

SECCION ESTUDIANTIL

EVOLUCION DEL PROGRAMA DE CREDITO DEL
INCORA, ENTRE 1984-1989

Roberto Chirivi
Marilú Franco¹

RESUMEN

El crédito en el sector agropecuario es uno de los factores de producción que permite la movilización de capital para impulsar el proceso productivo mediante el suministro de capital circulante.

El crédito del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, es un sistema de financiación integral, en donde se combina la planeación de la Unidad Productiva, la asistencia técnica y social, y el otorgamiento y supervisión del crédito.

El INCORA como responsable de la orientación de los programas de desarrollo agropecuario, dirigido a usuarios de Reforma Agraria, le ha dado gran importancia al financiamiento del proceso productivo de dichos usuarios, con la certeza de que es uno de los elementos de mayor incidencia para la evolución económica de los asentamientos de Reforma Agraria.

La insuficiencia de los recursos propios del Instituto para otorgar créditos y atender los requerimientos de los beneficiarios de Reforma Agraria, ha determinado el progresivo uso de los recursos de crédito con otras entidades mediante el otorgamiento de la garantía institucional. Esta se ha convertido en la principal opción de financiación, con el inconveniente de que sus condiciones financieras no se ajustan a las características socioeconómicas del beneficiarios de Reforma Agraria y de las sociedades campesinas, por cuanto no responde a las expectativas de la cultura campesina.

1. Trabajo presentado en la asignatura de Sociedades y Economías Capesinas dictada por Alberto Flórez M. en la Maestría de Desarrollo Rural.
2. Estudiantes de la Maestría en Desarrollo Rural.

INTRODUCCION

Las entidades financieras generalmente no cuentan con un programa especializado de créditos para pequeños productores campesinos, casi siempre manejan la parte administrativa del crédito y a veces el componente técnico, sin llegar a comprender el contexto de sus relaciones de producción, monetización de fuerza de trabajo, apropiación y distribución de excedentes, y comercialización. Sumado a lo anterior existe una gran tramitología a la que no está acostumbrado el campesino, pues en la gran mayoría de los casos éste no sabe leer ni escribir. Además, el hecho de que le exijan garantizar el crédito con su tierra, permite que algunos campesinos ofrezcan resistencia a estos programas pues el temor de perder sus tierras, por el alto riesgo que ofrece las actividades agropecuarias en lo relacionado con el clima, inelasticidad de precios, consumo, y problemas de mercadeo. Esto hace que muchos campesinos no tomen el crédito, prefiriendo reproducir precariamente su explotación, conllevando muchas veces a no alcanzar la subsistencia u obligándolos a recurrir a fuentes extrabancarias, las cuales sin tantos requerimientos y con rapidez y oportunidad se convierten en un arma de doble filo para los usuarios, pues son demasiado onerosas y terminan descomponiendo la explotación por traspaso de sus pocos ingresos a los prestamistas.

La forma tradicional de conceder créditos agropecuarios, es recibir la tierra como garantía, por lo cual existe un sesgo hacia los agricultores grandes y medianos. Los que no tienen legalizada la posesión de la tierra, los aparceros y los arrendatarios quedan generalmente excluidos. Aún a los campesinos beneficiarios de Reforma Agraria, donde ya tienen legalizada la tenencia de la tierra, se les dificulta acceder al crédito por cuanto apenas empiezan a tener experiencias como pequeños productores, perdiendo competitividad ante agricultores tradicionales demandantes del crédito. El crédito que ha venido otorgando el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria en condiciones financieras favorables se justifica porque los campesinos a quienes va dirigido, se caracterizan porque al iniciar el proceso reformista, son generalmente asalariados o apareceros cuyo patrimonio lo constituye la tierra que le deben al INCORA, no tienen experiencia productiva, no han manejado créditos, carecen de vivienda e infraestructura y padecen una ostensible desarticulación con los mercados, aspectos estos, que los diferencian al principio de los pequeños productores tradicionales.

