

# Finagro y el crédito agropecuario. Un caso de estudio de economía política

*Guillermo Perry R. y Sandra Zuluaga M.*

## I. INTRODUCCION<sup>1</sup>

A finales de noviembre el Senado de la República aprobó, con algunas modificaciones, el Proyecto de Ley que crea el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y el Fondo para el Financiamiento y el Desarrollo del Sector Agropecuario (FINAGRO).

El proyecto, que seguramente será convertido en Ley en esta legislatura, pretende buscar la coordinación efectiva de los diferentes organismos y entidades que participan en el suministro de crédito al sector: Ministerio de Agricultura, Fondo Financiero Agropecuario, Caja Agraria, Banco Ganadero, Banco Cafetero y Fondos Ganaderos. Para ello, crea una Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, presidida por el ministro del ramo y compuesta por el jefe de Planeación Nacional, el gerente del Banco de la República, un representante de las entidades que conforman el sistema y dos del

presidente de la República, a cuyas directrices deberán someterse todas estas entidades.

Naturalmente, el proyecto preserva las facultades de que dispone la Junta Monetaria para determinar las condiciones financieras de los instrumentos de captación y de los préstamos que utilicen los fondos e intermediarios financieros que constituyen el sistema, así como algunas otras regulaciones sobre su desempeño financiero.

De otra parte, fija obligaciones especiales a la Caja Agraria y a los Bancos Ganadero y Cafetero. La innovación que ha generado una mayor discusión pública es la que convierte al Fondo Financiero Agropecuario, administrado hasta ahora como una cuenta especial del Banco de la República, en una entidad independiente, más sujeta a la influencia del Ministerio de Agricultura (FINAGRO).

A favor de esta iniciativa se venía argumentando, de tiempo atrás, que el Banco de la República, en su carácter de Banco Central, no debe entrometerse en los detalles de la orientación y administración del crédito de fomento y que, en el caso del crédito agropecuario, esta función debe corresponder al

<sup>1</sup> El presente estudio forma parte de uno más amplio sobre el tema de "Partidos, gremios, asociaciones campesinas y política agropecuaria" realizado por los autores, Hernando Gómez Buendía, Jorge Bustamante y Humberto Molina, para la Misión de Estudios del Sector Agropecuario.

ministerio del ramo. Quienes se opusieron al proyecto (el propio Banco de la República, la Asociación Bancaria y la SAC), si bien aceptaron la validez de este argumento, opinaron que el Fondo ha cumplido bien su misión, que el Banco ha sabido hacer coherente su manejo con los objetivos de la política monetaria, y que, en suma, no hay para qué cambiar lo que bien funciona. En adición, señalaron los riesgos de burocratización y "politización" que podría correr la nueva entidad.

En la discusión pública, sin embargo, surgieron otros aspectos de mayor interés. En primer lugar, de la polémica sobre la conveniencia o inconveniencia de mantener un sistema de crédito subsidiado al sector agropecuario con base en inversiones forzosas de los bancos de baja rentabilidad, quedó en claro el conflicto que existe por la apropiación de las rentas que genera el derecho de "señoraje" que se otorga a los bancos. El Banco de la República es partidario de que ellas queden en su totalidad en manos del sistema bancario y se eliminen los subsidios al crédito de fomento; el Ministerio de Agricultura busca que parte de ellas se transfiera al sector que orienta, a través del actual mecanismo de crédito de fomento subsidiado. La Asociación Bancaria, en una posición menos extrema que la del Banco de la República, aceptó la conveniencia de compartir las rentas del señoraje con otros sectores, pero sugirió un mecanismo tributario, en lugar del sistema de inversiones forzosas de baja rentabilidad, para lograr este propósito. Esta fue la propuesta más interesante que surgió de la amplia discusión sobre el tema y que deberá ser examinada con mayor atención en el futuro.

En segundo lugar, de la discusión surgió también con claridad una pugna intrasectorial por la asignación del crédito de fomento agropecuario. Las organizaciones campesinas y Fedegan apoyaron la propuesta del gobierno, ante todo en razón de su descontento con la distribución de recursos del Fondo Financiero Agropecuario, que en su sentir se ha concentrado en exceso en la agricultura comercial. La SAC hizo explícito, a su turno, su temor de que el manejo del nuevo Fondo resulte en menores

volúmenes de crédito para este sector de la agricultura que constituye, a fin de cuentas, la parte más vocal de sus representados.

La SAC expresó igualmente su preocupación de que el nuevo Fondo, al quedar más alejado de la sombra protectora del Banco de la República, cuente con menor apoyo de las autoridades monetarias. Este temor, en concepto de varios observadores, tiene buenas bases; a fin de cuentas, el Banco se ha preocupado de que el FFAP tenga recursos suficientes, pues de lo contrario se vería sometido a la crítica de los gremios o tendría que apoyarlo con recursos de emisión primaria, creándose problemas para el manejo monetario. No es claro que el Emisor proceda de igual forma con un Fondo en cuyo manejo no va a tener responsabilidad directa.

Como puede observarse, los temas centrales de discusión resultaron a la postre menos "técnicos" de lo que podría suponerse y, en mayor medida, vinculados con aspectos distributivos (sector financiero vs. agropecuario, agricultores vs. ganaderos, agricultores grandes vs. pequeños) y con el comportamiento político de instituciones como el Banco de la República y el Ministerio de Agricultura. El presente ensayo se centra, en mayor medida, sobre estos aspectos; pero, antes, encuentra necesario detenerse en el análisis de la evolución del crédito agropecuario y las decisiones que la han determinado.

## II. EVOLUCION DEL CREDITO AL SECTOR AGROPECUARIO (1974-1987)

### A. Volumen global del crédito agropecuario<sup>2</sup>

Los indicadores señalan un deterioro modesto de la disponibilidad de crédito agropecuario

<sup>2</sup> Se incluye únicamente FFAP y Caja Agraria por la disponibilidad de información para el período completo. Se estarían excluyendo Banco Cafetero y Banco Ganadero, cuyas participaciones en el crédito total han sido aproximadamente del 10% y 3%, respectivamente; a excepción del período 1976-79 en el que el Banco Cafetero participó alrededor del 20%. DNP

**Cuadro 1**  
**EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL, CREDITOS NUEVOS**  
**Y DE LA CARTERA INSTITUCIONAL TOTAL Y AGROPECUARIA**  
**(Participación Porcentual)**

	<u>PIB</u> <u>Agrop.</u>	<u>Cartera</u> <u>agropec.</u>	<u>Cartera</u> <u>total</u>	<u>Cartera</u> <u>agropec.</u>	<u>Créditos</u> <u>nuevos</u>
	<u>PIB</u> <u>total</u>	<u>Cartera</u> <u>total</u>	<u>PIB</u> <u>total</u>	<u>PIB</u> <u>agropec.</u>	<u>PIB</u> <u>agropec.</u>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1974	22.21	21.56	21.18	20.56	14.79
1975	23.00	20.85	21.79	19.76	12.81
1976	22.59	20.36	21.50	19.37	11.63
1977	22.39	19.33	22.54	19.46	12.22
1978	22.34	19.11	23.25	19.89	11.48
1979	22.25	22.56	21.25	21.55	12.24
1980	21.84	20.54	23.94	22.51	12.92
1981	22.06	18.86	26.76	22.87	13.54
1982	21.40	20.68	26.20	25.32	15.06
1983	21.56	20.83	28.23	27.28	17.12
1984	22.28	41.93	19.69	37.05	21.09
1985	21.86	36.26	18.90	31.34	18.23
1986	21.34	28.91	5.94	27.81	15.99
1987	21.37	26.47	21.81	27.01	14.73

**Tasas de crecimiento promedio**

	<u>PIB</u> <u>promedio</u>	<u>PIB</u> <u>agropecuario</u>	<u>Cartera</u> <u>total</u>	<u>Cartera</u> <u>agropecuaria</u>
74-78	4.90	5.05	7.38	4.18
78-84	2.83	2.78	0.02	14.02
84-87	4.91	3.46	8.54	-6.88
74-87	3.94	3.63	4.18	5.83

**Fuente:** Cuentas Nacionales de Colombia DANE.

Revista Superintendencia Bancaria

(1) PIB Agropecuario/PIB Total

(2) Cartera Agropecuaria/Cartera Total

(3) Cartera Total/ PIB Total

(4) Cartera Agropecuaria/PIB Agropecuario

(5) Créditos Nuevos Agropecuarios/ PIB Agropecuario

global entre 1974 y 1978; una reversión de este proceso entre 1978 y 1984 y una nueva caída continua de 1984 a 1987. En efecto, entre 1974 y 1978 la cartera agropecuaria creció a 4.18% en promedio anual en térmi-

nos reales, los préstamos nuevos en -1.39% frente a un crecimiento del PIB agropecuario en 5.05%. En consecuencia, la relación cartera agropecuaria a PIB disminuyó de 20.6% a 19.9%, la de préstamos nuevos a PIB agropecuario de 14.8% a 11.5% y la cartera agropecuaria sobre la cartera total de 21.6% a 19.1% (Cuadros 1 y 2).

