



14 de abril de 2014

Es urgente cambiar el modelo de desarrollo del agro y su financiación

María Mercedes Cuéllar
Presidente

Participaron en la elaboración de
este documento:

Miguel Medellín

Felipe Ordóñez

Fabián Ríos

Daniel Pedroza

Daniel Lacoutre

Resumen. El estancamiento del sector agropecuario colombiano en la última década y su incapacidad para internacionalizarse de una manera sostenible en ese período, cuando los mercados internacionales de esos productos estuvieron en un auge prolongado, cuestionan su modelo de desarrollo. Este combinó una política sectorial basada en el otorgamiento de apoyos directos (subsidios), una estrategia comercial con alta protección a los bienes importables y un sistema de financiación basado en el crédito de fomento y en la represión financiera sobre la banca privada.

La asignación ineficiente de los recursos públicos a subsidios y otros apoyos directos disminuyó los fondos para proveer bienes públicos generadores de economías externas para la actividad agropecuaria y la población rural, como la infraestructura física (distritos de riego y vías de comunicación) y social (instituciones educativas y hospitalarias). La protección sesgó la asignación de los factores en favor de la producción de bienes poco competitivos e impidió que la competencia internacional acelerara el progreso tecnológico y la productividad del sector. Las inversiones forzosas, las tasas de interés fijadas por las autoridades y los alivios a los pequeños productores con dificultades financieras, concentraron el crédito formal en los grandes productores y generaron un racionamiento de él hacia los pequeños, que tuvieron que buscarlo en el costoso mercado informal.

El modelo no solo fracasó en el propósito de convertir al sector en un motor de crecimiento de la economía, sino que además no satisfizo las expectativas de mejora de las condiciones de vida de la población rural. Las distorsiones que introdujo en el sector agropecuario y en los mercados financieros, condujeron a una asignación ineficiente de los recursos, que lesionó su productividad y su competitividad en los mercados internacionales e inclusive en el doméstico.

Por estas razones urge replantear el modelo de desarrollo del sector agropecuario. El nuevo no debe mantener las distorsiones del anterior, ni la represión financiera. Por el contrario, debe crear en las zonas rurales un entorno institucional en el cual surjan incentivos para que la libre iniciativa privada encuentre rentable invertir en la actividad agropecuaria. De tal manera, una asignación libre de los recursos en esta rama debe apurar el progreso tecnológico y la innovación, acelerar la acumulación de los factores productivos y elevar su productividad, para que con base en ella se pueda aumentar su remuneración y mejorar las condiciones de vida de la población rural. Sobre estas premisas, el nuevo modelo debe conducir a la inserción sostenible del sector agropecuario en los mercados externos, con base en la expansión y diversificación de sus exportaciones.

Para plantear un nuevo modelo, el Gobierno Nacional integró una Misión Rural. Es urgente que en su interior se abra un espacio para el análisis de la financiación de la banca privada al sector. El costo de oportunidad de ésta, estimado por lo que produciría el saldo de sus inversiones forzosas en TDA (\$7,9 billones), colocado como crédito a una tasa de interés de 12%, bordea los \$948 mil millones, equivalentes al 43% de la inversión pública en esta rama el año pasado.

Para suscribirse a Semana
Económica por favor envíe un correo
electrónico a
farrios@asobancaria.com o visítenos
en <http://www.asobancaria.com>

Es urgente cambiar el modelo de desarrollo del agro y su financiación

María Mercedes Cuéllar
Presidente

Con excepción del año pasado, durante la última década el sector agropecuario en Colombia creció por debajo de la economía. Su lánguido crecimiento poco contribuyó a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del campo, reducir la pobreza rural, mejorar la equidad o cerrar las brechas sociales respecto de las áreas urbanas. Con razón los campesinos sienten que no participan de las buenas condiciones que exhibe la economía y manifiestan con frecuencia su descontento social.

Participaron en la elaboración de este documento:

Miguel Medellín

Felipe Ordóñez

Fabián Ríos

Daniel Pedroza

Daniel Lacoutre

En el mismo período, los mercados internacionales de materias primas agrícolas estuvieron en auge, debido a la mayor demanda de las economías asiáticas –sobre todo de China e India–, que se expandieron a unas tasas muy altas. En contraste con lo que ocurrió en otros países de América Latina y de otras regiones, el sector agropecuario nacional desaprovechó esa oportunidad que le brindó la expansión del comercio mundial de estos productos, para internacionalizarse de una manera sostenible. De haberlo logrado, hubiera acelerado su desarrollo y mejorado el bienestar de los habitantes de las zonas rurales. Los especialistas sugieren que ese fracaso se debió en gran parte a unas erradas políticas sectoriales y de comercio exterior, junto con un sistema de financiación inadecuado.

En esta Semana Económica recogemos las reflexionamos sobre las causas de este fenómeno y algunas propuestas formuladas por los expertos en el tema.

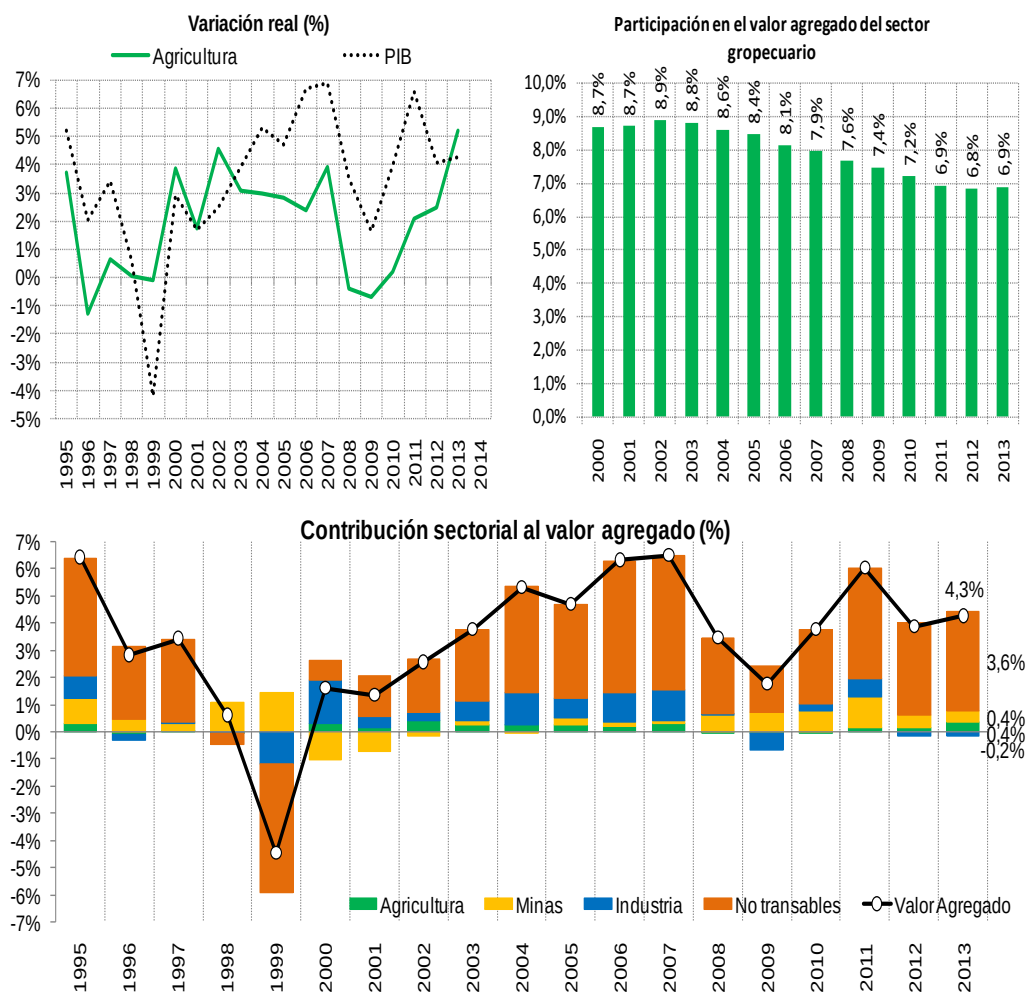
El desempeño del sector agropecuario en la última década

Desde 2003 el sector agropecuario colombiano creció por debajo del PIB total del país (Gráfico 1). Sólo sobrepasó su expansión en 2013, con base en un repunte de la producción de café, de otros productos agrícolas y de animales. Su lento crecimiento durante la década condujo a que perdiera participación en el producto total y a que su contribución al incremento de éste fuera insignificante, con un aumento apenas perceptible el año pasado. El estancamiento de la actividad económica sectorial impidió que el desempleo agropecuario disminuyera a la par del nacional en estos años, aunque se mantuvo como el más bajo entre los de los diferentes sectores. Además, a pesar que la pobreza y la indigencia rural se redujeron al tiempo con las correspondientes al total nacional y a las áreas urbanas, siguen concentradas en el campo (Gráfico 2).