En la primera etapa del asentamiento, el campesino apenas empieza a enfrentar la problemática que genera su nueva condición de propietario, cuya deuda por concepto de tierras es de tal magnitud que difícilmente puede percibir la desproporción entre su patrimonio y las obligaciones crediticias. De la misma forma aquel enfrenta el problema de poner a producir la parcela que acaba de adquirir. En esta forma el Estado a través de sus organismos de crédito de fomento, debe proporcionar los medios económicos en condiciones favorables que permitan proveer de techo a la familia campesina y adelantar los

“pancogeres”, con lo cual se asegure su subsistencia y simultáneamente realizar algunas labores tendientes a su capacitación.

En una segunda etapa se pasa a una economía más diversificada, con un uso más intensivo de los factores de producción, en donde es fundamental apoyar a los campesinos con servicios financieros, capacitación y extensión rural que les permitan un exitoso tránsito hacia fases más avanzadas de desarrollo del asentamiento.

Estos aspectos son los que ameritan que se establezcan condiciones financieras especiales que se ajusten a las necesidades y características socioeconómicas del campesinado, hasta involucrarlo dentro de un proceso de desarrollo autosostenido como pequeño productor empresarial.

Es por esto importante conocer los antecedentes del programa de crédito de INCORA, el proceso del asentamiento campesino, la situación actual de este programa de crédito, y el análisis de su evolución, caracterizado por tener, con sus recursos propios, unas condiciones financieras favorables a los sistemas de producción de Economía Campesina, frente a créditos garantizados, con unas condiciones diferentes y onerosas para la clase de usuario que aquí se trata.

1. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA DEL INCORA

El INCORA para poder cumplir con los objetivos que le fijó la Ley 135 de 1961, de prestar servicios complementarios a la dotación de tierras a los campesinos, inició en 1964 el programa de Crédito Supervisado. En las primeras etapas de Reforma Agraria, el INCORA tenía la facultad de contratar préstamos internacionales con el objeto de destinarlos en parte a la financiación de la actividad agropecuaria de sus parceleros.

Fue así como nació el Programa de Crédito del Instituto con características que le permitieron a los beneficiarios adelantar sus proyectos productivos, sin necesidad de realizar sus activos para atender los compromisos crediticios permitiéndoles obtener excedentes para la consolidación de sus empresas.

El programa se inició en 1964 con un préstamo de la Agencia Internacional para el Desarrollo (A.I.D.) por un valor de 10.8 millones de dólares y tasas de interés del 5% anual, sobre saldos de capital para todas las actividades financiadas a excepción de los cultivos de tardío rendimiento que tuvieron interés del 2% anual.

En 1966 la A.I.D. concedió un segundo préstamo por US\$8'500.000 y con este segundo desembolso, se incrementaron los intereses al 8% anual, cobrados sobre saldos de capital. Los anteriores recursos conformaron el denominado crédito “Supervisado”.

La modalidad de crédito "Planificado" comienza en 1969 con los recursos del Banco Mundial por US\$17'000.000, el interés continuaba siendo del 8% anual, pero liquidados sobre cuotas de capital. A partir de 1973 se incrementan los intereses para actividades de corto plazo al 12% y al 10% para actividades de mediano y largo plazo.

El crédito "Integral" nace en 1980 con un empréstito del Banco Mundial por US\$20'000.000, de los cuales sólo se desembolsaron US\$12'000.000. En este año se unifican los intereses al 16% para todas las actividades financieras. De 1981 en adelante se incrementa la tasa de interés al 18% anual.

Los empréstitos mencionados constituyeron los recursos propios del programa de crédito del Instituto.

El agotamiento de estos recursos por la imposibilidad de acrecentarlos con recursos frescos y el creciente aumento de beneficiarios nuevos, que presionaban por financiamiento para sus actividades productivas, determinó la necesidad de recurrir a fuentes crediticias que habían sido diseñadas para atender estratos de productores distintos a los beneficiarios de Reforma Agraria y por consiguiente inadecuadas para estos últimos.

El INCORA ha tenido dos modalidades de crédito: El de Tierras y el Crédito de Producción.

En lo referente al crédito de tierras, el beneficiario cubre el valor de la parcela y los intereses correspondientes en un plazo hasta de 15 años por el sistema de amortización acumulativa, pero el monto de capital se cobra a partir del tercer año. Durante los dos primeros años no se cobran intereses, en los años siguientes se cobra un interés del 4% anual liquidado sobre cuotas de capital.

