EL CREDITO DE FOMENTO AGROPECUARIO EN COLOMBIA

Por Hernando José Gómez*

INTRODUCCION

El objetivo principal de este trabajo es explicar por qué en un país como Colombia es conveniente el crédito de fomento agropecuario, tanto para el logro de la política sectorial agropecuaria como también para el buen desarrollo de la estrategia macroeconómica global. Asimismo, se intenta hacer un resumen sobre la evolución y el papel desempeñado por el más importante instituto encargado del crédito de fomento agropecuario llamado Fondo Financiero Agropecuario (FFAP), durante la última década (1). Dicho instituto dirige sus recursos especialmente hacia los cultivos altamente mecanizables, por lo cual las actividades agropecuarias pequeñas no tienen acceso a los servicios de este Fondo.

El trabajo se dividirá en cuatro secciones. En la primera se presentará una justificación teórico-empírica del crédito dirigido al sector agropecuario. La segunda sección se concentra en las características deseables del crédito de fomento haciendo énfasis en el origen, costo y distribución del mismo. La tercera sección incluye una síntesis histórica de la evolución institucional del crédito de fomento agropecuario en Colombia hasta el presente. La última muestra la evolución de las fuentes y usos de recursos del Fondo Financiero Agropecuario (FFAP) y algún indicador del efecto del mismo sobre el desarrollo del sector. Además, se presentarán las conclusiones más relevantes del trabajo.

I. Justificación teórico-empírica del crédito dirigido al sector agropecuario (2)

En términos generales, durante la década de los sesenta existía un consenso en América Latina respecto a la necesidad de que los bancos centrales fueran agentes activos en el proceso de desarrollo económico. En particular se consideraba necesario que los bancos centrales canalizaran parte del ahorro interno y los préstamos de las agencias y bancos internacionales hacia diversos programas de modernización, siendo frecuentemente el sector agropecuario uno de los más favorecidos.

La situación descrita anteriormente ha variado en forma sustancial. Algunos países consideran que los bancos centrales deben limitar su actividad a dirigir la política monetaria y cambiaria, pues se supone que el ahorro lo asigna eficientemente el mercado. Sin embargo, otros países continúan apoyando el papel del banco central en el desarrollo, lo cual se manifiesta en programas de crédito dirigido. Colombia, como veremos, se caracteriza por su

preferencia por el crédito dirigido, pero con una serie de restricciones que determinan una asignación lo más eficiente posible de los recursos y que produce el menor número de distorsiones sobre el sistema financiero, el control monetario y la estructura de tasas de interés.

El crédito de fomento se ha justificado generalmente por la urgente necesidad que tienen los países en desarrollo de crecer y modernizar rápidamente sus economías. Este planteamiento lleva implícito el supuesto de que, aún si el mercado pudiera asignar eficientemente los recursos financieros desde un punto de vista de rentabilidad privada, no sucedería lo mismo desde un punto de vista social, por lo cual se piensa que es necesario que el gobierno estimule o desestimule cierto tipo de inversión y de gasto. La diferencia entre las dos rentabilidades, y por ende la necesidad de los controles crediticios y específicamente de la existencia del crédito de fomento a la agricultura se justifica por las siguientes razones:

a) La rentabilidad social de la actividad mencionada es superior a la privada por lo cual no fluirán libremente los recursos financieros en la cantidad necesaria para obtener determinado nivel de producción y de desarrollo del sector. En otras palabras, el crédito agrícola suficiente y oportuno genera una serie de externalidades positivas que no capta —o solo parcialmente— el sector financiero. Dichas externalidades provienen de las características estructurales de la economía colombiana. En efecto, el sector agropecuario es el mayor empleador del país, su participación dentro de las exportaciones diferentes a café es fundamental para el equilibrio de la balanza cambiaria y la evolución de la producción del sector va a ser determinante en el comportamiento de los precios en el corto plazo, debido a los deficientes canales de mercadeo existentes en el país.

Lo anterior se ilustra con el siguiente ejemplo donde se resalta la importancia del crédito dirigido para la producción de alimentos. Es conocida la importancia de los ali-

* Del Grupo de Estudios del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República. Ponencia presentada por el Banco de la República de Colombia, en la XXXIII Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales Latinoamericanos y de España. Panamá, septiembre 22-23, 1981.

(1) En este trabajo se utilizarán los vocablos crédito dirigido y crédito de fomento como sinónimos.

(2) Este capítulo se basa en otro trabajo del mismo autor, titulado "Discusión alrededor de una justificación teórico-empírica del crédito de fomento". Bogotá, agosto de 1981 (mimeógrafo).

mentos dentro del gasto total de los asalariados urbanos, por lo cual el resultado de las cosechas va a tener un efecto directo sobre la capacidad adquisitiva de los salarios y una incidencia indirecta sobre la actividad de la industria y el comercio, principalmente.

