

# Financiamiento para el desarrollo del cultivo de la palma de aceite en Colombia

Financing for the development of oil palm cultivation in Colombia

César Pardo Villalba 1

## RESUMEN

Entre los propósitos del actual Gobierno para la activación y modernización del campo, se destaca el sistema de financiamiento, en general, y el de crédito, en particular, el cual necesita el trabajo conjunto del sector público y privado, representado en los productores, sus asociaciones y agremiaciones, entidades financieras y toda la cadena productiva, incluyendo generadores y transmisores de tecnología y órganos de decisión y ejecución de políticas. La palma de aceite, por su alto nivel de competitividad y su disponibilidad de recursos aptos, constituye uno de los más importantes renglones de la política sectorial agropecuaria. Por ello, los mecanismos financieros que ofrece el Gobierno, a través de Finagro, son: Incentivo a la Capitalización Rural, Fondo Agropecuario de Garantía - FAG, financiamiento crediticio y la Bolsa Nacional Agropecuaria.

## SUMMARY

Among the objectives of the present Government for the activation and modernization of the countryside, the financing system in general, and that of credit in particular, are outstanding, for which the joint work of the public and private sectors is necessary, represented in the producers, their associates and unions, financial entities and the entire productive chain, including technology generators and transmitters and organs of *decision* and execution of policies. Because of its high level of competitiveness and its availability of fitting resources, oil palm constitutes one of the most important items of the farming and animal husbandry sectorial policy. That is why the financial mechanisms that the Government offers through FINAGRO (The Financing Fund for the Farming and Animal Husbandry Sector) are : Incentive for Rural Capitalization, Farming and Animal Husbandry Guarantees Fund - FAG —, credit financing and the National Farming and Animal Husbandry Stock Market.

Palabras claves: Finanzas, Palma de aceite, Finagro, Instituciones financieras.

1 Presidente de Finagro, Bogotá, D.C., Colombia.

## INTRODUCCIÓN

Deseo agradecer la gentil invitación cursada para participar en la XIII Conferencia Internacional sobre Palma de Aceite "Competitividad y Prospectiva de la Palma de Aceite", formulada por Fedepalma y en particular de su Presidente Ejecutivo Jens Mesa Dishington.

Asimismo, considero pertinente un reconocimiento muy especial al Doctor Carlos Murgas Guerrero, cuyo paso por el Ministerio de Agricultura dejó una huella significativa en el diseño y formulación de iniciativas que en gran parte constituyen hoy la política de reactivación agropecuaria en general y, de manera particular, el desarrollo de los instrumentos y estrategias con los que se busca expandir e impulsar la palmicultura en Colombia.

Esta intervención tiene el propósito de mostrar la vinculación del Estado en el desarrollo de la palmicultura, a través de su financiamiento, y someramente señalar su evolución y, muy especialmente, las actuales condiciones favorables que pueden aprovechar los inversionistas nacionales y extranjeros para acompañar a Colombia en su propósito de expandir significativamente el cultivo de la palma de aceite.

### POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO RURAL

La política sectorial agropecuaria ofrece un enfoque integral para asumir el reto de reactivar la actividad productiva agropecuaria, requisito indispensable para superar las condiciones de atraso e impulsar el desarrollo rural, objetivos para los que se requiere estabilidad macroeconómica y condiciones mínimas de seguridad.

Dentro del propósito del actual Gobierno de activar y modernizar el campo, el sistema de financiación en general y el de crédito en particular, constituyen instrumentos destacados de la política agraria para cuyo cabal desempeño se necesita la adecuada y decidida congregación de la institucionalidad sectorial, pública y privada, representada en los propios productores, sus asociaciones y agremiaciones, las entidades de intermediación financiera, las

agroindustrias y comercializadoras, los productores y distribuidores de insumos, maquinaria y equipos utilizados en la producción, de los generadores y transmisores de tecnología y, obviamente, de los órganos de decisión y ejecución de las políticas.

