

# Crédito para siembras de palma de aceite: ¿Por qué la banca no quiere prestar?

Credit for oil palm plantings:  
Why is it that the bankers do not want to lend money?

Jaira Cendales Vargas 1

## RESUMEN

En este artículo se presenta un análisis sobre la evolución de la política de crédito agropecuario en Colombia y de manera particular el impacto que ésta ha tenido en el desarrollo de la agroindustria de la palma de aceite. Para ello, se resaltan los tratamientos diferentes en el enfoque de este tipo de crédito, acorde con los cambios en las orientaciones externas e internas de la política económica del país. La conclusión principal que se puede sacar de estas experiencias es la necesidad de flexibilizar el concepto de libre mercado en el crédito agropecuario, de manera que éste pueda reorientarse según las necesidades de las distintas actividades y sectores con potencial de desarrollo.

Se hace una especial referencia al costo del financiamiento en Colombia, factor que ha traído efectos significativos en la demanda de crédito para siembra y sostenimiento de la palma de aceite y, consecuentemente, en el crecimiento y rentabilidad de esta agroindustria. Se analiza también el sistema actual de redescuento que rige en Colombia para el crédito agropecuario a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y las entidades de sistema financiero colombiano, y las limitaciones que este mecanismo presenta para la financiación de la inversión de largo plazo, como es el caso de los proyectos de siembra de palma de aceite.

En la parte final se hacen algunas consideraciones sobre los criterios que deben modificarse en la orientación del crédito para el sector palmicultor, así como la posibilidad de desarrollar nuevos instrumentos para su financiación, como la "titularización", que permitan dinamizar la inversión en este sector.

## SUMMARY

This article gives an analysis of the evolution of the farming and animal husbandry credit policy in Colombia and particularly the impact that it has had on the development of the oil palm agroindustry. For this, the different treatments in focusing this type of credit are highlighted, in accordance with the changes in the external and internal orientations of the country's economic policy. The main conclusion that can be obtained from these experiences is the need to make the concept of free market more flexible in farming and animal husbandry credit, in such a way that it can be reoriented according to the necessities of the different activities and sectors with development potential.

Special reference is made to the financing cost in Colombia, a factor which has brought significant effects on the demand for credit for planting and maintenance of the oil palm and, consequently, on the growth and profitability of this agroindustry. The present rediscount system which is in force in Colombia for farming and animal husbandry credit through the Financing Fund for the Farming and Animal Husbandry Sector, Finagro

1 Economista, M. Sc. Director Económico de Fedepalma. Apartado Aéreo 13772. Bogotá, D.C., Colombia.

is also analyzed, as well as the Colombian financial system entities and the limitations that this mechanism presents for financing long term investments, such as the case of the oil palm planting projects.

In the final part, some considerations are made on the criteria which should be modified in the orientation of the credit for the palm growing sector, as well as the possibility of developing new instruments for its financing, such as rentlementi, which will allow giving dynamism to investments in this sector.

**PALABRAS CLAVES:** Titularización, Financiamiento, Riesgo, Tasa de interes y crédito.

La poca disposición que muestra la banca colombiana para financiar inversiones de largo plazo y de manera particular en las condiciones que requiere el cultivo de la palma de aceite, hace que los nuevos proyectos de siembra enfrenten una gran incertidumbre sobre su realización, debido a la dificultad real que tienen para acceder al crédito institucional agropecuario.

Una mirada retrospectiva sobre el crédito agropecuario permite reflexionar sobre el entorno que ha trajinado la palmicultura colombiana para financiar el desarrollo de esta agroindustria y la importancia que tiene el crédito para construir la visión que se han propuesto los palmicultores colombianos de incrementar cuatro veces el área y siete veces la producción de aceite de palma en los próximos 20 años. Esta visión de futuro depende en buena medida de las acciones que desarrollen los palmicultores, pero muy especialmente de las señales que emitan quienes administran las variables con incidencia significativa en el sector palmero, tal como ocurre con el crédito agropecuario, cuya disponibilidad y acceso son determinantes para el desarrollo de la Agroindustria de la Palma de Aceite.

