

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

88113

**LA POLÍTICA FINANCIERA Y DE CRÉDITO DEL BANCO AGRARIO 1999 –
2005**

Elaboró: Alvaro U. Bueno
Jefferson Pinzón H.
Fecha: 21 de Julio de 2005
Ubicación: SCGES48/D/JEFFDES/S. Financiero/Banagrario
Revisión # 1: Alvaro Bueno
Fecha de la revisión: 28 de octubre de 2005
Revisión # 2: Jefferson Pinzón H.
Fecha: 24 de Noviembre de 2005
Revisión # 3: José Antonio Botero G.
Fecha de la revisión: 10 Enero de 2006
Revisión # 4: José Antonio Botero G.
Fecha de la revisión: 23 de Enero de 2006
Revisión # 5: Carlos Alberto Rodríguez
Fecha de la revisión: 2 de febrero de 2006
Revisión # 6: Edgar Gerlein.
Fecha de la revisión: 20 de febrero de 2006
Revisión # 7
Álvaro Bueno
Jefferson Pinzón
Fecha de la revisión: 23 de marzo de 2006

INTRODUCCIÓN

EL Banco Agrario de Colombia se constituyó como el principal agente gubernativo de banca de primer piso para el apoyo de las actividades del sector rural en Colombia. Este hecho se consolida en el Plan Nacional de Desarrollo 2003 –2006 “Hacia un Estado Comunitario”, donde se plantea una sola ventanilla de primer piso para la banca pública, a cargo del Banco Agrario y se promueve la liquidación y/o privatización del resto de entidades bancarias en poder del Estado.

En los últimos dos años el Estado inició las liquidaciones del Banco Cafetero, Banco del Estado y vendió el Banco Granahorrar, lo que dejó al Banco Agrario como el Principal agente del Estado en la colocación de recursos de primer piso en el ámbito financiero Colombiano.

Al mismo tiempo, a raíz de la liquidación del Banco Cafetero, se creó el Granbanco-Bancafé con el fin de librarlo de los pasivos no productivos del anterior banco y hacerlo atractivo al sector privado y aunque no esté explícitamente establecido en el actual Plan Nacional de Desarrollo, se dice que esta nueva entidad dará apoyo a las Mipymes.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Este trabajo va encaminado a evaluar el desempeño financiero su y crediticio del Banco Agrario, en especial en el sector rural, desde su creación en 1999 hasta julio de 2005, para verificar si se ha producido un incremento en sus actividades crediticias y en su portafolio de inversiones, como fuente directa del apalancamiento del banco para todas sus operaciones.

1. ANTECEDENTES

1.1 EVOLUCIÓN BANCO AGRARIO DE COLOMBIA 1999 –2004

El Banco Agrario de Colombia S.A. es una entidad financiera estatal creada con el objetivo de prestar servicios bancarios en el sector rural, financiar oportunamente las actividades agrícolas, pecuarias, forestales y agroindustriales, y atender las necesidades financieras de los entes territoriales.

Es una Sociedad Anónima con régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado, que funciona en todo el territorio nacional y desarrolla operaciones propias de un establecimiento bancario comercial. Está vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Decreto 1127 del 29 de junio de 1999)

Uno de sus objetivos es brindar seguridad a los depósitos confiados por la comunidad, incluyendo los manejados por los entes territoriales y apoyar, mediante financiación, el desarrollo de todas las regiones ligadas al campo.

El Banco Agrario de Colombia S.A. surge de la evolución de la Sociedad Financiera Leasing Colvalores S.A, denominado Banco de Desarrollo Empresarial S.A., que luego cambió su razón social por la de Banco Agrario de Colombia S.A.

El 27 de junio de 1999, la Caja Agraria en Liquidación y el Banco Agrario, suscribieron un contrato de cesión de activos, pasivos, contratos, inversiones y establecimientos de comercio, el cual fue modificado el 19 de noviembre de 1999 y comprendió activos por \$1.343.779 millones y pasivos por \$2.579.575 millones, generando como resultado del contrato una Cuenta por Cobrar de \$1.235.796 millones, la cual fue asumida por la Nación.

A partir de dicha fecha, se ha venido trabajando bajo el esquema de banco comercial de naturaleza pública dirigido a satisfacer las necesidades financieras y de crédito del sector agropecuario del país.

No más del 30% de sus operaciones de crédito están dirigidas al financiamiento de entidades territoriales y de actividades distintas de las mencionadas, siempre que lo autorice

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

la Junta Directiva, con la presencia y el voto favorable de los ministros de Agricultura, de Hacienda y del director de FOGAFIN, o sus delegados.

1.2 PLAN ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS

El Banco Agrario de Colombia tiene como objetivos estratégicos los siguientes:

- Constituir una herramienta efectiva de la política de fomento agropecuario, manteniendo competitividad como banco y asegurando sus sostenibilidad.
- Desarrollar capacidad competitiva en banca agropecuaria y rural
- Diseñar y poner en ejecución procesos y procedimientos para operar a bajo costo, con un alto nivel de productividad y eficiencia.
- Alcanzar un alto nivel de calidad y satisfacción al usuario en la prestación de servicios bancarios.
- Trabajar bajo estrictos principios de transparencia, economía, eficiencia y eficacia
- Propender por un alto nivel de autocontrol interno en todas las funciones administrativas y operativas.

Los objetivos se establecieron de acuerdo con el rol de fomento asignado, tanto en actividades del sector rural como en el desarrollo de servicios bancarios y en el rol comercial que debe desempeñar:

- Propender por la institucionalización de la intermediación financiera en el otorgamiento de crédito a las actividades agropecuarias.
- Proveer financiación al sector agropecuario a través de proyectos productivos rentables y sostenibles, preferencialmente para:
 1. Actividades de producción.
 2. Proyectos de inversión.
 3. Pequeños productores, proyectos asociativos.
 4. Otras actividades del sector rural y medianos y grandes productores.
- Proveer servicios bancarios en zonas fundamentalmente agropecuarias carentes de otras instituciones financieras,
- Competir en el sector financiero apalancándose en factores diferenciadores derivados de su rol social. (Amplia red y conocimientos).
- Generar una rentabilidad adecuada para los activos del Banco que le permitan financiar el rol social y sustentar patrimonialmente el desarrollo de la institución

Las operaciones activas de crédito del Banco están sujetas a los siguientes lineamientos:

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

1. En cada operación activa de crédito estructurada y concedida bajo la modalidad de créditos sindicados, o mediante otras modalidades similares, el riesgo crediticio del Banco no puede exceder el 33% del monto de la operación respectiva. Las operaciones activas de crédito con una entidad territorial no podrán exceder el equivalente en pesos de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la aprobación de la operación, incluidos todos los saldos a su cargo.
2. En las operaciones activas de crédito garantizadas por el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), o quien haga sus veces, el riesgo crediticio del Banco no puede exceder el 20% de la operación. El monto de la operación no garantizada por el Fondo debe contar con garantías admisibles o suficientes a juicio del Banco, de acuerdo con la reglamentación que al efecto expida la Junta Directiva
3. Las operaciones activas de crédito con personas naturales o jurídicas, distintas de las operaciones comprendidas en los numerales anteriores, no pueden exceder en ningún momento del equivalente en pesos de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, al momento de aprobación de la operación, incluidos todos los saldos a su cargo. El Banco puede aceptar, como respaldo de estas operaciones, los certificados de garantía expedidos por el Fondo Agropecuario de Garantías, con un cubrimiento hasta del 80% del valor del crédito.
4. Los límites a las operaciones activas del Banco previstos en estos lineamientos no se aplican a las operaciones de Tesorería, cuyo alcance, límites y garantías son las que establezca la Junta Directiva.

Las reestructuraciones de las operaciones de crédito que efectúe el banco, se realizan de acuerdo con la reglamentación expedida por la Junta Directiva.

2. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN FINANCIERA Y DE CRÉDITO BANCARIO

2.1. LAS INVERSIONES

El Banco Agrario se ha caracterizado por mantener una política conservadora respecto a las inversiones, esto significa que, de acuerdo a los lineamientos de política general de inversiones y cuidado de valores¹, se prefiere una baja rentabilidad, frente a los riesgos que pueda asumir en el mercado.

¹ Capítulos XX y XXI de la Circular Externa 100 de 1995 expedida por la Superintendencia Bancaria.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Esto ha hecho que su portafolio de inversiones esté constituido en casi **un 90%** por títulos de renta Fija o TES, mientras que el restante **10%** se encuentra en renta variable, situación que se ha mantenido constante desde 1999. (Véase Gráfico 2.1 y 2.2)

GRÁFICO 2.1

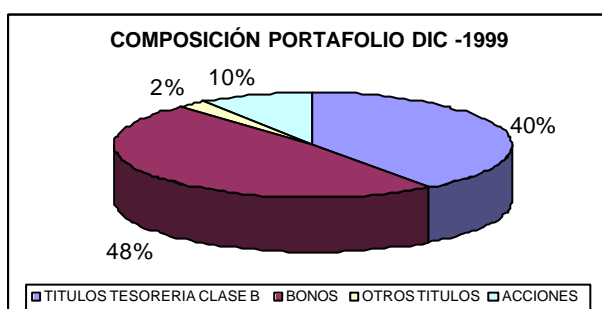
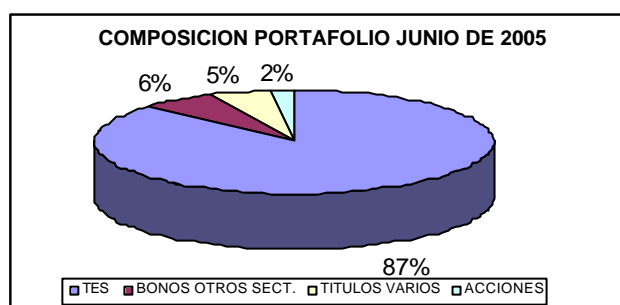


GRÁFICO 2.2



Fuente: Banco Agrario de Colombia - Tesorería

La evolución de portafolio de inversiones ha sido muy destacada durante el lapso de análisis ya que pasó de \$346.573 millones en 1999 a \$3.6 billones a junio de 2005. La tendencia observada es que en los primeros tres años, la mayor parte del portafolio la componen títulos negociables, mientras que en los años posteriores son reemplazados por títulos no negociables. En todo el periodo, los títulos disponibles para la venta participan con valores muy pequeños, los cuales no superan los \$100.000 millones². (Véase Gráfico 2.3)

No obstante lo anterior, se elaboró un modelo a partir del cual, se pudiera obtener un valor presente neto y una tasa interna de retorno, que mostrara la mejor evolución del portafolio, para el efecto se incluyó un análisis a precios corrientes de los flujos efectivos del portafolio reportado por del Banco Agrario de Colombia³, el cual, que entre otros resultados, marcó la creciente preferencia por los bonos y TES públicos, pero que también observó un comportamiento atípico en los resultados obtenidos en términos de rentabilidad observada⁴. Este análisis concluye que entre las compras y ventas absolutas registradas, hay una fuerte tendencia a que ingresen más títulos al portafolio, que las ganancias que se

² Aunque es recurrente el creciente tamaño del portafolio, es importante anotar que en cumplimiento de las políticas de riesgo implementadas para el manejo de valores, también se está sujeto a las necesidades de liquidez del gobierno, quien a través de la colocación de sus títulos, encuentra en los Banco oficiales los primeros compradores y por ende apalancadores de las finanzas públicas.