En dicho marco, este capítulo pretende esbozar los elementos esenciales de la política de financiamiento agropecuario definida por el actual Gobierno, la cual se extiende más allá de la mera provisión de crédito, toda vez que se complementa con:

- a) esfuerzos fiscales importantes dirigidos a incentivar la formación de capital, fundamento para garantizar a largo plazo condiciones de productividad y competitividad sectorial,
- b) la intervención, también con recursos del presupuesto de la Nación, para superar los problemas de cartera agropecuaria derivados de la pérdida de rentabilidad en la agricultura en la década de los 90 y la sucesión de hechos adversos de índole meteorológico,
- c) la redefinición del alcance y orientación del sistema público de garantías, diseñado para facilitar a los productores su acceso al crédito bancario,
- d) la utilización de parte de los excesos de liquidez del sistema de financiamiento agropecuario, para solucionar carencias de liquidez de los productores y comercializadores "en épocas pico de cosecha" y facilitar la realización de la producción agropecuaria, amparada en subyacentes agropecuarios,
- e) la potencialidad de intervenir con capital de riesgo en la estructuración, consolidación y ampliación de emprendimientos empresariales promisorios, similares a los efectuados en el pasado, que dieron impulso a la actual realidad de la palma de aceite, que hoy nos congrega,
- f) la reorientación e impulso de nuevas formas de organización que posibiliten la reducción de riesgos y costos, la modernización

tecnológica y la participación empresarial más activa de los pequeños productores en la realización de grandes proyectos.

De manera particular y con referencia a algunos de los diferentes instrumentos a través de los que se manifiesta la política de financiamiento agropecuario considero preciso destacar:

## **Crédito**

Mediante este instrumento se garantiza la suficiencia de recursos para atender la totalidad de la demanda efectiva de los agricultores.

Su financiamiento se provee, de un lado, por el Fondo de Financiamiento para el Sector Agropecuario, Finagro; que como banco de redescuento o de segundo piso dispone de los recursos suficientes para descontar los préstamos agropecuarios que concedan bancos y demás intermediarios financieros autorizados para el efecto; baste con señalar que el programa aprobado de préstamos nuevos para este año, al tipo de cambio actual, es de US\$550,0 millones.

De otro lado, se cuenta con recursos de cartera agropecuaria obligatoria que por disposición legal deben suplir algunos establecimientos de crédito, Banco Ganadero y Bancafé cuyo saldo de cartera a la fecha, deducidos los préstamos redescontados en Finagro, se aproxima a US\$300,0 millones. A lo anterior habría de agregarse los recursos propios que con igual fin destine el Banco Agrario y los que adicionalmente comprometieren otros establecimientos de crédito.

También con este instrumento, el Gobierno ha procurado la reducción del costo de los créditos, complementaria a la baja generalizada de las tasas de interés, consecuentes con un mejor ambiente macroeconómico, reducción apoyada en nuevos esquemas de organización que permiten la reducción de riesgos y la realización de una agricultura más segura y competente.

## **Incentivo a la Capitalización Rural, ICR**

Pese a las dificultades fiscales se ha fortalecido este instrumento considerado clave en el

propósito de modernizar al sector agropecuario y elevar su competitividad, dentro del cual el incentivo para la expansión del área plantada en cultivos de tardío rendimiento, entre ellos la palma de aceite, la adquisición de maquinaria y la adecuación de tierras son prioritarios.

Para información, no sobra mencionar que mediante este instrumento los inversionistas pueden recibir del Gobierno, según el caso, hasta el equivalente a 40% del valor de las inversiones que realicen en las diferentes actividades objeto del Incentivo, y que durante este año se destinan más de US\$20,0 millones, para el otorgamiento de incentivos dentro del Programa.

## **Fondo Agropecuario de Garantías, FAG**

Consciente del deterioro de las garantías, incubado a lo largo de la pasada década y de la consecuente limitación de los productores para acceder a nuevos préstamos bancarios y proseguir en el negocio agropecuario, el Gobierno optó por ampliar la cobertura del FAG a medianos y grandes productores, dándose mayor garantía, hasta el 80% del valor del principal del préstamo cuando se trate de Alianzas Estratégicas y esquemas de agricultura por contrato.

Sobre la capacidad del FAG, cabe señalar que a la fecha tiene extendidas garantías por aproximadamente US\$40,0 millones, suma que podría incrementar en US\$180,0 millones, para un total de US\$220,0 millones.

## **Nueva organización de la producción**

La experiencia de la pasada década lleva a la búsqueda de nuevos esquemas de producción que posibiliten una agricultura de menos riego y con mayores garantías a los diferentes agentes que intervienen en ella.

Así, se ha reconocido la importancia de impulsar esquemas que convoquen, bajo los rótulos de acuerdos de competitividad, alianzas estratégicas o de agricultura por contrato, a la concertación y la formulación de compromisos

específicos entre los distintos agentes, en orden a adelantar una agricultura más técnica y controlada, a asegurar la realización de la producción y los pagos correspondientes entre los participantes.

