía de la sustitución de cartera, pero falló al no haber previsto la grave crisis en que posteriormente entró el sector, como resultado de la forma como se adelantó su apertura. Tanto así, que la Junta se vio forzada a la postre a mantener las mismas tasas de 1993 para no acabar definitivamente con el financiamiento agropecuario en el país, dándole hasta cierto punto la razón a los gremios que han expresado su opinión en el sentido de que el origen del problema yace en las altas tasas de interés de los préstamos y que, por tanto, la solución más indicada está en reducirlas.

## EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO AGROPECUARIO

En lo que va corrido de la década de los 90, se observan las siguientes tendencias del crédito agropecuario<sup>4/</sup>:

- Concentración progresiva en medianos y grandes productores. Entre 1990 y 1996, la proporción de los créditos de capital de trabajo y de inversión para pequeños productores se redujo del 60% al 50%. Ya en marzo de 1997, la cartera destinada a medianos y grandes productores alcanzaba en Finagro el 79% de su cartera total, o sea, que solamente el 21% llegaba a los pequeños. Y entre enero-abril de 1998 e igual período de 1997, mientras que el crédito aprobado a medianos y grandes productores se incrementó en el 25% en términos corrientes, el de los pequeños cayó en el 9%.
- Entre 1995 y 1997, la cartera de Finagro cayó en el 9% solamente en términos corrientes. No obstante, el sector agropecuario creció en 1996 el 0.55% y en 1997 el 0.15% en términos reales, en buena parte financiado con recursos propios de la banca comercial, hacia

.....

4/ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Documento de Discusión sobre los Principales Problemas de Finagro. Santa Fe de Bogotá, 1998.

medianos y grandes productores, en momentos en que el costo de los recursos de Finagro claramente no era competitivo.

- Entre 1991 y 1996, el número de créditos otorgados por la totalidad del sistema, incluyendo la banca comercial, pasó de 231.000 a 75.000. Solo en Finagro cayó de 100.000 a 30.000.
- Los bancos miembros del SNCA han aumentado su participación dentro del total nacional de la cartera agropecuaria del 56% en 1991 al 64% en 1997. Sin embargo, en términos reales, todos redujeron sus colocaciones en el sector, así como su participación dentro de su propia cartera total. En efecto, Bancafé y el Banco Ganadero pasaron del 30% al 25%, y la Caja Agraria del 81% al 59%.
- El resto de los intermediarios financieros pasó del 28% de su cartera total en 1990 al 11% en 1997, y el total de los establecimientos de crédito del país, del 20% al 9%.

En cuanto se refiere al régimen de sustitución de inversiones forzosas por cartera propia, que es optativo de la banca comercial, ocurre que su resultado más notorio ha sido también la concentración en el corto plazo entre los más grandes empresarios y en las regiones más desarrolladas. Aparte de que, en general, las actividades financiadas si bien tienen alguna relación con el sector agropecuario, no pueden considerarse estrictamente rurales.

Similar conducta han asumido Bancafé y el Banco Ganadero, los cuales, en la práctica, con el fin de cumplir con el requisito de mantener el 32% de su cartera en el sector, se han acogido al criterio de calificar dicha porción por la actividad principal del beneficiario, en vez de seleccionarla de acuerdo con la naturaleza de los proyectos realmente financiados, lo cual podría conducir a una desviación de los recursos, frente al verdadero destino esperado de los mismos.

En conclusión:

- El crédito institucional para el sector agropecuario se ha reducido de manera muy significativa, tanto en términos reales como en

relación con la participación del sector dentro de la formación de PIB. En otras palabras, ha disminuido en una proporción mucho mayor que la reducción de su tamaño en términos absolutos y que la de su importancia relativa dentro de la economía.

- Su concentración entre los medianos y grandes cultivadores se ha hecho de manera progresiva mayor, lo cual quiere decir que el acceso de los pequeños ha caído dramáticamente.
- La Caja Agraria, el mayor colocador de crédito agropecuario dentro del SNCA, ha venido desviándose de su misión fundamental, al haber reducido de manera considerable la porción de cartera destinada al sector, al igual que el resto de los establecimientos financieros del país.

## II.- LA CAJA AGRARIA

**E**N VISTA DE LA GRAVEDAD QUE COMPORTA EL DETERIORO DEL SISTEMA DE crédito institucional en beneficio de las actividades agropecuarias, y debido a la gran dependencia de la Caja Agraria frente a los recursos de Finagro y de este frente a aquella para la promoción, mercadeo y colocación de sus créditos, de los ICR y del FAG, es oportuno hacer unos comentarios específicos sobre su evolución y situación al 31 de diciembre de 1997. Se trata en verdad de una institución íntimamente ligada a Finagro, al punto de que ambas deben tratarse como partes de una misma unidad.

### ORIGEN

La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero fue creada en 1931, al mismo tiempo en que otras entidades similares de financiamiento y ahorro agropecuario -varias de ellas con el mismo nombre, como por ejemplo la de Chile, y el resto también con idéntico propósito, como las del Perú, México y Bolivia-, eran fundadas en casi todos los países latinoamericanos. Se trataba de una era de notables desarrollos en materia de modernización de la agricultura, comunicaciones terrestres y telegráficas, los primeros avances de la industrialización al lado de la urbanización y la aceleración de la migración del campo a las ciudades, cambios radicales en el ordenamiento jurídico de los Estados bajo el influjo de la Constitución de Weimar, la gran depresión de las economías norteamericana y europea, el establecimiento de la banca central bajo la doctrina de la flamante Misión Kemmerer, y diversos conflictos de clase en torno de la función social de la propiedad de la tierra.

Comenzaba entonces el gobierno de Enrique Olaya Herrera, cuando en su sesión del 29 de diciembre de 1930, los parlamentarios Mariano Ospina Pérez, Julio Zuluaga, A. Salgar de la Cuadra y Carlos M. Pérez, sometieron a la consideración de la Cámara de Representantes un proyecto de ley que luego dio lugar al nacimiento de la actual Caja. Allí se establecía que *“en aquellos lugares en donde el Banco Agrícola Hipotecario no tenga establecidas sucursales o agencias, podrá contratarse la administración de los negocios con personas o entidades de honorabilidad reconocida”*. Y que *“una tercera parte, por lo menos, de los préstamos que haga la institución, deberá otorgarlos a pequeños agricultores...o a sociedades cooperativas de crédito agrícola que hayan de distribuir entre sus socios la suma recibida en préstamo...”*.