El crédito de producción ha estado orientado a la financiación de proyectos agrícolas y pecuarios, con las tasas de interés mencionadas anteriormente.

2. EL PROCESO DEL ASENTAMIENTO CAMPESINO

En el proceso del asentamiento campesino para beneficiarios de Reforma Agraria, se han diferenciado cuatro etapas de evolución de los asentamientos.

a. Preasentamiento

El perfil del aspirante a tierras se caracteriza por ser: campesino de escasos recursos económicos cuyos ingresos provienen principalmente de la venta de la fuerza de trabajo, teniendo una relación subordinada en las actividades agropecuarias (asalariados, aparceros).

En esta etapa el Instituto da las bases de información y capacitación que promuevan la calificación de los beneficiarios de tierras para la toma de decisiones sobre el proceso de explotación del asentamiento.

b. Despegue

En esta etapa el usuario se caracteriza por subutilizar las tierras, la mano de obra y contar con un capital escaso, el destino de la producción es de subsistencia, siendo la organización social incipiente y el núcleo familiar se encuentra provisionalmente desarticulado.

Lo anterior se contrarresta induciendo procesos de reafirmación familiar y colectiva y se promueven contenidos de capacitación para autogestión económica y social.

c. Transición

En esta fase se intensifica la utilización de la mano de obra y de la tierra, dándosele al capital un uso poco intensivo, los excedentes que se producen son llevados al mercado, en la organización social y empresarial se presentan conflictos grupales y de liderazgo tendientes a la formalización de la organización. La vinculación de la familia a las actividades es plena.

Es así como en esta etapa el énfasis de la acción institucional se centra en el desarrollo de la capacidad planificadora del campesino, capacitándolo para el mejoramiento e intensificación de las prácticas productivas y de organización.

d. Desarrollo

Esta etapa se caracteriza por la intensificación del uso del capital vía crédito. Predomina la producción para el mercado, existiendo una mayor articulación a los mercados de insumos productivos y de capitales. En el núcleo familiar es posible que se presenten conflictos por la necesidad económica y social de retener mano de obra.

En la etapa de desarrollo se dan prácticas autogestionarias en los procesos de toma de decisiones, se requiere por lo tanto facilitar los medios para que las etapas anteriores sean cortas y logren la consolidación autosostenida de los asentamientos, jugando un gran papel el crédito dentro del plan productivo, pues de sus características y bondades dependerá la viabilidad de las demás unidades cuya repercusión en el plan de desarrollo del asentamiento será definitiva y condicionará el avance del proceso.

3. SITUACION ACTUAL DEL PROGRAMA DE CREDITO DEL INCORA

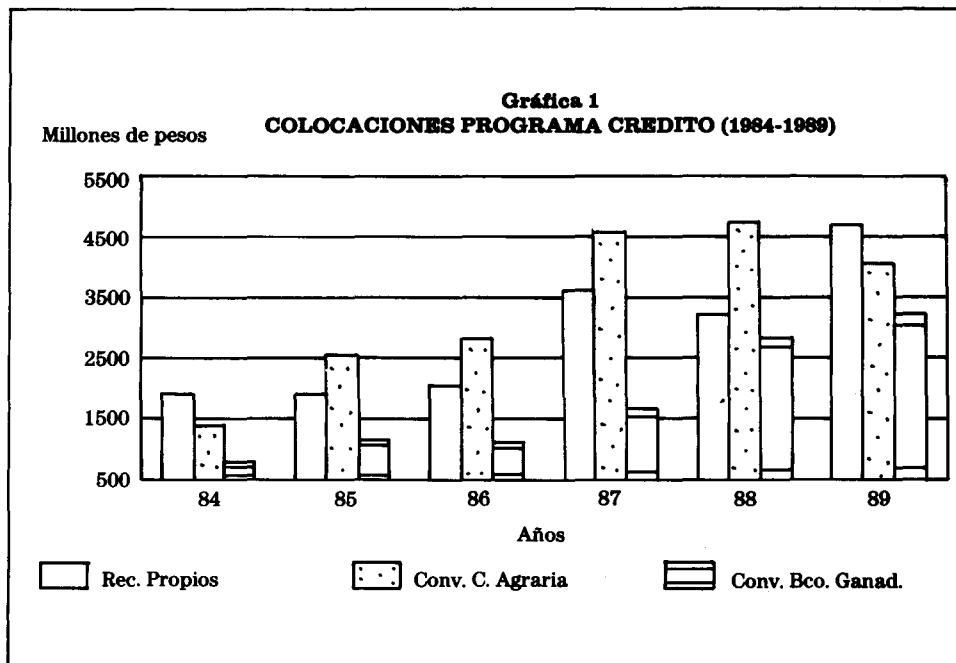
Actualmente para el crédito de producción, existen tres líneas de crédito: De recursos propios, mixtos y de recursos garantizados.

