

PRIVATIZACION DE LA CAJA AGRARIA

Joaquín de Pombo
Gerente General de la Caja Agraria

Los subsidios y la dimensión del Estado

Entre nosotros, hasta época muy reciente, el tema de la privatización era tratado en forma temerosa o clandestina porque se intuía que implicaba un gran desafío a la sabiduría convencional y, en efecto, así sucedía. Súbitamente ha penetrado en la casa un viento pragmático que refresca y desafía los esquemas tradicionales.

Para entender la profunda resistencia a la privatización que ha predominado en nuestro país hay que indagar en las raíces del pensamiento clásico colombiano, construido a partir de un consenso en el que participaron los intelectuales, la clase política y el sentimiento popular, azuzado por la conceptualización de la izquierda. Pero existían también razones estructurales. El aislamiento geográfico determinó la doctrina de la autosuficiencia y reforzó un instinto paternalista que exigía el mantenimiento de la intervención del Estado y del vasto aparato administrativo que se requería para la distribución de los beneficios.

El hilo conductor que mantenía vivo el concepto descansaba en la bondad intrínseca de los subsidios para supuestamente equilibrar la inequidad implícita en la realidad social. Como corolario se empezó por subsidiar a los débiles y se terminó subsidiando a todos, indiscriminadamente. En Colombia no ha habido actividad alguna que no haya sido subsidiada: la industria, la Iglesia, la agricultura, las exportaciones, los servicios públicos, los transportadores, la cultura, el cine. La lista es interminable.

En este contexto, todos aquellos que padecían debilidad evidente, e intimidaban con su capacidad vociferante, acudían a reclamar ventajas sin las cuales, según ellos, no podrían sobrevivir. Nadie se quejaba porque todos esperaban participar en la piñata.

Entre todos los subsidios, aquél que reúne el mayor consenso es el de la tasa de interés y eso no debe extrañar, porque convocaba la voluntad de todos aquellos que utilizaban el crédito y que por ser agentes activos de la producción eran reconocidos por la comunidad con mayor simpatía.

Los colombianos nos vemos a nosotros mismos como un país donde los productores son los únicos responsables del crecimiento,

mientras que los consumidores son agentes pasivos que no crean riqueza. Esta mitología se mantuvo viva durante los últimos 50 años, sin que se percibieran los cambios estructurales que ocurrían en la sociedad. Por ejemplo, entre 1.940 y 1.990 la población pasó de 8 millones a 32 millones y el desplazamiento masivo de zonas rurales a urbanas condujo a que casi el 100% del crecimiento demográfico neto terminara en las ciudades, con lo cual apareció una inmensa masa de consumidores que, en el esquema anterior, eran autosuficientes y despreciados, porque no contribuían en nada al desarrollo. A pesar de ésto se continuó idealizando al agrarismo, al tema de la seguridad alimentaria y la defensa de los productores marginales. Como es lógico, los productores se organizaron apresuradamente para competir por los privilegios, mientras los consumidores quedaron dispersos y no tuvieron otra opción que la de acudir a la intermediación de la clase política para conseguir subsidios distributivos como el de la gasolina, el transporte y las tarifas de servicios públicos.

Nació entonces la teoría de que los altos precios no eran responsabilidad de los productores sino de la intermediación comercial y financiera, y se creó un vasto mito alrededor del papel perverso de los agentes de distribución a quienes se sindicó de especuladores. Con esta armadura conceptual quedaron ellos y el gobierno como únicos culpables del nivel de precios.

Como consecuencia durante un largo período se cayó en el despropósito, que gozaba de importante apoyo intelectual y popular, de controlar los precios sin reconocer la sencilla verdad de que ellos eran la mera consecuencia de la escasez.

El subproducto de la doctrina del encierro y los subsidios consistió en reforzar la actividad reguladora para proteger actividades innovadoras o pioneras. A su amparo crecieron empresas en tierra, mar y aire, con la bendición de constituir un patrimonio nacional y, por tanto, pertenecer a todos los ciudadanos. En realidad eran de ellos desde el punto de vista de los costos pero no de los beneficios.