En efecto, consideramos el caso de un deficiente abastecimiento de alimentos, causado por una escasez de recursos crediticios dirigidos al sector agropecuario. Este hecho repercutirá en forma casi inmediata sobre los precios nominales y, en principio, tiende a mejorar los precios relativos a los productos agrícolas con relación a la de otros bienes (3). Es de suponer que frente a esta situación los consumidores al menos tratarán de mantener el nivel de los salarios reales, por lo cual se presentará una fuerte presión laboral para elevar los salarios nominales. Así se configura una típica situación de pugna distributiva entre asalariados y empresarios de la zona urbana que seguramente se va a manifestar en una espiral salario-precio. El fenómeno solo cederá cuando los precios relativos tiendan a volver a su punto inicial o, alternativamente, cuando alguna fuerza política obligue a algún sector o factor de producción a perder en forma permanente alguna parte de su participación inicial en el ingreso (4).

b) Algunos sectores de la economía, como el agropecuario, presentan un proceso de inversión caracterizado por un alto componente de riesgo y/o por una baja reciprocidad bancaria que desincentiva al sector financiero a dirigir recursos hacia dichos sectores. Esto es especialmente cierto en la agricultura, en los cultivos de ciclo semestral, cuyo proceso productivo es muy sensible a factores aleatorios tales como el clima y el precio esperado en el momento de la cosecha. Esto último es particularmente significativo en Colombia por el incipiente desarrollo del mercadeo, lo cual acentúa los ciclos de precios en los alimentos.

Por otra parte, la agricultura no se caracteriza, como la industria y el comercio, por mantener altos saldos promedio en cuenta corriente y continuas operaciones bancarias, las cuales se explican en esos casos por una rápida rotación de inventarios, pago de nómina, materias primas y venta de productos terminados. Por el contrario, las operaciones financieras del sector agropecuario son en general estacionales, lo cual reduce la rentabilidad del manejo de las operaciones bancarias del sector agropecuario. De esta forma, dado el carácter "prioritario" que en algunos países se otorga al sector primario se hace necesario estimular a los bancos para que faciliten mayores recursos a los agricultores mediante operaciones tales como el redescuento en los fondos financieros adscritos al banco central, mecanismo que será comentado más adelante.

c) Otra característica del sector agropecuario se refiere a los plazos del crédito. En efecto existen actividades en el sector que demandan un largo periodo de maduración, como la producción de café, cacao, palma africana y el suministro de infraestructura en general, que requiere recursos de largo plazo, imposibles de conseguir en el mercado fi-

nanciero en un ambiente inflacionario y con un desarrollo muy limitado del mercado de capitales. Por esta razón, el Estado debe asignar recursos a dichas actividades, importantes para la modernización del sector agropecuario.

II. Características del crédito dirigido

Frecuentemente se critica el crédito de fomento, entre otras razones, porque tiende a ser expansionista, porque la tasa de interés subsidiada causa un uso ineficiente de los recursos y crea un exceso de demanda por fondos, lo cual puede producir distorsiones en los mecanismos de asignación del crédito. Entraremos a analizar estos tres puntos:

a) Origen de los recursos. Una de las críticas principales que se hace al crédito agrícola dirigido es que en general se recurre a financiar estas operaciones, en una buena proporción, con crédito directo del banco central y que esto es inflacionario. En el caso colombiano así lo fue. Inicialmente el FFAP obtenía sus recursos del producido de la suscripción obligatoria de bonos, por parte de los bancos, a una tasa de interés baja (8%) en una proporción que oscila entre 15% y 20% de sus colocaciones (cartera más inversiones voluntarias). Sin embargo, los recursos eran insuficientes para atender las necesidades del sector agropecuario del país. Por esta razón, el FFAP también tenía acceso al crédito del Banco de la República, entorpeciendo en ocasiones el éxito de las políticas monetaria y de estabilización.

Para superar esta dificultad se decidió captar recursos en el mercado de ahorro mediante títulos llamados "agroindustriales" en la cuantía necesaria para eliminar el déficit del FFAP. Si bien estos recursos, al ser obtenidos a un costo de mercado, elevan la tasa de interés promedio de captación de los fondos canalizados por el FFAP, esto es congruente con el propósito de reducir en lo posible el subsidio al crédito de fomento. Lo anterior será el tema de la siguiente sección.

Lo que se quiere resaltar es la posibilidad efectiva de evitar la financiación del crédito de fomento con emisión, recurriendo al mercado de ahorros para obtener los fondos necesarios que equilibren el balance de fuente y usos de recursos de las entidades encargadas de canalizar dicho crédito.

b) Costo de los recursos. Siguiendo el razonamiento anterior, en la medida en que se encarece el costo promedio de captación, asimismo debe suceder con las tasas de interés que se cobran a los usuarios. De lo contrario, si la entidad encargada de canalizar los recursos de fomento tiene

(3) En este raciocinio existe el supuesto implícito que en el corto plazo no existen los mecanismos para comprar en el exterior y colocar en el mercado interno para suplir el déficit de alimentos. Y en efecto, este es un hecho real en Colombia. Además de las necesarias gestiones para obtener el producto en el mercado internacional, nuestro país adolece de la suficiente infraestructura portuaria y de mercadeo interno que permitiera colocar con prontitud en el mercado interno los alimentos comprados en el exterior.

(4) Permanente en el sentido de un periodo largo de tiempo.

un margen de intermediación financiera negativo, poco a poco se irá descapitalizando hasta que, finalmente, se verá en la necesidad de recurrir de nuevo al crédito del banco central.

Por otra parte, en lo posible el costo del crédito de fomento debe tener una tasa de interés real positiva, principalmente debido a dos razones. En primer lugar, es de esperar que las actividades que financian los recursos sean rentables, si bien en un principio puede ser inferior al promedio de otras actividades de la economía. Por ejemplo, infraestructura agropecuaria. Sin embargo, el hecho de que la tasa de interés real sea positiva garantiza un mínimo de eficiencia en la utilización de los recursos.