La experiencia que se ha tenido con las políticas de crédito establecidas en Latinoamérica, en los últimos 50 años, refleja la necesidad de flexibilizar el concepto de libre mercado en la política financiera, para combinarla con políticas dirigidas a actividades y sectores cuya situación de desarrollo lo ameriten. "Autores como Ronald Mc. Kinnon, a quién se atribuye la formulación de las políticas de liberación de mercados y las altas tasas de interés reales para eliminar la segmentación de los mercados financieros,

han pasado posteriormente a recomendar la moderación en la imposición indiscriminada de las políticas de liberación comercial y financiera, por los perversos efectos que pueden presentar en las economías de algunos países" (Fry 1991).

En Colombia, la intervención del Estado en el crédito agropecuario se remonta a los años 1931-1940, cuando se crea la Caja Agraria (1931), el BCH(1932) y el IFI (1940). El mayor impulso se da en la década de 1951-1960 con la creación de las corporaciones financieras, entidades destinadas a proveer recursos de largo plazo para financiar la inversión industrial. Surgen además los bancos Popular (1950), Cafetero (1953) y Ganadero (1956), y se crean fondos específicos de financiación en el Banco de la República.

En la década de 1961-1970 comienzan a operar las corporaciones financieras y se organizan algunos fondos de desarrollo en el Banco de la República: el Fondo Financiero Agrario, FFA, y el de Promoción de Exportaciones. Asimismo, se crea la Junta Monetaria (1963) para reglamentar el crédito y canalizar recursos hacia diferentes sectores, con el sistema de Re-descuento.

En la década de 1971-1980 se crea el Fondo Financiero Agropecuario, FFAP, recogiendo las experiencias del país en la financiación agropecuaria durante los años anteriores. Este mecanismo se caracterizó por el impulso de un sistema de crédito dirigido, el cual se consideró que podía inducir inversiones que contribuyeran al desarrollo del sector agropecuario en particular. Lo anterior, en el entendido de que estas inversiones estimulan el crecimiento económico

y el aumento del empleo rural, facilitando así los ingresos necesarios para financiar la inversión que requiere el propio sector agropecuario. Esta concepción del crédito propició buena parte de la inversión y el desarrollo de la agricultura colombiana, siendo la Agroindustria de la Palma de Aceite una de las actividades con respuesta más sobresaliente.

Aunque el crédito así concebido se concentró en pocas actividades, usuarios y regiones del país, ello obedeció a la capacidad de respuesta que tuvieron los empresarios frente a las distintas opciones de inversión agrícola y a los objetivos que orientaron la política del Estado. Eliminar esas políticas dirigidas parecía para muchos analistas muy válido, sin embargo, la experiencia que se ha tenido en los últimos años muestra que no todos los empresarios, regiones y actividades económicas pueden competir entre sí en condiciones similares.

En 1990, con las reformas de apertura económica emprendidas en el país, se pasó al mecanismo de financiación del sector agropecuario que existe en la actualidad, el cual consiste en la disponibilidad de un Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, SNCA, que está integrado por una entidad de segundo piso, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, encargada de administrar los recursos de crédito del sector y el conjunto de todas las entidades bancarias que intermedian los recursos hacia los inversionistas que ejecutan las distintas actividades agropecuarias. El sistema se financia a través de inversiones obligatorias que deben suscribir en Finagro todas las entidades financieras, en proporción a la captación del ahorro privado.

Como puede deducirse, el crédito agropecuario ha sido objeto de tratamientos diferentes, acorde con los cambios y enfoques que se han tenido en las orientaciones externas e internas de la política económica del país. La conclusión principal que se puede sacar de estas experiencias es la necesidad de flexibilizar, en el crédito agropecuario, el concepto de libre mercado, para combinarlo por políticas dirigidas a actividades y sectores con potencial de desarrollo o condiciones especiales que requieran un tratamiento particular.

Al respecto debe considerarse que si en condiciones menos adversas que las actuales y con crédito dirigido algunas actividades agrícolas se deterioraron, ¿qué podrá suceder en una situación de libre mercado y con problemas sociales y económicos tan difíciles como los que actualmente atraviesa el país y el sector agropecuario en particular?. Basta con observar que desde que se inició en Colombia la tímida liberación del sistema financiero para el sector agropecuario, a finales de la década 1970-1980, la relación del crédito agropecuario frente al PIB sectorial se ha venido deteriorando de manera ostensible; luego de estar por encima del 20% en los años 1971-1980, esta proporción cayó a niveles inferiores al 12% en los años 1991-2000.

