



# MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO

---

## SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO AGROPECUARIO Propuesta de reforma

Documento elaborado por:

Dirección de Desarrollo Rural Sostenible – DDRS  
FINAGRO

Equipo de la Misión para la Transformación del Campo

Bogotá D.C.  
Diciembre de 2014

# Sistema Nacional de Crédito Agropecuario

*Propuesta de reforma*

## Contenido

1.	Introducción.....	2
2.	Alcance .....	3
3.	Antecedentes .....	4
4.	Diagnóstico.....	5
5.	Plan de Acción .....	30
	Anexo 1 .....	57
	Bibliografía .....	60

## 1. Introducción

---

El sector agropecuario es uno de los jalonadores del crecimiento económico del país, que contribuye a la reducción de los desequilibrios regionales y genera encadenamientos económicos y sociales. La competitividad como el componente determinante y fundamental del modelo de crecimiento y desarrollo del agro, debe ser uno de los focos de atención de la política pública con miras a incrementar los niveles actuales que registran las cadenas productivas agropecuarias.

Una de las herramientas principales para mejorar la competitividad del sector es el acceso a financiación e instrumentos financieros adecuados, ya que estos permiten mejorar las condiciones económicas de producción y el aprovisionamiento básico de alimentos y son un instrumento de apoyo a la población rural más vulnerable del país (Estrada et al., 2011). Así mismo, el ahorro, el crédito, las transferencias, los pagos y los seguros permiten a los productores y microempresas compensar los efectos de los choques adversos que reducen sus ingresos y deterioran su nivel de vida (Marulanda et al., 2010).

Teniendo en cuenta lo anterior, es fundamental que los instrumentos financieros ofrecidos a la población rural, respondan a la nueva realidad económica del país, esto es, la continua política de integración con los mercados internacionales, la fluctuación en los precios internacionales de los productos básicos y la tasa de cambio; las reformas institucionales y la desaparición de algunas de las entidades financieras dedicadas exclusivamente al desarrollo del sector.

Conscientes de las necesidades de mejoramiento del sistema, desde 2012 se inició un trabajo conjunto entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Banco Agrario de Colombia (BAC), el Fondo para el Financiamiento de Sector Agropecuario (FINAGRO), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés), AECOM y la Corporación Andina de Fomento (CAF), con el objetivo de estructurar una reforma al sistema de financiamiento agropecuario en el país.

Después de hacer un diagnóstico del MADR, el BAC, FINAGRO y el sistema de financiamiento, producto del diálogo entre los agentes públicos y privados del sector y los consultores, se llegó a conclusiones y recomendaciones que fueron presentadas entre diciembre de 2012 y febrero de 2013 al DNP, MADR, BAC, FINAGRO, la Junta Directiva del Banco de la República y la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA).

Con base en estas recomendaciones, la CNCA creó una subcomisión dedicada al estudio de la implementación de la reforma, en la cual se integraron otros actores: el Banco de la República, la

Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN), la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). La subcomisión tuvo cuatro sesiones de trabajo entre el 3 de abril y el 11 de junio de 2013 y dio como resultado un documento compilatorio y la solicitud de realización de estudios adicionales por parte de los consultores. Todo el material producido durante este proceso, el cual se presenta referenciado en la bibliografía, es el insumo principal de este trabajo.

El presente documento consta de cinco secciones: la primera es la introducción. La segunda presenta el alcance del documento donde se muestran los objetivos de la reforma y los ejes estratégicos de la misma. La tercera son los antecedentes a la reforma, exponiendo la evolución y los principales cambios en el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario - SNCA. En la cuarta sección se expone un diagnóstico de la evolución del crédito agropecuario en el país y de los instrumentos de administración de riesgos para el sector rural. La quinta sección presenta el plan de acción por cada uno de los tres ejes estratégicos de la reforma y la última parte del documento corresponde a anexos y bibliografía.

## 2. Alcance

---

Este documento busca dar los lineamientos que deberán guiar la reforma del sistema de financiamiento agropecuario colombiano, cuyos objetivos son: i) contar con un Sistema Financiero Agropecuario que represente la realidad del sector, con una participación activa, tanto de actores públicos como privados; ii) contar una oferta dinámica de recursos e instrumentos financieros para los pequeños productores y iii) desarrollar una política integral de gestión de riesgo.

Para alcanzar dichos objetivos, las propuestas de política se enmarcaron en tres grandes ejes estratégicos. El primero de ellos es el reajuste institucional, que busca el fortalecimiento y especialización de las instancias y entidades formuladoras y ejecutoras de la política de financiamiento del sector agropecuario, que permitirá ofrecer productos financieros de manera eficiente a la población rural que contribuyan al desarrollo del sector. El segundo eje es la profundización financiera, que pretende la orientación de recursos y diseño de instrumentos financieros, de acuerdo a las necesidades del productor y su subsector, que tiendan a corregir las fallas de mercado existentes. Finalmente, el tercer eje corresponde a la gestión de riesgos cuya intención es construir un modelo de gestión de riesgos para el sector agropecuario, el cual debe incluir: institucionalidad, articulación entre los agentes y diseño y oferta de instrumentos bursátiles de coberturas.

---

### 3. Antecedentes

---

La Ley 16 de 1990 mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA), divide en dos la historia del financiamiento del sector agropecuario en Colombia. Con anterioridad a la Ley, los bancos de fomento, la banca comercial y el Banco Central, quien administraba los recursos estatales a través del Fondo Financiero Agropecuario (FFAP), eran los responsables de la implementación de la política de financiamiento para el fomento sectorial (Asobancaria, 2011).

Durante este periodo el crédito agropecuario estaba fuertemente concentrado en entidades especializadas de origen estatal. Los agentes que ofrecían un financiamiento directo al sector eran la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (Caja Agraria), el Banco Cafetero, el Banco Ganadero, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), algunas cooperativas, Proexport, asociaciones de productores y agentes comercializadores de insumos (Hernández, 2012). Vale la pena destacar que en ese tiempo se contaba con una gran oferta de entidades que colocaban recursos públicos en el sector. Esta situación luego cambió al privatizarse varios bancos y al transformarse la Caja Agraria en el Banco Agrario.

En aquel momento el Banco de la República cumplía funciones un tanto contradictorias: por una parte propendía por el fomento del financiamiento del crédito agropecuario y por otra era el responsable del control monetario, lo cual implicaba que al ser las fuentes del crédito mayores a sus usos, los excedentes quedaban congelados en el Banco Central.

Adicionalmente, existía una descoordinación entre las entidades financieras debido a que cada una actuaba de manera independiente, situación que se vio reflejada en la tendencia decreciente del crédito agropecuario con respecto al crédito total. Lo anterior implicó una menor financiación por unidad de producto para el sector en comparación con las demás unidades productoras de la economía.

Con la entrada en vigencia de Ley nació el SNCA, conformado por los bancos, los fondos ganaderos y las demás entidades financieras que tuvieran por objetivo principal el financiamiento de las actividades agropecuarias. Así mismo, se creó la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA), ente encargado de la administración del SNCA y órgano rector de la política pública de financiamiento para el sector<sup>1</sup>, y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario de Colombia (FINAGRO), encargado de canalizar los recursos de crédito al sector rural a través de líneas de redescuento y de

---

<sup>1</sup> Conformada por el Ministro de Agricultura; el Director del Departamento Nacional de Planeación; el Gerente del Banco de la República; dos representantes del Presidente de la República; un representante de las entidades del SNCA y FINAGRO como Secretario Técnico

administrar del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG). Posteriormente la Caja Agraria se transformó en el Banco Agrario de Colombia (BAC), responsable de promover el acceso al crédito para los productores agropecuarios.

## 4. Diagnóstico

---

### 4.1 Financiamiento Agropecuario

El crédito agropecuario rural es aquel que se otorga para ser utilizado en distintas fases del proceso de producción de bienes agropecuarios, acuícolas y pesqueros, su transformación primaria y/o comercialización, así como el que se otorga para minería, turismo rural y ecológico, artesanías, transformación de metales y piedras preciosas, incluyendo su mercadeo (FINAGRO, 2014).