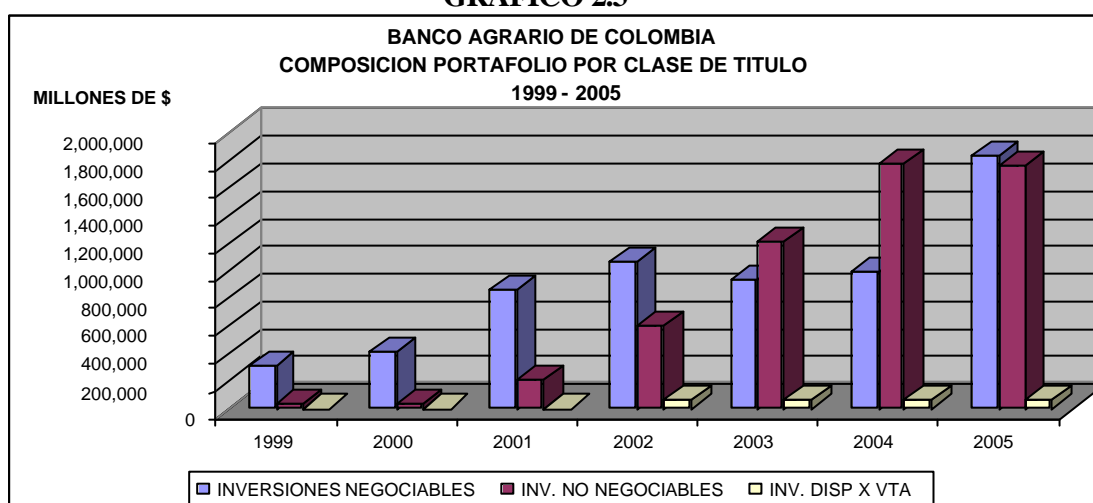
³ En el Apéndice A se explica el modelo que se formuló para el análisis efectuado al portafolio del Banco Agrario.

⁴ Realizado a través del método de suma y resta de flujos efectivos en periodos trimestrales

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

perciben por la venta de aquellos que se realizan antes de su vencimiento o que son negociables.

GRÁFICO 2.3



Fuente: Banco Agrario de Colombia - Tesorería

Este hecho redunda en que a partir de los cortes trimestrales estimados, se observe una fuerte tendencia a obtener flujos netos negativos en casi todos los periodos analizados, siendo los más significativos los trimestres de julio y septiembre de 2002, cuyos valores fueron -\$1.2 billones y -\$819 mil millones respectivamente. Véase Apéndice A

Se buscó, a través de estos flujos obtener un Valor Presente Neto descontado y una Tasa de Retorno para todo el periodo junio de 1999 a junio de 2005, y observar el comportamiento global suponiendo la realización del portafolio en ésta última fecha y una tasa de descuento correspondiente a la tasa facial del TES clase B largo plazo. Véase Apéndice A

Los resultados de este ejercicio son poco alentadores, debido a que se obtuvo una VPN negativa en este escenario de \$799 mil millones, y una TIR indeterminada a esta tasa de descuento. Sin embargo, se realizó una simulación a través de Solver⁵, para observar cuál

⁵ La configuración de la rentabilidad se da por la siguiente ecuación:

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

sería la TIR que se obtendría para llevar a valor neutro el VPN, en este escenario se obtuvo una TIR negativa del -2.2%.

Esto significa que, de acuerdo a las estimaciones realizadas por este modelo el valor actual del portafolio se ha menospreciado en \$799.099 millones, en el periodo junio de 1999 a junio de 2005, este hecho implica que la tasa de retorno obtenida como resultado del balance neto del flujo de efectivo en el periodo analizado, sea también negativo en (-2.2%). Véase Apéndice A.

2.2 CARTERA DE CRÉDITOS

El nuevo esquema con el que comienza a funcionar el Banco Agrario ha permitido mejorar la eficacia en materia crediticia, puesto que los nuevos deudores deben someterse a unas nuevas reglas que permitan al Banco por un lado, contar con garantías más reales y por otro, colocar los recursos en los sectores, que por definición deben ser objeto de su política financiera.

Es así como se ha venido consolidando la colocación de cartera al pasar de \$1.1 billones en 2001 a \$2.1 billones en julio de 2005, a un crecimiento promedio anual del 17% durante el periodo, manteniéndose una provisión cada vez menor debido a la mejora de la calidad de la cartera; la cartera vencida disminuyó de \$100.800 millones en 2001 a 89.000 millones en julio de 2005. (Véase Gráfico 2.5).

Por otro lado, se puede observar que de acuerdo a la distribución por tipo de cartera, se estima que más de la mitad de los recursos destinados para crédito corresponden a cartera comercial⁶, mientras que los demás tipos de cartera llegan en suma al 33%.

$$TIR = \left(t_d / \sum_{i=0}^N \frac{(V_i - C_i)}{1 + t_d} = 0 \right) \text{ donde: } t_d \text{ es la tasa de descuento, } V_i - C_i \text{ son las ventas}$$

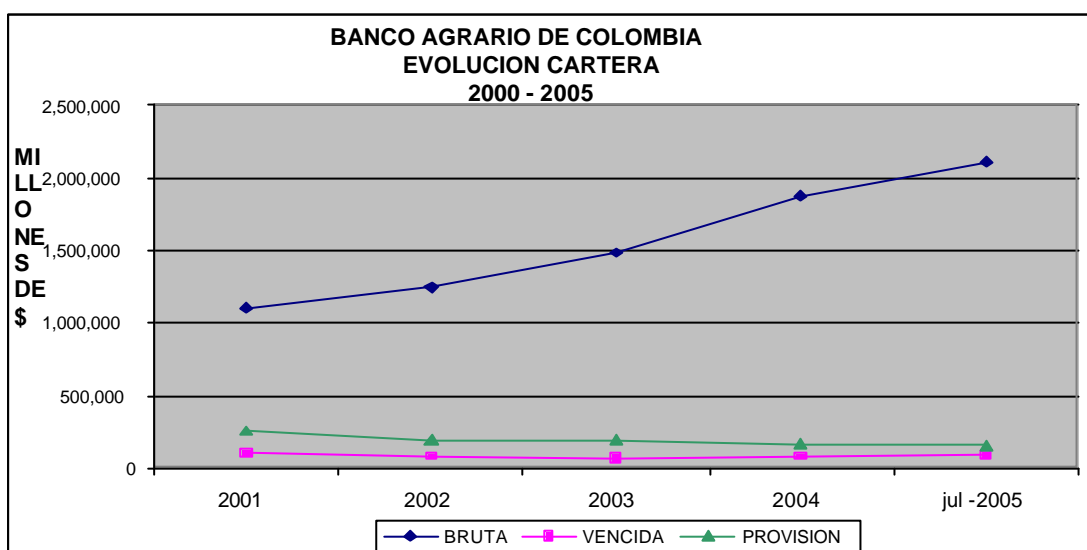
menos las compras observadas durante el periodo, cual incluye a $V_0 - C_0 = -S_0(-\text{SaldoInicial})$ el cual describe un saldo inicial con el que se constituye el portafolio y $V_N - C_N = S_f(+\text{SaldoFinal} \dots N)$ constituye el saldo final portafolio suponiendo realizarlo en la fecha de corte 31 de junio de 2005.

⁶ Para Julio de 2005, la cartera comercial se ubicó en el 67%, del total de la cartera colocada

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Cabe mencionar que la cartera de micro crédito ha venido teniendo una mayor participación en el periodo analizado, debido en gran medida al cumplimiento de las metas establecidas en el plan estratégico del banco, en especial las líneas que se han venido implementando en este segmento, con lo cual de pasa se una participación del 15.5% del total de la cartera colocada en el 2002 a una participación del 30.4% en junio de 2005. (Véase Gráfico 2.6.)

GRÁFICO 2.5



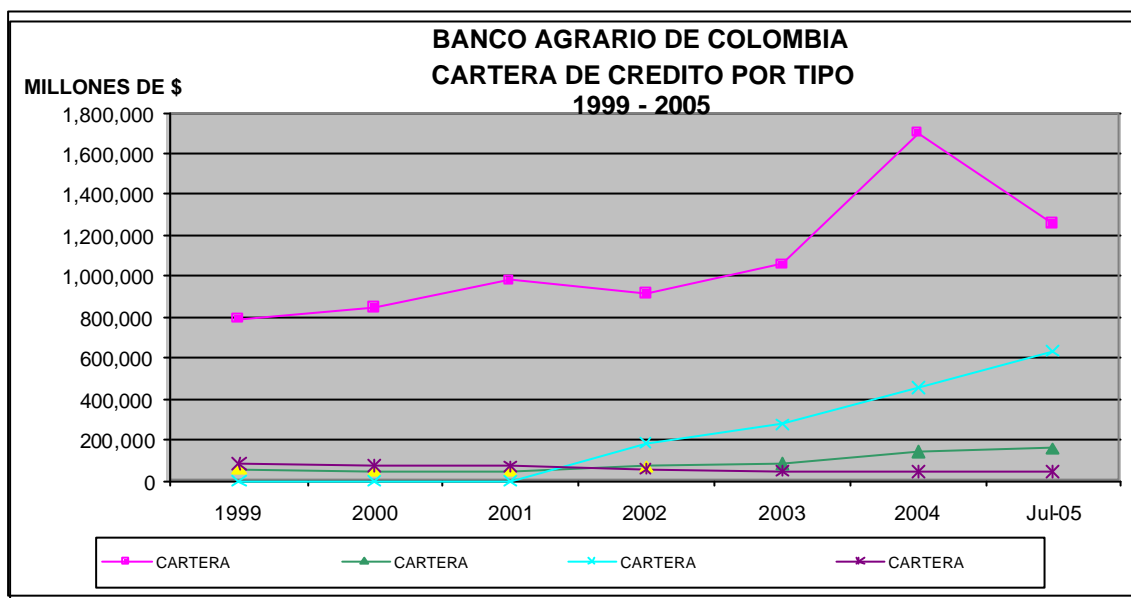
Fuente: Superbancaria 2005
Cálculos y Gráfico: DES- GPIF

En los últimos cinco años, la participación cartera de consumo y cartera hipotecaria del banco posee una muy pequeña participación (5%), resaltándose que en los dos últimos años la cartera de vivienda ha pasado de \$90.170 millones en 1999, a \$46.208 millones en julio de 2005. (Véase gráfico 2.6)

Los efectos de esta organización de cartera, han hecho por una parte, tener una mayor participación en el mercado del microcrédito y por otra, una menor participación del crédito de consumo. La disminución en cartera de vivienda corresponde a la aplicación de la política de vivienda rural, que viene trabajando el banco en conjunto con los demás programas del PND⁷, sin embargo es notable la reducción en la colocación de cartera en este segmento y su decreciente evolución en el periodo 1999 – 2005. (Véase Gráfico 2.6)

⁷ Véase informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Especial, Programa de Vivienda de Interés Social, Banco Agrario de Colombia 2000 –2004, CGR, enero 2005.