(1985) "Diagnóstico y Política de Crédito". Documento de Trabajo.

**Cuadro 2**  
**TOTAL CREDITOS NUEVOS AGROPECUARIOS POR ACTIVIDADES**  
**(Composición Porcentual)**

	Total	Agricultura	Pecuarios	Otros <sup>1</sup>
1974	100.00	66.30	23.20	10.50
1975	100.00	71.70	17.00	11.30
1976	100.00	72.40	18.20	9.40
1977	100.00	66.10	23.10	10.80
1978	100.00	65.10	24.90	10.00
1979	100.00	66.90	22.60	10.50
1980	100.00	65.40	24.80	9.80
1981	100.00	62.60	25.50	11.90
1982	100.00	60.10	26.10	13.80
1983	100.00	59.00	28.00	13.00
1984	100.00	56.42	31.44	12.15
1985	100.00	61.37	27.57	11.05
1986	100.00	61.53	24.14	14.33
1987	100.00	58.24	27.55	14.21

Tasas de crecimiento promedio				
74-78	-1.39	-1.84	0.37	-2.58
78-84	13.75	11.06	18.25	17.49
84-87	-8.21	-7.23	-12.16	-3.27
74-87	3.60	2.57	4.98	6.04

**Fuente:** FFAP Compendio Estadístico. Información suministrada Caja Agraria.

1 Incluye infraestructura, obras complementarias, maquinaria y equipos.

Entre 1978 y 1984 esta tendencia se invirtió. La cartera agropecuaria creció en ese período al 14.02% anual en términos reales, los préstamos nuevos al sector al 13.75% y el PIB agropecuario apenas en 2.78%. Como consecuencia, la relación cartera a PIB agropecuario subía hasta el 37.05% y la de préstamos nuevos a PIB agropecuario al 21.09%. La cartera agropecuaria como porcentaje de la cartera total alcanzó participaciones especialmente altas en 1984 y 1985 (Cuadro 1).

La relación de cartera a PIB agropecuario se mantuvo por debajo de la relación cartera total a PIB total hasta 1979 y desde entonces se da un fenómeno inverso (Cuadro 1).

Entre 1984 y 1987 se produjo un deterioro dramático en la situación del crédito agropecuario: los créditos nuevos disminuyeron en 8.21% por año y el saldo de cartera en 6.88%, mientras el PIB agropecuario creció al 3.46%. Así, la relación cartera/PIB bajó al 27% en 1987 y la de préstamos nuevos/PIB al 14.73% (Cuadros 1 y 2).

Estas tendencias resultan más pronunciadas si se incluye el Banco Cafetero, cuya participación en el crédito agropecuario creció considerablemente hasta 1978, como consecuencia del gran aumento en crédito para siembras y renovaciones de café durante el período de la bonanza cafetera, para luego disminuir en-

tre 1980 y 1985 y volver a crecer en 1986 y 1987<sup>3</sup>.

Esta tendencia reciente al deterioro del volumen relativo de crédito al sector, constituyó una de las razones que motivó la iniciativa del Ministerio de Agricultura en 1987 para reestructurar el sistema de crédito al sector.

## B. Evolución del crédito agrícola y pecuario

Durante el período, la participación del crédito del sector pecuario creció en participación frente al crédito a las actividades agrícolas hasta 1984. Su participación en préstamos nuevos pasó del 17% en 1975 al 31.44% en 1984, para volver a bajar al 27.55% en 1987; mientras que la de los productos agrícolas disminuyó del 72% en 1975-1976 al 56.4% en 1984 y aumenta al 61.5% en 1986 y 58.2% en 1987 (Cuadro 2). La tendencia de 1984 a 1987, que representa una reducción mas drástica que la sufrida por el crédito global al sector, contribuye a explicar la insatisfacción del sector pecuario con el sistema de crédito vigente.

De otra parte, durante todo el período la participación del Banco Ganadero creció de manera continua del 1.1% en 1974 al 2.8% en 1983<sup>4</sup>. El crecimiento relativo de los créditos a las actividades pecuarias frente a las agrícolas hasta 1984 fue mucho más notorio en el caso de la Caja que en el del FFAP, como se indica en el Cuadro 4. En términos de composición, los créditos nuevos aprobados al sector pecuario representaron el 25.5% en el caso de la Caja y el 49.5% en el caso del FFAP en 1975 y en 1987 llegaron al 54.3% en la Caja y bajaron al 40.8% en el FFAP; esas relaciones alcanzaron el 62.2% en 1984 en la Caja Agraria y el 49.2% en el caso del Fondo Financiero Agropecuario.

Estas cifras explican la especial inconformidad del sector pecuario con la asignación de recursos del FFAP entre 1984 y 1987.

## C. Crédito a pequeños y grandes agricultores

Los créditos nuevos aprobados por la Caja en 1975 al sector agropecuario representaron un 97% de los correspondientes al FFAP. Esta relación disminuyó hasta el 74.3% en 1980, volvió a elevarse hasta el 107.7% en 1984 y bajó de nuevo hasta el 85.2% (Cuadro 3).

Los créditos de la Caja se dirigieron en el período 1978-1983 en aproximadamente un 60% a los pequeños productores, alrededor de un 20% a los medianos, con una tendencia ligera al incremento en ambos casos. En contraste, la participación de los grandes decreció del 27% a aproximadamente el 20%. En 1984 se observa un aumento porcentual considera-

**Cuadro 3**  
**CREDITOS NUEVOS POR INSTITUCIONES**  
**DE FOMENTO AGROPECUARIO**  
**(Participación Porcentual)**

	Total	FFAP	Caja Agraria	Caja A./ FFAP
1974	100.00	54.59	44.25	81.05
1975	100.00	50.09	48.74	97.30
1976	100.00	53.62	44.80	83.55
1977	100.00	49.77	47.74	95.93
1978	100.00	50.70	46.83	92.37
1979	100.00	54.00	42.22	78.19
1980	100.00	55.53	41.26	74.30
1981	100.00	54.46	42.64	78.30
1982	100.00	53.67	42.68	79.53
1983	100.00	53.45	43.56	81.49
1984	100.00	48.14	51.86	107.72
1985	100.00	51.96	48.04	92.45
1986	100.00	54.01	45.99	85.14
1987	100.00	51.03	48.97	95.96

### Tasas de crecimiento promedio

74-78	-1.39	-2.87	0.36
78-84	13.75	12.30	15.21
84-87	-8.21	-6.41	-9.94
74-87	3.60	2.97	4.32

**Fuente:** FFAP Compendio Estadístico  
Información suministrada Caja Agraria

<sup>3</sup> DNP (1985). Documento de trabajo. *Op.cit.*

<sup>4</sup> DNP (1985). Documento de trabajo. *Op.cit.*

**Cuadro 4**  
**COMPOSICION PORCENTUAL DE CREDITOS NUEVOS POR ACTIVIDADES**

	Caja Agraria					FFAP				
	(a) Agrícolas	(b) Pecuarías	(c) Otros	Total	(b/a)	(d) Agrícolas	(e) Pecuarías	(f) Otros	Total	(e/d)
1974	69.77	17.84	12.39	100.00	25.56	59.75	29.61	10.64	100.00	49.65
1975	70.03	14.19	15.79	100.00	20.26	69.48	20.53	9.99	100.00	29.55
1976	69.46	23.01	7.53	100.00	33.13	65.61	18.97	15.42	100.00	28.91
1977	62.29	29.80	7.90	100.00	47.84	61.34	19.75	18.91	100.00	32.20
1978	63.81	28.25	7.95	100.00	44.27	57.61	25.18	17.20	100.00	43.71
1979	66.20	27.69	6.11	100.00	41.82	59.68	23.28	17.04	100.00	39.00
1980	61.26	32.21	6.54	100.00	52.58	60.59	23.60	15.81	100.00	38.95
1981	63.07	29.39	7.54	100.00	46.59	59.37	23.70	16.93	100.00	39.92
1982	59.29	30.21	10.50	100.00	50.96	57.74	25.22	17.04	100.00	43.68
1983	55.34	33.51	11.14	100.00	60.55	58.36	27.12	14.52	100.00	46.46
1984	54.23	33.75	12.02	100.00	62.23	58.77	28.95	12.28	100.00	49.25
1985	59.20	37.75	3.05	100.00	63.76	63.38	18.16	18.45	100.00	28.66
1986	63.04	30.79	6.17	100.00	48.84	60.25	18.47	21.28	100.00	30.66
1987	56.91	30.91	12.18	100.00	54.31	59.51	24.33	16.16	100.00	40.88
<b>Tasas de crecimiento promedio</b>						<b>Tasas de crecimiento promedio</b>				
74-78	-1.86	12.58	-10.19	0.36		-3.75	-6.73	9.53	-2.87	
78-84	12.13	18.68	23.44	15.21		12.67	14.94	6.17	12.30	
84-87	-8.48	-12.54	-9.54	-9.94		-6.01	-11.67	2.56	-6.41	
74-87	2.70	8.83	4.18	4.32		2.94	1.43	6.34	2.97	

Fuente: Información Suministrada Caja Agraria

Fuente: FFAP, Compendio Estadístico

ble del crédito a pequeños que luego se ve disminuido drásticamente, pasando de un 70% en 1984 a un 38.4% en 1987.