Las colocaciones de este tipo de crédito se pueden fondear bajo tres fuentes diferentes: i) Recursos de redescuento (cartera redescantada), entendidos como aquellos créditos colocados por los intermediarios financieros con recursos de FINAGRO; ii) Recursos propios de los intermediarios financieros en sustitución de inversiones obligatorias en Títulos de Desarrollo Agropecuario-TDA<sup>2</sup> (cartera sustitutiva); iii) Recursos propios de los intermediarios financieros no validados como cartera sustitutiva, pero que para su otorgamiento se requiere acceder a garantías del FAG o a incentivos o subsidios de tasa de interés otorgados por el Gobierno Nacional de acuerdo a la normatividad vigente (cartera agropecuaria) (FINAGRO, 2014).<sup>3</sup>

Entre los actores involucrados en el financiamiento del sector agropecuario se encuentran las entidades de carácter público o mixto como FINAGRO, BAC y la Bolsa Mercantil de Colombia (BMC); entidades de tipo privado como los bancos comerciales, las cooperativas y asociaciones de productores, las fundaciones u ONG financieras y, finalmente, los actores del mercado informal como los prestamistas, los comercializadores de productos agropecuarios, los proveedores de insumos y aquellos que hacen parte del entorno familiar y social de los productores agropecuarios como vecinos,

<sup>2</sup> Títulos suscritos de manera obligatoria por los bancos. Se exceptúa el BAC debido a su orientación hacia el sector agropecuario. De igual modo Davivienda y el BBVA pueden computar sus acciones en FINAGRO como TDA. En general, para los bancos la inversión debe ser 5,8% de los recursos que tengan a la vista y el 4,3% de los depósitos a inversión a plazo (netos de encaje), montos establecidos en la Resolución Externa 2 de abril de 2008 de la Junta del Banco de la República. La cartera se valida en un 150% en el caso de productores pequeños, 50% en el caso de productores medianos y 25% en el caso de productores grandes según la Resolución Externa 15 de diciembre de 2012 de la Junta del Banco de la República.

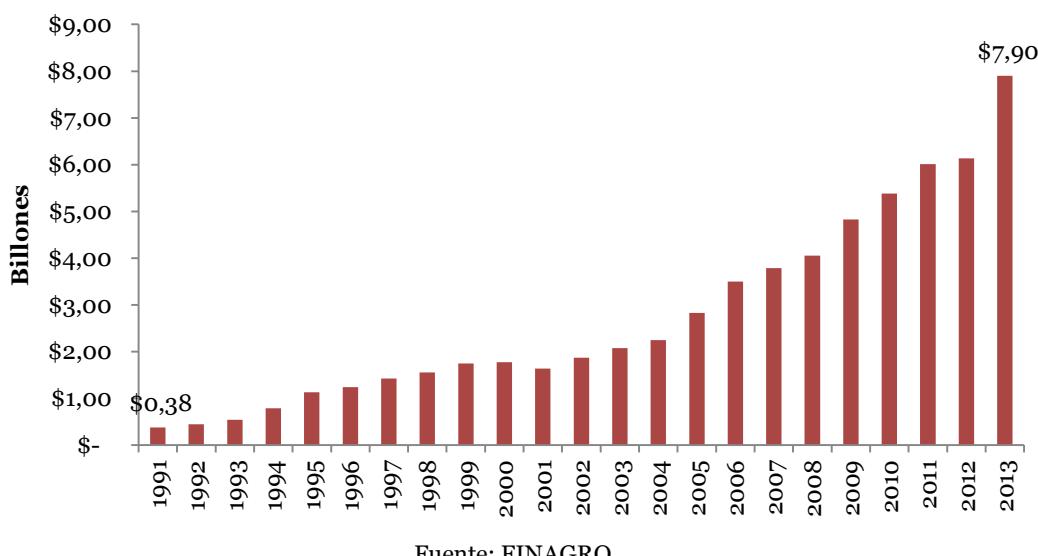
<sup>3</sup> Así mismo, existen bancos que colocan créditos para financiar proyectos productivos con recursos propios, pero que al no ser colocados en condiciones FINAGRO ni con FAG, no son registrados ante FINAGRO como cartera agropecuaria, y son generalmente parte de los créditos de libre inversión que ofrecen los Bancos. Sin embargo, este tipo de cartera no es objeto de análisis en el presente documento.

amigos y parientes. Sobre este último mercado se destaca el papel de las casas de agro insumos como fuente de financiamiento de los pequeños productores en los últimos años.

- **FINAGRO<sup>4</sup>**

FINAGRO, en su calidad de banco de segundo piso, busca solucionar la falta de incentivos que tiene el sector financiero para colocar recursos de crédito en el sector agropecuario, dado el alto riesgo que la actividad productiva conlleva. Para cumplir con su misión, esta entidad se fondea principalmente a través de los Títulos de Desarrollo Agropecuario-TDA<sup>5</sup>. En 2013, el valor de estos títulos alcanzó los \$7,9 billones, con un crecimiento sustancial en los últimos diez años (Gráfico 1). Con estos recursos FINAGRO logra colocar recursos de redescuento para financiar proyectos productivos en el sector a través de múltiples intermediarios financieros.

**Gráfico 1. Valor TDA 1991-2013. Precios constantes de 2013**



Fuente: FINAGRO

Cabe resaltar que los recursos provenientes de los TDA son variables dado que los intermediarios financieros pueden validar sus créditos como cartera sustitutiva de inversión obligatoria, situación que se ha venido presentado en los últimos años. Como se puede observar en el gráfico 2 la cartera sustitutiva ha registrado un crecimiento muy superior al de la de redescuento en los últimos diez años. Es importante resaltar, sin embargo, que el 99,2% de las colocaciones de cartera sustitutiva han sido

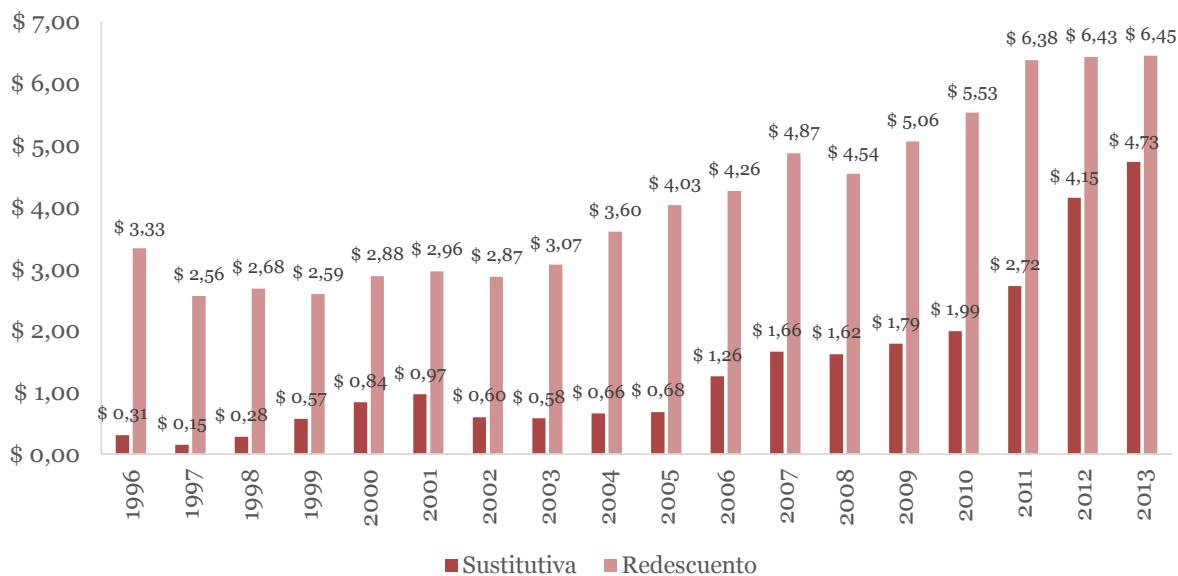
<sup>4</sup> FINAGRO es una entidad de segundo piso, de carácter mixto, cuya misión es contribuir al desarrollo integral, competitivo y sostenible del sector rural, facilitando el acceso al financiamiento y demás instrumentos de apoyo establecidos en la política pública.

<sup>5</sup> Los TDA están clasificados en clase A y clase B, diferenciados por la tasa de interés que pagan, siendo estas de DTF-4% y DTF-2%, respectivamente, con excepción del caso en el que la DTF es menor al valor prestado, en cuyo caso no genera ningún interés.

dirigidas a los grandes y medianos productores y los recursos de redescuento han sido dirigidos históricamente a los pequeños productores.