GRÁFICO 2.6

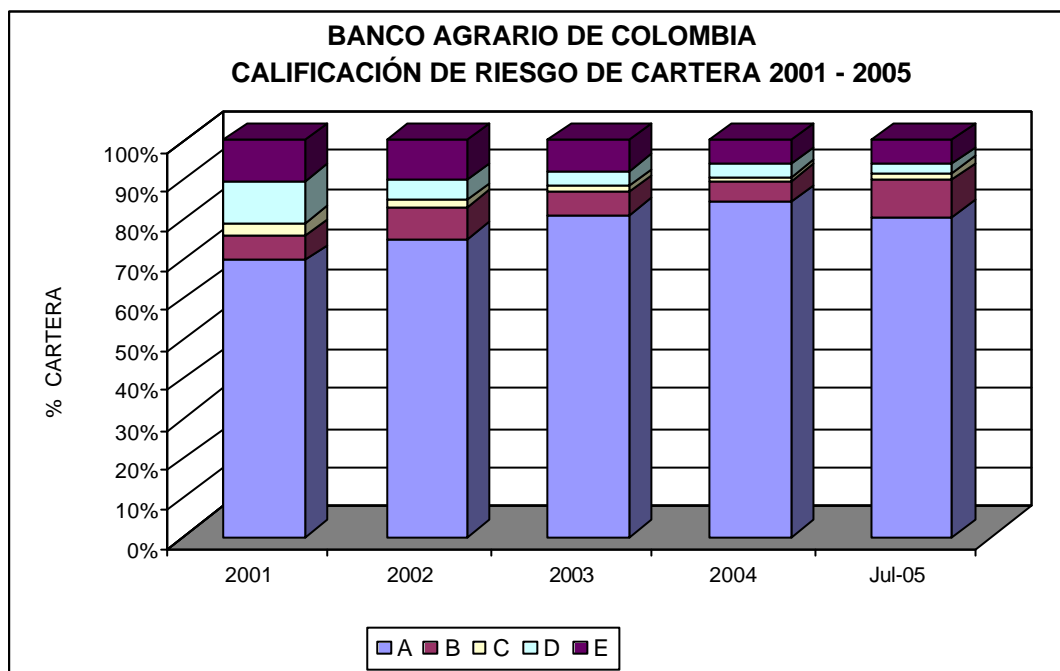


Fuente: Superbancaria 2005
Cálculos y Gráfico: DES- GPIF

Lo anterior también es explicable por la mejor calificación de la cartera en el periodo analizado. Las mejores condiciones de calificación del riesgo de cartera ratifican que a pesar de que las distribuciones por tipo, muestren un bajo porcentaje en crédito de consumo y de vivienda, se observa que la cartera está siendo bien colocada de acuerdo al nivel de riesgo encontrado en cada segmento. (Véase Gráfico 2.7)

Es notable la evolución de la calificación de riesgo en la cartera, puesto que el porcentaje de la cartera calificada en "A", ha pasado del 70% en 2001 a ser el 81% en julio de 2005, siendo el mejor año el 2004, que llegó al 85%. La cartera castigada o en calificación "E", pasó de un 10% en 2001 a 6% en julio de 2005. (Véase Gráfico 2.7). Estas cifras muestran un comportamiento aceptable en materia de riesgo de cartera y un control sobre elementos adversos o que puedan convertirse en riesgo para una recuperación cierta de estos recursos.

GRÁFICO 2.7



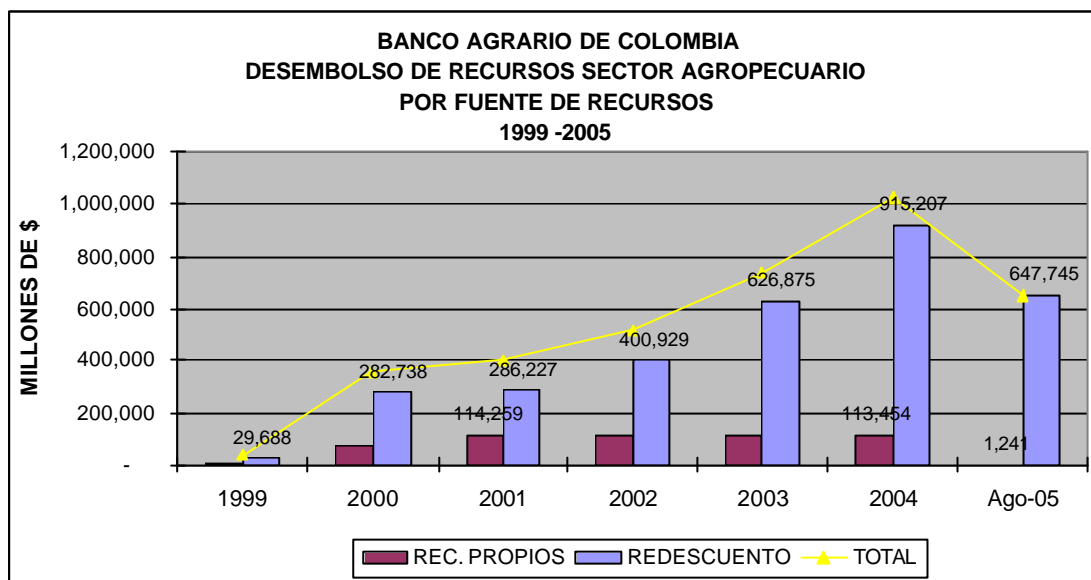
Fuente: Banco Agrario de Colombia – Estado Financieros
 Cálculos y Gráfico: DES- GPIF

Por otra parte es necesario observar la colocación de sus propios recursos al sector agropecuario, frente a la colocación de recursos de redescuento, provenientes principalmente de FINAGRO. Podemos analizar que, el nivel de recursos desembolsados ascendió de \$49.611 millones en 1999 a \$648.986 millones en agosto de 2005, de los cuales corresponden a recursos de redescuento⁸ \$647.745 millones (99.8%), mientras que la participación de por recursos propios del banco corresponde a \$1.241 millones (0.2%). En recursos propios ha permanecido en promedio en \$106 mil millones, y, el crecimiento promedio se sitúa en 14%⁹. Véase Grafico 2.8

⁸ FINAGRO es la entidad que mayores recursos colocan a través del Banco Agrario, bajo el esquema de redescuento hacia el sector agropecuario.

⁹ Aislando el efecto del crecimiento del año 1999 al 2000, cuyo crecimiento fue del 772%.

GRÁFICO 2.8

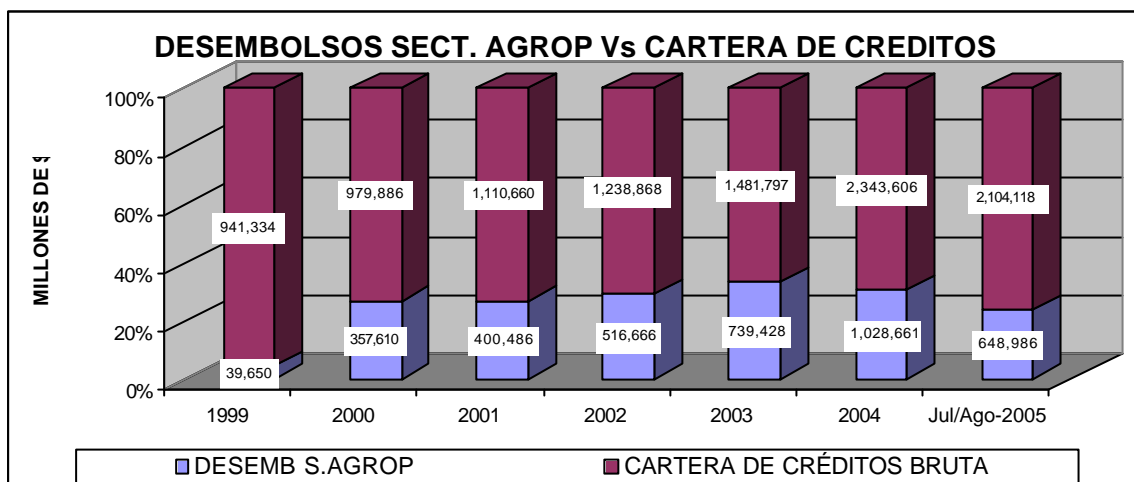


Fuente: Banco Agrario de Colombia
 Cálculos y Gráfico: DES- GPIF

Realizado un análisis de la Cartera de Créditos del banco frente a los desembolsos al sector agropecuario, se encuentra que han representado históricamente un promedio ponderado del 42%, recursos de los cuales, como se mencionó anteriormente, corresponden en más del 94% a fuentes de redescuento, y solo una mínima parte a recursos propios del Banco Agrario. Véase Gráfico 2.9

El Banco Agrario cumple con el pilar de apoyo al sector agropecuario, aunque participa con menos del 6% de sus recursos propios en términos del promedio de todo el periodo analizado, situación que a la postre demuestra que pese al buen manejo financiero y crediticio, el Banco Agrario de Colombia no apalanca con recursos propios al sector agropecuario, solo participa como entidad facilitadora de recursos de redescuento provenientes de otras entidades públicas que dan incentivos y créditos de fomento a este sector. Véase gráfico 2.9

GRÁFICO 2.9



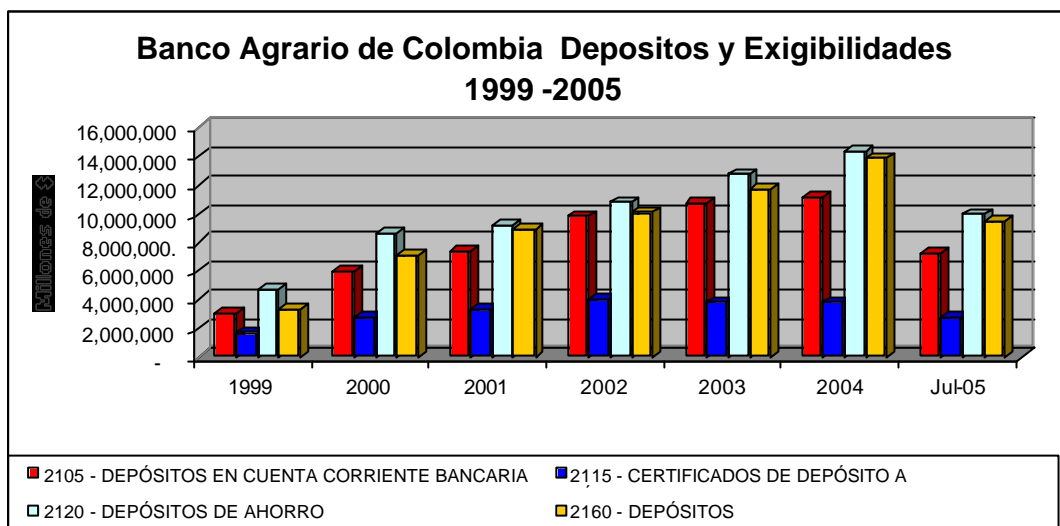
Fuente: Banco Agrario de Colombia y Superbancaria 2005
 Cálculos y Gráfico: DES- GPIF

Los regímenes actuales de política crediticia y de fomento al sector agropecuario a los cuales se atiene el Banco Agrario han venido siendo dedicados solo en una mínima parte de sus recursos ordinarios de operación en el tema de fomento del sector agrario en todas sus ramas, sin desconocer que se cumple con las normativas tanto de la alta dirección del Banco, como las impuestas por el ejecutivo dentro de la misión que le ha sido encomendada.