## LA EFICACIA REDISTRIBUTIVA

¿Por qué es importante para el país una entidad como la Caja Agraria? En definitiva, no es por su tradición, ni por su capacidad de generar de manera directa unos cuantos puestos de trabajo; ni siquiera por su muy significativa participación dentro del conglomerado bancario nacional, sino, esencialmente, por el impacto social de su misión. De suerte que el único factor que puede justificar su existencia es la eficacia con la cual se desempeñe frente al cumplimiento de aquella.

A propósito del impacto redistributivo de la inversión social, cuya medida debería ser la guía fundamental con el fin de ajustar el esfuerzo fiscal a las verdaderas prioridades públicas de la sociedad colombiana, un excelente trabajo ha medido con máximo rigor científico y metodológico el efecto que tienen distintos destinos y canales institucionales del gasto gubernamental sobre el índice de Gini en torno de la distribución del ingreso, bajo el entendido de que la inequidad, además de ser la más grave deformación comunitaria que padece Colombia, actúa como uno de los más poderosos caldos de cultivo del conflicto social que nos agobia<sup>5/</sup>.

5/ Vélez, Carlos Eduardo. Gasto Social y Desigualdad. D.N.P. - Misión Social. Santa Fe de Bogotá, 1996.

Dentro de tal contexto, dicho documento encontró que los servicios prestados y los subsidios otorgados por la Caja Agraria, materializados en la amplia gama de programas especiales que la institución ha manejado, alcanzan la más alta eficacia redistributiva relativa de todo el país (ERRE) y de un nivel de focalización altamente progresivo. En efecto, dicho índice -que es igual al cociente sectorial de la participación en el cambio del Gini y la participación en el subsidio total-, es para la Caja de 1.97. Le siguen, en orden descendente, el Incora (1.93), el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR (1.57), el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI (1.50), el gasto en salud a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF (1.48) y la inversión en educación primaria (1.43), para sólo mencionar los más altos.

Por tanto, *“la Caja”, concluye el documento, “es un instrumento estratégico de la economía campesina y para las zonas marginadas y apartadas del país, que corresponden precisamente a los municipios PNR, DRI o de reforma agraria... En verdad el programa de la Caja Agraria se concentra de manera marcada en el primer decil de ingresos, el cual recibe más del 50% de los subsidios y en el primer quintil que recibe más del 70% de dicha suma. Por esta razón, el subsidio por hogar en el primer quintil es más de 20 veces el subsidio promedio de los quintiles más ricos y el subsidio por hogar tiene tendencia decreciente con el nivel de ingreso y se encuentra por debajo del promedio a partir del cuarto decil”.*

A similares conclusiones llegó otro trabajo del Banco Mundial (*Poverty in Colombia, Washington D.C., December 1994*), en el cual se reconoce la altísima progresividad de su función crediticia en favor de los más pequeños y pobres productores rurales de Colombia, no obstante sus crecientes dificultades operativas y financieras, particularmente agravadas a partir de 1990.

Y, como si fuera poco, desde el punto de vista del derecho público, ya el 25 de febrero de 1993, el entonces magistrado de la Corte Constitucional y célebre jurista, doctor Ciro Angarita, en sentencia sobre aspectos relativos a la marcha de la Caja Agraria había afirmado lo siguiente: *“Desde su fundación, la Caja Agraria fue concebida como el instrumento por excelencia mediante el cual el Estado hace presencia para colaborar a la satisfacción de apremiantes necesidades de pequeños y medianos agricultores y campesinos...Por tanto, su modernización se concibe como un proceso enderezado a estimular una mayor eficacia en la prestación de sus servicios a los agricultores, campesinos y habitantes de regiones en las cuales la Caja representa la más cierta y, en ocasiones, única*

*posibilidad a servicios financieros en condiciones razonables...Puede decirse también sin ambages que sus pasadas y presentes ejecutorias han convertido a la Caja en instrumento vital para los sectores populares, necesario para cualquier proceso de paz constituido sobre bases sociales firmes. De otra parte, en ausencia de la Caja Agraria, se convertiría en letra muerta el Artículo 65 del Estatuto Superior en materia de protección especial del Estado para la producción de alimentos”.*

He ahí la relevancia indisputada de la misión crediticia encomendada a la Caja Agraria, cuya naturaleza es de índole bancaria, pero cuyas funciones rebasan la cotidianidad del prestar y el cobrar, para situarse en el negocio superlativo de la equidad, la justicia social y, en últimas, de la paz. En tal sentido, este organismo debe entenderse como un auténtico ejército desarmado que tiene como papel sustancial la lucha contra la desigualdad en el campo, escenario donde se concentran las dos terceras partes de la pobreza nacional y se está padeciendo desde hace mucho tiempo la descomposición de la concordia.

Cosa bien distinta es sostener que la Caja es eficiente. Por el contrario. Lo cierto es que, dadas las características económicas y geopolíticas de las materias que se encuentran a su cargo, su actual ineficiencia resulta intolerable desde el punto de vista social. Por tanto, son bienvenidos todos los esfuerzos que se adelanten para salvar su misión, cuyo cabal cumplimiento representa la única justificación de su existencia. En su defecto, lo que tendría que hacerse, como se propone más adelante, es proceder de manera perentoria a sustituirla por otra u otras herramientas institucionales que sean capaces de garantizarla, naturalmente haciendo uso de la insuperable red de oficinas con que cuenta a lo largo y ancho del territorio patrio, con el fin de cerrarle el paso a los traumatismos que provocaría el cese intempestivo de sus funciones.

## SU SITUACIÓN ACTUAL

Las siguientes son algunas de las cifras que muestran la realidad de su situación actual, en su mayoría tomadas de sus estados financieros a 31 de diciembre de 1997<sup>6/</sup>:

. . . . .

6/ Caja Agraria. Estados Fiancieros a diciembre 31 de 1997 e Informe del Presidente.

