

El Fondo Financiero Agropecuario.

A. Antecedentes

Desde hace años existía preocupación por la efectividad de la ley 26 de 1959 para encauzar recursos hacia el sector agropecuario. Se consideraba que había apreciable desviación de dichos recursos, que el sistema por ella establecido no permitía una adecuada programación de la producción agropecuaria, y que los plazos de los préstamos eran insuficientes para ciertas actividades, especialmente pecuarias y cultivos de tardío rendimiento. Estas deficiencias contrastaban con el buen funcionamiento del Fondo Financiero Agrario, creado por la Resolución 23 de 11 de mayo de 1966 de la Junta Monetaria.

Surgió entonces la idea de transformar el sistema de la ley 26 por un mecanismo análogo al del Fondo Financiero Agrario.

La ley 26 se basaba en la obligación impuesta a las entidades bancarias de destinar no menos del 15% de sus depósitos en cuenta corriente a operaciones calificadas como de fomento agropecuario; este porcentaje se aumentó, de hecho,

por resoluciones de la Junta Directiva del Banco de la República y de la Junta Monetaria, que elevaron la cartera referida de fomento de las instituciones bancarias, uno de cuyos principales componentes eran los préstamos de ley 26.

La ley señaló tasas de interés de subsidio y plazos máximos para los créditos de fomento agropecuario, superiores a los autorizados para préstamos ordinarios. Es importante observar, sin embargo, que los bancos preferían no utilizar los plazos máximos, debido a las bajas tasas de rendimiento y a la menor rotación de la cartera. Los préstamos de ley 26 eran redescontables dentro de los cupos ordinarios de los bancos.

El Fondo Financiero Agrario se basaba en una mecánica distinta. La Junta Monetaria exigió a los bancos suscribir bonos de fomento agrario del Banco de la República, a corto plazo, y con intereses del 8% anual, y los estimuló para efectuar dicha suscripción, como sustituto del encaje. Con los recursos así

captados se constituyó el Fondo y en él se redescataban préstamos para cultivos de corto rendimiento, especialmente de alimentos y de algodón. Semestralmente se elaboraban los programas del Fondo, en función de los productos que deseaban estimularse; el área de los mismos; los costos de producción; los recursos propios que debían vincular los agricultores, los que debían aportar los bancos y los que correspondían al Banco de la República, teniendo en cuenta que el redescuento ascendía al 65% del valor de las respectivas obligaciones. La tasa de interés para los usuarios se señaló en 13% anual, y la de redescuento en tres puntos menos.

Merced al margen de redescuento y a la tasa inferior del mismo, resultaba un interés efectivo para los bancos del orden de 18.6% anual, suficientemente atractivo para promover los préstamos en referencia. Esta tasa, superior a la de operaciones ordinarias (14%), se justificaba por el mayor riesgo, los menores depósitos en cuenta corriente de los agricultores y los bajos volúmenes de operaciones de cambio exterior que ellos realizan. A través del mayor interés se procuró, en síntesis, colocar a los agricultores en un mismo pie de igualdad con otros sectores de la economía, desde el punto de vista de acceso al crédito bancario.

Desde 1968 se inició la preparación de un proyecto que transformara la ley 26 en un sistema análogo al del Fondo Financiero Agrario, pero de mayor amplitud, abarcando también préstamos a mediano y largo plazo, cultivos de mediano y tardío rendimiento, labores pecuarias y otras de carácter agrario. Con base en los proyectos mencionados y en los estudios que les sirvieron de base, el Gobierno Nacional preparó y presentó a las Cámaras Legislativas, en junio de 1972, un proyecto que se transformó en la ley 5a. de 1973, reglamentada por el

decreto 1562 de 1973 y por las resoluciones 53 y 54 del mismo año, originarias de la Junta Monetaria. La ley cubre, además, otros aspectos de fomento y política agraria. En suma, la ley 5a. transformó el sistema de la ley 26 de 1959 en un Fondo Financiero Agropecuario y dispuso que de él formaría parte el antiguo Fondo Financiero Agrario.