En el caso del Fondo Financiero Agropecuario, los créditos a los pequeños elevaron su participación de un 4% en 1978 a un 20.8% en 1984 (en cultivos similares a los financiados por la Caja Agraria; si se incluye la agricultura comercial los porcentajes respectivos serían mucho más bajos). La participación correspondiente de los medianos disminuyó del 25.5% al 18.6% y la de los grandes se elevó hasta 1981 (del 70.5% al 77.3% para luego caer al 60.6% en 1984). Para 1985 y 1986 la participación de los pequeños fue nula y en 1987 llegó a un nivel de 12.6% (Cuadro 5).

Las tendencias observadas en el crédito otorgado a pequeños, entre 1978 y 1984 están muy influidas por la participación creciente de la Caja en el redescuento del Fondo Financiero Agropecuario. Esta se elevó de un 28% en 1978 a un 38.6% en 1984 y hasta un 51.1% en 1987 (Cuadro 6). Sin embargo, la participación de los pequeños descendió de 1984 a 1986, hasta cuando se estableció el redescuento automático para créditos pequeños otorgados por la Caja.

En síntesis, la disponibilidad de crédito para los pequeños agricultores ha dependido casi exclusivamente de la acción de la Caja Agraria: inicialmente con sus recursos propios y, de un tiempo para acá, con su acceso al redescuento del FFAP. Ante la solicitud continua de la Caja y el Ministerio de Agricultura, el Banco se mostró siempre renuente a facilitar el acceso de la Caja al redescuento del FFAP, en razón del mayor costo administrativo y las mayores dificultades de control de los préstamos a los pequeños productores.

#### **D. Condiciones financieras y costo de los recursos**

En cuanto a condiciones financieras, las tasas reales de interés han venido incrementándose en ambos casos, como consecuencia del encarecimiento de las fuentes respectivas de re-

ursos y de la orientación general de las autoridades monetarias que han venido buscando la eliminación de los subsidios.

En el caso del Fondo Financiero Agropecuario, hasta 1976 las fuentes de recursos estuvieron representadas en su totalidad por títulos Clase A, de inversión forzosa de baja rentabilidad, y recursos de emisión, de muy bajo costo. A partir de 1978 comenzó a aumentar la participación de otras fuentes (Resolución 39 de 1978, Títulos Agroindustriales, Títulos Clase B y recursos de crédito externo); de manera que en 1984 los títulos Clase A representaban el 56.15%, los de Resolución 39 el 28.78%, los títulos agroindustriales el 13.53% y otras fuentes el 1.53%. Los recursos de emisión dejaron de ser utilizados desde 1980 (Cuadro 7). Como se observa, en el Cuadro 7 este cambio de composición ha representado un incremento de la participación de recursos de alto costo, como los de la Resolución 39, lo que ha determinado un aumento continuo de las tasas para los usuarios.

Por su parte, en el caso de la Caja Agraria el encarecimiento de los recursos estuvo ligado a la disminución de la participación de los recursos tradicionales de emisión (cupos) y cuentas de ahorro, así como al aumento de las captaciones con CDTs y en el redescuento del FFAP. A partir de la creación del Fondo Financiero Agropecuario se limitó el cupo de emisión de que había gozado la Caja (y estos recursos se "trasladaron" al FFAP hasta 1979).

#### **E. Distribución por actividades**

En grandes líneas, los recursos del FFAP se han orientado fundamentalmente a los cultivos semestrales de carácter comercial, a la ganadería y a algunos cultivos de tardío rendimiento de carácter comercial (Cuadro 8). El financiamiento de productos alimenticios a la pequeña y mediana producción ha quedado en su mayor parte en manos de la Caja Agraria (Cuadro 8). Desde los primeros años de operación del Fondo se observa que ha habido cultivos como el arroz, el algodón, el sorgo, la soya y el ajonjolí a los que se ha financiado una mayor proporción del valor de su produc-

**Cuadro 5**  
**CREDITOS NUEVOS POR TIPO DE USUARIO**  
 (Millones de pesos de 1975)

FFAP								
	Total		Pequeños		Medianos		Grandes	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1978	3032.50	100.00	121.63	4.01	773.04	25.49	2137.83	70.50
1979	3307.18	100.00	278.04	8.41	669.33	20.24	2359.81	71.35
1980	3449.87	100.00	321.11	9.31	577.46	16.74	2551.30	73.95
1981	3606.24	100.00	153.49	4.26	666.34	18.48	2786.41	77.27
1982	4072.46	100.00	698.61	17.15	1043.20	25.62	2330.65	57.23
1983	4580.79	100.00	684.78	14.95	1016.34	22.19	2879.67	62.86
1984	5047.95	100.00	1051.64	20.83	937.99	18.58	3058.32	60.59

	Total		Pequeños		Medianos y grandes		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
1984							
1985	9299.21	100.00			0.00	9299.21	100.00
1986	9141.97	100.00			0.00	9141.97	100.00
1987	8494.59	100.00	1072.16	12.62	7422.43	87.38	

Fuente: FFAP Compendio Estadístico, se consideran cultivos diferentes a cultivos comerciales

CAJA AGRARIA								
	Total		Pequeños		Medianos		Grandes	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1978	5868.90	100.00	3163.30	53.90	1095.60	18.67	1610.00	27.43
1979	6091.80	100.00	3601.20	59.12	1610.90	26.44	879.70	14.44
1980	6362.60	100.00	3049.10	47.92	2061.10	32.39	1252.40	19.68
1981	7056.30	100.00	4783.90	67.80	1179.30	16.71	1093.10	15.49
1982	7751.10	100.00	4705.00	60.70	1437.40	18.54	1608.70	20.75
1983	9068.90	100.00	5804.70	64.01	1394.70	15.38	1869.50	20.61
1984								

	Total		Pequeños		Medianos y grandes	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1984	13808.79	100.00	9786.80	70.87	4021.99	29.13
1985	11248.54	100.00	7024.45	62.45	4224.09	37.55
1986	9749.32	100.00	4204.34	43.12	5544.98	56.88
1987	10085.56	100.00	3871.34	38.38	6214.22	61.62

Fuente: Caja Agraria



**Cuadro 6**  
**REDESCUENTO FONDO FINANCIERO AGROPECUARIO**

Participación Porcentual				
Bancos Comerciales	Caja Agraria	Corporaciones financieras	Otros intermediarios	Total
67.09	28.24	4.64	0.03	100.00
67.94	28.07	3.98	0.01	100.00
69.69	26.39	3.90	0.01	100.00
69.42	27.03	3.55	0.01	100.00
67.00	29.97	3.03	0.01	100.00
64.65	32.91	2.43	0.00	100.00
59.09	38.62	2.29	0.00	100.00
53.13	45.10	1.77	0.00	100.00
51.21	47.60	1.19	0.00	100.00
47.91	51.12	0.97	-	100.00

**Fuente:** Revista Banco de la República

to semestral<sup>5</sup>, mientras que esta proporción ha sido menor en casos como el trigo, el maíz, la papa y el frijol. Entre los cultivos permanentes, en la última década ha habido un cubrimiento especial en la palma africana, el cacao y la caña.

En términos porcentuales, el grueso de los recursos ha sido prestado a la producción de materias primas para la industria y alimentos exportables<sup>6</sup> (Cuadro 8). Estos dos rubros con-

centraban en 1970 (en el Fondo Financiero Agrario) el 87.7% y en 1987 el 87.2% de los recursos prestados. Como se observa en el cuadro 8, los otros dos grupos de productos agrícolas, los no comercializables y los alimentos no exportados, han recibido una parte muy pequeña de los recursos, con un cubrimiento muy bajo del valor de su producción en comparación con los otros grupos. El cubrimiento para el sector pecuario ha sido el más bajo<sup>7</sup>.