LAS CAPTACIONES DEL BANCO

El Banco Agrario de Colombia ha venido mejorando la situación de captaciones, puesto que desde el inicio de su operación han crecido en sus cuatro componentes: Depósitos en Cuenta Corriente, Depósitos de Ahorro, Certificados de Depósito a Término y Depósitos Especiales. De ellos el crecimiento más significativo se encuentra en Depósitos de Ahorro, el cual pasó de \$4.7 billones en diciembre 31 de 1999 a 9.9 billones en julio 31 de 2005. Así mismo es observable que la cuenta menos dinámica en el mismo periodo corresponde a Certificados de Depósito a Término, que pasó de 1.7 billones en diciembre de 1999 a \$2.8 billones en julio de 2005. Véase Gráfico 2.10

GRÁFICO 2.10



Fuente: Banco Agrario de Colombia – Estado Financieros
Cálculos y Gráfico: DES- GPIF

3. LA POLÍTICA DE CRÉDITO AGROPECUARIO

3.1 POLÍTICA DE CRÉDITO EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

A fin de enfocar el tema, relacionaremos a continuación algunos aspectos sobre el manejo de la política del sector agropecuario a partir de los años noventa, teniendo en cuenta que el sector no escapó a los profundos cambios que trajo consigo la llamada apertura económica y que para el caso significó el desmonte gradual de instrumentos de intervención, tales como controles a importaciones y precios de sustentación entre otras medidas.¹⁰

En cuanto al crédito agropecuario, la expedición de la Ley 16 de 1990 fue el paso inicial para adecuar el marco institucional a las políticas que se implementarían a lo largo de la década. Algunos de los aspectos más relevantes de esta ley son los siguientes:

- Se conforma el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario del cual hacen parte el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario FINAGRO, creado mediante la misma legislación, los bancos, los fondos ganaderos y demás entidades que tengan por objeto principal el financiamiento de actividades agropecuarias.
- Se establece el crédito de fomento agropecuario

¹⁰ Jaramillo, Carlos: Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000, p. 69

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

- Se le asigna a FINAGRO, dentro de sus actividades, administrar los créditos de redescuento para el sector agropecuario.

FINAGRO pasó a administrar el Fondo Agropecuario de Garantías, el cual se extendió a los medianos y grandes productores, aunque con una menor cobertura.

Si bien no es clara la influencia de la oferta de crédito como determinante de la crisis del sector agropecuario durante 1992, las dificultades de la Caja Agraria que conllevaron a la parálisis del crédito por parte de la entidad en 1991, influyeron negativamente.¹¹

Como parte de las medidas para hacer frente a la situación del sector, fueron expedidas las Leyes 69 y 101 de 1993; la ley 101 de 1993 conocida como Ley Agraria, establece subsidios para los créditos a los pequeños productores y promueve el financiamiento para adquisición de tierras y vivienda rural a través de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda.

Así mismo, con dicha Ley fue creado el Incentivo a la capitalización Rural, ICR, el cual consiste en un derecho expedido por FINAGRO, cuyo monto sería descontado de las obligaciones crediticias originadas en proyectos de inversión en el sector agropecuario. Su cuantía máxima se fijó en el 40% del valor de los proyectos.

La Ley 69 de 1993 estableció el Seguro Agropecuario y creó el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, administrado por FINAGRO.

El estancamiento sectorial se manifiesta en su participación en el PIB, pues mientras que en los años 80 fue del 22%, cayó al 19.8% al finalizar la década de los noventa; durante el mismo periodo el crecimiento pasó del 3.2% al 1.5%.

Así mismo, se mantiene la coexistencia de un subsector agroindustrial con el de economía campesina; el primero dedicado a la producción a gran escala, sobre todo de cultivos permanentes, y el segundo orientado hacia los cultivos transitorios (economía campesina).

3.2 EL SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO AGROPECUARIO

La creación del SNCA a través de la ya mencionada Ley 16 de 1990, se configura como el principal instrumento de política estatal cuya entidad ejecutora es FINAGRO quien a su vez se rige por las directrices de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario¹².

¹¹ Ibíd. Jaramillo, p. 93

¹² El sector agropecuario comprende explotaciones agrícolas, pecuarias, acuícolas, pesqueras y forestales.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Los recursos del crédito agropecuario, pueden ser colocados por FINAGRO mediante el redescuento, o por los intermediarios financieros con sus recursos propios. (Créditos en sustitución de inversiones obligatorias o constitutivos de cartera agropecuaria)

3.3 RECURSOS DE REDESCUENTO FINAGRO

Los recursos de redescuento colocados por FINAGRO a través de los intermediarios financieros tuvieron un crecimiento sostenido hasta el año 1995, registrando una importante caída entre 1995 y 1997 y mostrando una clara recuperación hasta el año 2000.

El análisis del comportamiento de la colocación de recursos de redescuento por parte de FINAGRO del año 2.000 al 2005 permite establecer que se mantiene la tendencia de concentración del crédito hacia otros productores, a pesar de que se ha venido incrementando la participación de los pequeños productores, superando en 2004 el 20% y en 2005 el 30%. Véase Cuadro 3.1

CUADRO 3.1
DISTRIBUCIÓN CRÉDITOS FINAGRO
POR TIPO DE PRODUCTOR

	ORDINARIO PEQ.	ORDINARIO OTROS
2000	8%	92%
2001	10%	90%
2002	21%	79%
2003	18%	82%
2004	27%	73%
2005	36%	64%

Fuente: FINAGRO. Cálculos DES GESTIÓN PUBLICA CGR

El Cuadro 3.2 muestra que la colocación de créditos de redescuento por parte de FINAGRO se dinamizó entre 2003 y 2004 después de un evidente estancamiento entre 2000 y 2002.

Las cifras a agosto de 2005, para Créditos Ordinarios ascienden a \$1.117 millones, siendo de \$1.316 millones incluyendo los Créditos sustitutivos.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

CUADRO 3.2
EVOLUCIÓN CREDITOS DE REDESCUENTO FINAGRO 2.000-2.004¹³

AÑO	ORDINARIOS		ORD + SUST	
	VALOR	VARIAC.	VALOR	VARIAC.
2000	910.2		1,184.4	
2001	928.7	2.0%	1,197.0	1.1%
2002	904.4	-2.6%	1,053.2	-12.0%
2003	1,254.6	38.7%	1,559.6	48.1%
2004	1,558.2	24.2%	1,892.1	21.3%

Fuente: FINAGRO. Cálculos DES GPIF

3.4 RECURSOS DE REDESCUENTO BANCO AGRARIO DE COLOMBIA

Desde su creación en 1999 hasta agosto de 2005, el Banco Agrario de Colombia ha colocado recursos por valor de \$3.7 billones de pesos, de los cuales \$3.2 billones corresponden a recursos de redescuento y el resto a recursos propios.

Durante el periodo analizado, el crecimiento de los créditos del Banco Agrario ha sido más rápido que el de los recursos totales de FINAGRO, como se aprecia en el cuadro 3.3; ello se explica por el hecho de que otros intermediarios financieros han perdido participación, ganando así una mayor importancia en la colocación de recursos de redescuento.

CUADRO 3.3
EVOLUCIÓN CRÉDITOS DE REDESCUENTO FINAGRO-BANCO AGRARIO
2000 – 2005

AÑO	FINAGRO ORD.		BANCO AGRARIO		PARTIC.
	VALOR	VARIAC.	VALOR	VARIAC.	
2000	910.2		282.7		31.1%
2001	928.7	2.0%	286.2	1.2%	30.8%
2002	904.4	-2.6%	400.9	40.1%	44.3%
2003	1,254.6	38.7%	626.9	56.4%	50.0%
2004	1,558.2	24.2%	915.2	46.0%	58.7%
2005 - 08	1,117.9		647.7		57.9%

Fuente: FINAGRO y Banco Agrario.
Cálculos CGR DES-GPIF

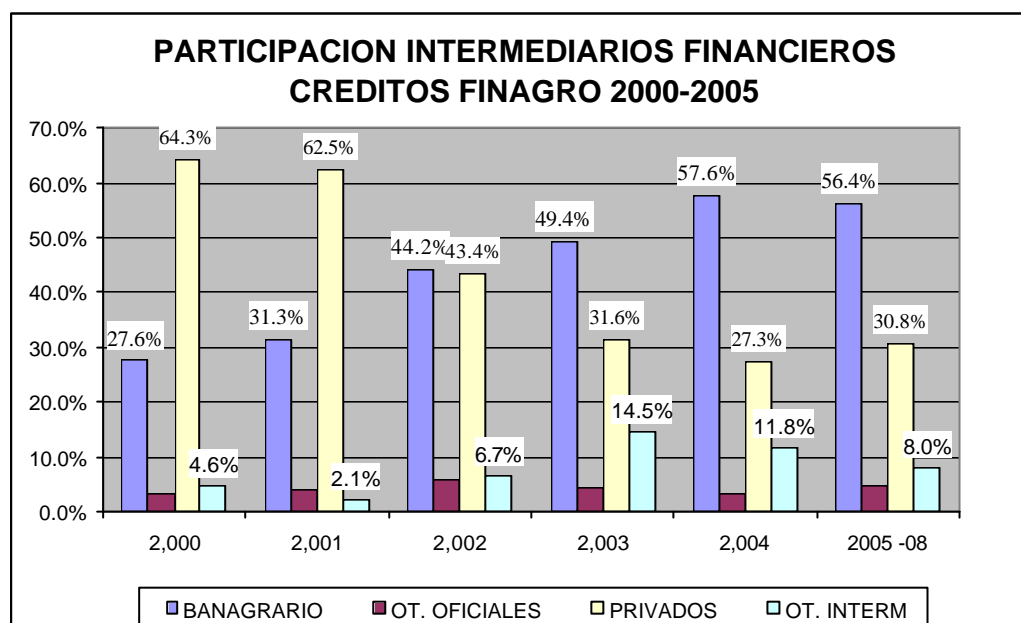
Esta situación se observa con mayor nitidez en el periodo 2003 – 2004, pues mientras FINAGRO arrojó un crecimiento de 38.7% y 24.2% respectivamente, el Banco alcanzó

¹³ Todas las cifras están expresadas en millones de pesos corrientes.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

56.4% y 46%; de igual manera mientras en 2002 el crecimiento por parte de FINAGRO fue negativo (-2.6%), el Banco creció en 40%¹⁴.