- De una cartera total de \$1.616.000 millones, la redescontada (no sólo en Finagro, sino en el resto de la banca “de segundo piso”) era de \$538.932 millones, con un índice de vencimiento del 15.1%. A mayo de 1998 ese indicador ya se había elevado al 17% -3 veces superior al del sistema-, y como quiera que cerca del 12% de los créditos ha sido objeto de más de una reestructuración, la cifra verdadera es mucho más alta, e igualmente la estimada como irrecuperable, cuyo tamaño real en la práctica ya superaría el de las provisiones para protección de la misma.
- De ese saldo de cartera total la porción en manos de pequeños productores era apenas el 19%, un 25% en medianos y grandes, y el 56% en actividades diferentes a las agropecuarias.
- De los desembolsos de crédito efectuados entre enero y diciembre de 1997, únicamente el 11% se destinó a pequeños productores, repartido en apenas 54.693 operaciones, el 17% a medianos y grandes, y el 72% a actividades diferentes a las agropecuarias.
- Del saldo de cartera en las 486 localidades donde la Caja es el único intermediario financiero formal, la porción en manos de pequeños productores era apenas el 36%, un 25% en medianos y grandes, y el 39% en actividades no agropecuarias.
- De los desembolsos de crédito efectuados en esas mismas 486 localidades entre enero y diciembre de 1997, únicamente el 27% se destinó a pequeños productores, repartido en apenas 30.647 operaciones, el 19% a medianos y grandes, y el 54% a actividades no agropecuarias.

Ahora bien, a pesar de su resultado operacional claramente negativo, los estados financieros de la Caja de los últimos dos años exhibieron utilidades en libros (\$47.000 millones en 1996 y \$11.000 millones en 1997). Las razones fundamentales fueron las siguientes:

- La constitución del denominado Fondo de Solidaridad Agropecuaria, FONSA, operación que consistió en la venta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de una cartera de dudoso recaudo (o virtualmente perdida) de \$150.000 millones con recursos del Presupuesto Nacional, la cual le permitió la reversión de provisiones por \$62.000 millones a los ingresos de su P y G.

- La entrega de un grupo de activos por \$250.000 millones al patrimonio autónomo que se constituyó para incrementar la provisión exigida por el cálculo actuarial del pasivo pensional (Pensagro), la cual produjo con base en los reavalúos una utilidad en libros de \$32.000 millones.
- A propósito de esta operación, cabe destacar que a junio el pasivo pensional se estimaba en aproximadamente \$1.000.000 (un millón) de millones de pesos, mientras que la provisión correspondiente al 31 de diciembre de 1997 era apenas de \$254.000 millones, cuando la norma establece tenerla como mínimo en el 63% del total del pasivo.

Finalmente, hay que señalar algunos otros factores estructurales de similar gravedad, a saber:

- Los costos laborales de la Caja (\$200.000 millones anuales) absorben la totalidad de su margen bruto operacional, que es similar en porcentaje al del resto del sistema financiero nacional. De suerte que todos los otros egresos se convierten automáticamente en pérdida neta.
- La Caja cuenta con el mismo número de pensionados (8.000) que de trabajadores activos (8.200), y a todos ellos les tiene que reconocer su mesada.
- La extrema rigidez de la Convención Colectiva de Trabajo no permite el control disciplinario de sus recursos humanos, y constituye un grave obstáculo que ha impedido garantizar la moralidad interna de la organización, la ética laboral, el sentido de pertenencia y compromiso con su misión, la confianza del público, la mística por la atención y el buen servicio al cliente, que es el pequeño productor agropecuario del país.
- La presunción de que las oficinas de las grandes ciudades arrojan utilidades para enjugar las pérdidas de las del campo (“banco en la ciudad, fomento en el campo”), simplemente no es cierta. Las primeras, además de las cargas laborales, arrojan grandes pérdidas por simple falta de competitividad y eficiencia frente al resto del sistema, que las aventaja sideralmente en materia de capacitación, eficiencia y tecnología. Y las últimas acusan crecientes pérdidas por sus cada vez más reducidos volúmenes globales de negocios y por el también reducido tamaño

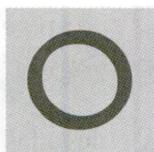
promedio por operación, los cuales las colocan cada vez más lejos de sus respectivos puntos de equilibrio.

- Existen 250.000 usuarios, en su inmensa mayoría pertenecientes a la categoría de pequeños productores, que han dejado de ser sujetos de crédito de la Caja. En efecto, mientras que al finalizar 1995 existían 650.000 obligaciones vigentes, al término de 1997 se habían reducido a 414.000. Como se informó antes, ello también está materializado en la fuerte caída de la proporción de los desembolsos crediticios a los pequeños productores, que sólo alcanzó el 11% durante 1997.
- La actual administración de la Caja ha calculado en US\$500 millones, como mínimo, el capital fresco requerido para reactivarla. Pero aun así, tendría que contar con 2.5 veces más de activos para poder producir lo suficiente, con el fin de absorber los gastos.

Es claro que con un canal de distribución del crédito en semejantes condiciones, ni Finagro ni ningún otro sistema puede funcionar bien bajo ninguna circunstancia. Luego sería prematuro deducir que todo el problema yace exclusiva y únicamente en el decaimiento de la demanda por el crédito agropecuario, en especial de los pequeños productores, olvidando que una de las principales causas ha sido la calamitosa situación de su más importante intermediario financiero en el país.



### III.- CAMBIOS EN LA DEMANDA DEL CRÉDITO



TRO ÁNGULO QUE ES NECESARIO EXAMINAR, CON EL OBJETO DE OBTENER una percepción integral y objetiva sobre lo que realmente está ocurriendo con el crédito agropecuario es el de la demanda. En especial, desde cuando se inició la apertura de la economía.

Sin embargo, no se debe caer en la deformación analítica que significa culpar a la apertura de todos los males de la agricultura, como si dicho proceso hubiera sido posible detenerlo, o indicado revertirlo.

El origen del problema yace más bien en la creencia que en sus inicios prevaleció de que con la sola política macroeconómica sería posible estimular su reconversión y modernización. Soslayando, de paso, las profundas fallas de nuestro mercado rural, y renunciando a una política sectorial activa, así fuera diferente a la del pasado. Por tanto, muchas de las instituciones y herramientas que se echaron abajo no fueron reemplazadas por otras, o su sustitución fue incompleta.

Un ejemplo ilustrativo fue la eliminación de la asistencia técnica directa, en especial la orientada a los pequeños productores, particularmente en momentos en que estos más la necesitaban en términos de la interpretación de las nuevas oportunidades del mercado y la adopción de sus respectivas tecnologías de punta, de la formulación de proyectos de inversión calificables para la adjudicación de los nuevos incentivos a la capitalización y aceptables ante la banca, y de la integración con procesos de poscosecha.