Como es natural, los subsidios crearon dependencia y la presión irresistible para perpetuarlos en nombre del empleo, aunque este ocurriera en funciones sociales indeseables. Los encargados de su racionamiento adquirieron un poder desmedido y se convirtieron en

divulgadores de la necesidad de mantenerlos. Allí también hay que buscar la interesante realidad de que en Colombia sean más poderosos los sindicatos del sector público que los del sector privado.

La doctrina de los subsidios requería un aparato burocrático que se encargara de su manejo y distribución. El Estado no solamente distribuía el presupuesto sino que dirigía subsidios cruzados hacia grupos especiales. Privilegios de redescuento, encajes diferenciales, estímulos tributarios, préstamos con tasa activa subsidiada a la vivienda y a la agricultura, desplazaban hacia la burocracia estatal la necesidad de administrarlos. Las entidades encargadas de esta misión hacían algo que era bueno por definición y que se vendía al resto de los ciudadanos como una actividad de alta conveniencia general y nacional.

El sistema de reparto inventó su propio lenguaje y apareció la palabra "fomento", con la cual se disfrazaban inmensas transferencias de los pobres a los ricos. Los ejemplos abundan. La tasa de interés pasiva del ahorro puro fue negativa hasta 1972, lo que permitió el subsidio de la tasa activa por parte de toda la banca; las reservas del Seguro Social fueron trasladadas en Bonos de Interés Constante al IFI para facilitar préstamos con tasa subsidiada a la capacidad promotora del Estado en compañía con empresarios privados. Para los exportadores se concibió primero el CAT y luego el CERT, que disfrazaban una devaluación adicional para estos productores.

No quisiera cansar con una disquisición de los efectos perniciosos sobre el equilibrio presupuestal y, por ende, sobre el nivel de precios, que está inmerso en los subsidios a los servicios públicos. En cambio voy a detenerme brevemente en el tema del subsidio a la tasa activa de interés que supone, casi necesariamente, la depresión de la tasa pasiva. Quisiera recordar que con esa doctrina se facilitaron las siguientes deformaciones:

- Se institucionalizó una lenta expropiación de los depositantes marginales, casi siempre los más pobres, en beneficio de los usuarios de crédito.
- Se erosionó la solidez del sistema bancario.
- Se facilitó la asignación de recursos escasos hacia finalidades sin ventajas comparativas y, por lo tanto, socialmente objetables.

- Se otorgaron ventajas innecesarias a los grupos mejor organizados y vociferantes.
- Se desestimuló el crecimiento del ahorro institucional y se estimuló la búsqueda de alternativas defensivas como la fuga de capitales.

Los subsidios y la dimensión de la Caja Agraria

Existe un razonable y genuino interés, tanto del sector privado como de la comunidad, sobre el futuro de la entidad bancaria más grande y compleja del país.

Empezaré por decir que la historia y el crecimiento de la Caja Agraria se inserta, en buena medida, dentro de las reflexiones que he organizado anteriormente. La Caja es, en efecto, un inmenso aparato construido para distribuir subsidios directos o implícitos. Durante muchos años, tal vez hasta 1.972, su supervivencia descansaba en el subsidio a la tasa de interés pasiva y en las transferencias por la vía de las inversiones forzosas. Esos auxilios permitieron que fuera viable hasta la década de los setenta. Pero sucede que la Caja, casi desde su inicio, fue más que un banco. A su labor de intermediación se añadieron la función comercializadora, la de promover fábricas de fertilizantes, la de seleccionar y certificar semillas, la de fomentar el mejoramiento de razas ovinas y bovinas y, desde luego, la de mitigar con sus recursos y su asistencia los problemas de la producción o los surgidos de los conflictos sociales. En cada una de estas actividades estaba implícito un subsidio. Subsidio que fue cada vez más importante por la necesidad de atender el mismo número de usuarios, pero en puntos más distantes. La entidad tenía 350 agencias en 1964 y 890 en 1990. Inexplicablemente la Caja pudo mantenerse hasta 1982 sin recursos adicionales de capitalización. En ese año, por primera vez, el Congreso decretó una partida de \$30.000 millones destinada a refinanciar sus pérdidas. Entre esa fecha y el año de 1987, la Caja recibió \$60.000 millones adicionales que tampoco alcanzaron para mantener viva la operación y, en 1990, cuando se constituyeron las reservas para amortizar el cálculo actuarial, se diagnosticó que la entidad perdería \$50.000 millones adicionales. En ocho años se había perdido lo mismo que en los 40 anteriores.