No obstante que los sistemas de financiación desarrollados en Colombia han permitido la disponibilidad de crédito agropecuario, la destinación de éste se ha concentrado en usuarios y actividades con necesidades de financiación de capital de trabajo antes que de inversión, y mucho menos si esta última corresponde a proyectos de largo plazo y con períodos de maduración de más de dos años, como ocurre con las inversiones para la siembra y explotación del cultivo de la palma de aceite.

Especial referencia debe hacerse al costo del financiamiento agropecuario en Colombia, el cual ha traído efectos significativos en la demanda de crédito para siembra y sostenimiento del cultivo y, consecuentemente, en el crecimiento y rentabilidad de la Agroindustria de la Palma de Aceite en el país. En los años 1981-1990, las tasas de interés para las actividades agropecuarias estuvieron, en promedio, alrededor de 15 puntos porcentuales por debajo del promedio de la tasa de colocación del sistema financiero, que corresponde básicamente el crédito de consumo, mientras que en los años 1991-2000, esta relación se redujo a menos de 5 puntos porcentuales. En términos reales, el costo del crédito en Colombia estuvo alrededor del 15% en la década de 1991-2000 (Fig. 1), en tanto que algunos países competidores, como es el caso de Malasia e Indonesia en palma de aceite, tuvieron tasas de interés real cercanas al 5%. Esto último explica, en buena parte,

las dificultades que debe enfrentar la palmicultura colombiana para competir internacionalmente.

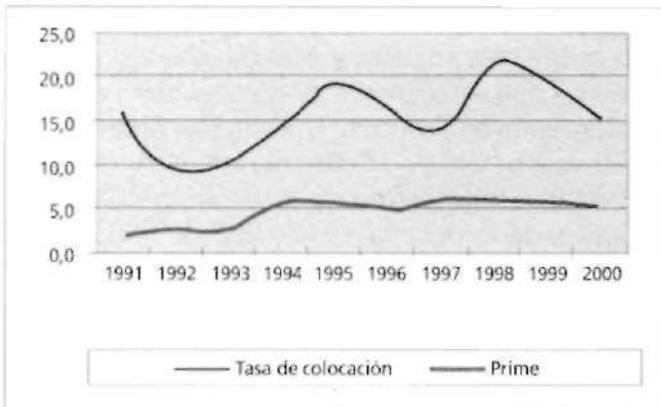


Figura 1. Tasa de interés de colocación promedio en Colombia vs. Prime rate en términos reales. 1991-2000.

En relación con el esquema de Redescuento que administra Finagro, éste sigue presentando varios problemas. Por una parte, no ha sido posible estimular un acceso importante a estos recursos a través de la banca privada, siendo el Banco Agrario (antes Caja Agraria), como entidad oficial, el que principalmente utiliza los recursos. Ello se explica por la menor disposición que sigue teniendo la banca privada en financiar actividades agropecuarias y menos aún si se trata de inversiones de largo plazo, como la palma de aceite, lo que conlleva que estas entidades desplacen hacia el Banco Agrario la demanda de este tipo de crédito y concentren sus recursos en financiar actividades de otros sectores, que teóricamente pueden tener menor riesgo y pagar tasas de interés más altas. A ello se agrega el hecho de que la mayoría de los intermediarios financieros exigen reciprocidad a los usuarios de los créditos, condicionando la aprobación de los mismos al manejo de determinados promedios y montos de recursos en las cuentas.

De otra parte, el mecanismo del Redescuento no contempla el problema del riesgo que tanto afecta la conducta de los intermediarios financieros y los inversionistas. En tal sentido, para cubrirse contra los riesgos de prestar, los intermediarios financieros discriminan por actividades, en contra del sector agropecuario, diferenciando además el crédito de capital de trabajo, que es de corto plazo, y el de

inversiones, que generalmente es de largo plazo. Este último requiere, en el caso de las actividades agropecuarias, condiciones especiales de amortización, según el ciclo productivo de cada actividad. En esta diferenciación se discriminan también los proyectos con participación de pequeños productores y los presentados por inversionistas de mayor tamaño.