Los recursos propios corresponden: a la línea del crédito supervisado y al crédito integral.

Recursos Mixtos: El programa se inició con aportes directos del INCORA por valor de 140 millones de pesos, con los cuales se financia el 50% de cada crédito y el 50% restante lo aporta el Banco Ganadero; se maneja en forma de Fondo Rotatorio, es decir, que la recuperación de cartera puede ser nuevamente colocada entre los usuarios.

Créditos Garantizados: Para atender la demanda y necesidades de crédito de los campesinos, se utilizan recursos del Fondo Financiero Agropecuario y los recursos ordinarios de los intermediarios financieros como Caja Agraria y Banco Ganadero mediante convenios y el otorgamiento de garantía institucional del INCORA. Las actividades a financiar, cuantías, plazos, intereses y demás condiciones financieras son las establecidas por dichas entidades.

Las gráficas que a continuación se relacionan, evidencian el comportamiento que ha tenido el crédito otorgado a los beneficiarios de Reforma Agraria en los últimos cinco años, en lo que corresponde a colocaciones del crédito tanto con recursos propios como garantizados; promedio de préstamo por familia, cartera vigente total y por familia, situación de cartera y evolución de los recursos en los años analizados, este análisis del comportamiento del programa de crédito, permite extrapolar unas conclusiones y recomendaciones.



**(Miles de Pesos a Valor Corriente)
CONVENIOS**

Años	Rec. Propios	Caja Agraria	Banganadero	Subtotal	Total
1984	1896.406.7	1372.989.1	796.477.1	2169.466.2	4065.872.9
1985	1906.650.9	2538.037.9	1120.492.7	3658.530.6	5565.181.5
1986	2050.608.7	2809.009.1	1119.689.9	3928.708.0	5979.316.9
1987	3609.652.3	4584.772.3	1650.687.3	6235.459.6	9845.111.9
1988	3204.384.8	4738.041.4	2849.752.1	7587.793.5	10792.178.3
1989	4695.182.2	4068.441.6	3204.081.1	7272.522.7	11967.704.9

**(Miles de Pesos a Valor Constante)
CONVENIOS**

Años	Rec. Propios	Caja Agraria	Banganadero	Subtotal	Total
1984	5613.363.8	4064.047.7	2357.572.2	6421.620.4	12034.983.7
1985	4614.095.2	6142.051.7	2711.592.3	8853.644.0	13467.739.2
1986	4101.217.4	5618.018.2	2239.397.8	7857.416.0	11958.633.4
1987	5811.540.2	7381.483.4	2657.606.6	10039.090.0	15850.630.2
1988	4037.524.8	5969.932.2	3590.687.6	9560.619.8	13598.144.5
1989	4695.182.2	4068.441.6	3204.081.1	7272.522.7	11967.704.9