En dichos esquemas se procura focalizar los instrumentos novedosos de intervención a efectos de potenciar su probabilidad de éxito.

## LA PALMA DE ACEITE Y SU FINANCIAMIENTO

### Reseña histórica

Para esta parte utilizaré como fuente la excelente publicación efectuada por Fedepalma *"La palma africana en Colombia. Apuntes y Memorias"*, particularmente su Tomo I, cuya lectura sugiero. Por lo tanto, se trata de resaltar algunos hechos que posibiliten su confrontación respecto del esquema actualmente vigente, cuya presentación haré a continuación.

La definición de fuentes de financiamiento crediticio institucional a la palma de aceite data de finales de los años 50 y principios de los 60 destacando:

- la Ley 26 de 1959 que permitía la adquisición de equipo, herramientas y ciertos insumos bajo operaciones de crédito otorgadas a un plazo máximo de 10 años, inicio de amortizaciones a partir del quinto año, tasa preferencial de interés y atención integral de la inversión.
- El Fondo Inversiones Privadas, FIP, creado a partir de 1963 y administrado por el Banco de la República, con líneas diferenciales de crédito para iniciativas de 500 o más hectáreas y menores a dicha cota hasta 10 hectáreas.
- Líneas de crédito para programas de colonización dirigida, originalmente administradas por Caja Agraria y posteriormente por el INCORA.

Aspecto de suprema importancia para la época lo fue el hoy desaparecido Instituto de Fomento Algodonero -IFA-, por su apoyo a los medianos y

grandes productores que se interesaron en la palmicultura, su apoyo en la distribución de semilla y la prestación de asesoría técnica, entre otros servicios, pero por sobre todo, por su labor promocional que, con fundamento en recursos de la cuota de fomento que pesaba sobre las importaciones de materias grasas y del PL-480, culminó con su vinculación a sociedades de responsabilidad limitada con participaciones de hasta el 60% de su capital, participación que tenía por objeto brindar garantía parcial sobre la inversión de los agricultores. Es de señalar que estas sociedades podían recurrir a las fuentes institucionales de crédito

En los 70, con la Ley 5 de 1973, se creó el Fondo Financiero Agropecuario, FFAP, administrado por el Banco de la República, dando inicio a una etapa de mayor regulación e intervención respecto de la direccionalidad y condiciones de otorgamiento y uso del crédito, el cual financió, hasta 1980, las diferentes labores relacionadas con la palma de aceite concebidas de manera independiente.

En este período se recalca que los sistemas de pago de intereses y amortizaciones no eran concurrentes con los flujos de fondos de los proyectos y los montos otorgados eran relativamente exiguos, no más de la tercera parte de los recursos presupuestados. Ello, en parte, incidió para que los aumentos de siembras en los 70 fueran moderados.

A finales de 1980 se recapitalizó a la Caja Agraria, se canalizaron nuevos recursos al FFAP, se crearon nuevas líneas de crédito, se simplificaron trámites y se dio inicio a la financiación de los denominados planes integrales que posibilitaron el pago de intereses y amortizaciones hasta el período de plena producción y consolidación de las actividades objeto del crédito, modificaciones coincidentes con dos sucesos importantes: la elevación del arancel de cero a 40% y el establecimiento del régimen de licencia previa. Ello, unido a la concesión de beneficios tributarios y fiscales y la devaluación del peso posibilitaron una gran expansión del área plantada, de 47.000 hectáreas en 1982 a 110.000 en 1989.

En materia de crédito, sin embargo, los montos de financiación permanecían siendo bajos, menos

del 30% de los costos totales; y su costo se elevaba respecto de los niveles reales negativos anteriores, convergiendo a equipararse con la tasa de inflación, evidenciando que la expansión respondía fundamentalmente a la utilización de recursos propios de los agricultores y quizás internos que generaban las propias explotaciones, situación que se reforzó por la parálisis en la aprobación de créditos suscitada en 1987 en respuesta a decisiones de la Junta Monetaria respecto de las tasas de interés y la eliminación de los períodos de gracia en 1988, reservados sólo para créditos inferiores a los \$10,0 millones.