Por el contrario, el Cuadro 8 muestra que la Caja ha destinado el grueso de sus recursos, en forma creciente, a los productos no comerciables y a los alimentos no exportados. Estos dos rubros absorbieron en 1970 el 64.92% de sus préstamos a la agricultura y en 1987 el 86.84%. El cubrimiento del crédito de la Caja en relación con el valor de la producción, es consi-

<sup>5</sup> Lora Eduardo, "Mecanismos y efectos del financiamiento al Sector Agropecuario". Banca y Finanzas. Septiembre de 1977.

<sup>6</sup> La clasificación utilizada es la siguiente:

- Materias primas: cebada, trigo, soya, sorgo, palma africana, tabaco rubio.
- Materias primas exportables: algodón, cacao, tabaco negro y ajonjolí.
- Alimentos no exportados: maíz y frijol.
- Alimentos exportables: caña de azúcar y arroz.
- No Comerciables: fique, caña panelera, yuca, ñame, plátano, maní, papa, hortalizas y frutas.
- Alimentos: maíz, frijol.

<sup>7</sup> Banco de la República, "El FFAP y su aporte al sector agropecuario", Notas Editoriales, *Revista del Banco de la República*, Separata No. 737, marzo de 1989, Cuadro 8, pág. XI.

**Cuadro 7**  
**RECURSOS FONDO FINANCIERO AGROPECUARIO POR FUENTES**  
 (Composición Porcentual)

	Totales	Títulos Case A	Tasa captación efectiva	Res. 39 de 1979	Tasa captación efectiva	Títulos agroin- dustriales	Tasa captación efectiva	Otras fuentes <sup>1</sup> Valor	Tasa captación efectiva <sup>2</sup>	Crédito neto - Bco. Rep. <sup>3</sup> %
1977	100.00	99.22	8.24					0.78		33.52
1978	100.00	74.63	8.24	13.65	25.44			11.72	17.61	14.26
1979	100.00	61.51	8.24	15.88	25.44	16.96	35.00	5.65	16.86	-6.91
1980	100.00	67.25	8.24	27.84	26.56		35.00	4.91	26.02	-4.08
1981	100.00	63.09	8.24	27.15	26.56	6.23	33.69	3.53	26.32	-12.20
1982	100.00	58.93	8.24	16.17	26.56	21.48	30.74	3.42	29.57	-3.46
1983	100.00	64.54	8.24	23.38	26.56	9.98	30.74	2.10	37.52	-4.22
1984	100.00	56.15	15.87	28.78	25.44	13.53	30.74	1.53	39.71	1.71
1985	100.00	51.95	15.90	33.46	25.40	13.51	30.70	1.07	8.90	-0.73
1986	100.00	45.58	15.90	44.69	25.40	8.96	26.70	0.77	8.90	-7.34
1987	100.00	48.34	15.90	43.11	25.40	7.92	26.70	0.63	8.90	-5.00

1 Incluye Títulos de Fomento Agropecuario clase B y desembolsos por líneas Banco Mundial, Títulos de Fomento Cafetero y Títulos Canjeables.

2 Para Líneas BIRF 1357-CO

3 Diferencia entre las disponibilidades y los recursos utilizados (redescuento)

Fuente: Revista Banco República FFAP Compendio Estadístico.

derablemente más alto en el caso de los alimentos no exportados y, en segundo lugar, de los productos no comerciables, en comparación con el de las materias primas y los alimentos de exportación.

Tomando en cuenta las dos fuentes de crédito, el mayor cubrimiento en relación con el valor de la producción se da en los siguientes rubros: materias primas exportables (algodón y ajonjolí); alimentos exportables, arroz principalmente; materias primas (sorgo, trigo y cebada) y alimentos, maíz principalmente.

### III. PRINCIPALES DECISIONES QUE HAN AFECTADO EL CREDITO AGROPECUARIO

#### A. Fondo Financiero Agropecuario

En 1950 (Decreto 384) se autorizó a los bancos, por primera vez, el redescuento en el Banco de la República -a una tasa de interés inferior a la fijada para las operaciones comerciales- para préstamos hasta de 5 años de plazo destinados a "inversiones agropecuarias y construcción o ensanche de obras de fomento económico" hasta por el 10% de sus depósitos a la vista y a término. Este fue el inicio de la modalidad de créditos de fomento con redescuento en el Banco Central. Los fondos de redescuento para el sector industrial habrían de instituirse una década más tarde: el Fondo de Inversiones Privadas (FIP) en 1963 y el Fondo Financiero Industrial (FFI) en 1968.

La evolución legal del crédito de fomento al sector agropecuario fue la siguiente: En 1952 (Decreto 2482) se autorizó específicamente el redescuento de préstamos destinados a cría y levante de ganado<sup>8</sup>. En 1957 (Decreto 198) la autorización de 1950 se convirtió en obligación de prestar al sector agropecuario hasta el 14% de los depósitos bancarios. En 1959, la Ley 26 elevó este porcentaje al 15% y deter-

minó que la tasa de interés nominal máxima de los créditos estaría entre el 10 y 14.5%, ascendente según el plazo (que podría llegar hasta 10 años de duración) y que la tasa de redescuento en el Banco de la República sería de 3 puntos porcentuales por debajo de la acordada en el préstamo. Las Resoluciones 43 y 72 de 1969 de la Junta Monetaria y la 347 de 1970 impusieron la obligación a los beneficiarios del crédito de utilizar asistencia técnica cuando el crédito superara los \$50.000 o la explotación tuviese más de 10 hectáreas; este requisito buscaba hacer más eficiente el uso del crédito, como también garantizar su aplicación a las actividades agropecuarias, ante la creciente evidencia de una considerable desviación de recursos hacia otros fines.

Con el mismo propósito y el de disponer de recursos diferentes a los de emisión para el crédito agropecuario, la Junta Monetaria creó, en 1966, por Resolución 23, el Fondo Financiero Agrario, como un mecanismo de redescuento para el financiamiento exclusivo de los cultivos semestrales. Los recursos del Fondo provinieron de la suscripción de bonos de fomento agropecuario por parte de los bancos, como inversión sustitutiva de 5 puntos del encaje, los cuales fueron adicionados posteriormente en dos oportunidades con 3 puntos de la cartera exigida por la Ley 26 (Resolución 17 de 1968 y 17 de 1969 de la Junta Monetaria). La tasa de interés nominal a los beneficiarios se fijó en el 13% y los intermediarios podían redescantar el 65% de sus colocaciones a una tasa del 7%. En todos los casos se exigió la prestación de asistencia técnica, a más de otra serie de condiciones.

En 1973, la Ley 5a. fusionó los dos canales de crédito de fomento para la agricultura ( la Ley 26 de 1959 y el Fondo Financiero Agrario), en el Fondo Financiero Agropecuario, administrado por el Banco de la República, al que se asignaron como recursos propios los Títulos de Fomento Agropecuario, que debían suscribir los bancos en una proporción que se determinaría entre el 15 y 25% de sus colocaciones (títulos Clase A) y por los institutos o empresas oficiales o de economía mixta (Títulos Clase B). Además, el Fondo podía utilizar

<sup>8</sup> Conviene anotar que en el caso del sector industrial, el primer fondo de redescuento (el FIP) se creó apenas en 1963 (Resolución 11), con base en recursos del crédito externo y el FFI en 1968.

**Cuadro 8**  
**INDICE DE ASIGNACION DE CREDITO Y PARTICIPACION PORCENTUAL EN EL CREDITO TOTAL**

	FFAP									
	Materias primas		Alimentos		Materias primas Exportables		Alimentos exportables		No comerciables	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
1970	15.22	2.18	10.37	0.86	36.72	2.45	35.77	2.01	1.92	0.04
1971	15.22	1.90	10.37	0.92	36.72	2.74	35.77	1.79	1.92	0.04
1972	13.11	1.71	11.23	1.02	34.64	2.35	39.78	1.87	1.24	0.03
1973	18.63	3.07	8.29	1.10	29.59	3.09	41.19	2.44	2.31	0.04
1974	18.82	2.93	6.10	0.76	26.70	2.43	45.32	2.27	3.05	0.06
1975	17.20	2.49	5.10	0.62	32.85	2.97	40.72	1.94	4.14	0.08
1976	18.09	3.17	7.05	0.85	31.12	2.96	38.88	1.99	4.86	0.09
1977	19.86	3.31	5.19	0.68	38.60	3.18	32.25	1.90	4.10	0.07
1978	23.58	3.38	6.12	0.80	28.60	3.42	37.02	1.96	4.68	0.08
1979	23.07	2.84	5.89	0.73	20.77	2.52	44.29	3.27	5.98	0.10
1980	25.01	3.50	5.25	0.69	24.47	2.83	38.22	1.82	7.05	0.13
1981	20.66	2.90	5.83	0.77	24.34	2.68	42.23	2.04	6.94	0.13
1982	25.34	3.16	5.52	0.69	12.42	2.16	49.22	1.99	7.50	0.14
1983	27.06	3.14	5.85	0.73	9.25	1.78	49.48	2.14	8.36	0.15
1984	24.18	2.94	5.80	0.76	15.23	2.24	43.48	2.13	11.32	0.20
1985	21.65	2.63	7.22	0.97	18.29	2.29	41.59	1.84	11.25	0.21
1986	26.44	2.81	5.52	0.76	17.50	2.28	42.18	1.94	8.36	0.16
1987	28.79	2.97	4.51	0.61	17.45	2.41	40.91	1.98	8.34	0.15