En fin, la supresión de este mecanismo que, en obligatoria combinación con el crédito como condición previa a su adjudicación como fue el caso del

Fondo Financiero Agropecuario, entre 1973 y 1990-, estaba llamado a vencer ante las nuevas realidades la resistencia al cambio, y a responder a los formidables retos de la competitividad contemporánea induciendo la conformación de diseños societarios para una nueva y grande agricultura de base campesina, integrada hacia adelante con cadenas productivas del más alto valor agregado.

A cambio de ese desaparecido sistema se crearon las unidades de asistencia técnica municipal (Umata), aisladas e independientes del crédito agropecuario y del mercado, y, por ende, ineficaces a la luz de sus resultados. Aparte del factor perturbador que ha representado su designación por parte de los alcaldes, en no pocas ocasiones a costa de la idoneidad de estos cuerpos profesionales que antes constituían un invaluable soporte técnico del sistema de crédito agropecuario.

Las consecuencias están a la vista: 780 mil hectáreas, antes cultivadas predominantemente en cereales y oleaginosas, ociosas y sin planes de reconversión en el corto plazo hacia alternativas más competitivas; 180 mil familias campesinas, o sea, un millón de personas, engrosando las filas de los desempleados, de los desplazados y de los pobres absolutos de las provincias rurales. Importaciones de todo tipo de comida y de materias primas de origen agropecuario, que superan en seis veces a las que se realizaban hace el mismo número de años. Marchitamiento de la inversión y de la adopción de nuevas tecnologías, que se ha reflejado en la muy pobre demanda por los nuevos incentivos y por el crédito. Parálisis en adecuación de tierras. Sobreoferta de tierras al Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, por parte de cientos de empresarios en bancarrota. Y descapitalización humana, materializada en el abandono de las mejor organizadas empresas agropecuarias por parte de sus propietarios y administradores profesionales, así como en el desgano de las nuevas generaciones frente a las carreras universitarias relacionadas con el sector.

Sin embargo, no todos los renglones de la producción cayeron. El Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, Cega, en un documento sobre la Agenda de Modernización Productiva para la Misión Rural, define y observa el comportamiento de los siguientes tres grupos de productos de la agricultura nacional desde cuando se inició la apertura de la economía<sup>7/</sup>:

.....

7/ Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, Cega. Misión Rural: Agenda de Modernización Productiva. Santa Fe de Bogotá, octubre de 1997.

- **Los cultivos *transitorios transables*** (como sorgo, algodón, soya, maíz, cebada, trigo y arroz), desarrollados al amparo de una política de sustitución de fuentes externas basada en barreras arancelarias, cupos administrados de importación, crédito subsidiado e instrumentos de apoyo a los productores, como los precios de sustentación. Todos ellos entraron en crisis ante la competencia foránea. Con excepción del arroz, que ha gozado de una situación favorable de precios internacionales y de buenos niveles de productividad y eficiencia en unas pocas zonas del país, gracias a su acervo investigativo y a la transferencia tecnológica impulsada durante la época de la llamada “Revolución Verde”.
- **Los denominados *productos no transables***, en su mayoría propios de la economía campesina (como frutales de ciclo corto, hortalizas, tubérculos y legumbres), cuya dinámica ha dependido del mercado interno, sin presencia ni impacto significativo de las políticas sectoriales tradicionales, ni efectos notoriamente adversos de la competencia internacional.
- **Los cultivos permanentes**, en su mayoría con vocación exportadora o claras ventajas competitivas en el orden interno (como café, banano, plátano, cacao, flores, azúcar, caña panelera, palma de aceite, frutales de ciclo mediano y pastos para explotaciones pecuarias), con alto grado de integración vertical hacia adelante, y unidades de producción con economías de escala y gerencia especializada. Este segmento en general no solo no se afectó con la apertura, sino que aun en medio de las dificultades del país y de su economía pudo crecer de manera importante.

Sobre el particular, cabe destacar el aumento de los cultivos permanentes y la disminución de los transitorios. De un lado, los primeros elevaron su participación dentro del PIB agropecuario, del 23.1% en 1970 al 35.3% en 1996. Del otro, entre 1990 y 1996 mientras que la tierra dedicada a cultivos transitorios se redujo en 780.000 hectáreas, la ocupada en los permanentes se incrementó en 330.000. Y, por último, durante ese mismo lapso mientras que el volumen de producción de los transitorios se redujo en más de un millón de toneladas (en su mayoría cereales), el de los permanentes distintos al café aumentó en más de 3 millones de toneladas<sup>8/</sup>.

8/ Ibid.

Claro y lógico reflejo de esta situación ha sido el hecho, subrayado en un informe del Ministerio de Hacienda, de que “la mayor parte de los créditos se ha ido destinando a cultivos permanentes, forestales y pecuarios en la categoría correspondiente a siembra y mantenimiento. En lo concerniente a créditos transitorios, al igual que los de maquinaria, se redujeron a una tasa del 15% anual”. Y de que paralelamente con este fenómeno ha ido progresando la concentración de los mismos en los cultivadores más grandes, al punto de que ya en 1996 sólo el 26% de estos absorbía el 68% de todo el financiamiento institucional<sup>9/</sup>.

Sin embargo, esta última observación hay que recibirla con beneficio de inventario, pues como bien se sabe en el medio bancario -a pesar de las formidables dificultades de cuantificación-, un alto porcentaje del supuesto financiamiento al llamado agro permanente en realidad no es dinero fresco, sino el resultado de reestructuraciones de créditos, generalmente bajo el ropaje de operaciones para ganadería y en beneficio de medianos y grandes deudores. De suerte que al convertir cartera vencida en vigente, lo que al final aparece en las estadísticas es un nuevo financiamiento al campo, que en realidad no lo es.

Finalmente, no se debe subestimar el pernicioso efecto que han tenido los fuertes cambios en la estructura de la tenencia de la tierra, propiciados por el narcotráfico y el Incora. En cuanto el primero, sus usos en general han sido improductivos y de carácter netamente suntuario, y de todas maneras desvinculados del crédito institucional. En cuanto al segundo, los fracasos de los programas tradicionales de los distritos de reforma agraria, con pocas excepciones, han desembocado en la exclusión de millares de campesinos de la condición de sujetos de crédito.

En conclusión, si bien es evidente que la apertura tuvo un severo impacto negativo sobre la agricultura transitoria, especialmente entre los agricultores de menor tamaño, la nueva institucionalidad del sector ha carecido del vigor necesario para impulsar su reconversión de escala microeconómica hacia alternativas productivas más promisorias y rentables, a través de organizaciones empresariales y esquemas asociativos modernos con alta participación campesina.