Un hecho paradójico resaltado por los expertos es que, de forma paralela, en ese período se registró un auge en los mercados internacionales de productos

agropecuarios (Reina et al, 2011¹; Gómez, 2011²; Perfetti, 2011³). El comercio internacional de estos bienes se incrementó a la par del intercambio mundial hasta 2008, pero por encima de él desde entonces (Gráfico 3). Al mismo tiempo, los precios de las materias primas de origen agropecuario, incluidos los alimentos, siguieron una tendencia creciente.

Gráfico 1. Desempeño del PIB agropecuario comparado con el total



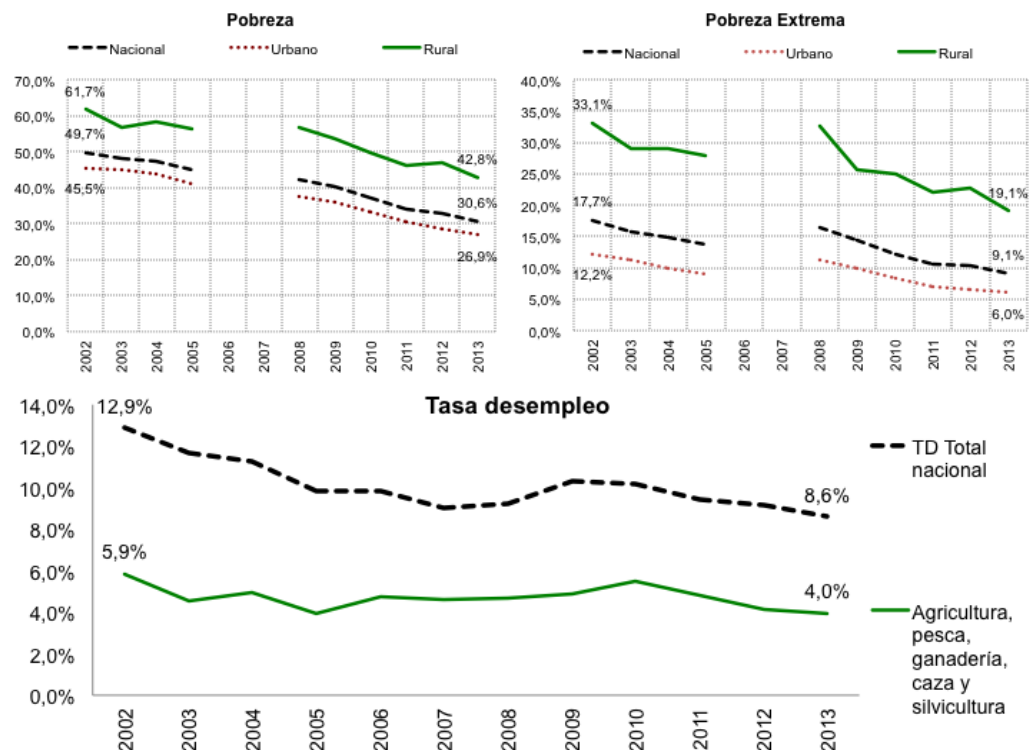
Fuente: DANE – Cálculos de Asobancaria

¹Reina, M., Zuluaga, S., Bermúdez, Wy Oviedo, S.(2011). “Protección e incentivos agrícolas en Colombia”, en La política comercial del sector agrícola en Colombia, Cuadernos de Fedesarrollo # 38.

²Gómez, HJ (2011). “Política comercial y de competitividad del sector agrícola en Colombia”, en La política comercial del sector agrícola en Colombia, Cuadernos de Fedesarrollo # 38.

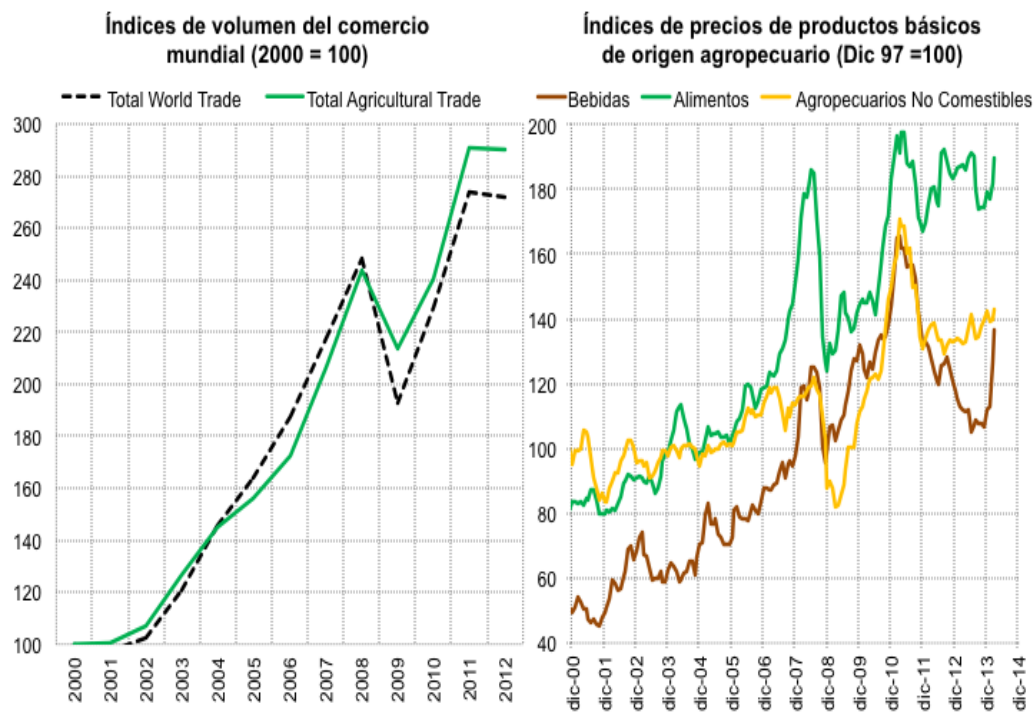
³Perfetti, JJ (2011). “Oferta potencial agrícola de Colombia en un nuevo entorno de mercado”, en La política comercial del sector agrícola en Colombia, Cuadernos de Fedesarrollo # 38.