(a) Participación Porcentual en el crédito FFAP

(b) Índice de Asignación de Crédito = (a)/Participación Porcentual en el Valor de la Producción

**Cuadro 8**  
(Continuación)

	CAJA AGRARIA									
	Materias primas		Alimentos		Materias primas Exportables		Alimentos exportables		No comerciables	
	(c)	(d)	(c)	(d)	(c)	(d)	(c)	(d)	(c)	(d)
1970	6.69	0.96	17.41	1.44	8.98	0.60	26.09	1.46	40.82	0.85
1971	6.69	0.83	17.41	1.55	8.98	0.67	26.09	1.31	40.83	0.86
1972	5.97	0.78	26.28	2.40	9.22	0.63	18.52	0.87	40.01	0.88
1973	5.45	0.90	23.25	3.07	7.80	0.81	17.59	1.04	45.91	0.77
1974	6.07	0.94	25.07	3.11	8.34	0.76	17.71	0.89	42.81	0.78
1975	10.01	1.45	22.34	2.72	7.11	0.64	13.46	0.64	47.08	0.89
1976	5.44	0.95	20.83	2.50	7.19	0.68	14.34	0.73	52.20	0.93
1977	4.27	0.71	19.53	2.57	7.44	0.61	15.77	0.93	52.98	0.92
1978	5.41	0.78	21.46	2.81	5.41	0.65	14.07	0.74	53.65	0.92
1979	4.89	0.60	21.54	2.65	6.66	0.81	9.66	0.71	57.25	0.92
1980	4.92	0.69	22.64	2.96	6.14	0.71	7.35	0.35	58.95	1.06
1981	3.96	0.55	22.01	2.89	5.24	0.58	8.59	0.41	60.20	1.09
1982	6.36	0.79	18.62	2.32	5.05	0.88	10.34	0.42	59.63	1.12
1983	5.10	0.59	17.99	2.25	4.46	0.86	9.79	0.42	62.66	1.14
1984	6.30	0.77	21.89	2.85	4.80	0.70	8.76	0.43	58.24	1.02
1985	5.65	0.69	15.91	2.15	5.07	0.64	9.13	0.40	64.24	1.20
1986	5.17	0.55	19.51	2.68	6.21	0.81	6.20	0.29	62.91	1.17
1987	7.73	0.80	20.67	2.80	6.35	0.88	6.81	0.33	58.44	1.06

(c) Participación Porcentual en el crédito Caja Agraria

(d) Índice de Asignación de Crédito = (c)/Participación Porcentual en el Valor de la Producción

cupos de emisión y recursos de empréstitos internos y externos contratados por el gobierno.

Es a partir de entonces cuando los préstamos redescontados del Banco Central para la actividad agropecuaria comienzan a mostrar volúmenes similares o mayores a los otorgados por la Caja Agraria. En los primeros años estos préstamos se destinaron exclusivamente a agricultores medianos y grandes, dejando la atención de los pequeños en manos de la Caja Agraria.

La operación expansionista de los fondos de redescuento (agrícolas e industriales) llevó a las autoridades monetarias a buscar la sustitución del uso de cupos de emisión por otros recursos. Así, en 1978 (Resolución 39) la Junta Monetaria creó los títulos nominativos de crédito, como una inversión sustitutiva del encaje sobre captaciones de CDTs de los bancos, corporaciones financieras y compañías de financiamiento comercial. En 1979 (Resolución 12) creó los títulos agroindustriales, para captar recursos en el mercado de capitales con destino a los distintos fondos de redescuento. Estos recursos pueden asignarse a los distintos fondos de redescuento. En su mayor parte y en proporciones crecientes, se han destinado al FFAP (Cuadro 9).

Como complemento, el Decreto 340 de 1980 señaló al Banco de la República como administrador de los fondos y responsable del crédito dirigido y lo instruyó a armonizar el cumplimiento de la función crediticia de fomento con las de Banco Central, buscando mantener equilibrado el presupuesto de los fondos; vale decir, asegurando que no se financiaran con recursos de emisión.

Como consecuencia de estas decisiones, a partir de 1980 los fondos financieros han operado como elementos de contracción monetaria, a diferencia del período anterior, en que utilizaban recursos netos de emisión, en cifras apreciables hacia 1978 y 1979 (Gráfico 1). De otra parte, a partir de 1983 la Junta Monetaria empezó a exceptuar de la obligación de la inversión forzosa en títulos Clase A a distintos tipos de colocaciones, con lo cual, a partir de ese año, se redujo sustancialmente el crecimiento y la participación de estos títulos en las fuentes de financiamiento del FFAP, frente al uso de recursos de mayor costo, como se ilustró en la sección anterior.

Entre este año y 1985, la Junta Monetaria emitió 15 resoluciones de este género, hasta cuando la SAC demandó por ilegalidad una de estas resoluciones y el Consejo de Estado falló a su favor.

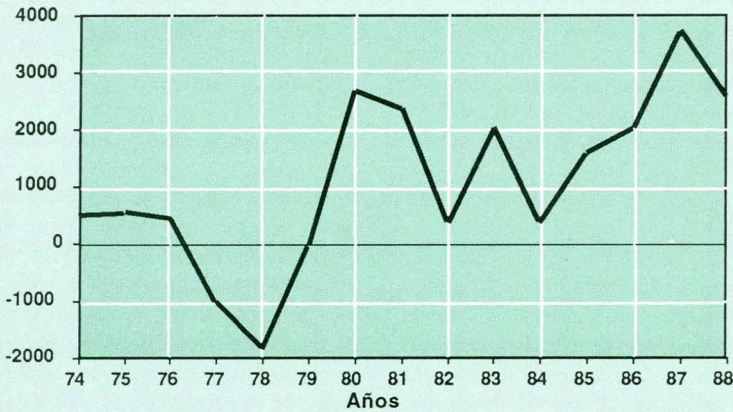
**Cuadro 9**  
**RECURSOS COMUNES DE LOS FONDOS<sup>1</sup>**  
**(Porcentajes Utilizados)**

<b>Dic. de:</b>	<b>FFAP</b>	<b>Fondos Industriales</b>	<b>Otros Fondos</b>	<b>Total</b>
1981	43.60	16.90	39.50	100.00
1982	46.30	21.40	32.30	100.00
1983	48.80	32.10	19.10	100.00
1984	64.40	32.60	3.00	100.00
1985	72.40	26.70	0.90	100.00
1986	82.00	18.00		100.00
1987	77.60	22.40		100.00

<sup>1</sup> Tit Res. 39/78, Res. 12/79 Res. 57/87 y títulos de Capitalización Financiera

**Fuente:** Notas Editoriales Revista Banco de la República Nov. 1988.

**GRAFICO 1**  
**SALDO FUENTES Y USOS RECURSOS FFAP**  
 (millones de pesos)



Fuente: Bco. de la R.

Como puede observarse, la tendencia de encarecimiento progresivo de los recursos del Fondo descrita atrás, fue el producto de una serie de decisiones deliberadas del gobierno y la autoridad monetaria, con propósitos de regulación monetaria y de liberar al sistema financiero del costo que le imponían las inversiones forzosas con bajas tasas de interés.

Como se indicó antes, el Fondo financió inicialmente de manera exclusiva a grandes y medianos agricultores. A partir de 1978 la financiación de los pequeños se fue incrementando hasta 1984. En 1987 se autorizó al Fondo para redescontar automáticamente los créditos a productores con un patrimonio menor de \$3.000.000.

Con posterioridad a la creación del Fondo se ha librado una larga batalla entre el sector y el Banco para determinar la influencia relativa de esta última entidad y del Ministerio de Agricultura -como representante de los intereses del sector- en la administración y manejo del crédito dirigido al sector. Así, hasta 1980 el Banco consiguió consolidar progresivamente su posición como administrador del Fondo (Decreto 340 de 1980). El Ministerio de Agricultura, sin embargo, obtuvo la conformación

de un Comité Asesor en el que inicialmente actuaron en forma paritaria sus representantes y los de sus entidades adscritas con los del Banco. En 1985, la Ley 21 convirtió a este comité en Comité Administrador, con una mayor participación de los representantes del ministerio y sus entidades frente a los del Banco. El último episodio de esta pugna se dio alrededor de la conversión del FFAP en FINAGRO.