El aumento de los créditos validados como cartera sustitutiva implica que FINAGRO obtiene una menor cantidad de recursos provenientes de TDA (su principal fuente de ingresos) y una disminución de la liquidez de la institución, reduciendo de esta forma los recursos disponibles para colocar créditos de redescuento.

**Gráfico 2. Carteras de redescuento y sustituta 1996-2013. Precios constantes de 2013**



Fuente: FINAGRO

Los problemas de liquidez generados por el incremento en la demanda de los recursos de redescuento, acompañado de una menor captación de recursos a través de los TDA, debido al aumento en la cartera sustitutiva<sup>6</sup>, ya se han hecho evidentes en la entidad. Adicionalmente, tal y como lo indica el gráfico No. 3 la evolución del índice de solvencia<sup>7</sup> de FINAGRO ha venido disminuyendo continuamente, encontrándose inclusive por debajo del límite mínimo para acceso a fondeo internacional y se acerca al margen mínimo establecido por la Superintendencia Financiera- SIF de 9%<sup>8</sup>, sin desconocer que a partir de 2008 ha gozado de cierta estabilidad.

<sup>6</sup> El aumento de esta cartera sustitutiva se debe a que para los bancos es más rentable prestar, incluso a tasas más altas, que invertir en TDA.

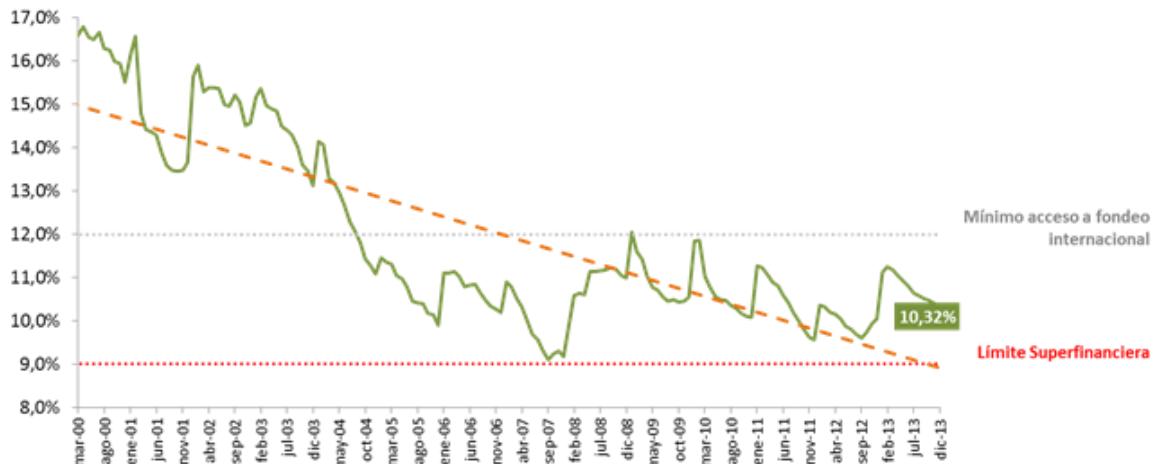
<sup>7</sup> Coeficiente entre el capital y los activos de una empresa. La solvencia pretende medir si el banco cuenta con el capital suficiente para solventar las pérdidas no esperadas que se puedan generar en el activo. (Asobancaria, 2014) recuperado de [www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/772051.PPT](http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/772051.PPT) 28 de abril de 2014

<sup>8</sup> De acuerdo con el artículo 2 del decreto 1720 de agosto de 2001.

De llegar a rebasar dicho límite, FINAGRO será intervenido por la SIF y se verá en la obligación de cerrar la línea de redescuento, teniendo esto un impacto drástico en el sistema de financiamiento agropecuario, especialmente para los pequeños productores que no verían una opción en el mercado financiero para fondear sus proyectos productivos.

Si bien la CNCA en la sesión del 12 de mayo de 2014 facultó a FINAGRO a tomar medidas preventivas para evitar un posible cierre de la línea de redescuento por parte de la SIF, éstas atienden más a un seguimiento continuo del índice de solvencia y al cierre automático de la línea<sup>9</sup> cuando el índice se encuentre 50 puntos básicos por encima del límite establecido por la SIF. Estas medidas no resuelven los problemas de solvencia generados por el incremento continuo de la cartera con un patrimonio que se ha mantenido prácticamente constante. Esto se ve agravado con el hecho de que actualmente los criterios de solvencia se aplican de igual manera tanto a la banca de redescuento como a las entidades bancarias de primer piso, a pesar de que sus riesgos son enteramente diferentes, un criterio que no parece razonable y perjudica la evolución de dicho indicador.

**Gráfico 3. Relación de Solvencia de FINAGRO**



Fuente: FINAGRO -Superintendencia Financiera de Colombia

#### **Administrador del Fondo Agropecuario de Garantías -FAG**

Una de las principales labores de FINAGRO es la administración del FAG, cuyo objetivo es incrementar el acceso al financiamiento, permitiendo que los productores obtengan recursos de crédito para el desarrollo de proyectos que sean técnica, financiera y ambientalmente viables, aunque no cuenten con el colateral necesario para ello. En este sentido, el Fondo se compromete frente a la institución financiera a responder por un porcentaje predeterminado del préstamo otorgado en caso

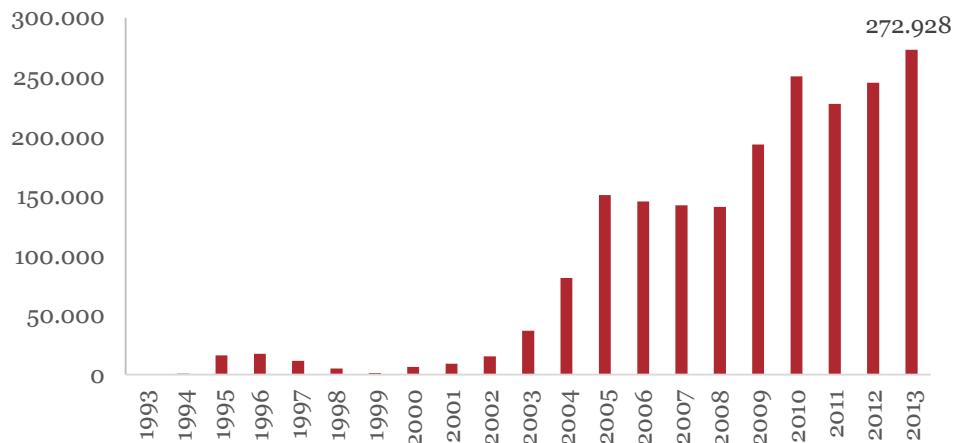
<sup>9</sup> Esta medida aplica para los bancos de primer piso cuyo índice de liquidez sobrepasa 0,5.

de que el deudor no pueda honrar su obligación por medio del proyecto productivo. Cabe anotar que en ningún caso esto representa la exoneración de la deuda del productor por parte del FAG, ya que el banco de primer piso deberá adelantar los procesos judiciales requeridos para el pago del crédito.

El FAG empezó a ser administrado por FINAGRO en diciembre de 1992 y en 1993 fueron expedidos 325 certificados de garantías, cifra que fue creciendo hasta 1996 cuando se otorgaron 17.000. Durante la crisis económica de 1999, las garantías expedidas se redujeron significativamente, expidiendo solo 1.420 certificados durante ese año. Desde entonces se presentó un comportamiento creciente llegando a 246.037 garantías en 2013 amparando créditos por \$2,04 billones, de las cuales el 97% fueron otorgadas a pequeños productores.

Sin embargo, el mecanismo de operación del FAG ha generado un incentivo perverso frente al manejo del riesgo crediticio por parte de la banca de primer piso, especialmente para el BAC, quien prácticamente condiciona la colocación del crédito a la adquisición de la garantía. Así mismo, los productores han asociado al FAG con un seguro de crédito y las entidades financieras han sido un tanto laxas en sus análisis de riesgo, bajo la premisa de que en caso de siniestro el FAG cubre la operación. De esta forma, en los últimos años se ha presentado una demanda excesiva por garantías: mientras que en 2001 solo el 26% del crédito agropecuario estaba garantizado con el FAG, en 2013 esta proporción fue del 88% (Gráfico 4).