.....

9/ Ministerio de Hacienda op.cit.

Por tanto, es preciso sacarle el mayor provecho posible al crédito agropecuario, herramienta que, a pesar de sus limitaciones, constituye uno de los pocos instrumentos de política sectorial agropecuaria que todavía se encuentran a disposición del gobierno y del sector privado.

Esta condición adquiere incomparable relevancia en la medida en que en el país se avecina la iniciación de un prolijo y delicado proceso de paz que necesariamente tendrá que comenzar por el tratamiento socioeconómico del campo, el cual constituye el escenario donde con mayor crudeza se han vivido el conflicto y la violencia, en medio de la extrema pobreza y la más aguda desigualdad social.

Lo indicado es, entonces, superar sus limitaciones acondicionándolo a las nuevas realidades del mercado, volviendo a vincular al sistema de financiamiento agropecuario la vital función de la asistencia técnica a sus usuarios, y dotándolo de los elementos que le hacen falta para garantizar un buen mercadeo de sus servicios y una eficiente atención al cliente. En vez de optar única y exclusivamente por la salida simplista de provocar la vertical reducción de sus captaciones, aceptando de buenas a primeras la hipótesis sobre la supuesta desaparición de la demanda de crédito formal, en particular por parte de los pequeños productores del campo.

## LA ACTITUD DE LA BANCA COMERCIAL<sup>10/</sup>

Los bancos comerciales, con excepción del Bancafé y el Ganadero que, como miembros del SNCA, no están sujetos al régimen de inversión forzosa pero tienen la obligación de mantener el 32% de su cartera en el agro, en general se inclinan más a hacer esas inversiones en vez de acogerse a la posibilidad legal de sustituirlas con el otorgamiento de créditos agropecuarios con sus propios recursos.

. . . . .

10/ Estos comentarios se desprenden de entrevistas con altos ejecutivos los más grandes bancos del país.

La razón fundamental es el riesgo. Y la clara posibilidad de desviarlo hacia proyectos y frentes de inversión más seguros, como se vio antes.

Ahora bien, aquellos pocos intermediarios que todavía ofrecen sus servicios al sector, prefieren concentrarse en los medianos y grandes cultivadores, con garantías suficientes -ojalá pertenecientes a otras ramas de la actividad económica-, y con reconocida solvencia patrimonial derivada de la industria o la propiedad urbana.

Tradicionalmente, más que a un proyecto en particular habían solido analizar y prestarle al cliente, casi siempre por sus condiciones económicas diferentes a las derivadas de su propia condición de agricultor. Más recientemente, sin embargo, ha comenzado a pesar de manera progresiva más en sus decisiones de crédito la calidad y la formulación de los proyectos de inversión, que son estudiados en unidades técnicas bien dotadas, pero la mayoría del financiamiento permaneciendo aún en la categoría del corto plazo.

Así las cosas, casi todos los banqueros privados, ante la pregunta sobre cuáles deberían ser las condiciones bajo las que atenderían solicitudes de crédito campesino, han expresado que el primer requisito para ello sería contar con sólidos proyectos de envergadura significativa, integrados por un amplio número de pequeños y medianos cultivadores, vinculados entre sí alrededor de una agroindustria o de un proceso de poscosecha que garantice su beneficio o transformación primaria y su comercialización, con un adecuado equipamiento de maquinaria, y con un buen servicio de asistencia técnica integral que los oriente con criterio empresarial.

Igualmente, han afirmado que son más importantes y confiables las características organizacionales de esa índole que el mismo FAG, el cual, de paso, es virtualmente desconocido por la banca comercial, por ser engorroso y poco práctico.

Dentro de ese orden de ideas, es notorio el énfasis de la banca comercial en la necesidad de establecer la obligatoriedad de la asistencia técnica integral como garante del éxito de las explotaciones agropecuarias y del buen uso de los recursos crediticios, al punto de que algunos han manifestado que las solicitudes y los proyectos deberían llevar la firma responsable de acreditados profesionales del agro o de las Umata.

También han puesto como ejemplo de modelos deseables los contratos tripartitos para financiar la cañicultura mediante pagarés firmados conjuntamente por los bancos, los ingenios y los agricultores, donde los primeros suministran los créditos, los segundos garantizan el pago mediante las respectivas retenciones, y los últimos los reciben.

En estos modelos se requiere siempre la existencia de una organización líder, llámese agroindustria, cooperativa u otro esquema asociativo dentro del contexto de una agricultura verticalmente integrada hacia delante, mediante relación contractual, de copropiedad o propiedad con los eslabones de la cadena productiva. Se trata, entonces, de desarrollos de base campesina, con tutoría empresarial.

En suma, de modelos de organización social de la producción que les permitan a agrupaciones de pequeños productores el acceso a proyectos integrados y, a través de estos, al crédito bancario formal.

Otras opiniones coinciden en señalar que el papel de Finagro como banco de "segundo piso" empieza a agotarse en momentos en que lo que prevalece es una tendencia hacia la multibanca o banca universal. Así mismo, que el régimen de inversiones forzosas es difícilmente sostenible, al menos en el mediano plazo.

Finalmente, aunque se reconoce la necesidad de contar con un sistema de subsidios, en especial para los pequeños productores, se afirma que este no debería operar a través de las tasas de interés del sistema financiero, sino mediante pagos directos a los beneficiarios por parte del fisco, tal como ocurre con los programas que maneja la Red de Solidaridad Social.



## IV.- LAS REFORMAS: UNA PROPUESTA

**N**O DEBE HABER DUDA SOBRE LA MONUMENTAL RELEVANCIA SOCIAL, geopolítica y económica del crédito agropecuario, en particular para los pequeños agricultores. Ni vacilación acerca de los esfuerzos que es indispensable adelantar con el fin de recuperar su fluidez y cobertura sobre vastas capas de la población campesina que han venido quedando marginadas de su alcance.

De otra parte, es claro que las fuerzas del mercado en Colombia no actúan en el campo de la misma manera como lo hacen en los grandes centros urbanos y en otros sectores de la economía. En especial, por las agudas imperfecciones que lo afectan, comenzando por el conflicto guerrillero que padecen sus moradores, trabajadores y empresarios grandes, medianos y pequeños.