B. Comentarios sobre el Fondo Financiero Agropecuario

Conforme al artículo 5o. de la ley que se comenta, las instituciones bancarias deben suscribir títulos de fomento agropecuario, expedidos por el Banco de la República, hasta concurrencia de un porcentaje de sus colocaciones que puede oscilar entre el 15% y el 25%, según los reglamentos que se expidan. El artículo 4o. de la Resolución 54 de 1953 de la Junta Monetaria, señaló dicho porcentaje en 15%, pero excluyó de la inversión a la Caja de Crédito Agrario, al Banco Ganadero, al Banco Central Hipotecario y al Banco Cafetero, en razón de los fines específicos que estas entidades deben cumplir, y conforme a lo previsto en la propia ley. Los títulos son documentos de crédito representativos de papeles de deuda pública en poder del Banco de la República, tienen un plazo máximo de amortización de un año y devengan intereses de 8% anual. No obstante el plazo de un año, el Banco de la República puede re-comprar los títulos antes de su vencimiento, cuando la respectiva institución bancaria demuestre tener exceso de ellos, sobre el 15% de sus colocaciones.

Trimestralmente se constatará el cumplimiento de este porcentaje y se reajustaría el monto de las inversiones en títulos, cuando fuere el caso.

Con el producto de la colocación de los títulos se constituye el Fondo Finan-

ciero Agrario, que es administrado por el Banco de República. Además, el Gobierno puede disponer que hagan aportes a él las entidades descentralizadas del sector agropecuario, y está facultado para contratar préstamos internos y externos con destino al mismo. Finalmente el artículo 7o. de la ley 5a. ordenó que la Junta Monetaria fijara un cupo adicional de redescuento en el Banco de la República, para las operaciones de crédito del Fondo Financiero Agropecuario. No se escapan los peligros inflacionarios que esta norma puede traer. En cuanto los recursos del Fondo provengan de colocación de los títulos o de operaciones de crédito externo e interno con particulares, el Fondo no causará emisiones; pero sí dará lugar a ellas en caso de que la Junta Monetaria establezca un cupo adicional de crédito en el Banco de la República.

Teniendo en cuenta que en 30 de septiembre el nivel de colocaciones de las entidades era aproximadamente de \$28.177 millones, el monto máximo de los recursos del Fondo Financiero Agropecuario, provenientes de la colocación de títulos del Banco de la República, ascendería a \$4.227 millones. A esta cifra debe agregarse la de \$520 millones, aproximadamente, a que ascendían los bonos del antiguo Fondo Financiero Agrario que se incorporó al Agropecuario. Las dos cantidades darían un total máximo de recursos del Fondo, por títulos y bonos, del orden de \$4.747 millones. En el corto plazo, no es previsible que se logre esta suma, teniendo en cuenta que la suscripción de títulos se hará en la medida en la cual se venzan operaciones vigentes de ley 26 o se conviertan en créditos del Fondo Financiero Agropecuario (Ley 5a., Art. 24, Decreto 1562, Art. 43).

Dentro del Fondo Financiero Agropecuario podrán redescontarse préstamos para numerosas actividades de fomento

agropecuario, que se detallan en el Art. 1o. de la Resolución 54 de 1973 de la Junta Monetaria, el cual indica, además, su plazo, tasa de interés anual, tasa de redescuento, margen de redescuento y período de gracia.

En torno a la Resolución 54, y en particular a las tasas y márgenes señalados en su artículo 1o., caben las siguientes observaciones, basadas en el estudio sobre las tasas de interés en Colombia, elaborado por FEDESARROLLO.

El artículo distingue 26 grupos distintos de actividades de fomento agropecuario. Este crecido número ilustra el criterio casuístico con el cual se ha actuado en materia de tasas de interés en Colombia, y contribuye a la variedad y dispersión de las mismas.

Dispone además la resolución 54, que las tasas de interés en ella señaladas "se entienden sin perjuicio de la tasa adicional equivalente al 1% anual sobre préstamos destinados al sector agropecuario moderno, que según lo dispuesto en el artículo 57 del Decreto 1562 de 1973 deben cobrar los bancos con destino al Fondo de Asistencia Técnica para los pequeños agricultores y ganaderos" (Artículo 2o.).

Asimismo, establece la citada resolución que los intereses "no podrán cobrarse anticipadamente por períodos superiores a tres meses" y que "cuando se trate de créditos con período de gracia, los intereses se cobrarán por trimestres vencidos y serán refinanciados por las entidades de crédito, hasta en un 75 por ciento" (Artículo 57).