Gráfico 2. Pobreza y desempleo

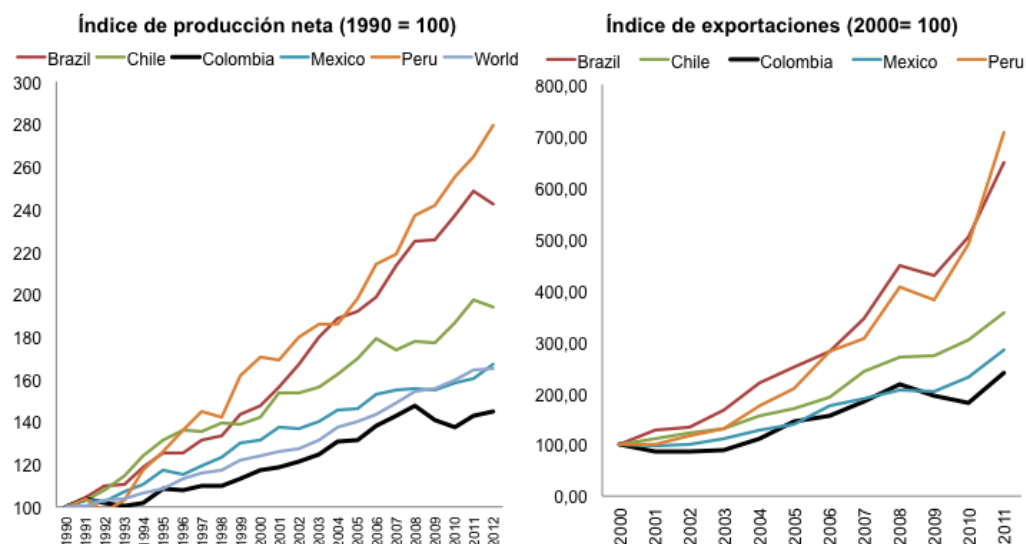


Fuente: DANE

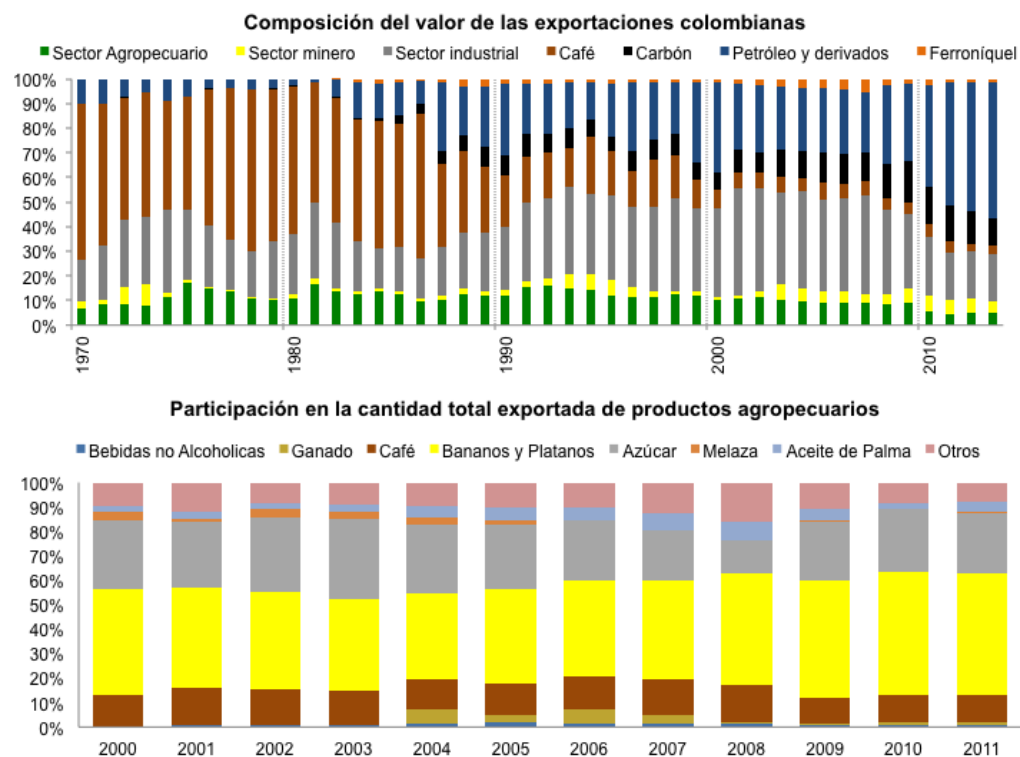
Gráfico 3. Índices de volumen del comercio mundial y de precios de las materias primas agropecuarias



Fuente: FMI – Cálculos de Asobancaria

Gráfico 4. Índices de producción y exportaciones agropecuarias

Fuente: FAO – Cálculos de Asobancaria

Gráfico 5. Composición sectorial de las exportaciones colombianas

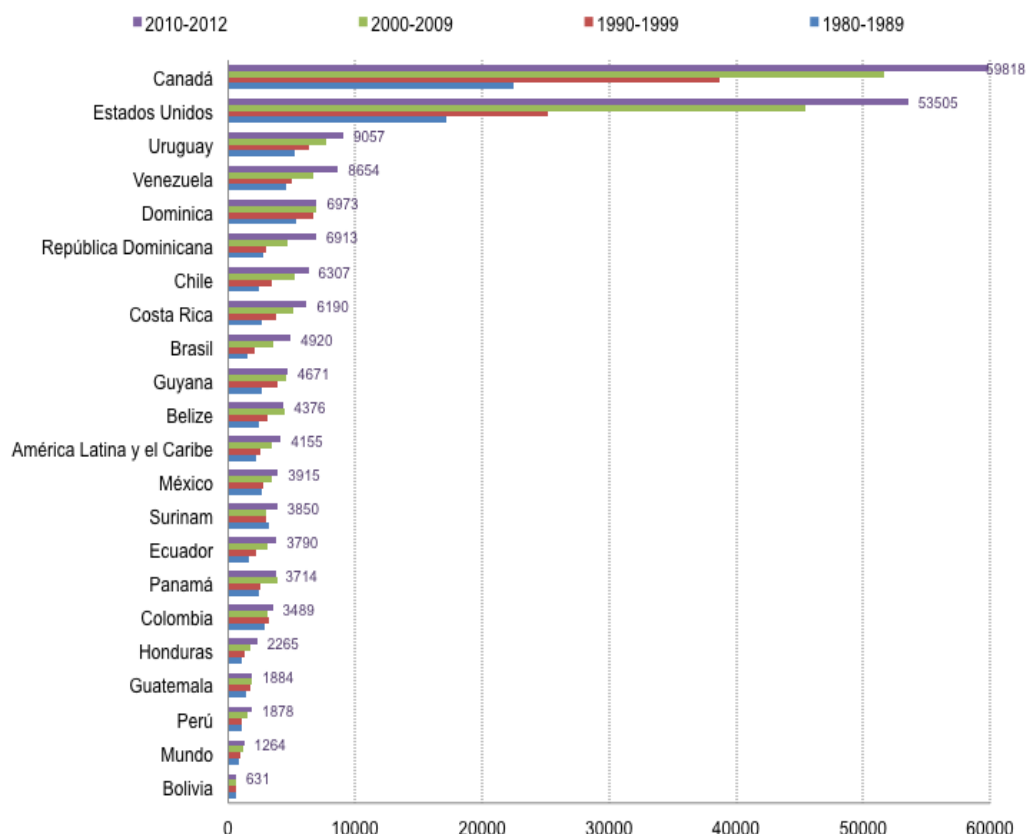
Fuente: FAO – DANE – Banco de la República – Cálculos de Asobancaria

Otros países del mundo—Nueva Zelanda, China, Vietnam e India – y algunos América Latina —Chile, Brasil y Perú— participaron en la expansión del comercio internacional de productos agrícolas (Reina et al, 2011; Perfetti, 2011). Sus exportaciones y su producción se incrementaron por encima del promedio mundial (Gráfico 4). En contraste, las de Colombia no. En un contexto internacional muy favorable, caracterizado por una ampliación del intercambio mundial y por altos precios

internacionales de estos productos, disminuyó la participación del sector en el valor de las exportaciones totales del país (Gráfico 5). Además, dentro de las ventas externas del sector la diversificación fue nula.