## **Sistema actual de financiamiento rural**

En la raíz de los problemas del financiamiento agropecuario, en general, y de la palma de aceite, en particular, subyacía, para finales de los 80, el poco dinamismo en el crecimiento de los recursos globales que, en términos reales, disminuía de manera sostenida desde 1984, alcanzando su más bajo nivel en 1987.

A lo anterior se agregaba una importante concentración del crédito agropecuario en unos pocos intermediarios, principalmente en los bancos oficiales especializados, ahuyentados los demás establecimientos de crédito por la percepción de alto riesgo relativo de la cartera agropecuaria, la baja rentabilidad derivada de la misma como consecuencia de la política seguida sobre intereses, los mayores costos de transacción y dificultades de control inherentes a las características de las explotaciones agropecuarias y la poca tradición de la banca en el financiamiento a largo plazo.

Ello condujo a la expedición de la Ley 16 de 1990, mediante la cual se creó el actual Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, constituido en su parte operativa por tres niveles:

- La Comisión Nacional de Crédito, organismo rector del Sistema y de las políticas que le rigen.
- Finagro, ejecutor de políticas y canalizador de la inversión obligatoria para el financiamiento crediticio agropecuario.

- Los bancos especializados y demás establecimientos de crédito, responsables de la concesión de préstamos a los productores.

A lo largo de la década del 90, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario dictó medidas importantes con miras a favorecer las colocaciones de cartera en el sector agropecuario, entre ellas:

- Desregulación de elementos establecidos en el marco de la Ley 5a. de 1973, como las programaciones detalladas por cultivos y por regiones y la eliminación de topes de financiamiento, hoy sólo aplicables a cultivos transitorios.
- Otorgamiento de mayor responsabilidad a los intermediarios financieros en la aprobación de los créditos mediante el redescuento automático de las operaciones.
- Establecimiento de normas generales para posibilitar la reestructuración de créditos.
- Elevación de los márgenes de redescuento, hoy prácticamente en el 100% para la mayoría de las líneas de crédito.
- Aumento de la rentabilidad para los intermediarios financieros en las operaciones de redescuento.
- Libertad a los intermediarios financieros y prestatarios para acordar plazos totales y de gracia de los créditos, al igual que los cronogramas de pago.
- Destinación de recursos para la ejecución de programas especiales de crédito.

De otro lado, con la expedición de la Ley 101 de 1993 se creó el Incentivo a la Capitalización Rural, ICR, cuyo marco operativo es regulado por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario con referencia a los objetivos y prioridades de la política sectorial agropecuaria; se posibilitó, con el Decreto 1203 de 2000, la capacidad del Fondo Agropecuario de Garantías, FAG para garantizar créditos a medianos y grandes productores; se adoptó, con el Decreto 967 del mismo año, el

Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria -PRAN- dirigido a solucionar el problema de la deuda y el acceso de los productores a nuevos préstamos; con el Decreto 1473 de 2000 se facultó a Finagro para efectuar inversiones en proyectos específicos de producción, comercialización y transformación primaria de bienes agropecuarios y se dio solución de fondo a los recurrentes problemas de Caja Agraria, con su liquidación y la creación del Banco Agrario.

En suma, puede decirse que el Gobierno Nacional ha evidenciado su capacidad y voluntad para definir, diseñar, ejecutar y modificar políticas como respuesta a circunstancias, evolución y perspectivas del sector agropecuario, en general, y algunos de los renglones productivos, en particular, como es el caso de la palma de aceite, con el propósito de buscar una agricultura más eficiente y sostenible, apoyar el crecimiento del ingreso y viabilizar la senda de erradicación de la pobreza.

## La palma de aceite, opciones actuales de financiamiento

La palma de aceite, por su alto nivel de competitividad y la disponibilidad de recursos naturales aptos, constituye para la política sectorial agropecuaria uno de los más importantes y promisorios renglones en sus potenciales de expansión y de mejoramiento económico de vida y de paz en regiones y comunidades rurales, hoy en condiciones precarias.

Bajo dicha consideración, la palma de aceite convoca a diferentes instrumentos de la política sectorial agropecuaria, en particular los de financiamiento, objeto de esta presentación.

Así, en relación con el **Incentivo a la Capitalización Rural -ICR-** se ha dispuesto que tratándose de Alianzas Estratégicas, en las que participen pequeños productores, con un área no menor a 20% del total del proyecto, se pueda reconocer el 40% del valor de las inversiones efectuadas, correspondientes a: adecuación de tierras, presembrado y siembra y mantenimiento durante el período improductivo, y hasta un tope de 5.000 salario mínimos legales mensuales (esto es cerca de US\$ 600.000). Por fuera de las Alianzas

Estratégicas, el reconocimiento es del 30% y el monto máximo de US\$ 60.000.