GRÁFICO 3.1



Fuente: FINAGRO y Banco Agrario de Colombia. Cálculos DES GPIF

En el Gráfico 3.1 se evidencia el comportamiento proporcional entre la pérdida de participación de la banca privada y otros intermediarios financieros, y el aumento en la misma por parte del Banco; conviene resaltar que los bancos privados en los años noventa alcanzaron a tener una participación del 70%; otro elemento que se destaca es que la participación de la banca estatal diferente al Banco Agrario es inferior al 5%.

La colocación de recursos por tipo de productor mostró una clara tendencia hacia la concentración de créditos hacia Otros Productores hasta 2003, cuando más del 60% se orientó hacia dicho grupo; a partir de 2004 se observó un cambio significativo, puesto que de un total de 915 mil millones otorgados, el 43% correspondió a los Pequeños Productores, cifra que en 2005, hasta agosto, fue del 52%. El promedio durante el periodo 1999 – 2005 fue del 37% de los créditos de redescuento para Pequeños Productores.¹⁵

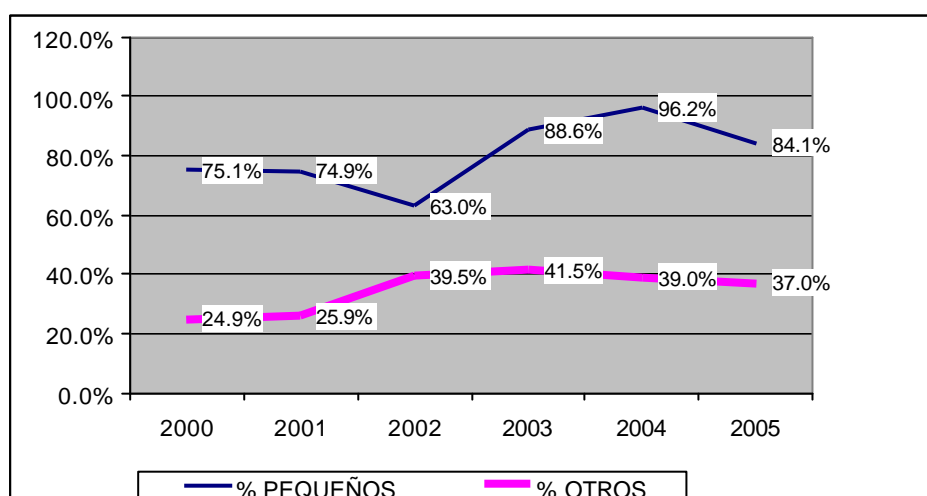
¹⁴ Las cifras incluyen únicamente nuevos créditos. No se han tenido en cuenta la refinanciación de créditos, que en el caso de FINAGRO se denominan créditos sustitutos.

¹⁵ Para efectos del crédito agropecuario, se denominan Pequeños Productores a los usuarios cuyos activos totales en 2004, no superen los \$41.6 millones; son Otros Productores aquellos que no clasifican en la definición anterior, cuyo monto máximo de crédito está dado por la capacidad de pago.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

De otra parte, es importante mencionar que el Banco Agrario es la entidad que coloca la mayor proporción de los recursos de redescuento orientados a Pequeños Productores dentro del universo de entidades que opera recursos de redescuento a través de FINAGRO; en 2004 este porcentaje ascendió al 96.2%, siendo del 84.1% para 2005, según se observa en el Gráfico 3.2.

GRÁFICO 3.2
PARTICIPACIÓN BANCO AGRARIO EN CRÉDITO DE REDESCUENTO
POR TIPO DE PRODUCTOR



Fuente: Banco Agrario de Colombia. Cálculos DES GESTIÓN PÚBLICA CGR

De allí se desprende que los recursos de redescuento para el sector agropecuario, colocados por el sector privado y otros intermediarios, se han orientado hacia el sector de Otros Productores.

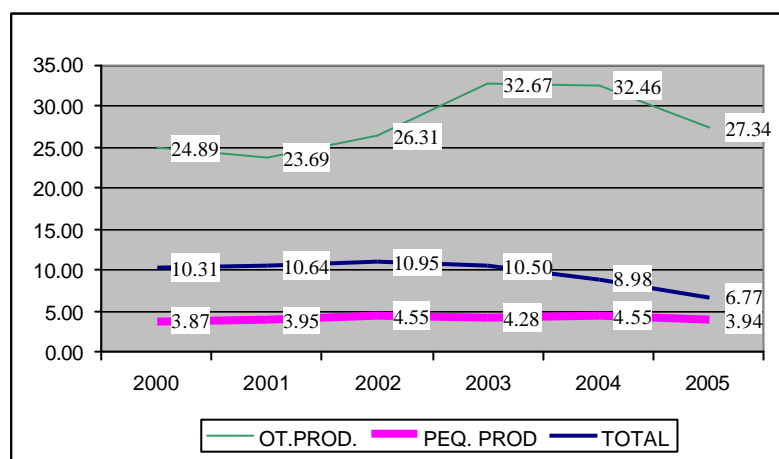
El Banco ha desembolsado hasta agosto de 2005 un total de 348.959 créditos de redescuento, de los cuales el 81% (282.649), corresponden a Pequeños Productores, mientras que el restante 19% a Otros productores (66310). En cuanto a distribución por volumen de recursos el total ascendió a \$3.2 billones, de los cuales \$1.2 correspondió a pequeños productores (37.5%), a Otros Productores se asignaron \$1.9 billones (62.5%).

Lo anterior demuestra que no existe coherencia entre el número de créditos con el volumen de recursos asignados a cada grupo de beneficiarios, ya que por cada crédito para Otros Productores, se entregan a Pequeños Productores aproximadamente cuatro, mientras que en volumen de recursos por cada peso entregado a Pequeños Productores, se otorgó \$1.57 a Otros productores.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

A pesar que se viene dando un importante incremento en cuanto al número de beneficiarios, lo mismo que en el volumen de recursos si se tiene en cuenta que los desembolsos en 2000 fueron de \$282.738 millones, frente a \$915.207 en 2.004, la mayor cobertura en número de usuarios ha significado que el valor de los créditos permanezca prácticamente estático para el grupo de los Pequeños productores, a favor de Otros Productores, tal como se muestra en el Gráfico 3.3:

GRÁFICO 3.3
VALOR PROMEDIO CREDITOS BANCO AGRARIO
POR TIPO DE PRODUCTOR 2000 - 2005



Fuente: Banco Agrario de Colombia. Cálculos DES GESTIÓN PUBLICA CGR

Es evidente la inequidad en la asignación de los recursos de redescuento por parte del Banco Agrario, ya que de acuerdo con su reglamentación el monto máximo de préstamos para el grupo de Pequeños Productores es de \$30.7 millones, tope que no existe para el grupo de Otros Productores, donde el monto del crédito, según el Reglamento de Crédito de FINAGRO está sujeto a la capacidad de endeudamiento y que puede llegar hasta 2.500 salarios mínimos si es Mediano Productor, o superior si se trata de Gran Productor, lo que equivale a decir, que en este grupo los créditos pueden acercarse a los 1.000 millones de pesos. (Véase Gráfico 3.3)

En este sentido es importante anotar que la función del FAG es la de posibilitar el acceso a quienes no disponen de las garantías requeridas por los intermediarios financieros; sin embargo, el valor promedio de la garantía para los Pequeños Productores es de \$2.83 millones, para los Medianos de \$14.25 millones y para los Grandes \$490.38 millones, lo cual pone en evidencia la asimetría existente entre el número créditos respaldados por el FAG y el valor de los mismos, como se puede apreciar en el Cuadro:

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

CUADRO 3.4
FONDO AGROPECUARIO DE GARANTIAS
CERTIFICADOS DE GARANTIA EXPEDIDOS DESDE 1993 HASTA DICIEMBRE
DE 2004

TIPO DE PRODUCTOR	No. De Garantías	% Partic.	Vr.* Crédito	Vr.* Garantía	% Partic.	Vr.* Promedio
Pequeño	197,173	97.1%	642,983	557,556	43.2%	2.83
Mediano	3,834	1.9%	89,660	54,645	4.2%	14.25
Grande	142	0.1%	140,397	69,635	5.4%	490.38
Crédito Asociativo	1,934	1.0%	829,762	609,939	47.2%	315.38
TOTAL	203,083	100.0%	1,702,802	1,291,775	100.0%	6.36

Fuente: Fondo Agropecuario de Garantías

* En Millones de pesos

Se advierte que entre 1.993 y 2004, el 97.1% del número de garantías expedidas han sido para pequeños productores, las cuales representan tan solo el 43% del valor, con un promedio inferior a los \$3 millones, en contraposición con los medianos y grandes productores cuyo promedio es de \$14 millones y \$490 millones respectivamente.

Se destaca la importancia del Crédito Asociativo cuyo promedio es de \$315.3 millones y tiene una participación del 47.2% en el total de garantías.

En cuanto al destino de los créditos, se hará una breve evaluación sobre tres aspectos: en primer término, las líneas de crédito contempladas por FINAGRO, es decir, Capital de Trabajo e Inversión;¹⁶ en segundo término se considerará el tipo de actividades que han sido beneficiadas y por último, la orientación geográfica.

Se evidencia un incremento sostenido de los Créditos para Capital de Trabajo, los cuales para el año 2000 representaron el 37%, en tanto que para la vigencia 2004 su participación se situó en el 49%, con un leve descenso para 2005 cuando se ubica en 40.2%. Históricamente la mayor parte de los recursos, han sido orientados hacia Inversión, la cual ha tenido una participación que ha oscilado alrededor del 55%¹⁷.

En cuanto a recursos de redescuento por actividad estos han sido orientados hacia tres grupos predominantes como son: cultivos transitorios, 28.7%; cultivos permanentes, 17.3%

¹⁶ Existe una tercera línea denominada normalización de cartera, la cual no se ha tenido en cuenta porque de acuerdo con la información del Banco, se concluye que no es representativa.

¹⁷ Se han tomado los reportes suministrados por el Banco, clasificando como Capital de Trabajo los créditos con plazo de 1 a 3 años y como Inversión, aquellos que van a más de tres años.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

y, Pecuario y Bovinos con 38.6%; es decir, que en los mencionados grupos se concentra más del 80% de los recursos. (Ver Cuadro 3.5)

La participación de cultivos transitorios dentro del total de los recursos de redescuento desembolsados por el Banco desde 1999 ha sido en promedio del 30%.