**Gráfico 4. No. garantías FAG expedidas por año**

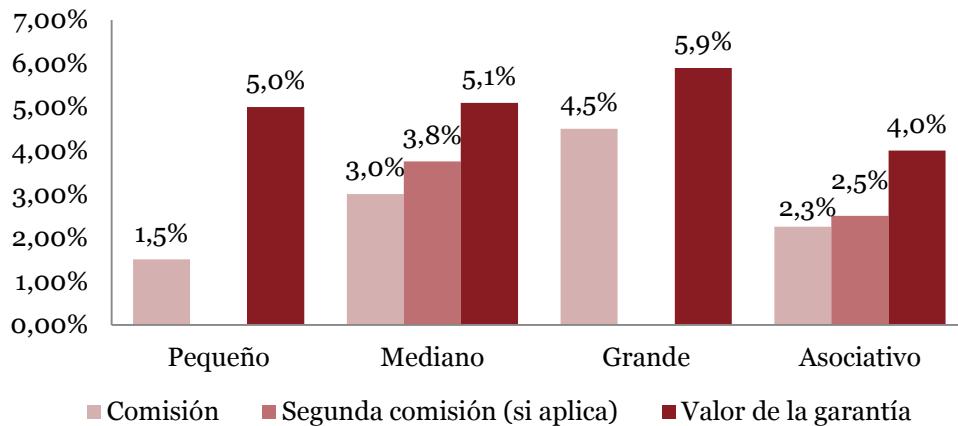


Fuente: MADR/FINAGRO

Adicional a esta situación, las comisiones del FAG según el tipo de productor son bajas. En el Gráfico 5 se puede apreciar que el costo de expedición de las garantías supera en todos los escenarios el valor

de la comisión, por tanto el Fondo está operando bajo un esquema que genera pérdidas, reflejando un desequilibrio estructural entre sus ingresos y los gastos.

**Gráfico 5. Comisiones vs valor real de las garantías**



Fuente: Datos – FINAGRO; Análisis – STRATCO (2013). El valor real de la garantía es estimado para el primer año de vida del crédito, e incluye el costo de la cobertura y los costos operativos.

Este desbalance ha llevado a que los ingresos del Fondo provenientes de comisiones y recuperaciones, no sean suficientes para cubrir el pago de garantías, las respectivas provisiones y los gastos de administración que el Fondo requiere. En la medida en que las garantías expedidas continúen incrementando, se prevé que los aportes al capital realizados por FINAGRO (al menos un 25% de las ganancias de esta entidad) no alcancen para soportar las pérdidas que deberá asumir anualmente el FAG. Lo anterior se refleja en la continua descapitalización que vive el Fondo, medida como la diferencia entre la sumatoria de las capitalizaciones traídas a valor presente y el patrimonio actual del FAG, la cual a 2013 fue de \$141.000 millones.

Frente a este tema la Comisión Nacional de Crédito en su sesión del 19 de junio de 2014, aprobó el proyecto de resolución No.5, mediante el cual se reglamenta las garantías y operatividad del Fondo Agropecuario de Garantías – FAG, con base en las recomendaciones del estudio realizado por STRATCO en 2013. Dentro de los grandes cambios que se llevarán a cabo se destacan: la clarificación de aspectos normativos, mejorar la gestión de riesgo a través de la matriz de calificación por intermediario financiero, facilitar el proceso de pago, mejorar el proceso de recuperación, y ampliar su alcance.

Con la puesta en marcha de las reformas contempladas en la resolución, se logrará otorgar garantías suficientes (con coberturas y límites de exposición adecuados), ajustadas al flujo de caja del beneficiario (plazos y amortizaciones ajustados), oportunas (ágiles, eficientes) y accesibles (precios

adecuados, simples, comprensibles), y sobre todo asegurar que las reservas calculadas y las comisiones reflejen adecuadamente el riesgo y se cubran los costos del instrumento, garantizando la estabilidad del Fondo en el mediano y largo plazo.

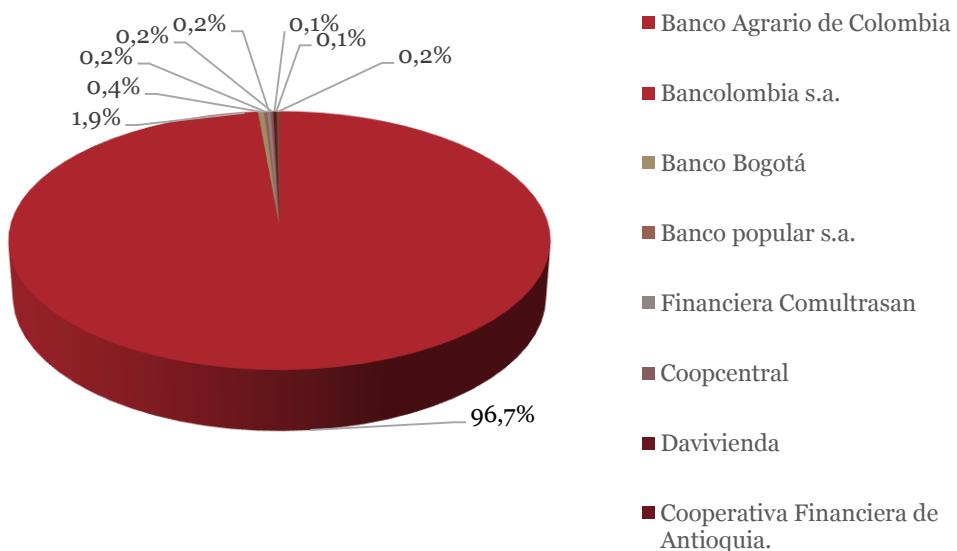
- **Banco Agrario**

El BAC es un banco comercial de primer piso, de carácter mixto, enfocado principalmente al sector agropecuario. En su objeto social se establece que no menos del 70% de sus nuevas operaciones activas de crédito deben estar dirigidas a financiar las actividades rurales, agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público es su principal accionista y participa con el 99% del capital.

Para cumplir con su misión de facilitar el financiamiento al sector agropecuario, el BAC cuenta con el mayor número de oficinas en el sector rural y con más del 14% de las oficinas del sector bancario. Dado su público objetivo, el 89% de sus sucursales se localizan en territorio rural, lo cual representa cerca del 52% de las oficinas bancarias dentro de la zona.

Los estados financieros del Banco publicados por la Superintendencia Financiera de Colombia – SIF, muestran que a diciembre 2013 la cartera del BAC ascendía a \$8,3 billones, de los cuales el 58% (\$4,8 billones) correspondía a cartera de microcréditos. Adicionalmente al desagregar el crédito agropecuario para pequeños productores por entidad financiera, se observa que de los \$1,7 billones colocados durante 2013, el 96,7% fue otorgado por el Banco Agrario. Dichas cifras revelan que el BAC es la entidad financiera que atiende a la población de menores ingresos, y especialmente aquella que se encuentra en zonas rurales (Grafica 6).

**Gráfico 6. Participación colocaciones de pequeño productor por entidad financiera 2013**

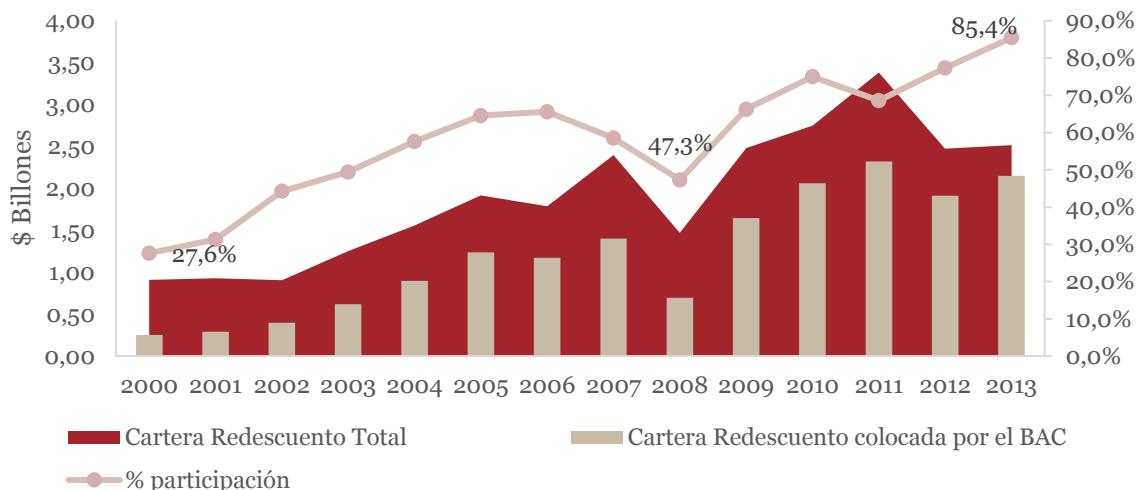


Fuente: MADR/FINAGRO

El que el BAC sea el principal proveedor de crédito para los pequeños productores, quienes por sus características en cuanto carencia de activos, incertidumbre en sus ingresos, entre otras, son vistos como sujetos de alto riesgo para la banca, ha implicado que el BAC sea la entidad de primer piso que utiliza en mayor medida los recursos de FINAGRO, tanto de cartera de redescuento como de garantías FAG, con el fin de disipar su exposición de riesgo.