## B. Caja Agraria

Hasta 1973 la Caja tenía una posición privilegiada dentro del sistema financiero colombiano, gracias a la enorme participación de sus cuentas de ahorro en las captaciones totales del sistema financiero y su bajo costo, así como a su acceso a cupos de emisión de costo cero. A partir de ese año, con la creación del Fondo Financiero Agropecuario, el sistema de ahorro de valor constante y el desarrollo progresivo de nuevas fuentes de captación en el sistema financiero colombiano, la Caja comenzó a perder participación, tanto en materia de captaciones como de colocaciones.

Este fenómeno se acentuó al no disponer la Caja de instrumentos competitivos de capta-

ción como los que fueron apareciendo a partir del UPAC; como también por el hecho de que se le sometió por primera vez en forma rigurosa a normas de encaje similares a las del resto del sistema financiero, se le impusieron obligaciones mayores en cuanto a las garantías que debía exigir y se congeló el cupo de emisión de que había gozado en forma creciente en el Banco de la República (Resolución 19 de 1975 de la Junta Monetaria). Los recursos de emisión que se daban a la Caja se trasladaron en la práctica al FFAP, para el que posteriormente, como se indicó atrás, se fueron creando instrumentos adicionales de captación.

En otras palabras, durante algunos años -a partir de 1973- la política financiera se orientó claramente a favorecer el crecimiento del FFAP frente a la Caja, en el ámbito del crédito agropecuario, y a privilegiar al resto de instituciones financieras y el crédito a otros sectores (como la construcción) frente al crédito agropecuario. Por ello no es de sorprender que entre 1974 y 1979 la Caja perdió continuamente participación frente al FFAP y al resto del sistema financiero y que el crédito al sector agropecuario en su conjunto (especialmente si se excluye café) perdió participación frente al conjunto del crédito, en relación con su producto interno bruto.

A partir de 1980 esta tendencia se revirtió por tres factores: 1) la Caja fue apoyada con dos capitalizaciones sucesivas y, más importante que ello, se le dotó de nuevos recursos corrientes de costo cero, al otorgarle el 40% de un nuevo impuesto del 2% al valor CIF de las importaciones, creado por la Ley 68 de 1983; 2) la Caja comenzó a participar de manera creciente en el redescuento del FFAP y se le facilitó incrementar sus captaciones a través de CDTs y de otras operaciones propias de los bancos comerciales.

En 1987, como ya se indicó, se estableció el redescuento automático para los créditos otorgados a pequeños agricultores, facilitando el acceso al redescuento del Fondo para este tipo de usuarios. De otra parte, sin embargo, a partir de 1983 se hicieron más restrictivas las garantías. La Resolución 28 de 1983 prohibió

otorgar créditos superiores a \$500.000 sin garantía real y en 1986 se volvió a aplicar el Decreto-Ley 1156 de 1940 que exigía garantía hipotecaria para créditos con plazos superiores a 6 años, lo que ha dificultado el otorgamiento de crédito dentro de los programas del PNR y la reforma agraria entre otros. Por último, las Resoluciones 1, 4 y 10 de 1988 reclasificaron la denominación de depósitos de entidades públicas, con lo que la Caja pasó de tener una obligación de encaje del 40 al 60%. Así, si bien en la presente década se ha revertido la tendencia anterior al deterioro relativo de la situación de la Caja, con el aporte de algunas medidas de política económica a favor de la institución y del crédito a pequeños agricultores, otras medidas han generado efectos en dirección opuesta, haciendo evidente que la política no ha sido enteramente coherente al respecto.

#### **IV. GREMIOS Y ASOCIACIONES CAMPELINAS FRENTE A LA POLITICA DE CREDITO Y FINAGRO**

##### **A. El trámite del Proyecto de Ley**

En la legislatura de 1987 el gobierno presentó el Proyecto de Ley No. 213 sobre el "sistema nacional de crédito agropecuario". El proyecto preveía convertir el FFAP en un nuevo fondo (FINAGRO: Fondo para el Financiamiento y el Desarrollo del Sector Agropecuario) con el carácter de una sociedad de economía mixta, de propiedad de los distintos intermediarios financieros que conforman el sistema nacional de crédito. La administración de este fondo sería independiente del Banco de la República, como quiera que su Junta Directiva estaría compuesta por el ministro de Agricultura, el director de OPSA, el gerente de la Caja Agraria y otro representante de los accionistas, un representante de los gremios y uno de las asociaciones campesinas.

FINAGRO, al igual que el resto del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, estaría sometido a las orientaciones de política, a la



fijación del programa de crédito y de sus condiciones financieras por parte de una Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, compuesta por el ministro, el jefe de Planeación Nacional, el gerente del Banco de la República, un representante de las entidades que conforman el sistema y dos del presidente de la República. FINAGRO ejercería la Secretaría Técnica de la Comisión.

La Comisión recogería la mayor parte de las funciones que hoy día tiene la Junta Monetaria en materia de crédito agropecuario, si bien tendría que guiarse por sus decisiones sobre política monetaria y financiera de *carácter general*.

El proyecto inicial disponía que FINAGRO se financiaría con Títulos de Desarrollo Agropecuario, con tasas de rendimiento equivalentes a un rango entre el 60% y el 80% del crecimiento anual del índice de precios al consumidor. Estos constituirían una inversión forzosa de los bancos sobre un 20% a un 30% de sus depósitos a la vista y a un plazo menor de 30 días, deducido el encaje. Adicionalmente Finagro quedaría facultado para captar ahorro interno o externo mediante la emisión de cualquier clase de títulos, previamente autorizados por la Junta Monetaria.

Estas disposiciones tenían dos objetivos, según la exposición de motivos del proyecto. De una parte, asegurar una base de recursos suficientes, estipulando por ley el porcentaje mínimo de la inversión forzosa y redefiniendo su base de aplicación, con lo que supuestamente se evitaría que ésta se afectara mediante resoluciones de la autoridad monetaria, como había ocurrido antes. En la discusión pública, la Asociación Bancaria y el Banco de la República hicieron notar que ésta base sería más frágil que la anterior<sup>9</sup>, lo que obligó al ministerio a revisarla en el segundo debate, para incluir todas las exigibilidades en moneda legal, deducido el encaje. En verdad, aun esta definición conduce a una mayor inestabilidad de la base, al menos en el corto plazo, en comparación

con la establecida previamente sobre las colocaciones bancarias. Por demás, el ministerio retiró luego los porcentajes del texto de la ley, ante el temor de que pudiera ser al invadir la órbita del poder ejecutivo que en esta materia otorga las disposiciones constitucionales sobre manejo del ahorro del público.

De otra parte, estas disposiciones buscaban garantizar que las inversiones forzosas continuarían teniendo una baja rentabilidad, lo que permitiría mantener el subsidio actual a las tasas de interés. Sin embargo, al igual que en el caso anterior y por el mismo motivo, el ministerio retiró los límites inicialmente propuestos en esta materia.

Así, en su versión final el proyecto no garantiza ni la suficiencia de recursos ni la continuidad de los subsidios. No obstante, para el propósito de este artículo resulta útil revisar la discusión a que dieron lugar estas propuestas, como en efecto se hace en el numeral siguiente.

En adición, el proyecto autorizaría a la Caja Agraria para otorgar créditos pequeños con la sola firma del deudor y a la Junta Directiva para determinar las garantías que debe exigir para los demás créditos. Con anterioridad, esta función estaba en manos de la Junta Monetaria, que en la última década había formulado exigencias de garantías que resultaban muy restrictivas, en especial para el crédito a pequeños agricultores.

Igualmente, el proyecto inicial obligaría a la Caja a destinar sus recursos patrimoniales, sus depósitos a la vista (deducido el encaje), los recursos que le otorga la Ley 90 de 1948 y un porcentaje del valor de las cuentas de ahorro que determinaría la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, a créditos para pequeños agricultores. El proyecto contenía disposiciones similares con respecto a los Bancos Cafetero y Ganadero. En la versión final estas disposiciones fueron sustituidas por otras que autorizan a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario a establecer los porcentajes mínimos de destinación de recursos a estos fines.

<sup>9</sup> *Ibid.*

## B. La posición de los gremios y las asociaciones campesinas

A partir de la creación del FFAP los gremios han buscado incidir en la asignación de sus recursos y en sus condiciones financieras y virtualmente han "abandonado" a la Caja Agraria. Este hecho tiene una clara correspondencia con la concentración de los recursos del Fondo en los cultivos comerciales y en la actividad ganadera de medianos y grandes agricultores y la especialización relativa de la Caja en en el financiamiento de la producción de alimentos y de los pequeños agricultores.