Ese resultado, que a primera vista constituye un acertijo, revela la baja competitividad internacional del sector agropecuario nacional. Sus altos costos de producción, debidos en buena parte a la falta de mecanización; y los elevados fletes, consecuencia de las deficiencias en la infraestructura vial, deterioran su competitividad (Gómez, 2011). Además, su productividad es muy baja comparada con los estándares internacionales (Gráfico 6). Es mucho menor, por ejemplo, que la de Estados Unidos y Canadá. En América Latina también es inferior que la de Chile, Costa Rica y Brasil, e inclusive se encuentra por debajo de la del promedio regional. Estas diferencias sugieren que la tecnología, junto con la intensidad del capital fijo, del capital humano (educación, habilidades, conocimiento y capacidades), del crédito, de la inversión en infraestructura y la capacidad de investigación de esta rama en el país están rezagadas (Parra-Pena, 2012⁴).

Gráfico 6. Productividad agrícola (Valor agregado por trabajador)



Fuente: Banco Mundial – Cálculos de Asobancaria

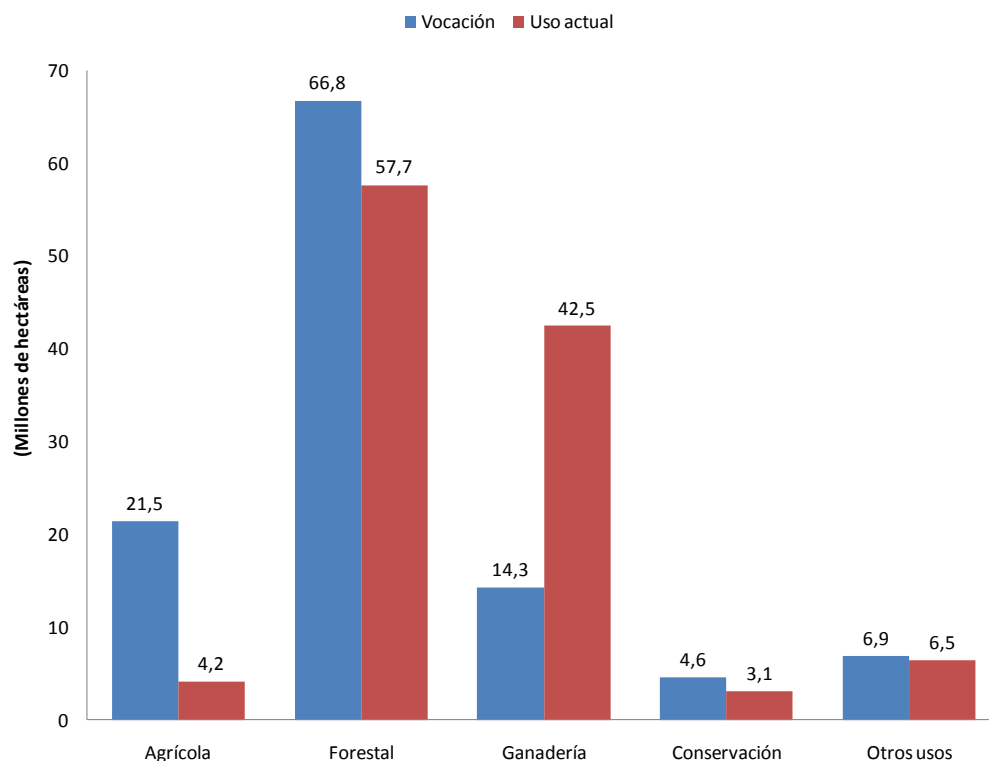
⁴Parra-Pena, RI (2012). “Productividad agrícola de Colombia: retos y temas pendientes”, CIAT Blogs. <http://dapa.ciat.cgiar.org/productividad-agricola-de-colombia-retos-y-temas-pendientes/>.

Causas del estancamiento

Varios análisis coinciden en que el lento crecimiento y la baja productividad del sector agropecuario se deben en buena parte a la poca inversión que atrae (CPC, 2010⁵, por ejemplo). Desde su punto de vista, los recursos productivos no fluyen a esta rama porque ofrece bajos retornos, poca apropiación privada de ellos y tiene problemas de financiación.

Los rendimientos de los factores en el sector agropecuario son bajos en parte por su mala calidad y baja productividad. En el caso del trabajo, la educación de los trabajadores rurales es poca, de manera que su productividad es baja, por lo cual su remuneración también. La retribución del capital humano en el sector no parece tampoco atraer a una gran cantidad de los profesionales que requiere. El escaso gasto en investigación y desarrollo que hace el país ocurre también en el sector agropecuario, lo cual dificulta aumentar la productividad de los factores que emplea (CPC, 2010; Gómez, 2011).

Gráfico 7. Vocación y uso del suelo en Colombia



Fuente: Reina et al (2011)

Es un hecho estilizado, señalado por muchos estudios, que en Colombia la tierra se asigna a la producción de los diferentes subsectores sin tener en cuenta el uso para el cual es más apropiada (Parra-Pena, 2012; Reina et al, 2011; Gómez 2011; CPC 2010).

⁵Consejo Privado de Competitividad (2010). Informe Nacional de Competitividad 2009-2010, Ruta a la Prosperidad Colectiva.

El suelo se usa en exceso en ganadería, a costa de la agricultura y el aprovechamiento forestal (Gráfico 7). La causa principal de la mala asignación de la tierra radica en que las distorsiones en la formación de los precios en el sector generan incentivos, como la baja rentabilidad de la agricultura, que favorecen su utilización como un activo para atesoramiento, el cual se mantiene dedicado a una ganadería de baja productividad. El problema de la mala asignación resulta agravado por la poca movilidad del suelo, por razones legales⁶ o por apropiaciones de individuos al margen de la ley, como consecuencia del conflicto armado, el desplazamiento, el despojo de tierra y los cultivos ilícitos.

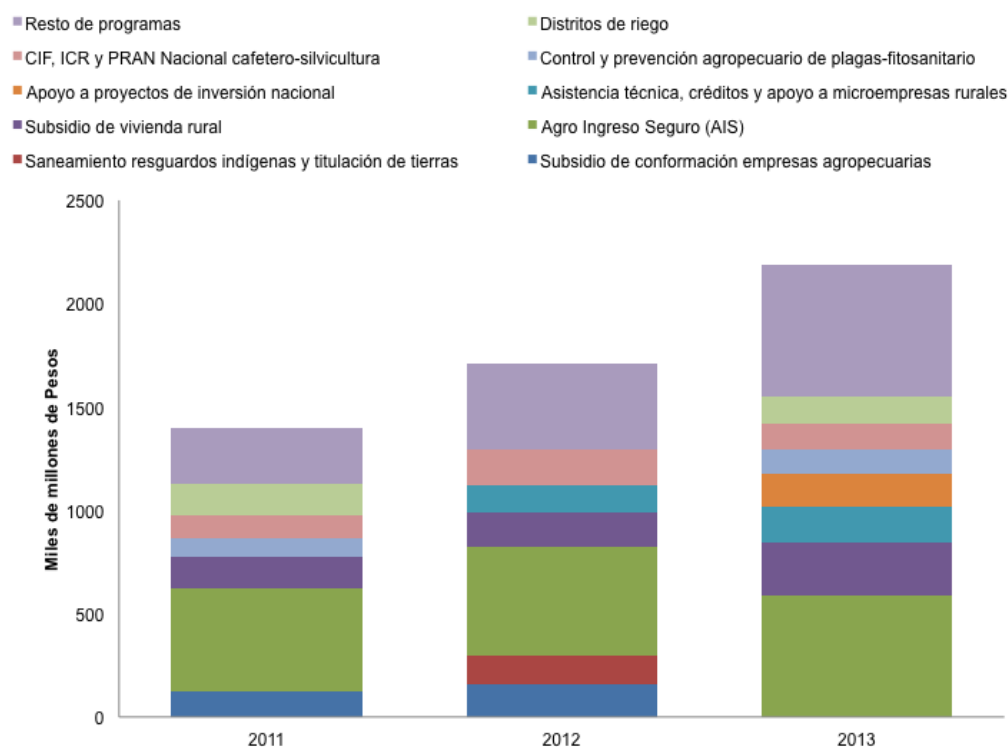
Los productores no perciben los incentivos correctos en el sector agropecuario, por una parte, por las dificultades de apropiación de los beneficios de la inversión, como consecuencia de los fenómenos asociados con la violencia política, la criminalidad y el narcotráfico. Por otra parte, por las distorsiones introducidas por las políticas sectorial y comercial. Y por último, por una asignación ineficiente de la inversión pública en el sector, que no consulta su retorno social.