Según cifras de la SIF, en 2013, la cartera de redescuento representó casi el 29% de los pasivos del BAC mientras que para el resto de los bancos no alcanzó a ser del 1%. Así mismo, al analizar la evolución del crédito de redescuento se observa que la participación de Banco Agrario en las colocaciones de este tipo de cartera se triplicó en los últimos 13 años. En el 2000, de los \$910.153 millones el 27,6% fue colocado por el Banco Agrario, cifra que ascendió al 85,4% en 2013, año en el que se colocaron créditos de redescuento por \$2,5 billones (Gráfico 7).

**Gráfico 7. Histórico valor y participación cartera redescuento total y BAC**



Fuente: MADR/FINAGRO

Sin embargo, la actividad financiera del BAC deja ver varios aspectos relacionados con la institución que permitirían aumentar el crédito agropecuario en montos significativos. Los pasivos del banco en 2013 según la SIF fueron de \$17,5 billones, de los cuales se destacan principalmente tres rubros: i) Redescuentos de FINAGRO, ii) Depósitos judiciales y iii) Depósitos de cuentas de ahorro y corriente. Los dos últimos tuvieron una participación cercana al 38% de los pasivos de BAC, cifra inferior a la de los bancos privados donde éste rubro supera el 52%.

Por el lado de activos, los cuales fueron cercanos a \$19,2 billones, se destacan dos rubros: i) Inversión y ii) Cartera Crediticia. El primero representa el 46% de los activos totales del BAC, sobre pasando significativamente la proporción de los bancos privados, la cual es del orden 18%. En cuanto al segundo rubro, la cartera crediticia del BAC representa menos del 43%, siendo éste del orden del 66% en la banca privada (Hernández, 2012).

Como se puede apreciar, los recursos captados vía cuenta de ahorro y cuenta corriente tienen una participación inferior a la que tienen los bancos privados, con el agravante de que este rubro está compuesto principalmente por recursos gubernamentales.

Esta situación tiene dos efectos indeseados. El primero es que el BAC no realice su actividad como un banco comercial tradicional, ya que no tiene incentivos para la captación de los recursos del público, ni un manejo de portafolio y riesgos adecuados, al contar con los recursos de redescuento y las garantías FAG, ambos cubiertos por FINAGRO. Inclusive, el BAC estaría en la capacidad de atender la demanda de crédito con los recursos que capta del público más las inversiones que tiene en TES

(más de \$8 billones). El segundo efecto corresponde a que la colocación de crédito hacia pequeños productores depende casi exclusivamente del BAC. Esto implica que el Banco Agrario no tiene incentivos para desarrollar productos innovadores y a su vez los productores no obtienen una oferta de servicios financieros acorde a sus necesidades que podrían ser prestados por otros intermediarios financieros.

### **Banco Agrario y su dependencia del FAG**

Los pequeños productores son los principales usuarios del Fondo Agropecuario de Garantías. Esto ocurre dado que esta población, en condiciones normales, no podría acceder a recursos de crédito ya que en su mayoría no cuentan con el colateral requerido por los bancos.

Dado lo anterior, al ser el BAC la institución con el mayor enfoque en este tipo de productores, tiene una alta dependencia sobre la garantía (en 2013 el 93% de los créditos colocados por el Banco estaban garantizados). Esta situación ha desincentivado al banco para llevar a cabo análisis de riesgo rigurosos e instrumentos adecuados para el manejo de su riesgo crediticio, ya que incluso puede garantizar hasta el 100% del valor del crédito a través de este instrumento (Gráfico 8).

**Gráfico 8. No. Créditos BAC con y sin garantía FAG**



Fuente: MADR/FINAGRO

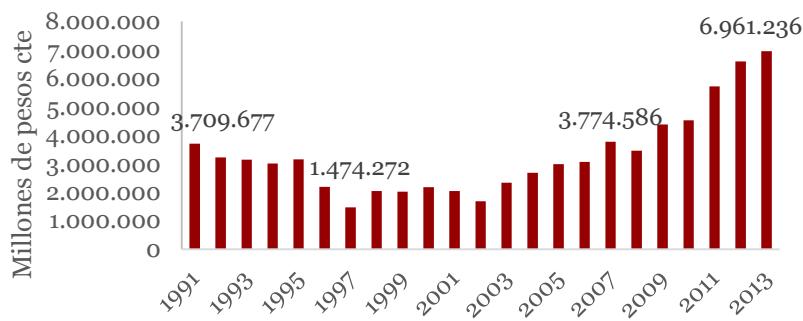
- Colocaciones en el sector agropecuario**

Una vez analizados los dos principales actores en la colocación de crédito en el sector, se revisará la evolución del crédito agropecuario y las principales dificultades que se tienen para que el sector agropecuario cuente con el financiamiento adecuado.

La serie histórica de crédito evidencia una disminución continua de las colocaciones de recursos al sector desde 1991 hasta 1997. Durante este periodo se registró una caída del 60,3% en términos reales. A partir de este momento, se inicia un periodo de recuperación del crédito logrando un crecimiento

de 372,2%, pasando de \$1,4 billones en 1997 (a pesos contantes de 2013) a \$6,9 billones en 2013. Sin embargo, cabe resaltar que solo hasta el año 2007 se volvió a los niveles de colocaciones de crédito registrados al inicio de la década de los 90.

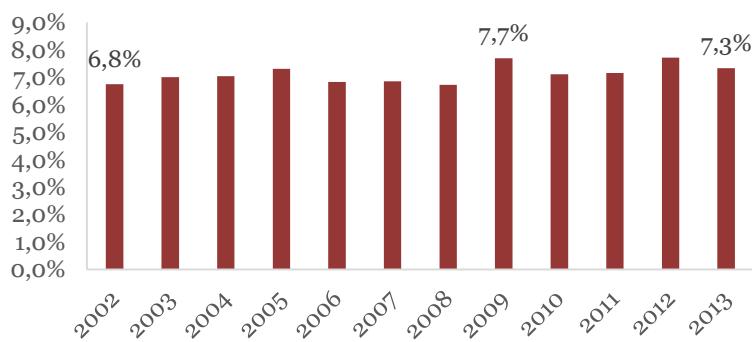
**Gráfico 9. Crédito Agropecuario a precios constantes de 2013**



Fuente: FINAGRO

Pese a la recuperación presentada en las colocaciones de crédito en los últimos años, los recursos dirigidos al sector agropecuario del total de créditos ofrecidos por las instituciones financieras continúan siendo bajos. Al analizar la evolución de la cartera del sector sobre la cartera comercial, se observa que ésta ha permanecido prácticamente constante en los últimos 11 años sin superar la barrera del 8%, cifra que se encuentra por debajo de países como Brasil (8,5%), Guatemala (8,4%), Nicaragua (10,8%), y Uruguay (14,5%) (Trujillo & Navas, 2014).

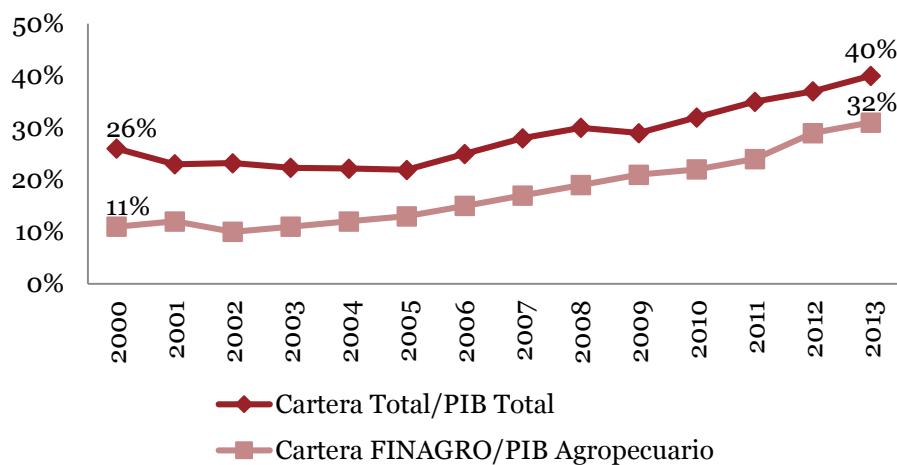
**Gráfico 10. Cartera agropecuaria/cartera comercial**



Fuente: Banco de la República/FINAGRO – Cálculos DDRS-DNP. Cartera comercial incluye cartera comercial más leasing.