La situación económica descrita obligó a la actual administración a tomar profundas medidas de reestructuración orientadas a

fortalecer la actividad bancaria en todo el territorio nacional, entregando al sector privado la función comercial de venta de insumos, selección de semillas, granjas experimentales, transporte aéreo y otras, porque son hoy una carga operativa que seguramente se justificó hace 60 años, cuando no existía un sector comercial privado exigente, pero que hoy no se justifican como actividades de una empresa del Estado. El resultado de esa reflexión se plasmó en el Decreto 1755 de 1991 que tiene como único propósito el fortalecimiento de la entidad para que continúe su papel de apoyo estratégico al desarrollo municipal y de soporte de la producción agrícola de los pequeños y medianos campesinos.

Se decidió entonces que la Caja fuese esencialmente un banco autosuficiente, moderno y competitivo, y que su presencia estratégica sería mantenida en forma identificable y racional a través de la inclusión en el presupuesto de la nación de las oficinas que no son rentables (cerca de 400).

La Caja al revés

Motivados por percepciones particulares de origen diverso, distintos estamentos de la opinión pública nacional se han encargado de distorsionar la realidad de la Caja Agraria, logrando que se mire al revés.

El rediseño de esta entidad para adaptarla a las exigencias de un país moderno, donde el mayor nivel educativo de sus habitantes obliga a la prestación de servicios de beneficio general y de alta calidad, constituye una amenaza para los acostumbrados al antiguo régimen de privilegios establecidos y protegidos. Posiblemente son ellos quienes se han encargado de difundir, tanto hacia los medios de comunicación como hacia personas influyentes en la vida nacional, que la desincorporación de actividades improductivas de la Caja Agraria es síntoma de debilidad institucional y que, lejos de contribuir a su fortalecimiento, son una simple indicación de que toda la entidad desaparece.

La desincorporación de actividades marginales de la Caja para que de ellas se ocupen de manera eficiente empresarios privados, ha sido aprovechada para difundir versiones según las cuales, al desaparecer servicios tales como Provisión Agrícola y Cresemillas, también

serán cerradas las oficinas de zonas apartadas por no ser rentables, así como los créditos para los pequeños agricultores. Estas son campañas de desinformación que persiguen mantener las condiciones que antes permitían el desorden administrativo.

La Caja al derecho

Por el contrario, si el proceso que ahora vivimos es mirado al derecho se concluirá que está diseñado, exclusivamente, para obtener su viabilidad, su fortalecimiento, y su modernización. Una profunda y positiva transformación de la Caja Agraria se ha puesto en marcha.

La Caja Agraria ha perdido más de la mitad de su patrimonio; posee una cartera vencida de \$100.000 millones de pesos, es decir, más del doble que cualquier otra institución financiera; las pérdidas acumuladas a mayo de este año son de \$55.000 millones de pesos; en su balance aparecen activos improductivos que se estiman en \$40.000 millones de pesos. Por eso era inevitable un replanteamiento realista de sus funciones primordiales a la luz de su compromiso esencial de servicio al país, y la puesta en marcha de un enérgico plan de transformación que requiere del apoyo y vocación de servicio de todo el equipo de trabajadores.

Ahora el Gobierno Nacional tiene el compromiso de construir una Caja Agraria eficiente y sólida. Para ello, el gobierno y la administración de la Caja Agraria decidieron conjuntamente:

1. Fortalecer su función original y primaria: la de ser banco con todos los servicios para darle soporte a la producción agropecuaria y al desarrollo municipal. La Caja Agraria se propone ser la mejor institución bancaria del país; impulsar su desarrollo económico con crédito ágil y eficiente.