Reina et al (2011) y Perfetti (2011) argumentan que la alta protección comercial –que combina instrumentos de tipo arancelario, para arancelario y restricciones administrativas–, además de reducir el bienestar del consumidor, genera una asignación ineficiente de los recursos en el sector, al beneficiar a los productos importables –trigo, arroz, maíz, azúcar, soya, sorgo, leche, pollo y cerdo– frente a los que tienen un potencial exportador. Sostienen, además, que la protección encarece esos insumos, deteriora la competitividad de las cadenas productivas que los usan y crea, por tanto, un sesgo anti exportador.

Según Reina et al (2011), en el presupuesto de inversión pública para el sector agropecuario predominan los apoyos directos, seguidos por el gasto en adecuación de tierras, desarrollo rural, otros y ciencia, tecnología e innovación (Gráfico 8). Esta composición sugiere que la provisión de bienes públicos –infraestructura física y social– en el campo, que generan economías externas para el sector, no es una prioridad de la política sectorial.

El modelo de desarrollo agropecuario de Colombia, por tanto, combina una política sectorial basada en el otorgamiento de apoyos directos (subsidios) y una estrategia comercial proteccionista (Reina, 2011; Perfetti, 2011; Gómez, 2011). Esta mezcla condujo al sector agropecuario colombiano a desaprovechar una década de expansión del comercio mundial de estos productos, que hubiera podido halar el crecimiento de esta rama, para convertirla en una “locomotora” de la economía.

⁶Según el CPC (2010), las Leyes 160 y 1152 de 1994 establecieron que ninguna persona natural o jurídica puede adquirir más de una unidad agrícola familiar (UAF). La UAF es la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal. Su extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con la tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que ayude a la formar su patrimonio. La UAF puede variar desde menos de una hectárea en áreas de policultivo intensivo hasta más de 100 hectáreas en áreas ganaderas del trópico húmedo.

Gráfico 8. Gasto público en el sector agropecuario

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Este modelo contrasta con el de otros países cuyos sectores agropecuarios lograron una internacionalización exitosa y sostenible, basada en la expansión de sus exportaciones. En esos casos, la política comercial no protege a ultranza a subsectores ineficientes. En lugar de ello, amplía el acceso a los mercados externos, por medio de la suscripción de tratados de libre comercio y la búsqueda de oportunidades para diversificar las exportaciones. Además, su política sectorial promueve la acumulación de los capitales físico, humano y social en las zonas rurales (Perfetti, 2011). Estas estrategias mejoran la competitividad y la productividad del sector agropecuario. Gracias a ello, se incrementan el empleo y los ingresos en las zonas rurales, con lo cual disminuye la pobreza y mejora la equidad.

El estancamiento del sector agropecuario nacional demanda, en consecuencia, un cambio en su modelo de desarrollo que, en primer lugar, elimine la protección y genere las condiciones para aprovechar las oportunidades que surgen en los mercados externos. En segundo lugar, que reasigne el gasto gubernamental desde el otorgamiento de subsidios hacia la provisión de bienes públicos. Y en tercer lugar, que cree un entorno institucional en las áreas rurales favorable para la acumulación de factores, el progreso tecnológico y la innovación. Un modelo como este no incorporará muchas distorsiones, permitirá que los productores perciban incentivos más favorables para el desarrollo sectorial y conducirá a asignaciones más eficientes de los recursos. Una utilización más provechosa del suelo de acuerdo con su vocación podría agenciarse también con un impuesto predial rediseñado para este fin (Gómez, 2011).

La financiación del sector agropecuario

El esquema de financiación del sector agropecuario vigente en Colombia es un vestigio de la banca de fomento, que fue establecida en la década de 1950, con el fin de otorgar crédito subsidiado redescontable, a los sectores cuyo desarrollo las autoridades consideraban prioritario, en una época en la cual el sistema financiero estaba poco desarrollado y los bancos no podían prestar a plazos largos. Los fondos de redescuento para ese propósito operaron en el Banco de la República (BR) y se alimentaron con recursos de emisión primaria e inversiones forzosas, hasta que fueron eliminados en 1991, por el desorden monetario y la inestabilidad macroeconómica que creaban. A partir de entonces se permitió a los bancos comerciales prestar a plazos largos. Gracias ello se pudo pasar de una banca con establecimientos especializados en otorgar crédito a un determinado sector, a una industria en la cual los bancos privados pueden prestarle a todos los sectores.

Para continuar suministrando una financiación preferencial al sector agropecuario, a través del redescuento fondeado con las inversiones forzosas de la banca privada, se creó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA) en 1990. El SNCA estuvo compuesto originalmente por el Fondo para la Financiación del Sector Agropecuario (Finagro) y los bancos Agrario, Cafetero y Ganadero, hasta que los dos últimos desaparecieron, al ser vendidos por el Gobierno a la banca privada. Este sistema conservó un tratamiento especial para el sector agropecuario, del cual carecen las demás ramas, que le provee crédito subsidiado mediante un fondo público para redescuento y un banco estatal con la red de oficinas más amplia en las zonas rurales del país.

En la mecánica del SNCA, Finagro obtiene los recursos para las operaciones de redescuento por medio de la emisión de los títulos de desarrollo agropecuario (TDA). La banca privada está obligada a invertir en los TDA una proporción de los depósitos captados del público⁷. El Banco Agrario (BA), que es el último banco público de primer piso, está eximido de esta obligación. Los bancos privados pueden optar por reemplazar la subscripción obligatoria de TDA por el otorgamiento de un monto equivalente de crédito al sector, a unas tasas de interés establecidas por las autoridades. En este esquema, por tanto, el costo de la financiación subsidiada del sector agropecuario en Colombia corre en gran medida por cuenta de la banca privada, a través tanto de las inversiones forzosas como mediante el crédito sustitutivo. Por último, en el esquema le corresponde al Fondo Agropecuario de Garantías –FAG– respaldar los créditos redescontados, cuando los beneficiarios no cuentan con las garantías suficientes.

El bajo costo del fondeo con TDA que obtiene Finagro, le permite redescantar a unas tasas subsidiadas, de DTF – 3,5 para pequeños productores y de DTF + 1 para los demás, el crédito otorgado al sector.

En las condiciones financieras actuales, la subscripción de los TDA tiene un alto costo de oportunidad para la banca privada. Los títulos de clase A pagan una tasa de interés

⁷ Según los datos de Finagro, el saldo de TDA era de \$7,9 billones y la cartera redescontada utilizando esos recursos de \$6,4 billones en diciembre de 2013, que equivalen a 16,5% del PIB agropecuario de ese año.

de DTF -4, mientras los de clase B una de DTF -2. Como la DTF fue 4% en promedio en el primer trimestre del presente año y la inflación fue 2,5% anual en marzo, la rentabilidad real de los TDA es nula. El costo de oportunidad de los recursos invertidos en ellos es el retorno que se obtendría por colocarlos en cartera. Con un saldo de TDA de \$7,9 billones en 2013, al colocarlo como crédito bancario a una tasa de interés de 12%, produciría un retorno de \$948 mil millones, que constituyen, por tanto, el costo de oportunidad de esos recursos. Este aporte de la banca equivale a 43% de la inversión pública directa en el sector agropecuario, que fue de \$2,2 billones el año pasado.