En segundo lugar si la tasa de interés real es negativa, la recuperación de cartera en términos reales no cubriría ni siquiera el capital inicialmente presentado. Así, se inicia una descapitalización de la entidad canalizadora del crédito dirigido, con las mismas consecuencias descritas al comienzo de esta subsección.

En síntesis, para evitar que las actividades de fomento se financien con recursos provenientes de la emisión, se puede recurrir al mercado para obtener los fondos necesarios con el fin de balancear el presupuesto de las entidades encargadas de canalizar el crédito dirigido. Si bien esto eleva el costo promedio de captación de los recursos, este seguirá estando por debajo de la tasa de interés de mercado, lo cual permite mantener el subsidio al usuario del crédito dirigido. Esto es congruente con una política de disminuir el subsidio y en lo posible establecer tasas de interés reales positivas que garanticen la eficiencia en la utilización de los recursos.

c) Regulación de los excesos de demanda por crédito y su asignación entre los usuarios. En la medida que la tasa de interés del crédito dirigido esté por debajo de la del mercado se presentará un exceso de demanda por crédito. Esto presenta serios problemas entre los cuales analizaremos dos.

En primer lugar, habrá una tendencia a desviar recursos de fomento hacia actividades distintas a las que originalmente se pretendía financiar. Es evidente que en la medida en que disminuye el subsidio de los recursos dirigidos cede la presión por estos fondos, o sea, se reduce el exceso de demanda por el crédito de fomento. Sin embargo, persistirá en alguna proporción la tendencia a desviar recursos. Por esta razón, es necesario que alguna entidad gubernamental, (en el caso colombiano el FFAP) realice un control de campo a una muestra significativa de los usuarios de crédito de fomento (5). Así se podrá asegurar con cierta confiabilidad un uso adecuado de la financiación dirigida para que así cumpla con sus objetivos. Es evidente que este control tiene un costo que reduce los beneficios netos del crédito dirigido, pero es inevitable si se quiere asegurar el uso adecuado de los recursos.

En segundo lugar, en una situación de exceso de demanda por crédito se presenta el problema de cómo se distribu-

yen los recursos entre los demandantes. En el caso colombiano las instituciones financieras actúan como intermediarios entre los usuarios del crédito y el Fondo Financiero Agropecuario (FFAP). El procedimiento es el siguiente: el usuario solicita un crédito de fomento ante alguna entidad autorizada del sector financiero. Este último a su vez comprueba que el usuario llene todos los requisitos exigidos por el FFAP. Luego de cumplido este proceso la entidad financiera solicita la aprobación del crédito del FFAP y en caso favorable realiza el redescuento pertinente en el Fondo. Si bien el criterio del Fondo Financiero en la aprobación de créditos es el que los proyectos cumplan con los lineamientos generales de la política agropecuaria, no sucede lo mismo por parte de las instituciones financieras. En efecto, dado que el riesgo de la recuperación de cartera lo asumen las entidades intermediarias, estas se guían más por las garantías con que pueda respaldar el préstamo el usuario del crédito, que por razones de rentabilidad de los proyectos o de cumplimiento de las directrices de la política sectorial agropecuaria.

Los problemas que causan los mecanismos de asignación del crédito dirigido son superados parcialmente. Así, gracias al control que lleva el FFAP sobre las aprobaciones de crédito se evita que se asignen recursos hacia áreas no prioritarias, especialmente en casos en que el demandante ofrezca sólidas garantías a la entidad financiera que actúa como intermediaria. Sin embargo, pueden salir mal librados los pequeños y medianos campesinos que, al no poder respaldar su solicitud de crédito, esta es rechazada por el intermediario financiero. Esto hace pensar en la necesidad de crear mecanismos que permitan un acceso al crédito de fomento en igualdad de condiciones a todos aquellos que se dedican a las labores agropecuarias (6).

Recapitulando, el exceso de demanda por crédito que se genera por el subsidio que se le otorga a dichos recursos ocasiona una serie de costos que disminuyen en alguna parte los beneficios de la canalización de fondos. De una parte, está la supervisión a la utilización del crédito para evitar que se desvie hacia otros usos. Por otra parte existe un costo implícito en término de la efectividad global de la política sectorial agropecuaria cuando algunos agricultores no logran acceso al crédito de fomento por no presentar suficientes garantías bancarias al intermediario financiero.

III. Evolución institucional del crédito dirigido en Colombia

En este capítulo se describirá sucintamente la evolución de los mecanismos e instituciones que se han creado en Co-

(5) Los bancos comerciales realizan un control de la inversión, pero su preocupación principalmente radica en asegurar la recuperación de la cartera y no en evitar la desviación de recursos.

(6) Para tratar de corregir esta situación desventajosa para el pequeño agricultor se estableció el Fondo de Garantías, el cual aún no ha entrado en operaciones.

lombia para dirigir una proporción de recursos de crédito al sector agropecuario, superior a aquella que se destinaria si se dejaran operar libremente las fuerzas del mercado. Especialmente, se destacarán tres: la Ley 26 de 1959, el Fondo Financiero Agrario (FFA) y el Fondo Financiero Agropecuario (FFAP). Sin embargo, vale la pena mencionar inicialmente, en forma sucinta, los demás mecanismos e institutos que asignan crédito agropecuario.

En primer lugar, está la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero cuya fundación data de 1933. Este instituto se creó con el objetivo de atender las necesidades de financiamiento del pequeño campesino en lo que inicialmente se denominó el crédito de subsistencia. Esta visión paternalista del crédito de fomento ha cambiado durante las últimas décadas, enfocándolo ahora como un agente de cambio y modernización del sector agropecuario. Las fuentes actuales de recursos de la Caja Agraria son dos. De una parte, captación de recursos internos a través de depósitos a la vista y depósitos de ahorro. Por otra parte mediante redescuentos en el FFAP, cuyo funcionamiento general ya mencionamos.