4.1 Colocaciones del programa de crédito

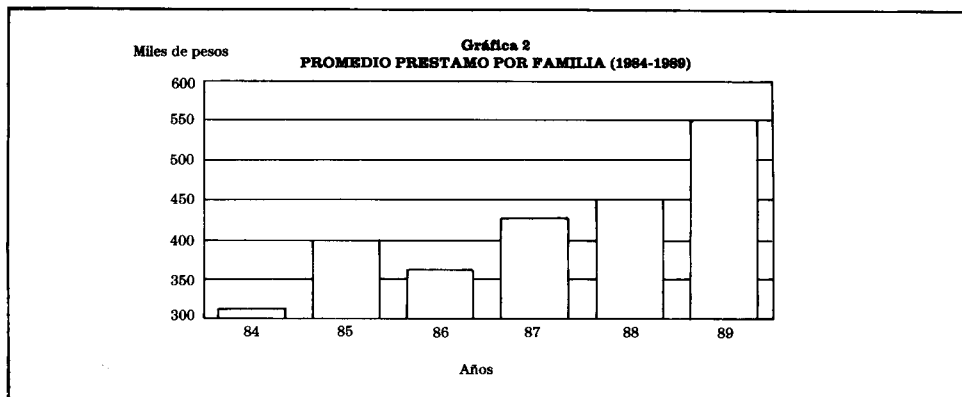
Como podemos observar en la gráfica 1 referente a las colocaciones del programa de crédito, con base en precios corrientes, encontramos que la colocación de los recursos propios ha tenido un incremento poco significativo hasta 1987. En 1988 se tuvo una disminución de \$405.200.000 con respecto al año anterior, debido al pago parcial del compromiso institucional por el Servicio de la Deuda que se tiene que cubrir a los Organismos Internacionales de Financiación y a la descapitalización del programa ocasionado por el cubrimiento de garantías ante las Entidades Financieras con las que se han celebrado Convenios.

Al comparar los montos de colocaciones de recursos propios frente al total garantizado a Caja Agraria y Banco Ganadero, se observa que este último los supera para 1984 en un 14%. En los años 1985 y 1986 los supera en un 91%, en 1987 en un 73% y se observa un incremento muy significativo del 136% en el año 1988 que vuelve a descender a un 55% en el año 1989.

Este comportamiento obedece principalmente a la falta de liquidez de los recursos propios frente a la demanda de crédito de los beneficiarios de Reforma

Agraria. Sin embargo, en el año 1989 se evidencia un descenso en la utilización de los recursos garantizados, ocasionado por las condiciones financieras con tasas de interés elevadas y sistemas de amortización inadecuadas.

El comportamiento en valores constantes es contrario al de precios corrientes, lo que nos evidencia la pérdida progresiva del poder adquisitivo del dinero en el país. Es así que en 1984 con \$1896.406.7 pesos corrientes, su poder adquisitivo fue superior a todos los años analizados a excepción del año 1987.



(Miles de Pesos Corrientes)

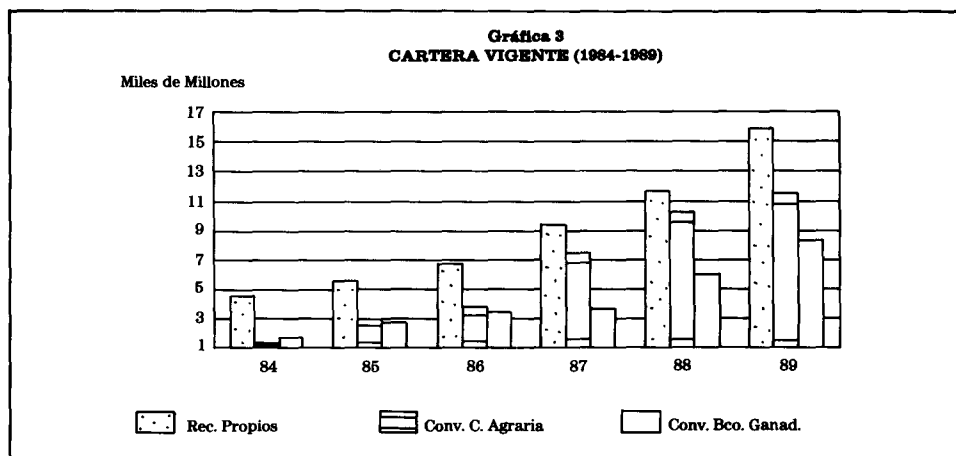
Años	Prest. Programa Crédito	Prom. Prest. por Flia. Aten.	Familias atendidas		Total
			Antiguas	Nuevas	
1984	4065.872.9	311.561.1	9.283	3.767	13.050
1985	5565.181.5	397.541.3	9.710	4.289	13.999
1986	5979.316.9	362.822.6	11.019	5.461	16.480
1987	9845.111.9	427.695.0	13.989	9.030	23.019
1988	10792.178.3	451.272.3	14.259	9.656	23.915
1989	11967.704.9	553.419.8	13.259	8.366	21.625