En el caso particular de la palma de aceite, el crédito ha sido determinante para el desarrollo que ha tenido este sector en el país. Es evidente que las políticas de crédito que prevalecieron en los años 1981-1990, con costos, plazos y condiciones de amortización acordes al ciclo del cultivo, fueron, junto a la tasa de cambio, los factores que dinamizaron el crecimiento de esta agroindustria, tal como lo muestra la Figura 2.



Figura 2. Colombia. Crédito real otorgado para siembra en palma de aceite vs. nuevas siembras 1974 -1999.

Con el cambio del modelo económico que inició el país al comienzo de la década 1991-2000, el crédito agropecuario fue objeto de varias modificaciones, dentro de las cuales se destaca su exposición abierta a la competencia del mercado bancario nacional, buscando con ello atraer la banca privada en la intermediación oportuna y suficiente de crédito para este sector. Para la palma de aceite, los resultados de este nuevo enfoque fueron bastante desafortunados, si se tiene en cuenta que de un crecimiento cercano al 200%, que registraron en términos reales las colocaciones de crédito para siembra en la década 1981-1990, se pasó a una caída del 87% en la década de 1991-2000. Esto,

como se puede observar en la Figura 2, repercutió en el estancamiento de la dinámica de siembras que había emprendido el sector en los años 1981-1990.

Si bien los últimos Gobiernos, y muy especialmente el actual, han visto en la palma de aceite una oportunidad de empleo y desarrollo para algunas regiones del país, impulsando para ello políticas e instrumentos, como el Acuerdo Sectorial de Competitividad de la Cadena y el Incentivo a la Capitalización Rural, ICR, las barreras que subsisten para el acceso al crédito, tanto en la banca pública como en la privada, dificultan, de manera ostensible, las nuevas inversiones en proyectos de siembra de palma de aceite.

En los últimos años, a la aversión que tiene la banca para financiar inversiones de largo plazo, como las de la palma de aceite, se han agregado nuevos factores que dificultan aún más el crédito para esta actividad. La crisis del sector financiero comprometió a varias entidades bancarias, en especial a la banca oficial, lo que trajo como consecuencia la liquidación de la Caja Agraria y la creación del Banco Agrario. Esta nueva entidad, cuyo objetivo principal está orientado a liderar la financiación del crédito agropecuario, fue sometida por el Gobierno a una normatividad sumamente estricta, que si bien es cierto puede garantizar su adecuado manejo administrativo, ha generado también mayores trámites y dificultades para el acceso al crédito por parte de los usuarios. Aspectos como la delegación de facultades para la aprobación y el desembolso de los créditos en el ámbito regional, la diversidad de criterios para el análisis técnico de los proyectos y los créditos sindicados sobre determinados montos son algunos ejemplos de las dificultades que hoy enfrenta el sector palmero para acudir el crédito en el Banco Agrario.

El tema de las garantías es otro de los factores que dificulta actualmente el crédito para el nuevo inversionista de proyectos de siembra de palma de aceite. En este aspecto, ha sido muy difícil que la banca pueda hacer una distinción entre el riesgo de la actividad y el riesgo del crédito. En el primer

caso se debe resaltar que el cultivo de la palma de aceite, por ser de muy larga maduración, requiere de plazos y condiciones de financiación adecuados, y es por lo tanto sobre estas realidades que debe evaluarse la viabilidad de los proyectos que se financian.

En el segundo caso, la situación es aún más complicada. La banca, apegada a una legislación ajena a la realidad de cultivo de la palma de aceite, se ha negado siempre a contemplar la plantación del cultivo como aval de los créditos solicitados. En los proyectos de expansión del cultivo, en los que se tiene una plantación en plena producción, resulta aún más incomprensible que dicha plantación no pueda servir como respaldo de los nuevos créditos.