En segundo lugar, se encuentra la llamada banca de fomento integrada por el Banco Cafetero y el Banco Ganadero. Estos bancos, desde el punto de vista de captación de recursos operan en la misma forma que cualquier otro banco comercial. Sin embargo, difieren en los criterios de colocación de los recursos. En efecto, estas instituciones deben presentar una estructura determinada de sus préstamos. En el caso del Banco Cafetero no menos del 50% de sus colocaciones debe dirigirse al sector agropecuario. Con respecto al Banco Ganadero debe destinar no menos del 50% de sus colocaciones al subsector pecuario y como máximo un 20% en el subsector agrícola.

Finalmente, se deben mencionar otros mecanismos de dirección de recursos al sector primario como el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), que atienden a los pequeños agricultores y ganaderos. Estos canalizan principalmente créditos externos de agencias internacionales.

a) Ley 26 de 1959 (7). Mediante esta ley se obligaba a los bancos a destinar como mínimo el 15% de los depósitos a la vista y a término a préstamos al sector agropecuario. Especialmente se destinaban estos recursos a actividades tales como cultivos de cosecha anual de tardío rendimiento, la cría, levante y ceba de ganado y en infraestructura rural tal como vivienda y adecuación de tierras.

Los plazos de los créditos oscilaban entre uno y diez años. A su vez la tasa de interés para los créditos de plazo mínimo eran del 10% anual y por cada año adicional se incrementaba en 0.5%, llegando así a un máximo de 14.5% anual (8). Finalmente, los préstamos otorgados por esta

ley podían ser descontados parcialmente a una tasa de interés inferior en un punto a la tasa ordinaria. Sin embargo, los cupos de redescuento eran muy limitados, por lo cual su efecto expansionista fue muy pequeño.

Si bien en un principio las tasas de interés fijadas eran competitivas con otras operaciones de crédito, en la medida que se comenzó a acelerar el proceso inflacionario, las tasas de interés reales del crédito de la Ley 26 se hicieron muy bajas y en ocasiones negativas. En esta situación los bancos no tenían mayor motivación para cumplir con los requisitos de esta ley. Por otra parte, surge un exceso de demanda por estos recursos y dada la deficiente supervisión de los préstamos, se produjo una apreciable desviación de recursos. Todo indicaba que este mecanismo de dirección del crédito no era el más aconsejable.

b) Fondo Financiero Agrario (FFA). El Fondo Financiero Agrario vino a llenar el gran vacío que tenía la financiación de los cultivos de ciclo semianual tales como el algodón, el sorgo, la soya, etc. Se debe destacar que con la creación del FFA, por primera vez, se asoció el crédito dirigido con la adquisición de ciertos insumos como la semilla mejorada. Este paso es fundamental, pues el crédito dirigido se convierte en un agente activo en el logro de una mayor productividad y modernización del sector agropecuario. El FFA se creó en 1966 y en un principio su fuente de recursos fue la emisión por parte del Banco de la República de bonos de fomento agrario, al 8% anual y un plazo de vencimiento de seis meses. Estos bonos los podían suscribir los bancos comerciales. A partir de 1970 la suscripción de dichos bonos se hizo obligatoria debido a que su rentabilidad real se tornó poco atractiva en la medida que se fue acelerando el proceso inflacionario.

Los préstamos del FFA tenían para el usuario una tasa de interés del 13% anual y los bancos comerciales podían redescantar hasta el 65% del valor del crédito. Los recursos se dirigieron especialmente hacia los cultivos llamados comerciales o sea los altamente mecanizables y principalmente utilizados como insumos industriales. Lo anterior se explica por el gran dinamismo que presentaron durante las dos últimas décadas de este tipo de cultivos, siendo principalmente desarrollados por el sector moderno de la economía. Esto implicó que el FFA atendió preferencialmente al mediano y gran empresario agrícola.

c) Fondo Financiero Agropecuario (FFAP). El Fondo Financiero Agropecuario (FFAP) fue creado mediante la Ley

(7) Las subsecciones referentes a la Ley 26 de 1959 y al Fondo Financiero Agrario (FFA) utilizó como fuente bibliográfica principal: Fedesarrollo "La Política Agropecuaria en Colombia, 1970-1977", Bogotá, noviembre 1977 (mimeógrafo).

(8) Durante la década de los sesenta la tasa de interés efectiva de crédito se situaba entre 15% y 18% anual.

5a. de 1973. Los objetivos que se le trazaron fueron: "capitalizar al sector agropecuario a fin de incrementar la producción agrícola y ganadera; fortalecer el sector externo de la economía y solucionar las deficiencias alimenticias del pueblo colombiano; orientar la política agropecuaria, para garantizar un adecuado aprovechamiento de la tierra, el aumento del producto interno y la equitativa redistribución del ingreso, y propender por la utilización racional del

potencial humano del sector rural". La estrategia para lograr dichos objetivos se concentra a través del crédito de fomento cuyas características principales han sido el subsidio a la tasa de interés y algunos requisitos tales como la utilización de semilla mejorada y la contratación de asistencia técnica.