Así mismo, aún persiste la brecha de financiamiento del sector rural frente al resto del país. Los indicadores de profundización financiera (cartera sobre PIB) del sector agropecuario indican que, aunque se ha triplicado aproximadamente en los últimos diez años, se encuentra 8 puntos porcentuales por debajo del total nacional (Gráfico 11).

**Gráfico 11. Profundización financiera sector agropecuario vs. total nacional**



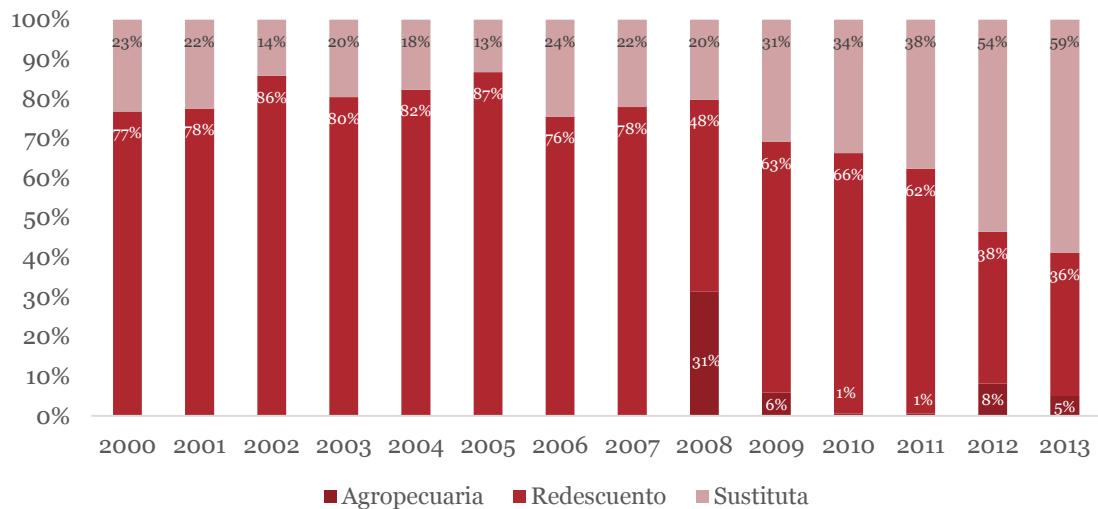
Fuente: FINAGRO con base en cifras DANE (PIB desestacionalizado a precios corrientes)

Con base en lo anterior se puede observar que la demanda potencial de crédito del sector es grande. Al respecto, Lozano (2012) expone que para suplir la necesidad de financiamiento para los 12 productos con especial capacidad para generar incrementos en el valor de la producción y en el empleo, las colocaciones de crédito deberán pasar de \$7,7 billones entre 2008 y 2011, a \$11,2 billones para el periodo 2013 – 2016<sup>10</sup>.

Por otra parte, al analizar la evolución del crédito agropecuario por fuente de colocación, se evidencia que si bien el crédito se dinamizó en los últimos años, éste ha sido jalónado por la demanda de crédito de grandes y medianos productores. Mientras que la cartera sustitutiva colocada por los bancos comerciales, la cual es destinada en un 99,2% a los grandes y medianos pasó de representar el 23,2% del crédito total en años 2000 a 58,9% en 2013, la cartera de redescuento que atiende principalmente a los pequeños productores, pasó de representar el 76,8% a 36,2% durante el mismo periodo (Gráfico 12).

<sup>10</sup> Ejercicio efectuado con los gremios y entidades (12 productos en total) relacionadas con el sector agropecuario y en el cual se expusieron las necesidades de financiamiento de cada uno de los sectores para promover su competitividad. Dentro de éstos se encuentran proyectos de renovación y tecnificación en cultivos de mediano y tardío rendimiento como café, cacao y palma de aceite; renovación y ampliación de la maquinaria existente para incrementar la productividad de cultivos de ciclo corto como arroz y maíz, al igual que para caña de azúcar; mejorar las condiciones de almacenamiento, secado y procesamiento de diferentes productos; mejorar las praderas e instalaciones para el buen manejo del ganado bovino; mejoras en la infraestructura para el ganado porcino y ovino, al igual que para las granjas avícolas; la promoción de la asociatividad para fomentar la producción lechera de pequeña escala; y el desarrollo de amplias zonas forestales de tipo comercial.

**Gráfico 12. Crédito agropecuario por fuente de colocación**

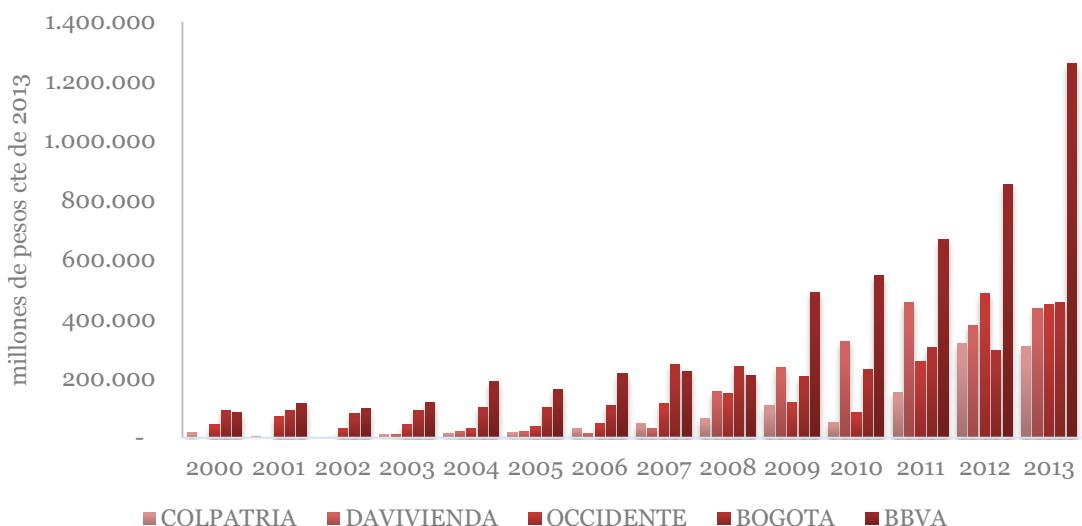


Fuente: MADR/FINAGRO

Nota: Información disponible solo a partir del año 2000

Esta situación también permite evidenciar que más bancos de primer piso están colocando recursos de crédito en el sector agropecuario, ya que prefieren prestar con recursos propios que realizar la inversión obligatoria. Se destaca casos como el banco BBVA, Bogotá, Occidente, Davivienda y Colpatria. En conjunto estos 5 bancos representaron el 41,6% de las colocaciones del sector durante 2013. Si bien su cartera se concentró en un 99,7% en grandes y medianos productores, su dinámica creciente de colocación da señales de que los intermediarios financieros están más interesados en el sector agropecuario y han mejorado su percepción de riesgo. El Banco BBVA es un claro ejemplo de lo anterior, sus colocaciones pasaron de \$156.538 millones (pesos cte de 2013) en el año 2000 a \$1,25 billones en 2013, lo que representa un incremento del 703,9% (Gráfico 13).