Dentro de este grupo, el cultivo con el mayor volumen de recursos, ha sido el arroz, el cual ha recibido casi las dos terceras partes durante el periodo analizado. De un total de \$916.022 millones colocados entre 1999 y 2005, para arroz se han destinado \$567.393 millones, o sea el 61.9%; le siguen en orden de importancia el algodón con el 18.0%, cereales 9.0% y tubérculos, 8.5%.

CUADRO 3.5
BANCO AGRARIO
RECURSOS DE REDESCUENTO POR ACTIVIDAD 1999 – 2005
(Millones de pesos)

AÑO	TRANS.	PARTIC.	PERMAN.	PARTIC.	PECUARIA-BOVINOS	PARTIC.	OTROS	PARTIC.	TOTAL
1999	11,937	40.2%	386	1.3%	1,678	5.7%	15,686	52.8%	29,688
2000	40,506	14.3%	67,769	24.0%	105,572	37.3%	68,891	24.4%	282,738
2001	76,053	26.6%	42,253	14.8%	125,334	43.8%	42,587	14.9%	286,227
2002	119,924	29.9%	63,817	15.9%	151,602	37.8%	65,585	16.4%	400,929
2003	195,883	31.2%	110,846	17.7%	218,715	34.9%	101,430	16.2%	626,875
2004	321,423	35.1%	144,395	15.8%	322,566	35.2%	126,823	13.9%	915,207
2005	150,296	23.2%	121,490	18.8%	305,320	47.1%	70,639	10.9%	647,745
TOTAL	916,022	28.7%	550,956	17.3%	1,230,789	38.6%	491,643	15.4%	3,189,409

Fuente: Banco Agrario de Colombia.
Cálculos DES - GPIF -CGR

En los cultivos permanentes se destacan dos rubros principalmente: el primero lo constituyen café y frutales que suman la mitad de los recursos, con 27.0% y 21.7% respectivamente; un segundo rubro lo conforman la palma, la caña de azúcar y barano, que alcanzan el 43.0%. A diferencia de los cultivos transitorios, no existe un producto donde se concentren los recursos.

A lo largo del periodo los cultivos permanentes no han ocupado un volumen significativo, por lo que puede afirmarse que estos siempre han sido inferiores a los recursos orientados hacia cultivos transitorios, con excepción del año 2000 cuando los créditos para cultivos permanentes ascendieron \$67.769 millones, frente a \$40.506 para cultivos transitorios.

Pecuario y Bovinos es el rubro hacia donde se han dirigido buena parte de los recursos, siendo su peso promedio de 38.6% entre 1999 y 2005, ha mantenido un crecimiento anual

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

sostenido hasta el punto que durante 2005, con cifras a agosto, ya se aproxima al valor colocado en 2004, representando casi la mitad (47.1%) del total de créditos desembolsados.

CRÉDITO ASOCIATIVO

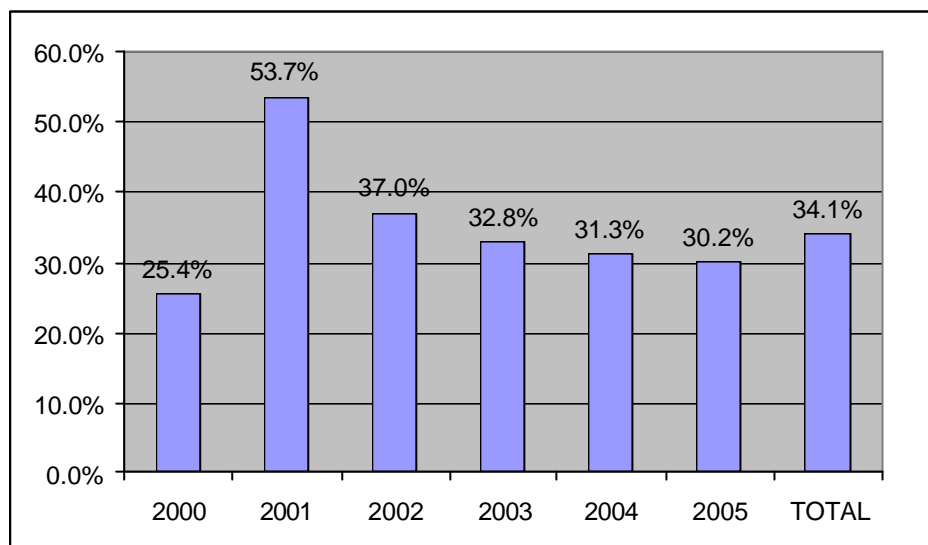
En la estrategia denominada Manejo Social del Campo en el Plan Nacional de Desarrollo¹⁸, se otorga gran importancia dentro de la política de crédito al impulso del crédito asociativo, el cual se define como grupos de productores que se integran en agremiaciones, asociaciones o cooperativas de productores, o a través de entidades del sector público, con personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades de producción, comercialización o servicios de apoyo; cuando la integración se efectúa en cabeza de un municipio, se denomina FORAM, y actúa con las mismas condiciones financieras; se contempla igualmente la integración bajo la forma de Alianzas Estratégicas, en las que pueden intervenir pequeños y grandes productores.

Esta modalidad ha tenido una gran importancia, alcanzando a representar algo más del 30% del valor de los créditos de redescuento, como se puede observar en el gráfico 3.4. Se destaca el año 2001 donde el valor aprobado superó el 50% del total de desembolsos de recursos de redescuento.

La mayor parte de las aprobaciones hasta 2005 correspondió a cultivos transitorios; para arroz \$418.522 millones, Algodón \$288.146 millones y Maíz \$64.823 millones, cifras que alcanzan el 70.8% del total aprobado para créditos asociativos. En cultivos permanentes sobresale la palma que obtuvo créditos por valor \$130.000 millones.

¹⁸ PND 2002 –2006 “Hacia un Estado Comunitario”, Estrategia numero cuatro.

GRÁFICO 3.4
BANCO AGRARIO DE COLOMBIA
PARTICIPACIÓN RECURSOS PARA CRÉDITO ASOCIATIVO
EN TOTAL CRÉDITOS DE REDESCUENTO¹⁹



Fuente: Banco Agrario de Colombia.
Cálculos CGR DES GPIF CGR

La distribución por zona geográfica indica que los departamentos más beneficiados con esta modalidad han sido en su orden Tolima, Cesar, Córdoba y Meta que representan el 51.8%, lo cual indica una tendencia hacia la concentración de este tipo de créditos, teniendo en cuenta que casi la mitad de los recursos se han distribuido entre los otros 28 departamentos, tal como lo muestra el siguiente cuadro referente a la aprobación de créditos asociativos acumulada de 1999 a 2005:

¹⁹ Las cifras de Crédito Asociativo corresponden a aprobaciones. La participación se ha calculado sobre el monto de desembolsos de créditos de redescuento

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

CUADRO 3.6
CRÉDITO ASOCIATIVO POR DEPARTAMENTOS
1999-2005 (Millones de pesos)

DEPTO	VR. APROB.	% PARTIC
Tolima	169,259	15.6%
Cesar	164,814	15.1%
Córdoba	119,344	11.0%
Meta	109,394	10.1%
Casanare	73,737	6.8%
Huila	61,266	5.6%
Santander	48,439	4.5%
Magdalena	33,960	3.1%
N. Santander	30,681	2.8%
Guajira	26,253	2.4%
Bolívar	25,169	2.3%
Valle	24,981	2.3%
Sucre	22,150	2.0%
Otros	178,891	16.4%
Total	1,088,338	100.0%

Fuente: Banco Agrario.
Cálculos DES Gestión Pública CGR

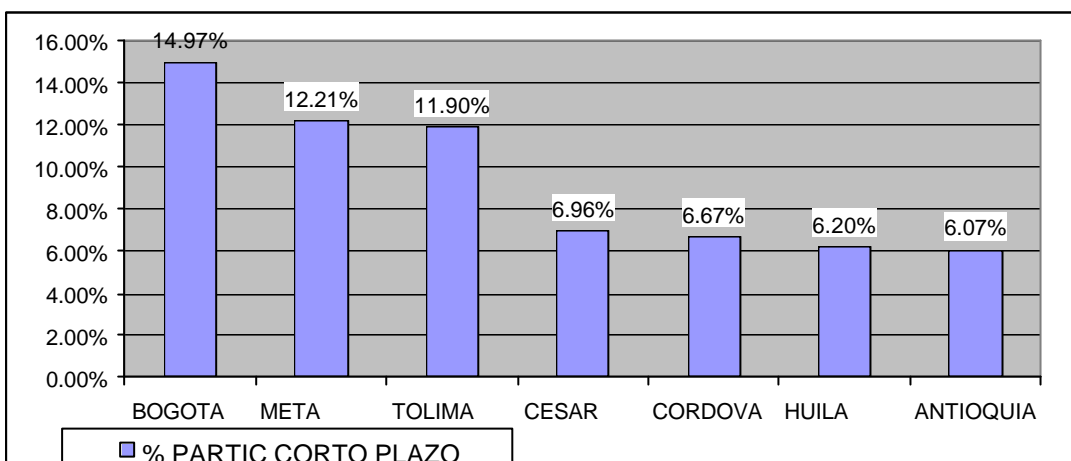
Distribución geográfica de los Créditos de Redescuento

A continuación se hace un análisis de la distribución geográfica de los créditos de redescuento por parte del Banco Agrario durante el periodo considerado; se ha hecho un resumen por departamento y por línea de crédito, de tal manera que se pueda disponer de información que permita establecer una posible concentración de los recursos.

De acuerdo con las líneas de crédito, se observa en el Gráfico 3.5 que para los créditos de corto plazo, la mayor parte han sido otorgados en departamentos del centro del país como son Bogotá, Meta y Tolima con el 14.9%, 12.2% y 11.9% respectivamente, tomando como base el acumulado del periodo 1999 – 2005.

Siguen en orden de importancia pero con una participación mucho más baja, de alrededor del 6% cada uno, Cesar, Córdoba, Antioquia y Huila, de lo cual se concluye que casi las dos terceras partes de los recursos otorgados por esta línea de crédito, se han orientado hacia 7 departamentos, buena parte de ellos pertenecientes a la zona central.