De igual manera, el **Fondo Agropecuario de Garantías -FAG-** provee coberturas sobre el principal de los préstamos adquiridos y redescontados en Finagro, hasta del 80% en el caso de proyectos desarrollados bajo el concepto de Alianzas Estratégicas. Al margen de ellas, pero igualmente redescontados, se someten a la reglamentación general de hasta el 80% para pequeños productores, 60% para medianos y 50% para pequeños.

Es de observar que la categorización por tipo de productor es la siguiente: pequeños, quienes dispongan de activos por US\$14.000; medianos, cuyos préstamos con el sector financiero, incluido el nuevo, no excedan de 2.500 salarios mínimos mensuales, esto es, aproximadamente, US\$300.000, y grandes, quienes no se enmarquen dentro de las categorías enunciadas.

En lo concerniente al **financiamiento crediticio**, además de garantizarse con Finagro la suficiencia de recursos de redescuento y de posibilitarse el otorgamiento de préstamos por los intermediarios financieros en condiciones de montos, plazos y cronogramas de pagos de intereses y amortizaciones acordes con los flujos de pago, la formalización, dentro del Programa de Oferta Agropecuaria, del correspondiente Acuerdo de Competitividad en la cadena de oleaginosas, aceites y grasas, cuyas definiciones en materia de metodologías de fijación y garantía de precios y de suministros y absorción de materia prima permitirá la consolidación de los esquemas asociativos de producción y con ello una mayor utilización de los instrumentos e incentivos diseñados.

Sobre otras fuentes de financiamiento, Finagro, como opción de financiamiento de tesorería de sus excedentes líquidos, podrá participar, como alternativa a sus líneas de crédito de capital de trabajo, ordinaria y de bonos de prenda, en el otorgamiento de liquidez, operaciones REPO, sobre papeles representativos de mercancías o bienes agropecuarios que, para el caso de la industria que nos ocupa, son los Certificados de Depósito de Mercancía -CDM- sobre aceite crudo.

De igual manera, se apoyarán desde Finagro los esfuerzos que en materia de definición de la titularización como fuente de financiamiento viene adelantando la Bolsa Nacional Agropecuaria -BNA- y Fedepalma. Es de observar que la definición de este mecanismo facilitará, sin duda, el diseño de intervención de Finagro en las inversiones que emprenda conforme al Decreto 1413, recientemente expedido.

## CONCLUSIONES

De lo anterior puede observarse que al desarrollo de la palma de aceite en Colombia ha estado vinculado siempre el Estado, proveyendo, en adición a la investigación básica y de adaptación, opciones de financiamiento, las que en el tiempo han evolucionado conforme a las realidades, objetivos y posibilidades, debiendo destacar que en sus inicios estuvo vinculada a la función crediticia fundada en bajas tasas reales de interés, pero restringida a limitados montos de financiación y en condiciones de plazos, totales y de gracia, no acordes con el ciclo productivo y el flujo de fondos derivado de él.

En dicha etapa sobresale la vinculación directa con capital de riesgo en las nuevas y novedosas plantaciones de palma de aceite y los apoyos

brindados a través de incentivos fiscales y, más adelante, a través de la protección arancelaria definida en la política comercial.

En la actualidad, dentro de la política sectorial agropecuaria se mantiene y realza el papel e importancia de la palmicultura, hacia la cual el Gobierno Nacional define y dirige los diferentes instrumentos de la política de financiamiento rural, expresada en financiamiento crediticio abundante que, si bien otorgado en condiciones de tasas de interés menos favorables a las del pasado, se acompaña de otros instrumentos como el Incentivo a la Capitalización Rural y el Fondo Agropecuario de Garantías que facilitan a los inversionistas el emprendimiento de nuevas plantaciones, en condiciones menos onerosas a las del pasado.

Por lo tanto, espero que esta presentación haya sido lo suficientemente explícita para mostrar a los actuales y potenciales inversionistas, en particular a los extranjeros asistentes a este evento, que existen políticas y voluntad para acompañarlos en esta empresa que busca expandir la palmicultura y a través de ella generar nuevos ambientes económicos, institucionales y sociales que posibiliten mayores ingresos, empleos y la creación de condiciones favorables a la paz nacional.