**Gráfico 13. Evolución crédito agropecuario de los 5 bancos con mayores colocaciones**

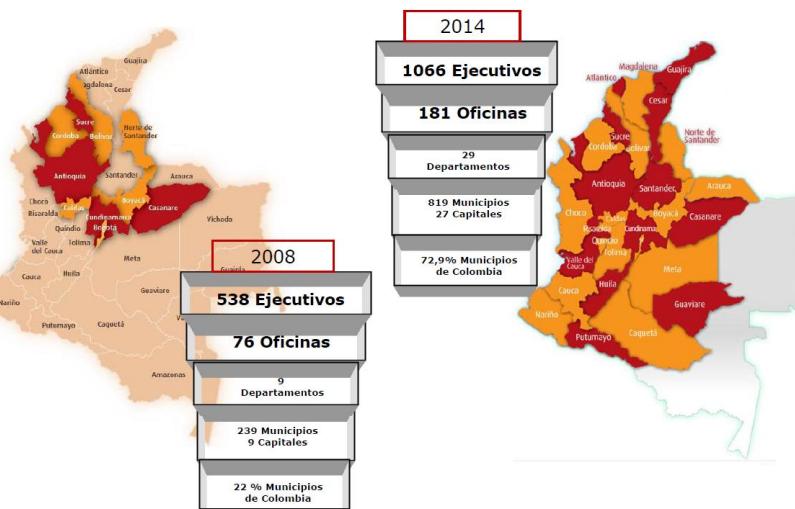


Fuente: MADR/FINAGRO

Por su parte, una experiencia exitosa en la colocación de crédito dirigidos hacia pequeños productores es el caso de Bancamía, un banco microfinanciero con participación accionaria del 51% de la Fundación Microfinanzas BBVA, 24,5% de la Corporación Mundial de la Mujer -CMM Medellín y 24,5% de la CMM Colombia.

A partir de su entrada en operación en octubre de 2008, Bancamía ha logrado posicionarse como una alternativa de financiamiento para los pequeños productores, y en general para la población rural. Durante los últimos 5 años ha expandido sus servicios a 819 municipios del país (72,9%) con 181 oficinas y ha participado con el 28,04% de las colocaciones de microcrédito en el país.

**Gráfico 14. Cobertura Bancamía 2008/2014**

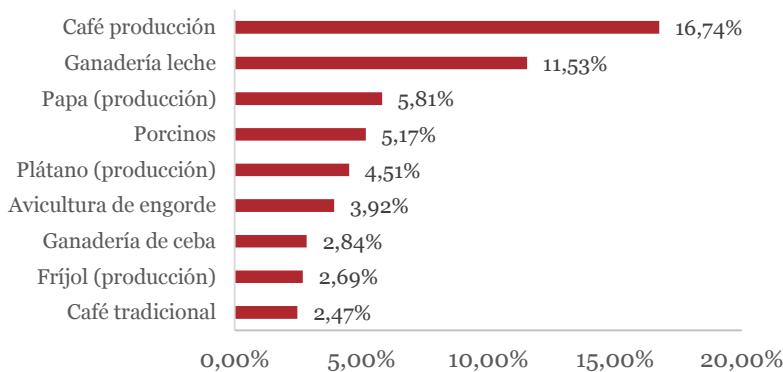


Fuente: Bancamía

La atención al segmento rural es el foco estratégico de la entidad por lo que el 36,9% de los clientes del banco se encuentran en esta zona (159.951) y se han colocados créditos por \$343.154 millones que representan el 34,4% de las colocaciones realizadas por el banco, logros alcanzados gracias a que el 47% de la fuerza comercial está destinada para atender esta población.

En cuanto a las actividades agropecuarias financiadas más representativas se encuentran la producción de café (16,7%), seguido de ganadería de leche (11,53%) y papa (5,8%).

**Gráfico 15. % participación de actividades agropecuarias Bancamía 2013**



Fuente: Bancamia

- Incentivo a la capitalización rural**

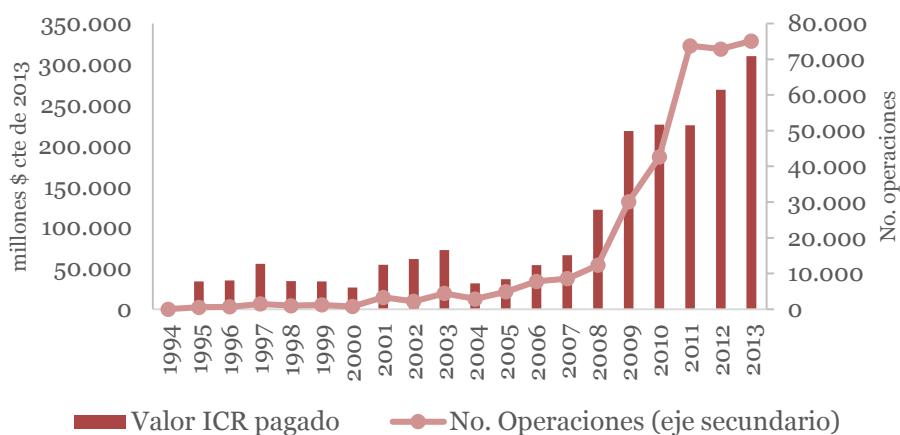
Uno de los instrumentos más importantes para el financiamiento de proyectos de inversión ha sido el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR). Éste consiste en un beneficio económico que se otorga a una persona natural o jurídica que en forma individual o colectiva ejecute un proyecto de inversión

nuevo. El incentivo es un subsidio que, con los recursos apropiados por el Gobierno Nacional para el programa, realiza FINAGRO a través del intermediario financiero a favor del beneficiario (FINAGRO, 2014).

Al ser un apoyo que se encuentra vinculado al crédito en condiciones FINAGRO, permite utilizar la red del sistema financiero para el análisis de la viabilidad de los proyectos y el otorgamiento del incentivo. Sin embargo, aquellos productores que presentan dificultades para acceder al crédito o no requieren de un crédito para realizar la inversión se encuentran excluidos del apoyo, limitando la población objetivo del ICR. Para permitir que estos productores accedan al incentivo se podrían establecer primas de éxito al culminar los proyectos productivos.

En cuanto a su evolución, se observa que a pesar de que el ICR fue creado en 1993 solo a partir del 2004 se presentó una dinámica creciente en la demanda del instrumento, lo anterior debido al aumento en los recursos dirigidos por el Gobierno Nacional para este fin. Durante este año se pagaron 2.891 operaciones por un valor de \$31.588 millones (a pesos de 2013), y para el 2013 el número de ICR pagados ya había ascendido a 75.081 por un valor de \$309.937 millones.

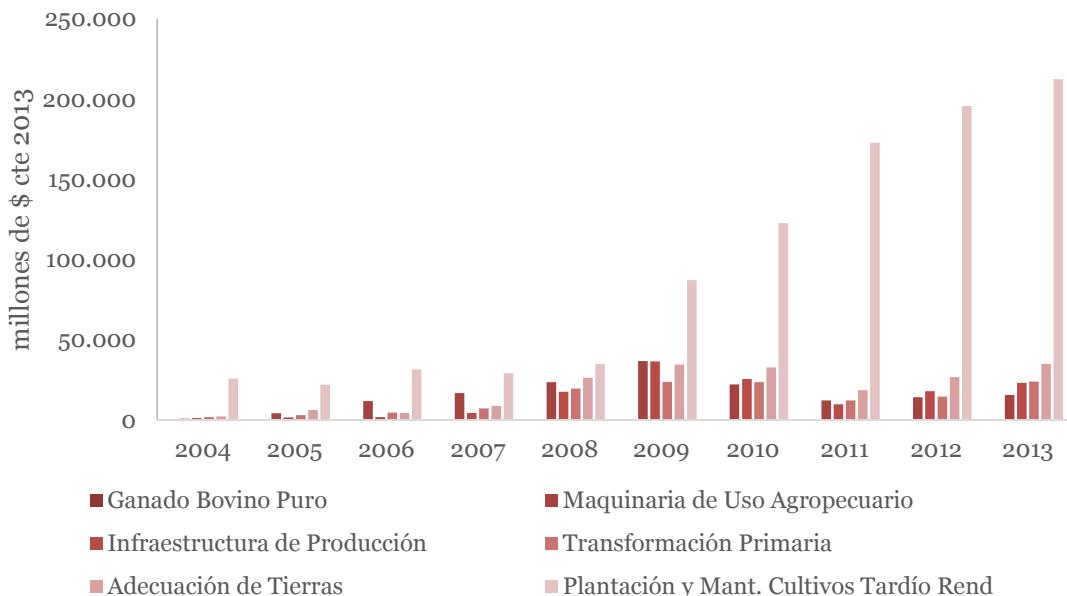
**Gráfico 16. Evolución ICR Pagado 1994-2013**



Fuente: FINAGRO

Por campo de elegibilidad, se observa que durante el periodo comprendiendo entre 2004 y 2013 la inversión con mayor demanda fue plantación y mantenimiento de cultivos de tardío rendimiento representado en promedio el 58% de los ICR pagados, seguido de adecuación de tierras con 13%. Por su parte, campos como ganado bovino puro han representado en promedio menos del 1% de los recursos del ICR y no se han demandado recursos para proyectos de modernización tecnológica (Gráfico 17).