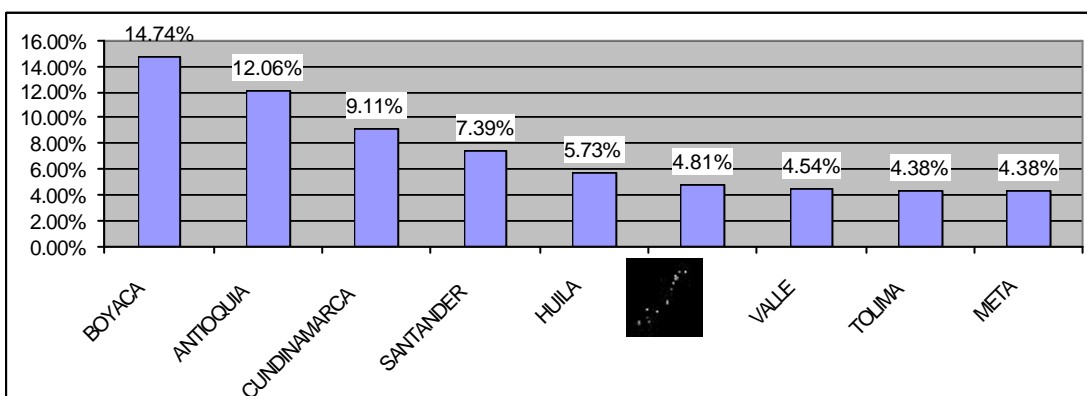
GRÁFICO 3.5
DEPARTAMENTOS CON MAYOR PARTICIPACIÓN EN CRÉDITOS DE CORTO PLAZO 1999 – 2005



Fuente: Banco Agrario.
 Cálculos DES GESTIÓN PUBLICA CGR

En cuanto al crédito de largo plazo, se tiene una distribución bastante diferente a la mencionada anteriormente, puesto que la lista de departamentos beneficiarios son en su orden: Boyacá, 14.7%; Antioquia, 12.1%; Cundinamarca, 9.1%; Santander, 7.4% y Huila, 5.7%, seguidos por Nariño, Valle, Tolima y Meta que se sitúan en un nivel de alrededor del 4%; en este caso, puede afirmarse que el crédito para inversión se ha orientado fundamentalmente hacia 9 departamentos. Véase Gráfico 3.6

GRÁFICO 3.6
DEPARTAMENTOS CON MAYOR PARTICIPACIÓN EN CRÉDITOS DE LARGO PLAZO 1999 – 2005

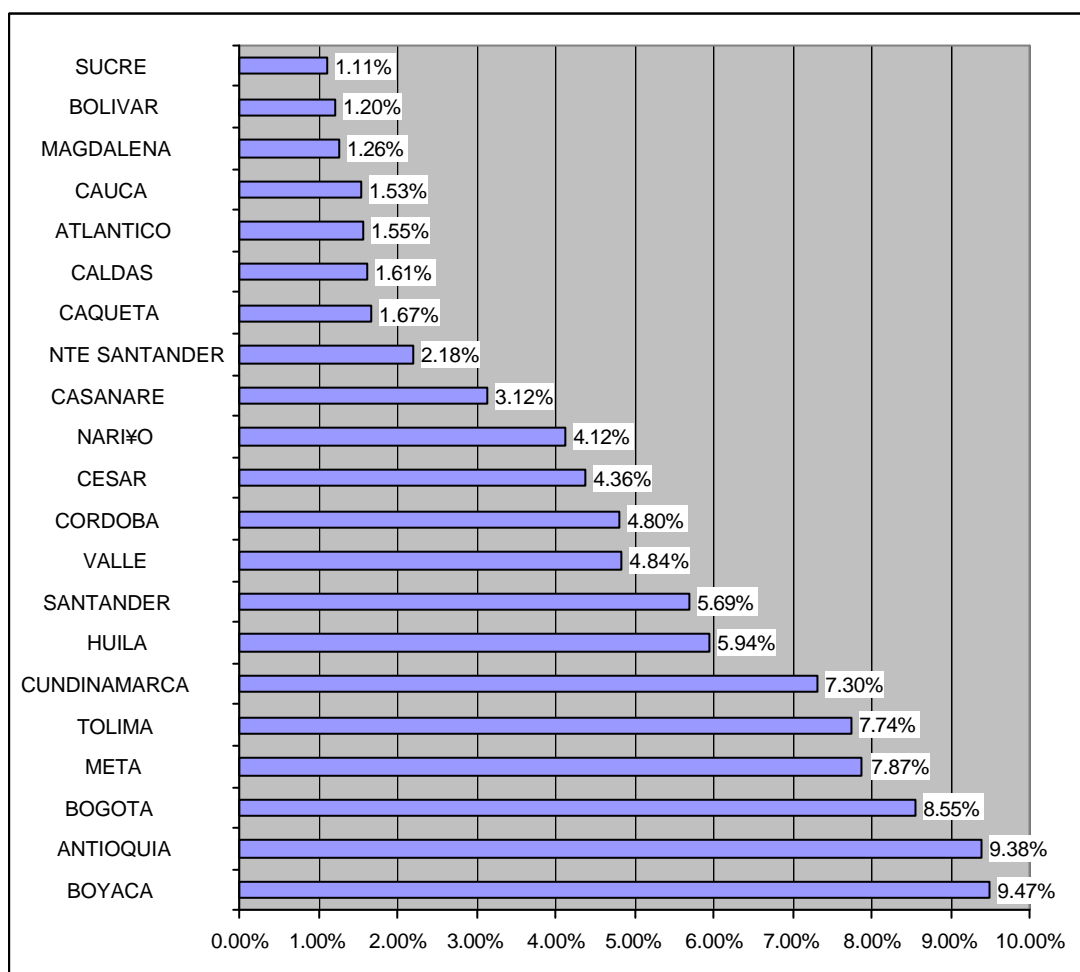


Fuente: Banco Agrario de Colombia. Cálculos DES GESTIÓN PUBLICA CGR

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Se puede observar la participación total consolidada por departamento, encabezada por Boyacá con 9.47%, seguida de Antioquia, 9.38% y Bogotá, 8.55%; es decir, que el promedio de participación se sitúa por debajo del 10%, lo cual está explicado por la diferencia en la participación por líneas de crédito. Véase Gráfico 3.7

GRÁFICO 3.7
CONSOLIDADO DEPARTAMENTOS SEGÚN
PARTICIPACIÓN 1999 – 2005



Fuente: Banco Agrario de Colombia.
Cálculos DES GPIF CGR

3.4 El Plan Nacional de Desarrollo y la Política de Crédito Agropecuario

La política de crédito para el sector agropecuario está enmarcada dentro de la estrategia denominada MANEJO SOCIAL DEL CAMPO del Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Estado Comunitario 2002 – 2006”; dicha estrategia contempla seis programas: Esquemas asociativos y productivos para el desarrollo rural; desarrollo científico y tecnológico; infraestructura básica y vivienda; acceso a factores productivos y financieros; seguridad alimentaria y manejo ambiental.

El tema del crédito agropecuario se inscribe dentro del programa Acceso a Factores Productivos y Financieros, cuyas metas para el cuatrienio son: Desembolso de recursos a través de FINAGRO para el financiamiento rural por \$6.7 billones; Desembolso de créditos del Banco Agrario para financiamiento rural por \$3.2 billones.

El cumplimiento de estas metas entre agosto de 2002 y agosto de 2005 es similar para FINAGRO y el Banco Agrario. Con base en las cifras del SIGOB, se aprecia que los desembolsos por parte de FINAGRO son de \$5.3 billones, es decir, que frente a la meta del cuatrienio de \$6.7 billones, el avance es del 79.2%; así mismo, los desembolsos del Banco Agrario durante el mismo periodo fueron \$2.4 billones, lo que significa un avance del 75% frente a la meta del cuatrienio. (Véase Cuadro 3.7)

CUADRO 3.7
DESEMBOLSO DE RECURSOS FINAGRO Y BANCO AGRARIO ENTRE AGOSTO 2002
Y AGOSTO 2005

AÑO	FINAGRO	BANCO AGRARIO
Agosto-Diciembre 2002	539.3	212.9
2003	1,559.6	626.9
2004	1,892.0	915.2
Enero-Agosto 2005	1,316.7	647.7
	5,307.6	2,402.7
Meta Cuatrienio	6,700.0	3,200.0
% Avance	79.22%	75.09%

Fuente: SIGOB

Teniendo en cuenta que hasta agosto de 2005 ha transcurrido el 75% de la vigencia del Plan de Desarrollo, el avance en términos de las metas establecidas es satisfactorio tanto para FINAGRO como para el Banco Agrario y que muy probablemente éstas se cumplirán al finalizar el periodo.

Por otro lado otras metas del Plan establecen la recuperación de 406.000 hectáreas, de las cuales 225.000 corresponden a cultivos transitorios y 181.000 a cultivos permanentes.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Se han analizado algunos productos correspondientes a cultivos transitorios y permanentes, considerando su participación en los recursos de redescuento lo mismo que el hecho de aparecer como priorizados en el plan de desarrollo²⁰.

Entre los cultivos transitorios el de mayor crecimiento en proporción al número de hectáreas entre 1999 y 2004 es el maíz tecnificado, con 51.82%, seguido del algodón con 26.86%, los cereales 24.1% y el arroz con 12.32%; en total, el crecimiento de estos cultivos durante el periodo considerado fue del 21.21%. Véase cuadro 3.8

CUADRO 3.8
VARIACIÓN ÁREAS CULTIVADAS ENTRE 1999 Y 2004
NÚMERO DE HECTAREAS

Producto	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Var. # Has.	% Var. 99-04
Maíz Tecnificado	112,688	150,278	149,537	141,127	152,953	171,081	58,393	51.82%
Algodón	52,229	48,226	53,353	43,866	44,328	66,258	14,029	26.86%
Cereales	104,564	111,969	112,635	118,048	123,731	129,765	25,201	24.10%
Arroz	455,176	475,914	481,292	468,906	498,486	511,248	56,072	12.32%
Subt. Transitorios	724,657	786,387	796,817	771,947	819,498	878,352	153,695	21.21%
Café	783,000	650,000	665,000	613,000	575,000	560,000	223,000	28.48%
Frutales	150,257	158,707	164,738	170,042	175,518	181,169	30,912	20.57%
Palma de aceite	128,423	134,772	138,457	145,026	150,399	157,328	28,905	22.51%
Subt. Permanentes	1,061,680	943,479	968,195	928,068	900,917	898,497	163,183	15.37%

FUENTE: Evaluaciones Agropecuarias URPA's, UMATA's. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Dirección de Política Sectorial - Grupo Sistemas de Información. Banano exportación AUGURA, Caña de Azúcar ASOCAÑA, Café FEDERACAFE, Palma Africana FEDEPALMA

Es importante observar que siendo el arroz el producto que mayor volumen de recursos de redescuento recibió entre los cultivos transitorios, es a la vez el que presenta el menor crecimiento porcentual en el área cultivada, mientras que el maíz, que no tiene una participación significativa, es el de mayor crecimiento.

Los productos analizados incrementaron su producción en una proporción mayor al de la variación en el área cultivada, sobresaliendo el maíz tecnificado con un incremento del 79.6% en su volumen de producción entre 1999 y 2004, superando ampliamente el aumento del arroz y los cereales, con 24.5 y 20.6% respectivamente.