Ahora bien, la influencia de los gremios sobre el volumen global anual de crédito del FFAP y sus condiciones financieras promedio, ha resultado muy limitada, como quiera que el primero queda determinado básicamente por el producto de los recursos del Fondo en el año respectivo (en particular desde 1980 cuando se dejaron de asignar recursos de emisión al Fondo) y las segundas por la composición y el costo de captación de estos recursos. En efecto, el Ministerio de Agricultura puede buscar un mayor presupuesto anual del Fondo a través de la asignación de una proporción mayor de los recursos comunes de los fondos de redescuento al FFAP, así como mediante un estimativo mayor del producto de esos recursos en el año respectivo. Sin embargo, esta capacidad de influencia es limitada: en el primer caso, por cuanto el FFAP recibe de todos modos más del 70% de los recursos comunes de los fondos de redescuento desde 1985 (después de que el Fondo de Desarrollo Eléctrico se "congeló" cuando se creó la FEN) como se observa en el Cuadro 9. En el segundo caso, las colocaciones *efectivas* del Fondo quedan limitadas por la captación real de los recursos asignados al Fondo, cualquiera que haya sido su estimativo para propósitos de elaboración del presupuesto.

La influencia de los gremios parece haber sido mayor en la forma como se asignan los montos globales a las distintas actividades. Esta influencia parece ser efectiva en la elaboración regional de las propuestas preliminares, en la medida en que el gremio respectivo sea fuerte

a nivel regional y sus dirigentes tengan ascendencia personal en los procesos decisivos. Resulta menos efectiva en la participación formal que se les concede en el Consejo Asesor del Fondo a nivel nacional, como quiera que a estas reuniones acude el ministro con un presupuesto global ya elaborado de común acuerdo con el Banco de la República, deteniendo por lo general información más detallada y completa que la que poseen los gremios. En adición, en esta instancia resulta difícil introducir cambios, por cuanto el hecho de incrementar la asignación a un sector específico necesariamente implica reducir los montos asignados a algún otro sector, igualmente representado en el Consejo. A este nivel nacional puede resultar más efectiva la participación de gremios específicos a través de su influencia directa sobre las posiciones del ministerio, del Banco de la República o de los asesores de la Junta Monetaria, a través de canales informales difíciles de documentar.

Como quiera que el volumen global anual del crédito del FFAP y sus condiciones financieras promedio han estado fundamentalmente determinadas por el monto de los recursos asignados al Fondo, por su composición y su costo, se debe analizar la influencia que pueden haber tenido los gremios en las principales decisiones que han incidido en la evolución de estas variables. Sin lugar a dudas, una influencia importante se dio en la creación misma del FFAP, fecha a partir de la cual, como se anotó atrás, el volumen de créditos al sector a través del mecanismo de redescuento en el Banco de la República adquirió volúmenes superiores a las colocaciones de la Caja Agraria.

De igual manera, el crecimiento relativo del Fondo frente a la Caja hasta 1979, debido a la mayor asignación de recursos de emisión a la primera de estas entidades y al establecimiento progresivo de nuevos recursos, sugieren una influencia importante de los gremios sectoriales en la política gubernamental respectiva. No obstante, el hecho de que durante ese período el crédito total al sector aumentó en menos que el crédito a otras actividades, en relación con su producto interno bruto, indi-

caría que esta influencia fue menor que la que pudieran haber ejercido otros sectores de la actividad económica.

A partir de 1979, la recuperación global del crédito del sector frente al crédito destinado a otras actividades (como la industria y el comercio) sugiere una recuperación de la capacidad de influencia del sector en la política global de crédito. No obstante, esa tendencia se dio con base en un crecimiento de la participación de los recursos de mayor costo (y en consecuencia de un encarecimiento progresivo del crédito de fomento para el sector), lo que indica que éste perdió influencia frente a la que pudo tener el sector financiero y las autoridades monetarias mismas. Esta afirmación se ilustra especialmente con la supresión de los recursos de emisión a favor del Fondo a partir de 1980 y las múltiples decisiones de la Junta Monetaria que exceptuaron diversas colocaciones del requisito de la inversión forzosa en Títulos de Fomento Agropecuario.

Si bien esta tendencia podría explicarse como consecuencia de una "concepción técnica", que busca garantizar un mayor control de la política monetaria, una operación más eficiente del sector financiero y una asignación más eficiente del crédito al reducir o eliminar los subsidios a ciertos sectores, debe tenerse claro que en el trasfondo existe una pugna distributiva por las "rentas" generadas por el costo cero de la emisión monetaria y de la creación de liquidez secundaria del sistema financiero con base en depósitos en cuenta corriente de muy bajo costo.

En esta óptica no cabe duda que la tendencia reciente ha venido transfiriendo estas rentas del sector agropecuario e industrial hacia el sector financiero y que el Banco de la República y las autoridades monetarias aparecen con frecuencia como agentes oficiosos de los intereses de este sector frente a los del sector productivo. Por supuesto que los gremios agropecuarios han reaccionado contra estos desarrollos. Conviene mencionar acá los diversos pronunciamientos de la SAC contra las decisiones de la Junta Monetaria que exceptuaron de las inversiones forzosas en títulos

Clase A a diversas operaciones financieras. Bajo el título de: "Así desmonta la Junta Monetaria la base del crédito de fomento", afirmaba la SAC en 1985<sup>10</sup>:

"La política implementada por la Junta Monetaria durante los últimos años, especialmente durante 1983, se ha distinguido por el tratamiento casuístico a los problemas de los sectores financiero e industrial y los correspondientes a las empresas del sector público.

La fórmula preferida ha sido 'créase un cupo de crédito con destino a...'. Es esta la fórmula de destinar recursos de la comunidad (la emisión monetaria, que todos pagamos con mayor inflación) para solucionar dificultades de sectores específicos sin soportar el escrutinio de la opinión pública. Con toda razón ese esquema, empleado hasta la saciedad en la presente administración, ha sido bautizado como la "Socialización de las Pérdidas".

Sin embargo, un sector específico ha sido escogido para soportar un peso desproporcionado del ajuste de otros sectores. El sector agropecuario, quizás la parte de la estructura económica más débil, discriminada y desprotegida, ha visto limitados sus recursos de crédito de fomento para apoyar la recapitalización del sector financiero, del sector industrial o del sector eléctrico. La fórmula preferida en este caso ha sido: "Se excluyen los préstamos provenientes de este cupo de crédito, de la base para computar la inversión obligatoria en títulos de Clase 'A'..."

A continuación, la SAC enumera quince resoluciones que contemplan este tipo de excepciones, expedidas entre 1983 y 1985. En este último año, ante el hecho de que sus protestas no habían tenido acogida, la SAC decidió demandar una de las resoluciones que generaba una nueva excepción para la cartera morosa del sistema financiero, que habría representado un costo significativo de pérdida de recursos baratos del FFAP. Este proceso de

<sup>10</sup> SAC, "Así desmonta la Junta Monetaria el Crédito de Fomento Agropecuario", *Revista de la SAC*, No. 872, septiembre de 1985.

excepciones llegó a su fin cuando el Consejo de Estado falló a favor de esta demanda.

Conviene señalar, por su parte, que el Banco de la República resalta la importancia de que a partir de 1980 se hubiera conseguido subordinar la administración y el manejo de los fondos de fomento a los objetivos de la política monetaria<sup>11</sup>. En este escrito señala cómo el Banco ha venido consiguiendo su objetivo de eliminar los subsidios al crédito dirigido al sector industrial y se queja de que no se haya obtenido lo mismo con el sector agropecuario, por los "costos" que impone al sector financiero:

"En el fondo, lo que sucede es que, por una razón u otra, el sector agropecuario ha demandado, y el gobierno ha otorgado, subsidios marcados precisamente a través de las financiaciones de corto plazo. No obstante, cada día son más evidentes las dificultades de cargar el costo de estos subsidios al sistema financiero mediante las inversiones forzosas"<sup>12</sup>.

En igual sentido se han pronunciado repetidas veces los gremios del sector financiero. Así, por ejemplo, la Asociación Bancaria, al comentar al proyecto de ley que crearía el sistema nacional de crédito agropecuario, se permite:

"Recordar que el sistema financiero ha venido sufragando el subsidio implícito en el crédito agropecuario y definir los límites que debería imponerse a esa transferencia permanente de recursos".

Después de defender enfáticamente el manejo que el Banco de la República le ha dado al FFAP y a la política de crédito agropecuario, para mostrarse en desacuerdo con el nuevo esquema propuesto, señala de nuevo:

"Resulta absolutamente crucial recordar a las autoridades, y en especial a aquellas que tienen a su cargo el diseño y el manejo de la política agropecuaria, que los subsidios otorgados al sector agropecuario a través de tasas de interés inferiores a las del mercado, se han podido otorgar con base en las transferencias de recursos también subsidiados, que realiza el sector financiero. Esta transferencia tiene su justificación teórica en el cobro del impuesto inflacionario a los bancos comerciales dado que éstos se benefician del privilegio de captar depósitos en cuenta corriente"<sup>13</sup>.