Mediante la creación del FFAP se unieron los mecanismos financieros de la Ley 26 y el FFA. Inicialmente la Ley 5a. contemplaba como principal fuente de recursos del FFAP la colocación de bonos emitidos por el Banco de la República llamados Títulos de Fomento Agropecuario y que devengaban un 8% de interés anual (9). Estos debían ser suscritos por los bancos comerciales, en una proporción entre el 15% y el 20% del total de sus préstamos según determinara la Junta Monetaria (10). Asimismo, se contemplaba la posibilidad de que el fondo recurriera a crédito externo o a crédito del banco central para financiar sus actividades. En la siguiente sección se verá cómo en los últimos años se han ampliado los mecanismos de financiación.

El FFAP debe cubrir en general todo tipo de crédito y en los plazos necesarios para cada actividad en el sector agropecuario. Claro está, mientras el crédito tenga un destino que esté dentro de los lineamientos generales de la política gubernamental. El siguiente capítulo mostrará la evolución de las fuentes y usos de recursos del FFAP.

IV. Evolución de las fuentes y usos de recursos del FFAP (11)

A. Fuentes de recursos. Inicialmente los recursos del FFAP provinieron exclusivamente de los títulos de fomento agropecuario tal como se aprecia en el cuadro 1. Los recursos provenientes de dichos títulos fueron suficientes para financiar las actividades del fondo hasta el tercer trimestre de 1976, cuando empezó a presentar un permanente déficit de recursos que obligó a buscar nuevas fuentes de financiación. Esta situación evidenció la mayor debilidad del FFAP; su dependencia directa de la política crediticia y monetaria. Durante la segunda mitad de la década de los setenta, uno de los instrumentos principales para el control de la expansión de la demanda agregada fue el encaje bancario. Esto significó que el control monetario recayó en buena parte sobre el multiplicador de la base monetaria, limitando así el crecimiento de las colocaciones que

era la única fuente activa de recursos del FFAP. La situación de recursos se volvió crítica para el fondo cuando el gobierno requirió un encaje marginal del 100% sobre los depósitos en cuenta corriente, para contrarrestar la expansión causada principalmente por la rápida acumulación de reservas internacionales. A mediados de 1978 el FFAP presentaba un déficit de \$ 2.400 millones, 20% de sus activos, financiado con crédito del banco central.

Dada la persistencia de la crítica situación del fondo, fue necesario encontrar nuevas fuentes de financiación. Estas fueron el encaje de las corporaciones financieras, y el crédito

externo. Con respecto a la primera, por medio de la Resolución 39 de la Junta Monetaria, de septiembre de 1978, se impuso un encaje del 20% a las corporaciones financieras sobre los certificados de depósito a término, que podrían mantener en títulos del FFAP con un rendimiento del 21% anual —después 25% anual— y seis meses de plazo. Con relación al crédito externo se contrató con el Banco Mundial un empréstito por valor de US\$ 64 millones.

Estas acciones gubernamentales lograron equilibrar el balance de recursos del FFAP por unos pocos meses durante 1979. Sin embargo, ya para mayo del mismo año el déficit superaba los \$ 700 millones. Esto se debió principalmente al siguiente factor. La introducción de nuevos y rentables activos en el mercado financiero desestimuló seriamente la captación de recursos a través de certificados de depósito a término de las corporaciones financieras. Esto, obviamente se reflejó en el nivel de encaje por este concepto y, por ende, en la suscripción de los mencionados títulos del FFAP (12).

Es de anotar que desde el punto de vista de la política de estabilización el crédito externo no era el instrumento más deseado para equilibrar el presupuesto del FFAP, por su incidencia en los medios de pago.

(9) Para efectos de comparación la inflación en Colombia durante la segunda mitad de la década de los setenta ha sido en promedio 25% anual.

(10) Originalmente existen dos tipos de títulos de fomento agropecuario. Los títulos clase A suscritos por los bancos comerciales en la forma ya descrita. Por otra parte, los títulos clase B que debían ser suscritos por los institutos, empresas oficiales y de economía mixta adscritos al Ministerio de Agricultura, en un monto no menor del 30% de sus depósitos a la vista y a término. Lo máximo suscrito en dichos títulos fue de \$ 790 millones para luego desaparecer al tener éxito diversas impugnaciones legales a este mecanismo de captación de recursos.

(11) El presente capítulo está basado en otro trabajo del autor, titulado "Evolución del Fondo Financiero Agropecuario —FFAP:1974-1980", en *Revista del Banco de la República*, mayo de 1981, págs. 29 a 51.

(12) Con relación al crédito del BIRF, el problema fue que la utilización de la línea de crédito, o sea los redescuentos efectivos, se sucedieron a un ritmo mucho mayor que los desembolsos efectivos del Banco Mundial al FFAP. Por lo tanto, en vez de ser un alivio al balance de recursos fue una nueva fuente de presión sobre el déficit del fondo.

En esta situación la autoridad monetaria decidió recurrir al ahorro interno para suplir el déficit del FFAP. Así, a mediados de 1979 se emiten los títulos agroindustriales (TAI) con una tasa de interés competitiva con respecto a otros activos financieros del mercado. Si bien esto eleva el costo promedio de los recursos del FFAP, permite subsanar el déficit de recursos del mismo (ver cuadro 1).