Para las operaciones del Fondo hay seis niveles de tasas de interés que oscilan entre 10% y 15% anual, siendo las más frecuentes 11% y 12%. Si se tiene en cuenta la inflación, la mayor parte de estas tasas son; en términos reales, negativas o muy próximas a cero; y la más elevada solo alcanza a 3.4%. Esta situa-

ción será más aguda en 1973, pues en este año se espera un ritmo de inflación muy superior al tradicional. Entre las tasas mencionadas y el nivel de equilibrio de la tasa de interés, estimado para las condiciones actuales, en 23%, y entre ellas y el rendimiento real del capital que puede estimarse en 11% anual, media gran distancia; se trata, pues, de tasas de subsidio que siguen la orientación de las consagradas en la ley 26 de 1959.

El efecto del subsidio de la tasa de interés sobre el desarrollo del sector agropecuario no ha sido objeto de estudio sistemático, sino que se ha tomado como axioma. Es menester emprender un análisis más detallado, pues tasas altamente subsidiadas, como han sido las de créditos agropecuarios, pueden traer consecuencias inconvenientes. La primera es una presión inmoderada sobre la demanda por crédito, que puede traducirse en expansión excesiva del circulante. La segunda es una distorsión en la asignación de los recursos de crédito subsidiado, a los cuales tendrán mayor acceso las gentes con ingreso y patrimonio más elevados, quienes son por lo general, mejores clientes de los bancos. En tercer lugar, pueden desviarse recursos de crédito agropecuario hacia otras actividades donde se colocan con tasas mayores de interés, generándose una utilidad de carácter especulativo. Aunque la vigilancia de la inversión del crédito puede evitar en parte esta desviación, no la elimina, ya que los créditos subsidiados liberan otras disponibilidades del beneficiario para emplearlas en propósitos diferentes. Esta circunstancia puede también descapitalizar el campo, haciendo menos atractivo destinar ahorros o reinvertir utilidades en la respectiva explotación, ante la facilidad de obtener crédito barato para ella.

Los peligros anotados se reducen dentro del nuevo sistema de Fondo Financiero Agropecuario, a través del cual puede ejercerse cierto grado de vigilancia sobre el

destino de los créditos, su necesidad y las demás disponibilidades del beneficiario. Además de que obliga a éste a cumplir ciertos requisitos técnicos que incrementen la productividad.

Sin embargo, lo que cuenta fundamentalmente para el agricultor son precios remunerativos para sus productos y disponibilidad de crédito, más que una tasa de interés de subsidio, cuyo efecto sobre la estructura de costos de las explotaciones agrícolas es limitado.

El limitado rendimiento de los préstamos de fomento agropecuario los haría poco atractivos para los bancos, a lo cual contribuye también el nivel generalmente bajo de los depósitos en cuenta corriente de los agricultores, y el escaso número de operaciones de cambio exterior que realizan. Este obstáculo se elimina a través de los redescuentos establecidos en el Banco de la República para las operaciones que realicen las entidades bancarias con recursos del Fondo Financiero Agropecuario. Los márgenes e intereses de redescuento producen un mayor rendimiento efectivo para los bancos, en el caso que de algunos préstamos resulten tasas efectivas de interés del 23% al 29%, las cuales son ciertamente atractivas, y hacen previsible un activo funcionamiento del Fondo (cuadro XII.1).

Por lo demás, el redescuento se hará, teóricamente, con recursos no inflacionarios, provenientes de las suscripción por parte de los bancos de 15% de sus colocaciones en bonos del Fondo (Ley 5a. de 1973, Art. 5o. y decreto 1562 de 1973). En la práctica, puede ocurrir que el nivel potencialmente elevado de las solicitudes de crédito de fomento-agropecuario, dado su bajo costo sumado al atractivo para los bancos en otorgarlos, por su alto rendimiento para éstos, exceda las disponibilidades del Fondo. En

CUADRO XII - 1

FONDO FINANCIERO AGROPECUARIO, TASAS EFECTIVAS DE RENDIMIENTO PARA LOS BANCOS¹

Actividades financieras	Tasa efectiva de rendimiento (%)
Para siembras de ajonjolí algodón, arroz, caraota, cebada, frijol, maíz, maní, papa, sorgo, trigo y hortalizas	23.0
Para sostenimiento y mejoramiento de caña para panela y sostenimiento de cacao	23.1
Para tecnificación y renovación de caña para panela	23.8
Para siembra de piña y plátano, renovación y tecnificación de banano y caña de azúcar y para financiación de plantas extractoras de aceite de palma africana	24.0
Para mejora de vivienda campesina	24.3
Para adecuación de tierras, comprendido el desmonte, prenivelación y drenaje auxiliar	24.3
Para siembra de caña de azúcar e instalaciones para beneficio del tabaco	24.5
Para siembra de especies moderables	25.4
Para ganadería de leche	29.0