Para la financiación de los proyectos de pequeños y medianos productores y los promovidos con el apoyo de los Gobiernos Nacional y Local bajo la modalidad de las llamadas "Alianzas Estratégicas", la preocupación por el crédito es aún mayor. Por Alianza Estrategia se entiende el conjunto de relaciones y arreglos formales entre productores de bienes agropecuarios, comercializadoras, agroindustrias y organismos de apoyo, públicos o privados, cuyo propósito sea expandir el área de cultivos de tardío rendimiento o la modernización y actualización tecnológica de las unidades productivas de los pequeños. Estos proyectos cuentan con el respaldo del Fondo Agropecuario de Garantías, que administra Finagro, pero su cobertura, que llega hasta el 80 y 50%, según se trate de pequeños o medianos productores, resulta en la mayoría de los casos insuficiente. Aquí se debe recordar que las Alianzas Productivas entre empresarios palmeros y pequeños productores tienen una concepción productiva y social, cuya iniciativa y responsabilidad atañen en mayor medida al Estado, por lo que es responsabilidad de éste crear mecanismos que faciliten el acceso al crédito para estos proyectos.

Otro factor de riesgo en el crédito, y el de mayor preocupación hoy tanto para la banca como para el inversionista de los proyectos de palma de aceite, es el relacionado con las difíciles condiciones de orden público que vive el país. Esta situación ha conducido

a que el banquero presente mayor indisposición a financiar este tipo de proyectos, y con mayor razón si ellos se adelantan en zonas donde el conflicto social está más acentuado. La situación se está agudizando a tal punto que incluso las compañías de seguro han optado por excluir de su cobertura la infraestructura situada en la mayoría de las zonas rurales del país, o implantar primas, deducibles y otros factores de costo que imposibilitan asegurar los activos de estos proyectos.

Las circunstancias anteriores exigen, de una parte, que el Gobierno Nacional ajuste sus políticas e instrumentos de crédito, tomando muy en cuenta las condiciones particulares de cultivos con ciclos productivos de largo plazo, como el de la palma de aceite. Estos ajustes deben contemplar aspectos, tales como: una cobertura de riesgo país y de seguros a la producción y las inversiones, líneas de crédito con plazos y condiciones de amortización adecuadas al ciclo del cultivo de la palma de aceite, un sistema de garantías que facilite la financiación de las Alianzas Estratégicas promovidas por el Gobierno para el desarrollo del cultivo en varias regiones y la flexibilización de algunos trámites de la banca, en especial en lo relacionado con el Banco Agrario. Mecanismos de financiación para reducir la tasa real del crédito, acorde con el costo internacional, son también una necesidad inaplazable para la competitividad de la palmicultura colombiana.

Por otra parte, cada vez es más evidente la necesidad de impulsar y desarrollar dentro del sector palmicultor colombiano nuevos instrumentos para la financiación de los proyectos de palma de aceite, tales como la titularización, el endeudamiento externo directo, la capitalización accionaria de las empresas, los títulos de deuda y otros instrumentos financieros modernos.

## AGRADECIMIENTOS

El autor quiere expresar su agradecimiento muy especial a Jens Mesa Dishington por la revisión de los textos preliminares de este artículo y a Jaime González Triana por su apoyo en la elaboración de las cifras estadísticas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco de La República. Bogotá (Colombia). 1986. Consideraciones sobre el crédito agropecuario. Fondo Financiero Agropecuario, FFAR Compendio estadístico 1974-1984. Banrepública, Bogotá, p.9-16.
- Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas. Bogotá (Colombia). 1988. El Crédito de Fomento. CEGA, Bogotá (Documento de Trabajo).
- Fry, M. 1990. Dinero, interés y banca en el desarrollo económico. CEMLA-FELABAN. México, D.F p.364-365.
- Llorente, L. 1991. El Crecimiento como estrategia anti-inflacionaria. Conferencia presentada en el Seminario "Inflación y crecimiento: disyuntiva de la década de los noventa". CEGA, Bogotá.
- Pachón, Alvaro. 1990. Inversión y financiamiento en el sector agropecuario. En: Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Tomo 1. Minagricultura y DNP, Bogotá, p.308-325.
- Thomas, V. 1991. Lecciones de desarrollo económico. Finanzas y Desarrollo (Colombia), p.6-7.
- Randall, L. 1995. Puede el libre mercado asignar eficientemente el crédito. Coyuntura Colombiana (Colombia) no.48, p.157-164.