La captación de los recursos en el mercado interno, con plazos cortos, tiene ventajas. De una parte, compatibiliza la política monetaria con la de crédito dirigido, al evitar que se financien con emisión estas últimas actividades. Además, al elevar el costo promedio de los recursos obliga a moderar los subsidios, lo cual contribuye a la eficiencia en la utilización de los recursos. Finalmente, al ser de corto plazo, cuando se puede tener acceso a las otras fuentes de recursos más baratas, se puede prescindir parcial o totalmente de la captación a través de los títulos agroindustriales. Así fue por ejemplo, durante el segundo semestre de 1980 cuando al liberar las tasas de interés de los certificados de depósito a término, se aumentó rápidamente el saldo de los títulos alternativos al encaje que pueden suscribir las corporaciones financieras (Resolución 39 de 1978).

La experiencia del FFAP ha demostrado que se puede realizar una política de crédito dirigido sin recurrir a la emisión u otras fuentes de expansión monetaria. En efecto, se pueden captar recursos de ahorro interno para cubrir los déficit manteniendo en niveles moderados el costo promedio de captación de los recursos.

B. Usos de los recursos. El presupuesto total del Fondo Financiero Agropecuario (FFAP) ha venido creciendo en promedio al 26.3% anual desde su creación, 1974, hasta la fecha (ver cuadro 2). Dicho crecimiento contrasta favorablemente con la inflación del mismo periodo que fue en promedio 25% anual. De allí que el presupuesto del FFAP ha tenido un crecimiento moderado en términos reales durante sus años de existencia. En los últimos cuatro años el FFAP ha canalizado alrededor del 9.3% del crédito institucional total de la economía (ver cuadro 3). Este financiamiento es moderado si se tiene en cuenta que la participación promedio del sector agropecuario es 26% dentro del producto interno bruto (PIB).

En algunas actividades que califican para el acceso al FFAP los encargados de la política crediticia han hecho un mayor esfuerzo para atenderlas oportuna y eficientemente cuando su crecimiento ha sido muy dinámico. Esto ha ocurrido, por ejemplo, en el renglón de especies menores, especialmente la avicultura, que ha respondido adecuadamente a la rápida expansión de la demanda por sus productos.

Por otra parte, las autoridades crediticias son conscientes de la necesidad de modernizar y capitalizar al sector agropecuario. Por esta razón, especialmente a partir de 1978 las líneas de crédito de fomento complementarias, tales como maquinaria y equipo y adecuaciones e infraestructura han venido adquiriendo gran importancia, lo cual se refleja en el rápido ritmo de crecimiento de su presupuesto. Lo anterior ha repercutido en una creciente eficiencia en los subsectores más beneficiados por este tipo de crédito, tales como algunos cultivos mecanizables, entre los cuales se cuenta el sorgo y el arroz riego, y las especies pecuarias menores.

Con respecto a la distribución del presupuesto, en promedio durante el periodo se destinó a los cultivos transitorios entre un 50% y 60% del monto global de los recursos. Por su parte el sector pecuario obtuvo alrededor del 20% de los recursos, siendo el resto destinado a las actividades complementarias. Es de anotar que estas últimas han tenido una tendencia creciente en su participación en el presupuesto total del FFAP (ver cuadro 4).

Finalmente, es importante observar como han evolucionado las tasas de interés del crédito dirigido para los usuarios finales (ver cuadro 5). Durante 1976 la tasa de interés promedio fue de 15.4%, siendo en los dos años siguientes aún inferior, pero a partir de 1979, las tasas de interés del crédito de fomento muestran un ligero aumento que para finales de 1980 las había situado en 20.8% (13). Es evidente que al haberse mantenido más o menos constante durante el periodo el ritmo inflacionario, el subsidio a este tipo de crédito se ha reducido. A pesar de ello, todavía la tasa de interés real sigue siendo negativa, por lo cual el crédito es muy atractivo para los empresarios del sector, pero a su vez las autoridades los han obligado a utilizar los recursos de fomentos más eficientemente al disminuir el subsidio de los mismos.

V. Conclusiones

En este trabajo se ha resaltado la necesidad del crédito de fomento agropecuario en Colombia. Se afirmó que dicho crédito se justifica por las externalidades positivas del sector agropecuario sobre toda la economía, por el mayor riesgo que tiene el financiamiento al sector, y por la necesidad de crédito de mediano y largo plazo para modernizar las actividades agropecuarias, recursos que se pueden obtener suficientemente en el mercado.

Con respecto al origen de los recursos del crédito dirigido se expuso cómo en el caso colombiano ha sido posible financiar los déficit de las entidades encargadas de canalizar el crédito dirigido mediante la captación de recursos en

(13) Para el periodo 1976 a 1980 la tasa de interés del mercado era alrededor del 34% anual.

el mercado de ahorro a través de la emisión de bonos títulos de deuda. Esto contrasta con épocas anteriores cuando el déficit se financiaba mediante crédito del banco central, asignación de encajes o monetización de crédito externo.

En algunos casos la política de crédito dirigido pudo ser incongruente con los objetivos de estabilización, pero este inconveniente se ha venido superando.

Se anotó, que si bien la captación de recursos en el mercado eleva su costo promedio, esto está de acuerdo con la mayor eficiencia en la utilización de los recursos con una disminución en los excesos de demanda por estos fondos. Sin embargo, se ha mantenido algún grado de subsidio para promover las actividades que las autoridades desean fomentar. Además, se anotó la necesidad de un estricto control tanto en la etapa de la aprobación como de la utili-

zación de los recursos dirigidos para evitar su desviación hacia otras actividades.

Finalmente, después de describir las fuentes de recursos del FFAP, se registró la experiencia de Colombia en el financiamiento de los déficit de esa institución mediante la captación de recursos de ahorro interno en condiciones competitivas en el mercado.