(Miles de Pesos Constantes)

Años	Prest. Programa Crédito	Promed. Prest. por Flia. Aten.
1984	12034.983.7	922.220.8
1985	13467.739.2	962.049.9
1986	11958.633.4	725.645.2
1987	15850.630.2	688.588.9
1988	13598.144.6	568.603.1
1989	11967.704.9	553.419.8

4.2 Promedio de préstamo por familia

Analizando el promedio de préstamo por familia/año, presentada en la gráfica 2, se observa cómo éstos han venido en aumento en pesos corrientes, mientras que en valores constantes muestra un descenso continuado, lo que indica que los recursos son cada vez más deficitarios para atender las crecientes necesidades de los usuarios de reforma agraria.

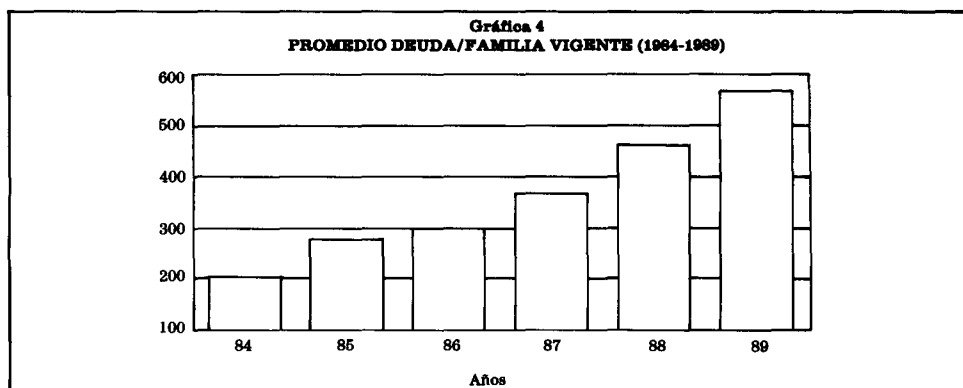


(Miles de Pesos a valor corriente)
CONVENIOS

Años	Rec. Propios	Caja Agraria	Banganadero	Total
1984	4555.224.3	1289.761.1	1667.559.2	7512.544.6
1985	5595.274.5	2954.992.6	2743.758.9	11294.026.0
1986	6782.376.4	3798.414.6	3408.959.9	13989.750.9
1987	9377.883.0	7482.607.2	3646.058.7	20506.548.7
1988	11751.619.4	10329.546.7	6058.453.6	28133.619.7
1989	15862.455.2	11627.100.4	8365.696.4	35855.252.0

(Miles de Pesos a Valor Constante)
CONVENIOS

Años	Rec. Propios	Caja Agraria	Banganadero	Total
1984	13483.463.9	3817.692.8	4935.975.2	22237.131.9
1985	13540.564.3	7151.082.1	6639.806.5	27331.542.9
1986	13564.752.8	7596.929.2	6817.919.8	27979.501.8
1987	15098.391.6	12046.997.6	5870.154.5	33015.543.7
1988	14807.040.4	13007.668.8	7633.651.5	35448.360.7
1989	15862.455.2	11627.100.4	8365.696.4	35855.252.0



(Miles de pesos a Valores corrientes)

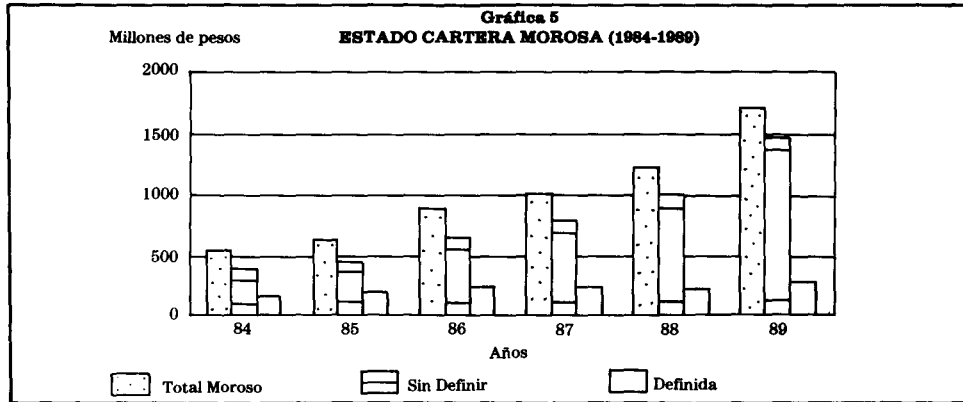
Años	Cartera vigente Programa crédito	Familias vigentes	Promedio deuda por Flia. vigente
1984	7512.544.6	36.850	203.868.2
1985	11294.026.0	40.346	279.929.2
1986	13989.750.9	47.288	295.841.4
1987	20506.548.7	55.933	366.627.0
1988	28133.619.7	60.622	464.082.6
1989	35855.252.0	63.374	565.772.2