Para tal fin, es preciso actuar sobre las tres variables fundamentales que determinan su comportamiento, a saber: canales de distribución, tasas y riesgo. En otras palabras, los factores relativos a la red financiera, al régimen de inversiones forzosas, a la rentabilidad de los agronegocios y a la organización social de su producción.

### REFORMAS INSTITUCIONALES

En cuanto a los canales institucionales o red financiera se refiere, se recomienda adoptar las siguientes medidas:

- Conservar a Finagro como banco con funciones de “segundo piso”. Convertirlo en institución de atención directa al público le podría acarrear los mismos problemas de ineficiencia y nefastas interferencias políticas que han aquejado a la actual red bancaria estatal en el sector rural.
- Para el manejo de funciones de banco de “primer piso”, aparte de las desempeñadas por los intermediarios privados, se propone convocar a una licitación o concurso para adjudicar por el sistema de concesión la administración de la actual red social de la Caja, integrada por sus oficinas ubicadas en sitios donde verdaderamente se justifique su presencia y no opere ningún otro intermediario formal, incluyendo la totalidad de sus activos monetarios y no monetarios, así como los depósitos y las cuentas de ahorro y corrientes del público, y excluyendo sus pasivos laborales por todo concepto. “Se trata”, como afirmó un alto funcionario de un organismo de control del Estado, “de sustituir totalmente a la Caja. No de montarse sobre sus escombros”.
- Una vez formalizada la modalidad concesionaria para el manejo de la red social de la Caja, sus negocios deben dividirse en tres unidades funcionales, a saber: banca social y programas especiales, banca comercial, y servicios bancarios. Ello, con el fin de distinguir las actividades corrientes de índole bancaria, de aquellas que requieren un costeo específico y una compensación equivalente proveniente del Presupuesto Nacional en favor de sus operadores, por tratarse de tareas que no es posible financiar en su totalidad acudiendo exclusivamente a los mecanismos del mercado o a la capacidad de pago de los beneficiarios. Cada unidad debe corresponder, para efectos contables, a un centro de ingreso-costos, el cual serviría, de un lado, para que la banca social y los programas especiales cuenten con un respaldo correcto y anticipadamente calculado de parte del fisco, y, de otro, para medir con precisión la eficiencia y rentabilidad de las actividades que tendrían que sostenerse con su propio lucro.
- En consonancia con el punto anterior, cuando se presenten solicitudes de crédito o se le proponga la creación de nuevas líneas de financiamiento que por razones especiales tengan condiciones preferenciales, su aprobación por parte de los concesionarios de la red social de la Caja necesariamente debe estar sujeta a la existencia de una apropiación

presupuestal que cubra los costos en que por su manejo incurra. De igual manera, en ningún caso aquellos tendrán que asumir pérdidas por operaciones en condiciones financieras especiales, así sea por razones de orden público o de interés social o político, las cuales siempre tendrán que estar debidamente cubiertas con recursos del Presupuesto Público.

- El ahorro puro continúa siendo la fuente principal y de mayor crecimiento de las captaciones de la Caja Agraria, en buena parte debido a la amplia red de oficinas que alcanza una cobertura territorial no igualada por institución similar alguna. Por tanto, es preciso afianzar esta gran fortaleza estratégica, privilegiando aun más a los ahorradores a través de nuevos productos crediticios que satisfagan las específicas necesidades de la economía campesina en términos de su flujo de caja, la agilidad en los desembolsos, facilitación de garantías y fianzas, cupos rotatorios, sistemas de libreta, etc.
- Trazar un plan de transición con el sistema financiero nacional y Finagro, con el fin de evitar corridas de depósitos, garantizar la recuperación de la cartera y preservar el sistema de pagos en el sector rural. E, igualmente, salvaguardar las operaciones de canje.
- Crear un estatuto especial que le garantice independencia y autonomía a Finagro desde el punto de vista directivo y administrativo.
- Conservar el régimen de inversiones forzosas, con las modificaciones que más adelante se enuncian.
- Cuantificar los subsidios anuales que, en promedio, le ha concedido el Estado a la Caja por todo concepto durante la presente década, mantener su valor en términos reales, y entregarlos a Finagro como presupuesto permanente para la ejecución de programas especiales. Dentro de esas partidas deberá incluirse la suma requerida para garantizar el punto de equilibrio puramente operacional de la red social, la cual se ha estimado por la actual administración de la entidad en \$20.000 millones de hoy por año.
- Como filial de Finagro, constituir una corporación o fondo de inversiones para la reconstrucción del agro, con la misión de participar de manera

minoritaria, transitoria y promocional en el capital de agroempresas que preferiblemente se ocupen de procesos de poscosecha, en asocio de agricultores pequeños y medianos, con el fin de estimular su integración vertical hacia adelante. Su primera y más inmediata fuente de recursos debería ser el Fondo Emprender, la banca multilateral, algunas privatizaciones, parte de las regalías por el uso del suelo y el subsuelo de empresas mineras y petroleras, y el sistema de Bonos para la Paz que propuso el Consejo Gremial Nacional.

- Reformar el régimen administrativo de las Umata, de suerte que queden en adelante articuladas con Finagro, no solamente con la misión de prestar los servicios de asistencia técnica a sus usuarios y velar por la adecuada utilización de los créditos, sino también de organizar socialmente la producción de las comunidades campesinas alrededor de proyectos de grande y mediana escalas y con integración vertical hacia delante, con procesos de poscosecha. De esa forma, las Umata harían parte fundamental de la fuerza de ventas y mercadeo que requiere Finagro para la promoción de los instrumentos disponibles de política sectorial bajo su administración, tales como los Incentivos a la Capitalización Rural, ICR, los Certificados de Incentivo Forestal, CIF y el FAG. Y de los subsidios disponibles en el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat y el Incora -vinculados al crédito- para compra y adecuación de tierras, los cuales también estaría en capacidad de administrar, contribuyendo así a la desburocratización y racionalización de las instituciones hasta el presente adscritas al Ministerio del Agricultura y Desarrollo Rural.

Así las cosas, con el mantenimiento de la red social de propiedad pública bajo un esquema de administración concesionaria y la rectoría de Finagro, el sistema estaría llamado a operar bajo estrictos criterios de eficiencia, transparencia y flexibilidad.

Igualmente, Finagro, de acuerdo con las prioridades que le fije la política sectorial, estaría en capacidad adicional de confiarle a la red, mediante mecanismos de fideicomiso y encargos fiduciarios, la administración de programas especiales de crédito agropecuario para proyectos prioritarios, comunidades definidas y regiones específicas. Dentro de mecanismos análogos a los que emplean en México los fideicomisos instituidos en relación con la agricultura, Fira.