Ante la rentabilidad nula de las inversiones forzosas en TDA, los bancos han preferido otorgar cada vez más créditos sustitutivos de las inversiones forzosas, por los cuales pueden cobrar unas tasas de interés fijadas por las autoridades en DTF + 6% para los pequeños productores y DTF + 10 para los grandes, que les dejan un margen más alto. Por la mayor rentabilidad de las operaciones y su menor riesgo, los bancos privados tienden a prestar a los productores más grandes y el BA a especializarse en conceder crédito a los más pequeños. Para esos efectos este banco posee una ventaja frente a los demás, porque tiene una amplia red de oficinas en las zonas rurales de todos los departamentos, a través de la cual puede atenderlos más fácil que el resto de la banca.

Cuadro 1. Tasas de interés (Marzo de 2014)

Productores	DTF	Margen	Tasa fijada por las autoridades	Tasa de mercado	Tasa de crédito Informal
Pequeños	3.9%	7%	10.9%	35.4%	275%
Medianos	3.9%	10%	13.9%	13.5%	-
Grandes	3.9%	10%	13.9%	8.8%	-

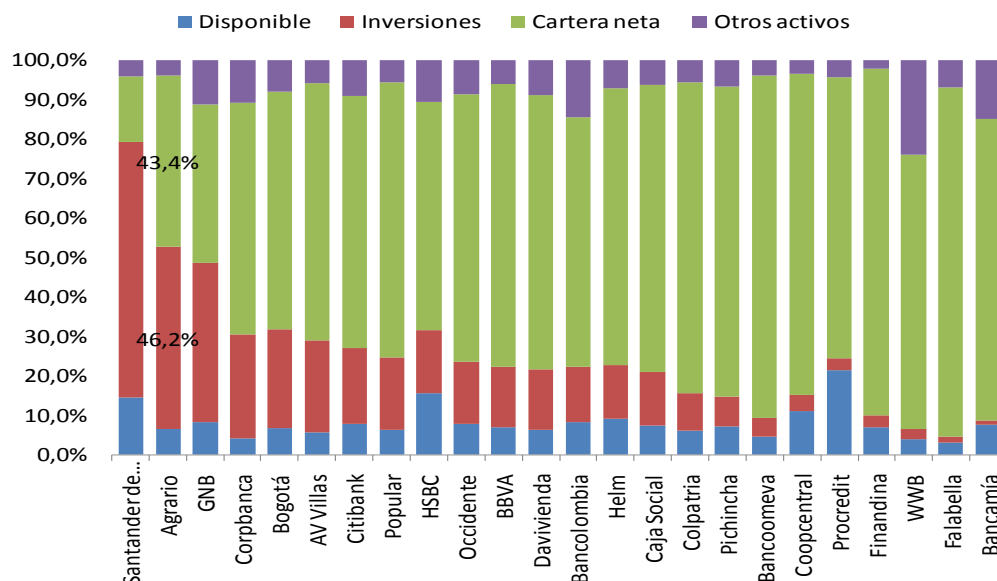
Fuente: SFC – BR – Econometría (2007)

El Cuadro 1 muestra que la tasa de interés fijada por las autoridades (DTF + margen) para los pequeños productores agropecuarios (11%), es mucho menor que la del microcrédito (que está en 35,4%). En el cuadro también se observa que la tasa establecida para los grandes productores agropecuarios (13,9%) es superior a la que cobra la banca a sus mejores clientes de crédito comercial (8,8%). Por tanto, si se eliminara la regulación de las tasas de interés, es probable que los pequeños productores del campo logaran un acceso más amplio al crédito formal, a un menor costo que en el mercado informal, el cual puede aproximarse a 300%. Al mismo tiempo, se abarataría el crédito para los grandes productores agropecuarios. Por último, se removería el sesgo de la banca formal en contra del crédito a los pequeños productores y en favor de los grandes. Una prueba de ello es lo que ocurrió con el microcrédito desde que se flexibilizó el cálculo de la tasa del interés bancario corriente y de la de usura que le corresponde, al comienzo del gobierno del presidente Santos. Esa medida permitió que los intermediarios formales puedan cobrar mayores tasas por esa modalidad de crédito. El efecto fue no solo el incremento en el número de microempresarios con crédito bancario, sino que también las tasa de interés a la que se les presta (35,4%) está muy por debajo de la de usura para el microcrédito (51,2%). Por cuenta de esas normas hay 3 bancos especializados en microcrédito, los bancos comerciales más tradicionales incursionaron en el segmento y 1,8 millones de microempresarios a los que antes no se les prestaba accedieron al crédito.

La facilidad para el BA de utilizar el redescuento de Finagro le permite fondearse con estos recursos baratos para otorgar crédito a los pequeños productores, a las tasas

determinadas por las autoridades. Como la rentabilidad de estas operaciones es baja y el riesgo alto, es razonable que las fondee mediante redescuento y que conceda una alta proporción de su cartera (cerca de 50%) como microcrédito. Por eso este banco concentra la mayor parte (68%) del total del saldo de esta modalidad prestado el sistema bancario. El crédito otorgado por el BA al sector agropecuario cubre 43% de su activo, mientras que 46% de él son inversiones financieras, por un valor de \$8,9 billones. Esto pone en evidencia que los problemas asociados al crédito agropecuario no se originan en la falta de liquidez.

Gráfico 9. Composición de los activos de la banca

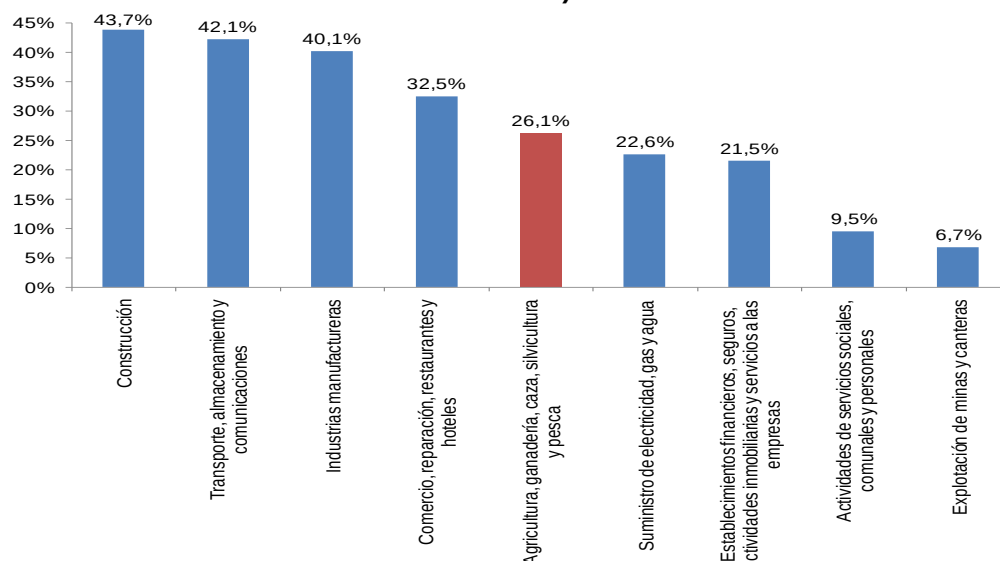


Fuente: SFC – Cálculos de Asobancaria

Es difícil precisar el saldo exacto del crédito otorgado a cada uno de los sectores por la banca. Sin embargo, su valor se puede aproximar extrapolando la composición sectorial del crédito comercial concedido a los cinco mil mayores deudores de esa modalidad, cuya deuda representa el 74% del total de ese segmento. Al crédito comercial concedido al sector agropecuario, estimado de esa manera, se le adicionó la cartera de microcrédito del BA, que se coloca en su gran mayoría entre pequeños productores agropecuarios. Los resultados se presentan en el Gráfico 10, en el cual se observa que el sector agropecuario ha recibido un monto de crédito relativamente bajo como proporción del valor que genera (26%), en comparación con otros sectores, como la construcción, el transporte y las comunicaciones y la industria, cuya deuda supera el 40% del producto que crean.