(Miles de pesos a valor constante)

Años	Cartera vigente Programa crédito	Familias vigentes	Promedio deuda por Flia. vigente
1984	22237.131.9		603.449.9
1985	27331.542.9		677.428.7
1986	27979.501.8		591.682.8
1987	33015.543.7		590.269.5
1988	35448.360.7		584.744.1
1989	35855.252.0		565.772.2

4.3 Cartera vigente y promedio de deuda por familia vigente

Se observa que tanto la cartera vigente total, como el promedio de deuda por familia vigente, ha ido en permanente aumento, lo cual significa que la velocidad de rotación de la cartera es cada vez más lenta, como consecuencia de la pérdida de capacidad de pago, por el constante aumento de los costos de producción y problemas de mercadeo con especial énfasis en la baja de precio del ganado y la falta de oportunidad en la venta para los productos de la economía campesina.

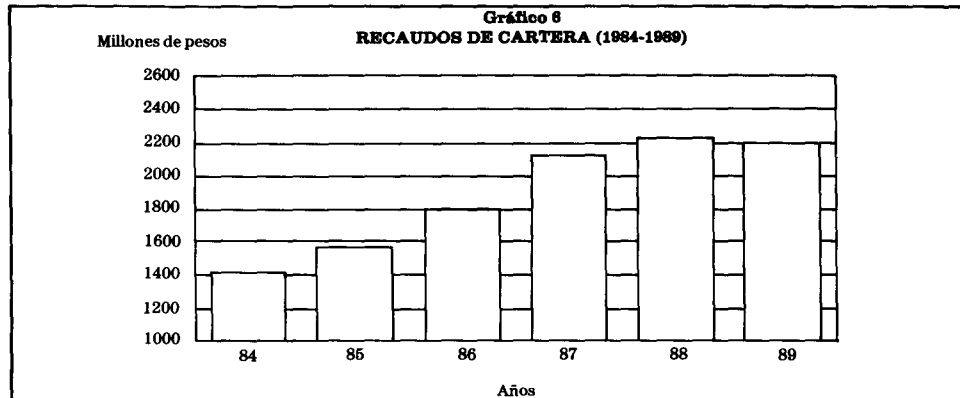


Años	Sin definir	Definida	Total
1984	383.140.7	162.324.3	545.474.0
1985	442.728.7	192.131.2	634.859.9
1986	649.392.6	235.302.2	884.694.9
1987	778.961.6	228.208.6	1007.170.2
1988	988.259.8	214.503.6	1212.763.4
1989	1461.708.3	255.567.0	1717.275.3

4.4 Estado de cartera morosa de recursos propios

En el período analizado se observa un incremento progresivo de la morosidad, debido a los cargos efetuados por los intermediarios financieros, por créditos con garantía Institucional.

No se consigna la cartera morosa de los créditos garantizados por cuanto las obligaciones vencidas con un máximo de treinta días de morosidad son cargadas automáticamente al Instituto.