2. Reforzar su dimensión social mediante el fortalecimiento de su empresa aseguradora y de su Caja de Compensación Familiar, dirigidas ante todo al sector primario. Además, al reconocer el Gobierno Nacional la importancia de 400 sucursales de la Caja Agraria situadas en lugares estratégicos, se compromete a asumir su costo de funcionamiento. La Caja Agraria continuará siendo el mayor canalizador de crédito, con destino a los pequeños y medianos agricultores.

Hoy intermedia el 60% de los redescuentos de Finagro. Entre éstos y sus propios recursos este año hará desembolsos por más de \$300.000 millones.

Se ha decidido desincorporar actividades que distraen los recursos humanos y financieros de la entidad, que pueden ser mejor desempeñadas por particulares. Son ellas: la provisión agrícola, la selección de semillas mejoradas, la asistencia técnica, artes gráficas, construcciones y transporte aéreo.

El plan de retiro voluntario

La necesidad de adecuar la planta de personal a esta nueva dimensión de la Caja Agraria llevó a poner en práctica un plan de estímulos para el retiro voluntario, el cual contó con una excelente acogida entre sus servidores. Durante el período de 30 días en que se ofreció como opción libre de retiro se acogieron 4.700 personas, especialmente aquéllas que gozaban de mejores prestaciones gracias a su antigüedad, y así, dentro de una política de absoluto respeto a los pactos laborales y en forma equitativa y pacífica, se descargó a la institución de buena parte de sus altos costos de funcionamiento. Esto permitirá reducir la planta de personal al final de 1992 a 10.000 personas, con lo cual habrá desaparecido el 30% de los cargos. Su costo será de \$32.000 millones, que han sido incluidos en el presupuesto nacional de 1992 y serán capitalizados. Esta operación sólo fue posible gracias al apoyo que recibió la administración de la Caja, por parte del Presidente de la República y de los Ministros de Agricultura y Hacienda.

Así como existe una percepción de la Caja al revés y otra al derecho, se puede hablar de una privatización mal entendida o bien entendida. Según la primera, las operaciones consideradas periféricas a la labor básica de la Caja Agraria, tales como Provisión Agrícola y Cresemillas, pasan a ser negocios de particulares. Si se entiende con los ojos del progreso, esta decisión es una oportunidad que se ofrece a los particulares para asumir operaciones que, por apartarse de la actividad primordial de la entidad, distraen la atención de su personal de la prestación de un servicio más eficiente.

Más activos productivos para más crédito de fomento

La apertura de espacio a fuentes particulares de capital fortalece la Caja Agraria, y de manera importante, complementa su acción. De esta manera, el gobierno y la administración deciden convertir los activos improductivos en productivos para aumentar los recursos de la actividad principal de la Caja Agraria: banca de fomento del sector agropecuario. La disponibilidad de crédito se amplía; crece la rentabilidad de la entidad y el país rural obtiene mayores beneficios, lo cual constituye nuestro objetivo.

La Caja Agraria fortalece así su capacidad de fomento, entendido como crédito oportuno y suficiente, es decir, justo cuando el cliente lo requiere para su proceso productivo. Suficiente, para financiar al empresario gran parte de los costos de producción, con trámites ágiles y servicio eficiente.

Al tiempo con el programa de fortalecimiento que implica desincorporación y democratización, el gobierno decidió conservar la dimensión social con el mantenimiento de los servicios de seguros, caja de subsidio familiar y administradora del programa nacional del subsidio a la vivienda campesina.

Solución bancaria para todos

La reciente apertura de la economía a los capitales extranjeros ha convertido la actividad bancaria en uno de los mayores retos para cualquier entidad financiera del país. La Caja Agraria lo ha asumido, con un equipo preparado y eficiente dotado de los recursos necesarios para su desarrollo institucional. Caja Agraria será pronto sinónimo de banco moderno, sólido y dinámico.