BANCA *MEZZANINE* Y AGENTES PARAFINANCIEROS

Adicionalmente, es preciso habilitar a Finagro para trabajar de manera directa, mediante convenios especiales, con agentes parafinancieros u organizaciones grupales adecuadamente calificadas por su capacidad tecnológica y su solvencia moral, ya sean cooperativas y demás formas de la economía solidaria, uniones de crédito, entidades no gubernamentales, agroindustrias integradas formal o contractualmente con los productores en calidad de accionistas o suministradores suyos, o asociaciones de estos, según sean las condiciones prevalecientes en cada caso. La experiencia reciente de México en este campo ha sido afortunada<sup>11/</sup>.

Cabe destacar que la agroindustria podría llegar a ser un vehículo idóneo para la adjudicación de créditos grupales a través suyo y con su garantía en favor de sus proveedores. O aun en su propio nombre para luego transferirlos, bajo su responsabilidad y aval, a aquellos, ya sea en insumos o efectivo, en cuyo caso a su vencimiento podrían ser cancelados, en todo o en parte, a través de aquellas con el mismo producto cosechado por los agricultores.

Sin embargo, dicha modalidad se encuentra aún muy poco extendida y de manera apenas informal. Por ende, hace falta *empaquetar* este novedoso producto financiero, con el fin de poderlo mercadear adecuadamente.

El ejemplo que más se acerca a esta alternativa en Colombia es el de la industria azucarera, cuya experiencia con el denominado sistema de contratos tripartitos de crédito entre los bancos comerciales, los agricultores y los ingenios a los cuales les proveen sus productos, ha sido positiva y de amplia aceptación entre el común de los intermediarios financieros privados.

Entre los casos relativamente análogos que se pueden identificar, aunque de manera muy puntual y excepcional, se puede señalar la experiencia de un

.....

11/ Santoyo, H. Muñoz, M. y Reyes A.C. Tendencias del Financiamiento Rural en México. Universidad Autónoma de Chapingo. México, 1997.

minúsculo número de molinos de arroz en los departamentos del Tolima, Huila, Meta y Casanare, para cuya operación algunos, inclusive, cuentan con plantas productoras de semillas de arroz y compañías comercializadoras de insumos. Igualmente, aunque de forma incipiente y reducida, algunas plantas extractoras de palma aceitera en la zona de Tumaco, donde existe una apreciable proporción de pequeños productores.

Con todo, el crédito irrigado a través de estos y otros canales semejantes todavía no representa una porción significativa dentro del total del financiamiento del sector agropecuario.

Así las cosas, en adelante Finagro debe poner en práctica, reglamentar y tomar provecho de desarrollos institucionales como el anteriormente mencionado y otros de reciente formación, pues nuevos actores están emergiendo como formas de economía solidaria, agroindustrias sólidas, y modelos societarios de diversa índole de propiedad de los mismos productores, con los cuales hay que unir fuerzas y buscar complementaciones.

En otras palabras, acometer la prestación de servicios de banca tipo *mezzanine*, consistentes en la adjudicación de créditos a agentes parafinancieros, u organizaciones cooperativas, o entidades grupales similares, a las que en la actualidad no se les permite el acceso directo al redescuento.

De suerte que, de un lado, se les otorgue el derecho a utilizarlo siempre que finalmente vaya dirigido a sus miembros o proveedores en idénticas condiciones de tasa y plazo, se estimule la democratización del financiamiento y puedan hacer las veces de banca de "primer piso". Y, de otro, se reduzcan los costos de operación al poder administrar créditos grupales de mucha mayor cuantía que los individuales, confiando su administración a organizaciones de los mismos beneficiarios o de los compradores de sus cosechas.

Se trata, en resumen, de la distribución mayorista del crédito por parte de Finagro, y de que dichas organizaciones puedan actuar como sus agentes al detal.

A escala internacional, son de destacar los modelos de agricultura por contrato en palma de aceite en Malasia, Venezuela (proyecto Palmonagas) y Costa Rica (proyecto Coto Sur). Y en otros rubros de la agricultura tropical

en Indonesia y Bangladesh, en los cuales el factor riesgo para la banca se ha minimizado, y el flujo de crédito para los pequeños productores se ha abierto paso. Lo mismo que el caso de las uniones de crédito de México, que forman parte de grandes complejos agroindustriales (por ejemplo, ingenios, tabacaleras y empresas congeladoras de hortalizas), cuyos socios han llegado a comprender que constituyen el único camino para tener acceso al financiamiento de manera ágil y oportuna. Inclusive al financiamiento en especie, representado en fertilizantes, maquinaria, equipo de riego, agroquímicos y semillas mejoradas<sup>12/</sup>.

## REFORMAS AL RÉGIMEN DE INVERSIONES FORZOSAS

Identificados los problemas relativos a la canalización del crédito -en particular hacia los productores más pequeños- y al alto riesgo derivado de la dispersión y falta de integración de sus usuarios al rededor de proyectos productivos, y una vez definidas las soluciones para comenzar a trabajar en ellas, es de esperar que la demanda efectiva por el mismo se hará sentir con mucha mayor intensidad en la medida en que se avance en su puesta en marcha.

Así las cosas, no debe haber duda sobre la necesidad de que el actual régimen de inversiones forzosas se mantenga, sobre todo mientras subsistan las agudas imperfecciones del mercado rural, la aguda inseguridad que actualmente lo afecta, y sobre todo el enorme déficit fiscal del sector público consolidado, que durante un buen tiempo no le permitirá al Estado atender todo el gasto social que requieren el rescate del campo y la superación de su crisis.

Lo que debe hacerse, en cambio, es flexibilizarlo y ajustarlo a las reales necesidades del sector, una vez removidos los factores de tipo estructural e institucional que vienen entorpeciendo la fluidez, la cobertura y la demanda efectiva por el crédito.

Dentro de este orden de ideas, se proponen las siguientes medidas:

.....