La baja proporción del crédito otorgado al sector agropecuario sugiere, en primer lugar, que el SNCA no es eficaz. En segundo lugar, que si se removieran las distorsiones que mantiene –los toques a las tasas de interés y las inversiones forzosas– la banca privada podría atender de manera eficiente a este sector, contribuyendo a profundizar el crédito y a ampliar el acceso a los pequeños productores y a la población rural, a unas tasas de interés mucho menores que las del mercado informal. Y tercero, que con la mayor oferta de crédito formal, el sector podría lograr una tasa de inversión más alta, que elevaría su crecimiento potencial, su productividad y las remuneraciones que estaría en capacidad de pagar a los factores productivos que emplea. Con ello mejoraría su competitividad y las condiciones de vida en las áreas rurales.

Gráfico 10. Crédito comercial otorgado a los diferentes sectores (% del PIB sectorial)



Fuente: SFC – DANE – Cálculos de Asobancaria

Por otra parte, los apoyos gubernamentales dirigidos por las autoridades, de manera discrecional y periódica, a aliviar una mala situación financiera de los pequeños productores agropecuarios⁸, estimulan una cultura de incumplimiento de las obligaciones con un acentuado riesgo moral. Esa inclinación creó una aversión entre los intermediarios formales a suministrar préstamos de bajo monto al sector, por su alto riesgo de crédito. El recurso frecuente a esos apoyos desincentiva entre los productores agropecuarios la utilización de los instrumentos provistos por los mercados, como los seguros y las coberturas, para enfrentar las eventualidades de la actividad económica en el sector, por los riesgos fitosanitarios, climáticos, de enfermedades y plagas, o inclusive las volatilidades de los precios, la tasa de cambio o las de interés.

Por estos motivos, conviene pensar en la conveniencia de mantener ese esquema de financiación ineficiente para el sector agropecuario. Quizá llegó el momento de permitir que la asignación del crédito a esta rama se haga a través del mercado y a unas tasas de interés que se determinen con libertad, para cubrir los riesgos del sector. Estos son altos debido a los cambios climatológicos, las enfermedades biológicas y las fluctuaciones de los precios que lo afectan. Un esquema que deje operar al mercado garantiza que los recursos fluyan de acuerdo con la demanda. Para que esto ocurra a unas tasas de interés comparables a las que se cobra a otros sectores, es necesario disminuir los riesgos inherentes a la actividad en esta rama, con el fin de reducir su alto riesgo de crédito. Una forma de hacerlo es incentivar a las compañías de seguros para que cubran los eventos más frecuentes del riesgo en el agro (Estrada et al, 2011⁹). También se puede promover la utilización de los instrumentos de cobertura y derivados que provee el mercado de capitales. La utilización de seguros y coberturas ayudan a

⁸ Un ejemplo de ellos son el Programa Nacional de Reactivación Agropecuario (PRAN) y el Fondo Nacional de Solidaridad Agropecuaria (FONSA).

⁹ Fernández, D, Piñeros, J y Estrada, D, Financiamiento del sector agropecuario: situación y perspectivas, Temas de Estabilidad Financiera # 59, Banco de la República, Septiembre de 2011

gestionar los riesgos con los instrumentos del mercado, para que no tenga que asumírselos el Estado. La ley de garantías mobiliarias, al ampliar la gama de activos que se pueden ofrecer para respaldar los préstamos, es un gran avance que servirá para profundizar el crédito agropecuario.

El cambio del esquema no implica necesariamente la eliminación de las instituciones estatales a través de las cuales operó. El BA puede competir con los demás en la colocación de crédito a tasas de interés de mercado. Su fondeo debe también hacerse a través del mercado, mediante los depósitos. Con la extensión de los corresponsales bancarios a todos los municipios del país, incluyendo las veredas y los corregimientos, la banca comercial está en capacidad de extender su cobertura a la población rural, para competir con el BA. A la fecha hay 50.000 corresponsales bancarios. Para estimular su extensión y permitir que puedan brindar una mayor cantidad de servicios bancarios, es importante ajustar la regulación que los cobija.

En el debate sobre un nuevo esquema de financiación para el sector agropecuario debe estudiarse la conveniencia de que Finagro se fondee con inversiones forzosas. De modo alternativo puede plantearse que lo haga más bien captando recursos del mercado de capitales en competencia con otros demandantes, a través de instrumentos como los bonos y los fondos de inversión de capital privado.

Por el importante papel que desempeñan las garantías para respaldar los préstamos y facilitar la expansión del crédito a los pequeños productores, sería conveniente mantener el FAG, para que cumpla la función de otorgarlas a los demandantes que a juicio de los establecimientos de crédito no las posean. Las garantías provistas por el Fondo Nacional de Garantías, por ejemplo, han sido claves para la profundización del microcrédito y el crecimiento del financiamiento de la vivienda de interés social.

De manera complementaria, se debe promover el desarrollo y la utilización de instrumentos del mercado de capitales, que están en capacidad de fondear la inversión de largo plazo en el sector.

Consideraciones finales

El estancamiento del sector agropecuario colombiano en la última década y su incapacidad para internacionalizarse de una manera sostenible en ese período, cuando los mercados internacionales de esos productos estuvieron en un auge prolongado, cuestionan su modelo de desarrollo. Este combinó una política sectorial basada en el otorgamiento de apoyos directos (subsidios), una estrategia comercial con alta protección a los bienes importables y un sistema de financiación basado en el crédito de fomento y en la represión financiera sobre la banca privada.

La asignación ineficiente de los recursos públicos a subsidios y otros apoyos directos disminuyó los fondos para proveer bienes públicos generadores de economías externas para la actividad agropecuaria y la población rural, como la infraestructura física (distritos de riego y vías de comunicación) y social (instituciones educativas y hospitalarias). La protección sesgó la asignación de los factores en favor de la producción de bienes poco competitivos e impidió que la competencia internacional acelerara el progreso tecnológico y la productividad del sector. Las inversiones forzosas, las tasas de interés fijadas por las autoridades y los alivios a los pequeños productores con dificultades financieras, concentraron el crédito formal en los grandes

productores y generaron un racionamiento de él hacia los pequeños, que tuvieron que buscarlo en el costoso mercado informal.

El modelo no solo fracasó en el propósito de convertir al sector en un motor de crecimiento de la economía, sino que además no satisfizo las expectativas de mejora de las condiciones de vida de la población rural. Las distorsiones que introdujo en el sector agropecuario y en los mercados financieros, condujeron a una asignación ineficiente de los recursos, que lesionó su productividad y su competitividad en los mercados internacionales e inclusive en el doméstico.

Por estas razones urge replantear el modelo de desarrollo del sector agropecuario. El nuevo no debe mantener las distorsiones del anterior, ni la represión financiera. Por el contrario, debe crear en las zonas rurales un entorno institucional en el cual surjan incentivos para que la libre iniciativa privada encuentre rentable invertir en la actividad agropecuaria. De tal manera, una asignación libre de los recursos en esta rama debe apurar el progreso tecnológico y la innovación, acelerar la acumulación de los factores productivos y elevar su productividad, para que con base en ella se pueda aumentar su remuneración y mejorar las condiciones de vida de la población rural. Sobre estas premisas, el nuevo modelo debe conducir a la inserción sostenible del sector agropecuario en los mercados externos, con base en la expansión y diversificación de sus exportaciones.

Para plantear un nuevo modelo, el Gobierno Nacional integró una Misión Rural. Es urgente que en su interior se abra un espacio especial para el análisis de la financiación de la banca privada al sector. El costo de oportunidad de ésta, estimado por lo que produciría el saldo de sus inversiones forzadas en TDA (\$7,9 billones), colocado como crédito a una tasa de interés de 12%, bordea los \$948 mil millones, equivalentes al 43% de la inversión pública en esta rama el año pasado.