Con relación al uso de los recursos se debe destacar el énfasis para financiar actividades que modernicen y capitalicen el sector tales como maquinaria y equipo, adecuaciones e infraestructura. Por otra parte se mostró que el presupuesto del FFAP ha venido creciendo en términos reales. También se destacó cómo se ha reducido el subsidio a las tasas de interés, especialmente a partir de 1979.

CUADRO 1
Fuentes y usos de recursos del FFAP
(Millones de pesos)

Fecha	Títulos suscritos y créditos								Redescuentos												
	Títulos clase A (1)	%	Títulos clase B (2)	%	Res. 39 de 1978 (3)	%	Títulos agroindustriales (4)	%	BIRF 1357-CO	%	Total	%	Cultivos transitorios	%	Otras actividades	%	BIRF 1357-CO	%	Total	%	Balance
1974																					
Mar. 9	1.634.3	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	1.634.3	100.0	431.2	96.0	17.9	4.0	—	—	449.1	100.0	1.185.2
Jun. 1	1.932.8	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	1.932.8	100.0	828.2	77.0	247.3	23.0	—	—	1.075.5	100.0	857.3
Ago. 24	2.288.1	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	2.288.1	100.0	1.033.1	52.8	924.9	47.2	—	—	1.958.0	100.0	330.2
Nov. 30	2.865.1	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	2.865.1	100.0	1.467.4	45.9	1.729.0	54.1	—	—	3.196.4	100.0	(-331.4)
1975																					
Feb. 28	3.503.0	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	3.503.0	100.0	1.015.0	33.2	2.046.0	66.8	—	—	3.061.0	100.0	442.0
May. 31	3.826.7	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	3.826.7	100.0	989.8	30.1	2.293.9	69.9	—	—	3.283.7	100.0	542.8
Ago. 30	4.477.9	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	4.477.9	100.0	1.082.7	30.7	2.444.7	69.3	—	—	3.527.4	100.0	950.5
Nov. 30	4.837.3	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	4.837.3	100.0	1.737.1	38.5	2.777.3	61.5	—	—	4.514.4	100.0	323.2
1976																					
Feb. 28	5.025.2	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	5.025.2	100.0	1.089.6	26.3	3.048.3	73.7	—	—	4.137.9	100.0	887.3
May. 31	5.251.2	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	5.251.2	100.0	1.047.5	24.4	3.243.8	75.6	—	—	4.291.3	100.0	959.9
Ago. 30	5.247.3	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	5.247.3	100.0	1.395.3	27.9	3.598.7	72.1	—	—	4.994.0	100.0	253.3
Nov. 30	5.548.0	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	5.548.0	100.0	1.779.8	30.0	4.147.4	70.0	—	—	5.927.2	100.0	(-379.2)
1977																					
Feb. 15	5.540.3	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	5.540.3	100.0	1.308.1	22.1	4.597.7	77.9	—	—	5.905.8	100.0	(-365.5)
May. 31	6.728.6	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	6.728.6	100.0	1.524.4	22.6	5.211.3	77.4	—	—	6.735.7	100.0	(-7.1)
Ago. 30	6.344.8	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	6.344.8	100.0	1.805.3	22.9	6.066.4	77.1	—	—	7.871.7	100.0	(-1.526.9)
Nov. 30	7.558.0	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	7.558.0	100.0	2.772.2	28.4	6.972.5	71.2	—	—	9.744.7	100.0	(-2.186.7)
1978																					
Feb. 28	7.870.7	94.0	505.0	6.0	—	—	—	—	—	—	8.375.7	100.0	2.062.1	22.2	7.094.9	76.2	149.5	1.6	9.306.5	100.0	(-930.8)
May. 30	8.298.8	94.3	505.0	5.7	—	—	—	—	—	—	8.803.8	100.0	2.645.2	24.7	7.614.9	71.0	468.1	4.4	10.728.2	100.0	(-1.924.3)
Ago. 31	8.649.0	94.5	505.0	5.5	—	—	—	—	—	—	9.154.0	100.0	2.178.4	18.8	8.764.9	75.8	624.0	5.4	11.567.3	100.0	(-2.413.4)
Nov. 30	8.979.5	80.7	605.0	5.4	924.0	8.3	—	—	619.4	5.6	11.127.9	100.0	3.165.7	24.0	8.326.6	63.1	1.698.0	12.9	13.190.3	100.0	(-2.062.5)
1979																					
Feb. 28	9.383.1	65.7	785.7	5.7	3.106.7	22.5	—	—	619.4	4.5	13.894.9	100.0	2.849.9	22.0	8.338.8	64.2	1.793.2	13.8	12.981.9	100.0	912.9
May. 31	9.767.6	71.0	785.7	5.7	2.587.3	18.8	—	—	619.4	4.5	13.760.0	100.0	2.994.1	20.7	9.708.3	67.0	1.787.7	12.3	14.490.1	100.0	(-730.1)
Ago. 31	10.632.0	64.7	30.7	0.2	2.091.4	12.7	3.052.9	18.6	619.4	3.8	16.426.4	100.0	3.548.0	21.1	11.339.3	67.5	1.905.3	11.3	16.792.6	100.0	(-366.1)
Nov. 30	11.892.1	67.0	30.0	0.2	2.206.6	12.4	2.739.6	15.4	887.6	3.0	17.755.9	100.0	3.839.4	21.6	11.801.0	66.5	2.111.1	11.9	17.751.5	100.0	4.3
1980																					
Feb. 29	12.962.0	58.6	30.0	0.1	4.498.0	20.3	3.607.2	16.3	1.020.2	4.6	22.117.4	100.0	3.348.8	21.5	11.184.9	71.9	1.020.2	6.6	15.553.9	100.0	5.194.1
May. 30	13.664.5	58.7	30.0	0.1	4.833.7	20.8	3.664.3	15.7	1.093.7	4.7	23.286.1	100.0	3.016.8	17.2	12.062.9	68.8	2.451.4	14.0	17.531.1	100.0	5.754.9
Ago. 29	14.979.8	69.3	30.0	0.1	5.511.0	25.5	—	—	1.093.7	5.1	21.614.4	100.0	3.256.4	16.8	13.631.4	70.1	2.547.8	13.1	19.435.6	100.0	2.178.8