12 Ibid.

- Mantener los *spreads* de los TDA clase A y clase B en sus actuales niveles, pero sustituyendo como su base el DTF por el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Esta modificación estructural a la forma de cálculo de los intereses de los títulos de Finagro permitiría hacerlos mucho menos sensibles a las variaciones de las tasas de interés del resto de la economía. Y, de otra parte, vincularía más directamente el costo del financiamiento agropecuario con la evolución de los precios de su producción, ya que el peso relativo de ésta dentro del IPC es superior a cualquier otro componente.
- Acordar que la amortización de los intereses de los TDA se haga con el IPC al inicio de cada semestre, en vez de que se realice con el índice que existía al inicio de la suscripción de los títulos. Ello le permitiría a Finagro adaptarse con mayor facilidad a las fluctuaciones de las tasas, y ajustar las de colocación a las de captación.
- Conservar en el 100% el margen de redescuento que otorga Finagro.
- Otorgarle a los actuales niveles de las inversiones forzosas sobre las exigibilidades sujetas a encaje el carácter de techo máximo, dejándole a Finagro la opción de utilizarlo total o parcialmente de acuerdo con la demanda del crédito, naturalmente con sujeción a unas normas que lo comprometan a dar con suficiente anticipación cuenta a la banca sobre sus necesidades periódicas. O, como alternativa, permitirle a Finagro la recompra de los títulos a los bancos en proporción directa a su participación en el volumen total de los mismos, es decir, de manera equitativa. En ambos casos, estableciendo como meta para el Fondo disponer en todo momento de una suma de recursos equivalente a la demanda de crédito por vía del redescuento para un período de 90 días.
- Calificar como porción sustitutiva de las inversiones forzosas en TDA que debe efectuar en Finagro la banca comercial el 150% de los créditos que otorguen con sus propios recursos a los pequeños productores en las mismas condiciones que rijan para las operaciones redescontables. Igualmente, en el caso de créditos bajo la modalidad de banca *mezzanine* (a través de agentes parafinancieros calificados), según la definición antes presentada, siempre y cuando vayan dirigidos también a pequeños productores, previo visto bueno de Finagro a cada operación.

- Calificar así mismo como porción sustitutiva de inversiones forzosas en TDA que debe efectuar en Finagro el Instituto de Fomento Industrial, IFI, los redescuentos que este realice destinados a operaciones para las pequeñas y medianas industria, Pyme, y las microempresas, habida cuenta de su alto impacto social.
- Permitirle a Finagro colocar parte de sus excedentes de liquidez en bonos que eventualmente decida emitir la propuesta filial Fondo de Inversiones para la Reconstrucción del Agro.
- Eliminar la captación de los bonos forestales establecidos en la Ley 16 de 1990, y proceder a financiar proyectos forestales mediante la sustitución de dichos bonos con TDA, en combinación con los CIF. En su defecto, mientras se protocoliza la reforma de la Ley, derogar el Artículo 5° del Decreto 1533 de 1973, para permitirle a Finagro definir la tasa a la cual pretende captar.
- Permitir en casos especiales, dentro de ciertos límites y condiciones previamente establecidas, la sustitución de encaje por inversiones forzosas.
- Convertir parte de las inversiones forzosas en TDA en capital de Finagro, hasta alcanzar una paridad estable entre las participaciones de los sectores oficial y particular. Así se ampliaría su estructura accionaria, se afianzaría su vitalidad como sociedad anónima, se evitaría que la institución tenga que convertirse por posibles mermas de la participación privada en empresa industrial y comercial de Estado, y, finalmente, se garantizaría la autonomía administrativa y la independencia política de la entidad, ya que una junta, conformada por partes iguales entre los sectores público y privado, sería la encargada de designar a sus administradores y de velar por su desempeño bajo bases de eficiencia, pulcritud y equidad.



# CONCLUSIONES

**E**N CONCLUSIÓN, CON ESTAS REFORMAS NO SOLAMENTE SE DISOLVERÍA el peligro que hoy se cierne sobre la existencia misma del sistema de crédito agropecuario que opera bajo la rectoría de Finagro, sino que éste se consolidaría como la más importante y eficaz herramienta de la política sectorial en los campos de su reconversión y modernización.

Para tal fin, además de contar con los recursos de las inversiones forzosas, Finagro se fortalecería, administrando y canalizando de manera transparente e independiente de las presiones políticas a través de la red bancaria rural los estímulos que el Estado directa e indirectamente le viene concediendo al sistema. Igualmente, estaría habilitado para administrar otros instrumentos de la política íntimamente relacionados con el crédito (además del ICR y el FAG), tales como el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras, Fonat, y los recursos del Fondo Nacional de Tierras para programas de reforma agraria.

Así mismo, lo que con dichas reformas y medidas se pretende es:

- Flexibilizar el funcionamiento de Finagro.
- Reducir el costo del financiamiento en proporción a la remuneración de los agricultores por su trabajo productivo y a los índices de inflación.
- Reponer la maltrecha red social de la Caja Agraria al servicio del campo bajo condiciones de eficiencia, equidad y transparencia.
- Estimular sustancialmente la demanda efectiva por el crédito dándole acceso al mismo a organizaciones grupales como nuevas formas de economía solidaria, modelos asociativos de diversa índole, modalidades

de agricultura y agroindustria integradas contractualmente, y novedosas instancias parafinancieras.

- Recuperar a los cientos de millares de usuarios que por falta de esquemas de organización social de la producción han dejado de ser sujetos de crédito en el pasado reciente.
- Estimular a la banca comercial a participar directamente, bajo mejores condiciones de riesgo y rentabilidad, en la atención a la economía rural del país.

**Santa Fe de Bogotá, Septiembre de 1998**

## BIBLIOGRAFÍA

**BANCO DE LA REPÚBLICA. Solicitudes Relacionadas con Inversiones Forzosas. SGMR-1197-059C.**

**CAJA AGRARIA. Estados Fiancieros a diciembre 31 de 1997 e Informe del Presidente. Social. Santa Fe de Bogotá, 1996.**

**CENTRO DE ESTUDIOS GANADEROS Y AGRÍCOLAS, CEGA. Misión Rural: Agenda de Modernización Productiva. Santa Fe de Bogotá, octubre de 1997.**

**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Documento de Discusión sobre los Principales Problemas de Finagro. Santa Fe de Bogotá, 1998.**

**SANTOYO, H. MUÑOZ, M. Y REYES A.C. Tendencias del Financiamiento Rural en México. Universidad Autónoma de Chapingo. México, 1997.**

**VÉLEZ, CARLOS EDUARDO. Gasto Social y Desigualdad. D.N.P. - Misión Social. Santa Fe de Bogotá, 1996.**







PRESENTE Y FUTURO  
DEL  
CREDITO  
AGROPECUARIO