Con respecto a los cultivos permanentes, se advierte una variación negativa en cuanto a la superficie cultivada entre los tres cultivos analizados, como son el café, frutales y palma,

²⁰ En la estrategia MANEJO SOCIAL DEL CAMPO, inscrita en el actual Plan Nacional de Desarrollo, dentro de los cultivos transitorios priorizados se cuentan el Algodón, el Maíz Tecnificado, la Soya y la Yuca Industrial.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

los cuales han sido los mayores receptores de recursos de redescuento en este tipo de cultivos; dicha variación se explica por el café que registra una disminución del 28.48% en el área cultivada ente 1999 y 2004.

Si bien, existe una disminución del área cultivada, se da una variación positiva en el volumen de producción, que en promedio para los tres productos alcanza el 19.6%, bastante baja si se tiene en cuenta el periodo considerado.

De lo expuesto, se puede concluir que con excepción de los frutales y la palma de aceite no existe una relación que permita asociar la colocación de recursos de redescuento con el incremento del área cultivada ni con el volumen de producción, y que, en este orden de ideas, la política de crédito es imprecisa pues no admite establecer y evaluar claramente los efectos de la colocación del crédito agropecuario.

Un último tema de análisis, es el que tiene que ver con los cultivos priorizados en el Plan de Desarrollo, donde se prevé la recuperación de 406.000 hectáreas durante el cuatrienio, de las cuales 225.000 son para cultivos transitorios y 181.000 para cultivos permanentes. (Véase Cuadro 3.9)

CUADRO 3.9
ANÁLISIS DE CULTIVOS PRIORIZADOS VS METAS
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2002 - 2006

Producto	2004	2001	Var. # Has	Meta PND	% avance
Frutales	181,169	164,738	16,431	20,000	82.16%
Cacao	104,566	93,048	11,518	19,000	60.62%
Palma de Aceite	157,328	138,457	18,871	62,000	30.44%
Algodón	66,258	53,353	12,905	50,000	25.81%
Maíz Tecnificado	171,081	149,537	21,544	85,000	25.35%
Soya	34,328	23,658	10,670	60,000	17.78%
Total	714,730	622,791	91,939	296,000	31.06%

Fuente: Metas Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado Comunitario", Evaluaciones Agropecuarias URPA's, UMATA's. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Dirección de Política Sectorial - Grupo Sistemas de Información. Banano exportación AUGURA, Caña de Azúcar ASOCAÑA, Café FEDERACAFE, Palma Africana FEDEPALMA, Cálculos DES GESTIÓN PUBLICA CGR

Seis de los diez cultivos priorizados son los que aparecen en el cuadro anterior, donde se muestra claramente que el cumplimiento de metas a la mitad del cuatrienio es bastante bajo, con 31%, destacándose únicamente el caso de frutales y cacao que tiene un grado de avance satisfactorio.

Para el propósito de este estudio, el cumplimiento de las metas es importante porque varios de los cultivos han recibido elevados montos de recursos de redescuento, como es el caso

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

de los frutales, la palma de aceite y el algodón, de donde se desprende que con excepción de los frutales, los productos que han sido objeto de financiación por parte del Banco Agrario, presentan un bajo cumplimiento de avance en términos de las metas impuestas en el Plan de Desarrollo, con lo que se concluye nuevamente que no se avizora una clara política de acceso al crédito, donde sean los cultivos priorizados, o al menos parte de ellos, los destinatarios de los recursos.

El comportamiento de la producción del subsector pecuario confirma la ausencia de una coherencia en cuanto a la colocación de recursos de redescuento; mientras que entre 2000 y 2004 la producción pecuaria se incrementó en promedio el 14.5%, incluyendo un descenso en la carne bovina, encontramos que los recursos de redescuento que el Banco destinó a dicho subsector se aproximan al 40% del total durante el periodo analizado, con incrementos sostenidos año por año, sobre todo entre 2003 y 2004; dichos recursos pasaron de \$105 mil millones en 2000 a \$322 mil millones en 2004, lo cual significa un incremento del 205%.

En contraste con lo anteriormente señalado, la producción pecuaria presenta incrementos que están bastante alejados de los que presentan las cifras de créditos de redescuento; es así como entre 2000 y 2004 la producción de algunos renglones, como el de la carne bovina presenta un crecimiento negativo; en relación con otros productos el crecimiento alcanzado durante el periodo en mención alcanzó a superar el 25, 9%. (Ver Cuadro 3.10)

CUADRO 3.10
PRODUCCIÓN PECUARIA 2000 – 2004
(En Toneladas)

Producto	2000	2001	2002	2003	2004	Var 2000-2004	
Carne bovina	812,381	766,292	707,339	707,009	770,731	-41,650	-5.13%
Pollo	562,744	595,586	649,037	678,069	708,595	145,851	25.92%
Leche (mill litros)	5,369	5,648	5,862	5,963	5,975	606	11.29%
Huevo	386,399	425,872	409,627	448,967	449,408	63,009	16.31%
Cerdo	102,991	101,059	109,632	123,854	127,823	24,832	24.11%

Fuente: F. Na l Ganado, Fenavi-Fonav, ACP

4. CONSIDERACIONES FINALES

El Banco Agrario de Colombia, en la actualidad se ha constituido en el principal agente publico en la banca de primer piso del Pais, por ende en el principal agente colocador de recursos de redescuento para el sector agropecuario, usualmente marginados de acceso al crédito comercial, por la propia naturaleza de riesgo latente para el resto de la banca.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Mediante este trabajo se ha encontrado que la política financiera y de crédito del Banco Agrario es eficiente en la colocación de recursos de redescuento, en particular de FINAGRO, pero no así en la asignación de sus propios recursos para el sector, con lo cual no se constituye como elemento primordial de la política de fomento²¹ del crédito hacia el sector agropecuario²².

En el aspecto financiero, cabe anotar que el Banco Agrario en el corto plazo, sostiene niveles de rentabilidad y un manejo adecuado de su portafolio de inversiones. Pero por otro lado, se observa que en el largo plazo, este portafolio ha venido perdiendo valor²³.

Adicionalmente, se detallan a continuación dentro de cada aspecto representativo las consideraciones relevantes de ellos:

4.1 Cartera de Créditos

El manejo de la cartera del Banco ha sido eficiente, con un cubrimiento importante del riesgo previsto en la colocación de esta, no obstante es crítico el bajo nivel de recursos propios del Banco dirigidos a apalancar el sector agropecuario en general, por lo tanto es prioritario que se revise el modelo existente sobre la política de crédito y cartera.

Los recursos propios del Banco Agrario dirigidos al sector agropecuario solo llegan al 0.06% del total de la cartera analizada, situación que compromete no solamente la política pública en el sector agropecuario, sino que además coloca al banco en la posición de tramitador de recursos de redescuento, provenientes de FINAGRO y otras entidades promotoras del sector.

4.2 Portafolio de Inversiones

Los resultados observados en este informe, revelan una problemática latente en cuanto a la conservación del valor de su portafolio, que obedece a la práctica de la política que se tiene de inversiones en títulos, situación que a la postre requiere de una urgente revisión, por parte de las directivas del banco y de su junta directiva, a fin de replantear el cubrimiento del riesgo en las operaciones de tesorería de tal forma que no conduzca a la pérdida de valor.

²¹ Ver Plan Estratégico y Objetivos Numeral 1.2 de este documento.

²² De sus propios recursos, el Banco Agrario coloca en el sector agropecuario menos del 1% del valor del total de su cartera

²³ En el periodo Analizado, hay una VPN negativa de \$799 mil millones. Ver Análisis a la Evolución financiera. Numeral 2.1 de este documento.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

El portafolio de Inversiones ha contado con una política conservadora en cuanto al riesgo manejado en las inversiones que se realizan, lo cual ha significado que este sea poco diversificado, concentrando en promedio el 87% de las inversiones en bonos TES.

4.3 Crédito Agropecuario

El papel del Banco Agrario como componente del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, ha sido significativo como canalizador de recursos para el sector, a través de créditos de redescuento de FINAGRO; de acuerdo con las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, en cuanto a Acceso a Recursos Productivos y Financieros, el Banco presenta un avance satisfactorio; sin embargo, como fue expuesto, durante el periodo analizado su colocación ha beneficiado en su mayor parte al grupo de Otros Productores y en este sentido no contribuye a dinamizar la democratización del crédito, sin desconocer la importancia de la modalidad del Crédito Asociativo y las Alianzas Estratégicas.

En este sentido, se puntualiza la evidente asimetría en cuanto al valor promedio de los créditos para Otros Productores y para Pequeños Productores.

De otra parte, las actividades hacia las que se han orientado los recursos de Redescuento, no responden a un criterio coherente frente a las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, con respecto a la estrategia Manejo Social del Campo, teniendo en cuenta que los rubros priorizados allí no son precisamente los que han obtenido mayores recursos; es así como el grupo de Pecuario y Bovinos se destaca como el de mayor peso como beneficiario del crédito de Redescuento.

El 85% de los créditos han sido orientados hacia tres grupos como son cultivos transitorios, permanentes y el ya mencionado de Pecuario y Bovinos; no se evidenció que otras actividades como la pesca y los forestales hayan sido atendidos con estos recursos.

La distribución de los recursos por departamento en el promedio acumulado de desembolsos durante el periodo analizado, es encabezada por Boyacá, Antioquia y Bogotá, con una participación que se sitúa alrededor del 10%, seguidos en orden de importancia por Meta, Tolima y Cundinamarca, cuya participación está cercana al 8%; en conjunto los departamentos mencionados, han obtenido el 50% de los recursos.

La parte restante ha sido absorbida por los otros 27 departamentos, con una baja participación destacándose que en 12 de ellos las cifras no alcanzan el 1%.

Caso similar se encontró con la modalidad de Crédito Asociativo, donde la distribución por zona geográfica indica que los departamentos más beneficiados con esta modalidad han sido en su orden Tolima, Cesar, Córdoba y Meta que representan el 51.8%, lo cual indica

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

una tendencia hacia la concentración de este tipo de créditos, teniendo en cuenta que casi la mitad de los recursos se han distribuido entre los otros 28 departamentos.

Corresponde a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, en el ámbito de las competencias que le otorga la Ley 16 de 1990 establecer lineamientos que aseguren la racionalización del uso de los recursos financieros dirigidos al sector agropecuario, de manera que se corrijan las deficiencias señaladas.

INTRODUCCIÓN

- **1. ANTECEDENTES**
- **1.1 EL BANCO AGRARIO DE COLOMBIA 1999 –2004**
- **1.2 Plan Estratégico (Misión, políticas financieras y de crédito, objetivos)**
- **2. EVOLUCIÓN FINANCIERA DEL BANCO AGRARIO**
- **2.1 Las inversiones**
- **2.2 Cartera de Créditos en detalle**
- **2.3 Las Captaciones**
- **3. LA POLÍTICA DE CRÉDITO AGROPECUARIO**
- **3.1 Política de Crédito en la década de los noventa**
- **3.2 El sistema Nacional de Crédito Agropecuario**
- **3.3 Recursos de redescuento FINAGRO**
- **3.4 Recursos de redescuento Banco agrario**
- **3.5 El PND y la Política de Crédito Agropecuario**
- **4. CONSIDERACIONES FINALES**