(1) Los títulos agropecuarios clase A son los títulos que suscriben los bancos comerciales en una proporción determinada del total de colocaciones. (2) Los títulos agropecuarios clase B debían ser suscritos por la banca de fomento, pero no pudieron ser colocados. (3) Los títulos de la Resolución 39 de 1978 de la Junta Monetaria son los que suscriben las corporaciones financieras alternativas al encaje requerido por la captación de depósitos a término.

(4) Los títulos agroindustriales son aquellos que se colocan en el mercado en condiciones competitivas para suplir el déficit del FFAP. Fuente: FFAP.

CUADRO 2
Crédito FFAP — Presupuesto — 1974-1980

(Millones de pesos)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Tasa de crecimiento promedio 1974-1980
Agrícolas								
Cultivos transitorios								
Semestre A	1.269.1	1.618.8	1.928.7	2.593.9	2.894.8	4.408.9	5.320.0	27.6
Semestre B	1.820.0	2.246.1	2.560.5	3.337.5	4.113.5	5.411.2	7.551.0	27.0
Cultivos permanentes y semipermanentes	676.5	587.5	583.4	679.0	645.2	1.265.6	2.295.0	29.2
Pecuarios								
Especies mayores	830.1	1.232.0	1.200.0	1.500.0	2.540.0	3.350.0	3.490.0	29.4
Especies menores	454.0	202.0	415.6	180.0	363.0	450.0	1.090.0	43.6
Complementarios								
Maquinaria y equipo	258.0	310.0	520.0	600.0	916.0	1.170.0	1.251.0	31.8
Adecuaciones e infraestructura	400.2	290.0	520.0	500.0	900.0	1.420.0	1.912.0	36.7
Otros (1)	122.3	170.0	60.0	100.0	230.0	380.0	369.0	38.9
Total	5.830.2	6.656.4	7.788.2	9.4909.4	12.602.5	17.855.7	23.278.0	26.3

(1) Incluye: compra de fincas para profesionales del agro, construcción de pozos profundos y construcción de vivienda campesina. Fuente: Fondo Financiero Agropecuario.

CUADRO 3
Relación crédito de fomento agropecuario
a crédito total

Fin de:	FFAP (Millones de pesos)	Aumento %	Crédito total (1) (Millones de pesos)	Aumento %	FFAP como proporción del total %
1976	6.440	—	104.829	—	6.1
1977	10.256	59.2	117.292	11.9	8.7
1978	13.696	33.5	147.325	25.6	9.3
1979	17.965	31.2	181.369	23.1	9.9
1980	22.922	27.6	250.883	38.3	9.1

(1) Incluye bancos comerciales, coporaciones financieras, compañías de funcionamiento comercial y la Caja Agraria. Fuente: Banco de la República.

CUADRO 4
Crédito FFAP — Distribución por actividades

Actividades	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Porcentajes							
Agrícola							
Semestre A	21.8	24.3	24.8	27.3	23.0	24.7	22.9
Semestre B	31.2	33.7	32.9	35.2	32.6	30.3	32.4
Cultivos permanentes y semipermanentes	11.6	8.8	7.5	7.2	5.1	7.1	9.9
Pecuarios							
Especies mayores	14.2	18.5	15.4	15.8	20.2	18.8	15.0
Especies menores	7.8	3.0	5.3	1.9	2.9	2.5	4.7
Complementarios							
Maquinaria y equipo	4.4	4.7	6.7	6.3	7.3	6.6	5.4
Adecuaciones e infraestructura	6.9	4.4	6.7	5.3	7.1	8.0	8.2
Otros (1)	2.1	2.6	0.8	1.1	1.8	2.1	1.6
Total	100.0						

(1) Incluye: compra de fincas para profesionales del agro, construcción de pozos profundos y construcciones de vivienda campesina. Fuente: FFAP.

CUADRO 5
Algunos indicadores de la economía de Colombia

	Tasa de interés promedio FFAP (1)	Tasa de interés promedio certificados de depósito a término	Inflación	Crecimiento medios de pago	Crecimiento PIB	Tasa de cambio
	Porcentajes					Pesos por US\$
1976	15.4	23.0	20.2	34.7	4.6	36.32
1977	15.1	23.0	33.1	30.3	4.9	37.96
1978	14.5	22.0	17.8	30.3	8.9	41.00
1979	18.1	23.0	28.8	24.2	5.1	44.00
1980	20.8	31.5	25.9	27.9	4.0	50.92

(1) Promedios ponderados por la participación de cada rubro dentro del total de redescuentos.

(2) Cotización al fin del periodo. Fuente: Revista del Banco de la República y Hernando J. Gomez "Evolución del Fondo Financiero Agropecuario — FFAP— (1974-1980)", Revista del Banco de la República, mayo de 1981.