Fuente: Hernando Gómez y Fernando Pardo, *Las tasas de interés en Colombia*, FEDESARROLLO, 1973;

¹ Cálculo según la fórmula $te = \frac{tn - tr Mr}{100 - Mr}$, donde:

- te = tasa efectiva de rendimiento (% anual)
- tn = tasa nominal
- tr = tasa de redescuento
- Mr = margen de redescuento

tal caso, existe el peligro de emisiones del Banco de la República, pues no será fácil elevar el porcentaje de bonos del Fondo que los bancos deban suscribir, pues su rendimiento es de 8% anual solamente, según ya se indicó. Este peligro surge precisamente del subsidio implícito en las tasas de interés de fomento agropecuario y de la necesidad de compensarlo a través del redescuento. Obsérvese, además, que los bancos que no participan en las operaciones del Fondo no se beneficiarán de su alto rendimiento y sí tendrán, por el contrario, que suscribir bonos de baja rentabilidad.

Con posterioridad a la Resolución 54, la Junta Monetaria expidió la No. 66 de

31 de octubre, que autorizó redescuentos en el Fondo Financiero Agropecuario para varias operaciones relacionadas con la producción de café, según puede apreciarse en el cuadro XII.2.

Es importante observar que los préstamos para siembra, resiembra, renovación y tecnificación de cultivos, y para construcciones y plantas de beneficio, equipos y obras complementarias de carácter permanente, darán un rendimiento efectivo a los bancos de 26% anual, superior al que pueden obtener de la mayoría de los créditos que otorguen para otras actividades de fomento agropecuario. Esta circunstancia puede encauzar amplios recursos financieros hacia la siem-

CUADRO XII - 2

FONDO FINANCIERO AGROPECUARIO. FINANCIAMIENTO DEL SECTOR CAFETERO

Actividades financieras	Plazo (años)	Tasa de interés (% anual)	Tasa de redesc. (% anual)	Margen de redesc. (%)	Período de gracia (años)
a) Para podas, raleos, limpias, descumbras, abonamiento y recolección de cosechas	2	14	12	82	1
b) Para siembra, resiembra, renovación y tecnificación de cultivos	5	14	10	75	2
c) Para construcciones y plantas de beneficio, equipo y obras complementarias de carácter permanente	8	14	10	75	3

Fuente: Resolución número 66 de 1973. Artículo 2o.

bra de nuevos cafetales, lo cual no resulta congruente con la situación de superproducción mundial del grano, que hace aconsejable una política de desestímulo a nuevas siembras de café. En el mediano plazo, es previsible que el aumento de la producción cafetera frente a una demanda mundial bastante inelástica, traiga consigo baja de los precios internacionales y necesidades crecientes de retención de excedentes no exportados, con la consecuente presión sobre la demanda de crédito interno, de carácter inflacionario, por parte de la Federación de Cafeteros en el Banco de la República.

Tienen acceso a redescuentos en el Fondo Financiero Agropecuario la Caja de Crédito Agrario, el Banco Ganadero, el Banco Cafetero, los fondos ganaderos, las cooperativas de producción agropecuaria, las otras instituciones bancarias o financieras que tengan por objeto prin-

cipal el "fomento agropecuario"¹ y los bancos comerciales. Así pues, los redescuentos del fondo están abiertos a la totalidad de las instituciones bancarias. En el proyecto original se limitaban los redescuentos a instituciones de fomento agropecuario. La extensión a todas las entidades bancarias parece aconsejable. Se logra así irrigar los recursos del Fondo a través del conjunto del sistema bancario y se aprovecha el conocimiento que los bancos tienen de su clientela.

Naturalmente, los beneficios del Fondo Financiero Agropecuario dependerán en buena parte, de que el crédito

¹ Artículo 17. Se definen como instituciones financieras que tienen por objeto principal el fomento agropecuario, aquellas organizadas dentro del régimen previsto en el Decreto 2369 de 1960 que demuestren estar destinando por lo menos el 70% del total de sus colocaciones, según lo dispuesto en esta resolución, al fomento agropecuario. (Junta Monetaria, Resolución 53 de 1973) (Ley 5a., Art. 10, ord. 1o.).