Colombia. Principales Indicadores Macroeconómicos

	2010	2011	2012					2013					2014
			T1	T2	T3	T4	Total	T1	T2	T3	T4	Proy.	Proy.
PIB Nominal (COP MM)	544,9	621,6	163	167	165	169	665	170,4	176,7	177,6	179,3	704,0	753,3
PIB Nominal (USD B)	285	328	88	93	92	94	366	95,4	93,5	93,1	94,0	376,1	419,2
Crecimiento Real													
PIB real (% Var. Interanual)	4,0	6,6	5,4	4,7	2,8	3,1	4,0	2,6	3,9	5,1	5,2	4,2	4,6
Precios													
Inflación (IPC, % Var. Interanual)	3,2	3,7	3,4	3,2	3,1	2,4	2,4	1,9	2,2	2,3	1,9	1,9	2,7
Inflación básica (% Var. Interanual)	3,2	3,9	3,8	3,6	3,7	3,2	3,2	2,8	2,8	2,8	2,7	2,6	3,0
Tipo de cambio (COP/USD fin de periodo)	1914	1943	1792	1785	1801	1768	1768	1832	1929	1915	1927	1925	1960
Tipo de cambio (Var. % interanual)	-6,4	1,5	(4,7)	0,2	-6,0	-9,0	-9,0	2,2	8,1	6,3	9,0	9,0	1,8
Sector Externo													
Cuenta corriente (% del PIB)	-1,8	-3,0	-1,8	-3,4	-4,0	-3,6	-3,3	-3,2	-2,8	...	...	-2,9	...
Cuenta corriente (USD mmM)	-5,0	-9,4	-1,7	-3,4	-3,7	-3,3	-12,1	-3,2	-2,5	-3,6	...	-12,5	...
Balanza comercial (USD mmM)	2,1	6,2	2,7	1,3	0,7	1,5	5,2	0,8	1,4	0,2	...	...	...
Exportaciones F.O.B. (USD mmM)	39,5	56,7	15,4	15,1	14,4	15,1	60,0	14,0	14,9	14,3	...	...	...
Importaciones F.O.B. (USD mmM)	37,3	50,5	12,7	13,8	13,7	13,6	54,6	13,2	13,6	14,1	...	...	...
Servicios (neto)	-3,6	-4,6	-1,1	-1,4	-1,5	-1,4	-5,5	-1,2	-1,3	-1,4	...	...	...
Renta de los factores	-12,0	-16,0	-4,0	-4,1	-3,8	-4,4	-15,9	-3,6	-3,8	-3,6	...	...	...
Transferencias corrientes (neto)	4,5	4,9	1,1	1,2	1,1	1,2	4,6	1,0	1,2	1,2	...	...	...
Inversión extranjera directa (USD mmM)	6,8	13,4	3,5	4,3	3,9	4,1	15,8	5,1	6,7	10,4	...	...	...
Sector Público (acumulado)													
Bal. primario del Gobierno Central (% del PIB)	-1,1	-0,1	0,9	3,6	3,9	0,2	0,2	0,8	...	2,4	...	...	...
Bal. del Gobierno Central (% del PIB)	-3,9	-2,8	0,5	2,4	1,9	-2,3	-2,3	0,4	...	0,7	...	-2,4	...
Bal. primario del SPNF (% del PIB)		0,1			...	...	1,8	1,9	...	...	...	1,9	...
Bal. del SPNF (% del PIB)	-3,1	-1,8	1,5	4,4	2,3	0,4	0,4	1,4	...	...	...	-1,0	...
Indicadores de Deuda													
Deuda externa bruta (% del PIB)	22,4	22,9	21,1	20,9	21,5	21,6	21,6	21,7	22,2	24,0	...	...	...
Pública (% del PIB)	13,7	12,9	12,1	12,1	12,2	12,7	12,7	12,4	12,3	13,6	...	...	...
Privada (% del PIB)	8,7	10,0	8,9	8,8	9,3	8,8	8,8	9,3	10,0	10,4	...	...	...
Deuda del Gobierno (% del PIB, Gob. Central)	38,4	35,4	33,9	33,2	32,9	35,3	35,3	33,3	32,3	32,4	...	33,9	...

Fuente: PIB y Crecimiento Real – DANE y Banco de la República, proyecciones Asobancaria. Sector Externo – DANE y Banco de la República, proyecciones MHCP. Sector Público y respectivas proyecciones - MHCP. Indicadores de deuda – DANE, Banco de la República, Departamento Nacional de Planeación; proyecciones DNP y MHCP.

Colombia. Estados financieros*

	feb-14 (a)	ene-14	feb-13 (b)	Var real anual entre (a) y (b)
Activo	398.928	388.500	342.816	13,7%
Disponible	25.750	24.834	21.937	14,7%
Inversiones	77.942	75.617	67.827	12,3%
Cartera Neta	256.262	253.127	223.291	12,2%
Consumo Bruta	74.520	74.098	66.965	8,8%
Comercial Bruta	160.125	157.863	140.163	11,7%
Vivienda Bruta	25.366	24.873	19.744	25,6%
Microcrédito Bruta	7.865	7.862	6.801	13,0%
Provisiones**	11.615	11.569	10.383	9,3%
Consumo	4.597	4.618	4.332	3,7%
Comercial	5.926	5.883	5.208	11,2%
Vivienda	540	529	470	12,2%
Microcrédito	552	539	372	44,9%
Otros	38.975	34.923	29.761	28,0%
Pasivo	344.416	334.160	294.319	14,4%
Depósitos y Exigibilidades	266.314	257.792	226.383	15,0%
Cuentas de Ahorro	136.421	130.585	111.827	19,2%
CDT	77.978	76.568	71.695	6,3%
Cuentas Corrientes	44.396	43.063	36.125	20,1%
Otros	7.518	7.576	6.737	9,1%
Otros pasivos	78.103	76.368	67.936	12,4%
Patrimonio	54.512	54.340	48.498	9,9%
Ganancia/Pérdida del ejercicio	993	422	1.319	-26,5%
Ingresos por intereses	4.763	2.401	4.659	-0,1%
Gastos por intereses	1.612	821	1.761	-10,5%
Margen neto de Intereses	3.148	1.578	2.895	6,3%
Ingresos netos diferentes de Intereses	1.411	593	1.919	-28,2%
Margen Financiero Bruto	4.558	2.171	4.814	-7,5%
Costos Administrativos	2.057	994	2.038	-1,3%
Provisiones Netas de Recuperación	697	352	664	2,5%
Margen Operacional	1.805	825	2.112	-16,5%
Indicadores				Variación (a) - (b)
Indicador de calidad de cartera	2,97	2,91	2,97	0,00
Consumo	4,64	4,49	4,87	-0,23
Comercial	2,15	2,12	2,03	0,12
Vivienda	2,04	2,07	2,41	-0,37
Microcrédito	6,86	6,67	5,24	1,62
Cubrimiento**	150,22	154,22	151,37	-1,15
Consumo	132,94	138,84	127,32	5,63
Comercial	172,30	175,71	186,97	-14,67
Vivienda	104,47	102,65	99,60	4,87
Microcrédito	102,34	102,84	99,51	2,83
ROA	1,65%	1,73%	2,16%	-0,5%
ROE	12,17%	12,75%	15,50%	-3,3%
Solvencia	n.a.	14,44%	17,33%	n.a.

1/ Calculado como la diferencia entre ingresos y gastos por intereses menos Prima amortizada de cartera - cuenta PUC 510406

2/ Indicador de calidad de cartera en mora = Cartera Vencida /Cartera Bruta.

*Datos mensuales a febrero de 2014 del sistema bancario. Cifras en miles de millones de pesos. Fuentes y cálculos Asobancaria.

** No se incluyen otras provisiones. El cálculo del cubrimiento tampoco contempla las otras provisiones.