Al reconocer este último punto, el gremio toma una posición más flexible en la defensa de sus intereses que la que asume el propio Banco de la República, al sugerir que más bien se podría cobrar al sistema bancario el "impuesto inflacionario" mediante una sobretasa al impuesto a la renta, cuyo recaudo estuviese destinado al FFAP o al ICT.

Estas citas ilustran claramente que tanto la SAC como la Asociación Bancaria y el Banco de la República están conscientes de que lo que está en juego es la repartición de unas rentas entre el sector financiero y algunos sectores productivos como el agropecuario y el industrial. Tampoco cabe duda de que el sector agropecuario ha podido resistir mejor que el industrial la tendencia de los últimos gobiernos a dejar esas rentas exclusivamente en manos del sector financiero. Así lo confirman dos hechos: pese al encarecimiento del crédito al fomento agropecuario, éste todavía goza de un subsidio importante; de otro lado, su participación creciente en los recursos comunes de los fondos de fomento y en la cartera total del sistema financiero.

Conviene anotar que las autoridades monetarias han tenido un aliado importante para estos propósitos en los organismos del sistema financiero internacional: tanto el FMI como el Banco Mundial, repetidamente han insistido en la remoción del sistema de inversiones forzosas y en la eliminación de los subsidios al

<sup>11</sup> Banco de la República, "El Crédito de Fomento y la Banca Central", Notas Editoriales, *Revista del Banco de la República*, Separata No. 733, noviembre de 1988.

<sup>12</sup> *Op. cit.* p. XI.

<sup>13</sup> *Revista Banca y Finanzas*, No. 6, noviembre y diciembre de 1988.

crédito dirigido al sector agropecuario. En 1985 esta concepción fue plasmada en los compromisos que asumió el gobierno frente al Banco Mundial como condiciones dentro del denominado crédito de ajuste sectorial para la agricultura, a la que se opusieron de manera vehemente, pero infructuosa, los gremios del sector.

Por su parte, diversos factores han incidido en que las asociaciones campesinas no hayan tenido la capacidad de formular planteamientos concretos sobre aspectos específicos de la política de crédito, ni hayan podido influir en forma directa en las principales decisiones en este campo. Si bien se encuentran planteamientos de carácter general, que manifiestan una concepción global clara de la importancia de la política de crédito y de la orientación que se le desearía imprimir, hay un desconocimiento manifiesto del marco institucional en que se desarrolla la política y de la forma como se podría influir en las instancias y decisiones que determinan la evolución de los montos globales del crédito, de su asignación y de sus condiciones. Esto marca un agudo contraste con el conocimiento y la percepción nítida que sobre estos hechos tienen los gremios del sector. Las asociaciones saben bien que la posibilidad de influir en este tipo de políticas, más "técnicas" que los asuntos relacionados con la distribución de la propiedad que ha sido su campo privilegiado de acción, exige de una asesoría especializada con la que no han podido contar hasta el momento.

En esas condiciones no es sorprendente que las principales decisiones que han afectado la Caja Agraria, en un sentido favorable o desfavorable, hayan pasado con frecuencia desapercibidas por las asociaciones campesinas. En todos los casos, las iniciativas a favor de la Caja han sido producto del interés directo del ministro de Agricultura del momento y de la actividad desplegada por la administración y la Junta Directiva de esa entidad. En contadas ocasiones las asociaciones campesinas han hecho manifestaciones públicas a favor de algunas de estas iniciativas y prácticamente en ningún caso se puede detectar su influencia en el proceso decisorio respectivo.

Si lo anterior es cierto con respecto a decisiones que han afectado a la Caja Agraria de manera directa, con mayor razón lo ha sido en relación con aquellas que lo han hecho de manera indirecta o que han afectado en forma general el volumen, la composición o las condiciones del crédito al sector agropecuario.

Sin embargo, en el curso de los últimos tres años las organizaciones campesinas, reunidas en un proceso denominado de consenso, con el propósito inicial de participar e influir en la discusión del Proyecto de Ley sobre Reforma Agraria presentado a consideración del Congreso a finales de 1986, han venido dedicando una atención creciente a la política de crédito agropecuario. Gracias a ello, estuvieron en capacidad de participar activamente en la discusión del proyecto de ley que creará el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y FINAGRO.

Al inicio de la legislatura de 1989 la Comisión Tercera del Senado citó al gobierno, a los gremios de los sectores financiero y agropecuario y a las organizaciones campesinas a un foro de discusión sobre este tema. En esa reunión, las organizaciones que participan en el Consenso se hicieron presentes, a través de dos representantes, con una posición unificada de defensa al proyecto, que tuvo incidencia en su aprobación posterior por parte de la Comisión.

En el curso del foro, como ya se dijo, el proyecto fue apoyado por la Federación de Cafeteros, Fedegan y las organizaciones campesinas; se expresaron en su contra el Banco de la República, la Asociación Bancaria y la SAC.

De la discusión resultó en claro que la oposición de la SAC se basaba en dos consideraciones fundamentales: 1) El temor de que, separado del Banco de la República FINAGRO, las autoridades monetarias perderían interés en la financiación del sector agropecuario, con lo que éste podría terminar por recibir un volumen de recursos inferior al que venía recibiendo el FFAP, con lo cual se obtendría un efecto opuesto al que busca el proyecto; 2) El temor de que, al cambiar la in-

fluencia relativa del Banco de la República y del Ministerio de Agricultura sobre la composición del crédito al sector, éste dejara de favorecer preferencialmente a los sectores de agricultura comercial que han sido los principales beneficiarios del FFAP y que son precisamente los que representa la SAC, y se orientara en mayor medida en favor de los productores medianos y pequeños y de otras actividades agropecuarias. A su vez, esta última consideración explica en buena parte por qué las organizaciones campesinas y Fedegan apoyaron irrestrictamente el proyecto.

En el debate salió a relucir el hecho de que el Ministerio de Agricultura consiguió en el presente gobierno, después de años de discusión con el Banco de la República, que se permitiera un acceso amplio de los pequeños y medianos productores al FFAP, a través del mecanismo de redescuento automático. Los representantes de la SAC reconocieron que hechos como este motivaban su preocupación de que en el futuro Finagro podría desatender a la agricultura comercial.

Las organizaciones campesinas tienen canales de acceso e influencia con el Ministerio de Agricultura, aun cuando modestos en su alcance, pero definitivamente no los tienen con el Banco de la República. Así lo señalaron los representantes de las organizaciones en el Senado.

Por último, la SAC, la Asociación Bancaria y, en forma más sutil, el Banco de la República, señalaron su preocupación por los riesgos de burocratización y "politización" del nuevo ente.

## V. A MODO DE CONCLUSION

El presente ensayo demuestra cómo detrás de una decisión de carácter administrativo y aparentemente baladí, como es la de si el crédito de fomento agropecuario es administrado por el Banco de la República o el Ministerio de Agricultura, se esconde una pugna por la dis-

tribución de los recursos del crédito y de las rentas de señoría generadas en el proceso de creación de liquidez secundaria por parte de los bancos.

Según lo visto, la creación de FINAGRO bien puede resultar en una mayor participación de los pequeños y medianos agricultores y del sector pecuario en el crédito de fomento, frente a la concentración de recursos a favor de la agricultura comercial que ha caracterizado el manejo del FFAP.

De otra parte, aunque pretendía hacerlo, el proyecto final no garantiza ni la suficiencia de recursos ni la continuidad del subsidio del crédito al sector agropecuario. Por el contrario, es bien probable que la autoridad monetaria descuide la provisión de recursos a FINAGRO, toda vez que el Banco de la República dejará de tener responsabilidad directa en su manejo. Así mismo, el Ministerio de Agricultura no consiguió que la ley impida la tendencia hacia la supresión de los subsidios en el crédito de fomento, determinada por la orientación de la autoridad monetaria y los bancos multilaterales de crédito. De esa manera, las rentas del señoría quedarán exclusivamente en manos de los bancos, como lo desea el Banco de la República, a pesar de que la Asociación Bancaria se mostró dispuesta a transigir en este punto.

Finalmente, no deben pasarse por alto los riesgos de burocratización y "politización", en el mal sentido de la palabra, del nuevo ente. Para evitarlos sería conveniente que, como fue sugerido en el Senado, su administración fuera objeto de un contrato especial con el Banco de la República, como ocurre en el caso de Proexpo, que en este sentido muestra una buena experiencia. La composición de la Junta de Finagro y el hecho de que su presidente sea designado por el presidente de la República garantizarían, como en el caso de Proexpo, que un arreglo de esa naturaleza no implique entregar de nuevo al Banco de la República las decisiones de asignación de recursos del Fondo.