Años	Rec. Capital	Rec. Intereses	Rec. Sobretasa	Total
1984	849.422.7	528.322.6	33.453.6	1411.198.8
1985	916.813.7	607.681.7	40.358.8	1564.854.2
1986	1078.690.3	652.917.0	56.724.7	1788.332.0
1987	1259.529.4	807.368.7	67.218.1	2134.115.7
1988	1172.325.9	985.896.5	76.128.4	2234.350.8
1989	1183.044.7	918.641.7	93.202.7	2194.889.1

4.5 Recaudos de cartera de recursos propios

Analizando la gráfica 6 se observa un incremento en las recuperaciones poco significativo. Sin embargo, al comparar estos recaudos frente a la cartera vigente para determinar la tasa de recuperación, se encuentra un descenso notorio en dicha tasa la cual en 1984 era de 30.9% con relación a la cartera vigente (recuperación total sobre cartera vigente). En los años siguientes de 1985 hasta 1988 continúa descendiendo la tasa de recuperación en un promedio de 3.7% y en el año de 1989 se hace muy significativo su descenso alcanzando el 5.2%.

Este descenso en la tasa de recuperación puede obedecer al incremento de los cargos de la cartera garantizada que conlleva cartera de dudosa recuperación pues, como anotamos anteriormente, los créditos garantizados no se ajustan a las características socio-económicas de los beneficiarios de reforma agraria.

5. CONCLUSIONES

— Los Recursos Propios del Programa de Crédito del INCORA han ido disminuyendo con el correr del tiempo, obligando a utilizar otras fuentes crediticias con la Banca de Fomento (Caja Agraria, Banco Ganadero).

— Actualmente (1990) no hay línea de crédito adecuada al proceso de Reforma Agraria del País, la más apropiada es la ejecutada por el INCORA pero tiende a desaparecer.

— El promedio de préstamos por familia en valor constante ha disminuido en forma progresiva, no permitiendo una acumulación de capital, que permita ampliar su unidad de producción.

— Las tasas de recaudo de cartera son cada vez más bajas, debido a la mayor utilización de fuentes crediticias inapropiadas para el campesino beneficiario de Reforma Agraria.

— El estado de la cartera morosa presenta una tendencia ascendente, como consecuencia de los cargos de créditos garantizados con intermediarios financieros.

— El campesino presenta resistencia a utilizar los actuales recursos de los intermediarios financieros aún teniendo la garantía institucional, debido a las condiciones financieras de altas tasas de interés y sistema de amortización que no corresponden a los ciclos productivos de las explotaciones agropecuarias.

— Ante la baja e inadecuada oferta de crédito, el campesino no ha logrado la consolación económica y social de su unidad de producción.

6. Recomendaciones

— Creación de un Fondo Especial de Crédito dentro del sistema nacional de Crédito Agropecuario para atender exclusivamente los beneficiarios de los programas de Reforma Agraria, en el cual se establezcan condiciones financieras especiales acordes con sus características socioeconómicas.

— Las instituciones y organizaciones gubernamentales ligada al crédito, deben contar con personal familiarizado con la idiosincrasia campesina, que puedan entender su forma de producción.

— Se considera que el crédito de la Economía Campesina debe ser suficiente, oportuno y con características financiadoras que puedan ser observadas y cumplidas por parte de quien lo contrata.

BIBLIOGRAFIA

1. BANCO DE LA REPUBLICA. Revista Banco de la República. Consideraciones sobre el Crédito del Fondo Financiero Agropecuario. Octubre 1988, págs. 9-16.
2. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Diagnóstico y Políticas de Crédito. Documento preliminar de trabajo. Bogotá, 11 de marzo de 1985.
3. MACHADO C., Absalón. El problema Agrario en Colombia y sus soluciones. Fundación Mariano Ospina Pérez, Bogotá 1986.
4. MINISTERIO DE AGRICULTURA. OPSA. Documento de trabajo para los Seminario Regionales. Bogotá 1990.
5. REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA. Evaluación de Crédito Agropecuario. Bogotá, N° 878, Marzo de 1987 páginas 11-67.
6. RIVERA, Carlos Fernando. Coyuntura Económica. ¿El Crédito para quién? Bogotá, Volumen 5, enero 1989.
7. VELEZ HERNANDEZ, Jaime. Crédito Rural. Bogotá, ICA, páginas 34-60.
8. MINISTERIO DE AGRICULTURA, OPSA. Documento de trabajo para los Seminarios Regionales, Bogotá 1990.
9. MINISTERIO DE AGRICULTURA. El Crédito Agropecuario. Documento borrador. Bogotá 1989.