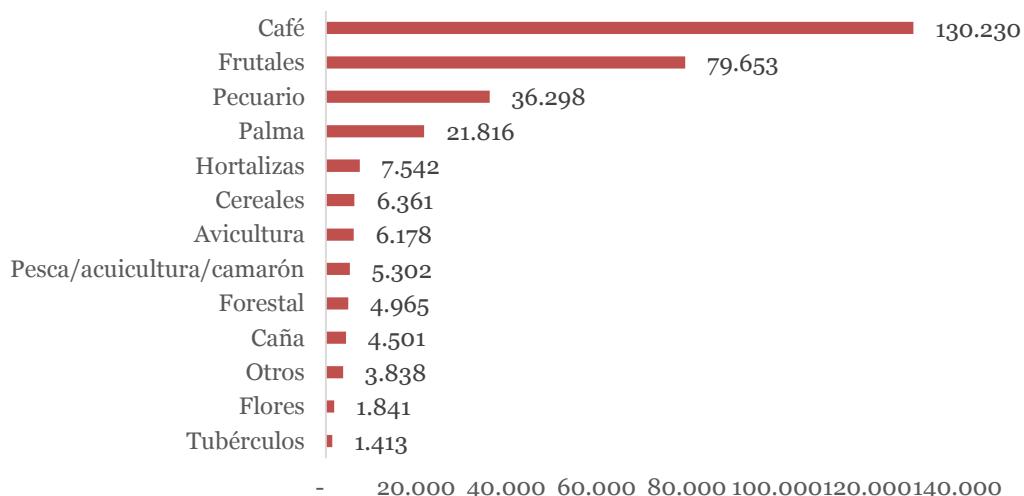
**Gráfico 17. ICR Pagado por campo de elegibilidad 2004-2013**



Fuente: FINAGRO

Por sector productivo, se observa que gran parte de los recursos de ICR se han destinado al sector cafetero, especialmente para el programa de renovación del parque cafetero que se llevó a cabo en los últimos años. En 2013 el 42% de los ICR pagados (\$130.230 millones) fueron para la producción y comercialización de café y cafés especiales, seguido de frutales con el 25,7% correspondientes a \$79.653 millones (Gráfico 18).

**Gráfico 18. ICR Pagado por sector 2013 (millones de pesos)**



Fuente: MADR

### **Barreras al acceso de pequeños productores**

Con base en la Encuesta de Calidad de Vida 2011 se puede observar una mejora en la demanda de crédito agropecuario por parte de los pequeños productores. De los 1.018.073 hogares rurales con acceso a tierras, el 18,9% (193.209) había solicitado un crédito en los últimos 12 meses y al 75% les fue aprobado (tabla 1).

**Tabla 1. Tasa de aprobación de crédito de hogares rurales con tierra**

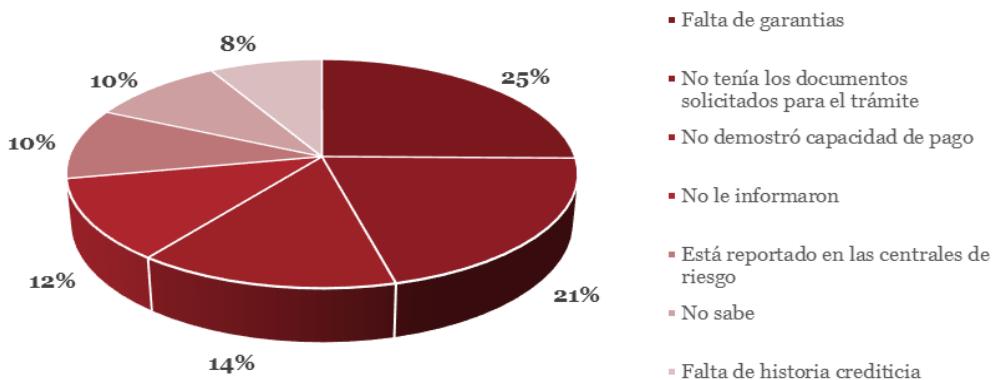
Otorgaron crédito	No. Hogares	Porcentaje
Sí	145.225	75,2%
No	21.882	11,3%
No han respondido	26.100	13,5%
<b>Total</b>	<b>193.209</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cálculos DDRS-DNP a partir de datos de ENCV (2011).

Si bien la tasa de aprobación de crédito es alta, lo cual se ha visto reflejado en el incrementos en las colocaciones para pequeños productores, pasando de 20.002 créditos por un valor \$133.573 millones (a precios de 2013) en 2002 a 244.849 créditos por \$1,8 billones en 2013, aún existe una gran cantidad de productores que no son atendidos por la banca.

Una de las razones principales consiste en que a pesar de que los productores recurren a la banca para obtener recursos para financiar sus proyectos productivos, muchos de ellos en particular los pequeños, no son sujetos de crédito. La Encuesta de Calidad Vida 2011, revela que la principal causa de negación de las solicitudes de crédito fue la falta de garantías, seguida de la ausencia de documentación requerida por el banco en la solicitud del crédito (Gráfico 19).

**Gráfico 19. Razones negación de créditos**



Fuente: ECV, Cálculos DNP

Adicional a lo anterior, los costos de transacción se han convertido en un factor determinante para limitar la demanda por recursos de crédito formal. Los costos de transacción evaluados como puntos adicionales a la tasa de interés alcanzan a ser del orden de 20% sobre el valor del crédito (TSG, 2006). Dentro de estos costos se encuentran los costos de viaje, tiempo de espera, recolección de documentos, pago de comisiones para llenar los formularios, pago de derechos notariales, aperturas de cuentas de ahorro, llamadas telefónicas, entre otros. Todo lo anterior, sumado a la falta de información acerca del financiamiento y las opciones que la banca formal ofrece, lleva a que los productores busquen otras fuentes de fondeo, sin importar el pago de unas tasas mucho más elevadas.

Finalmente el estudio de Fundación Alpina-OXFAM (2012), destaca las siguientes barreras de acceso, como resultado de la evaluación de la experiencia de gestión de crédito para pequeños productores de leche en el Departamento del Cauca:

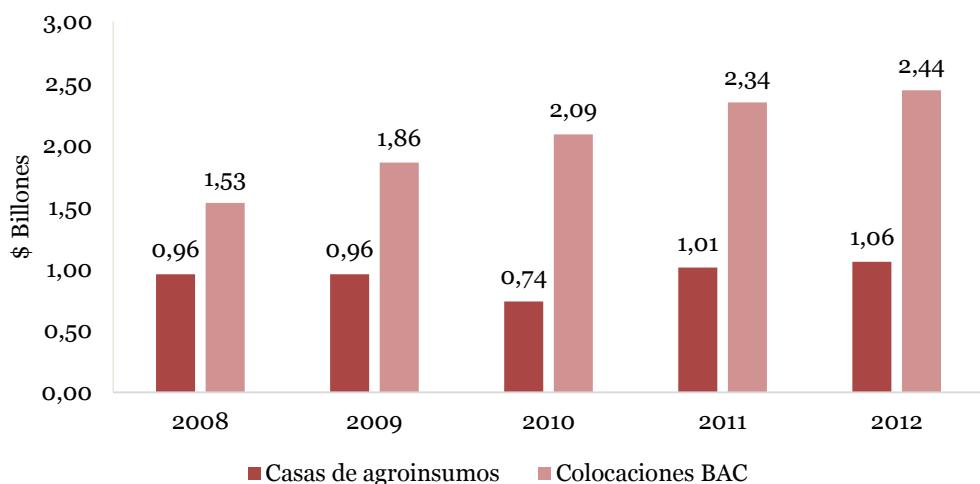
- Acceso a la información: La información publicada sobre los requisitos para acceder a un crédito se encuentra desactualizada y no es igual a los requisitos reales. Adicionalmente, esta información no es de fácil entendimiento lo que genera incentivos para recurrir a intermediarios no oficiales.
- Falta de atención personalizada: el productor no tiene muchas oportunidades de contar con atención personalizada debido al número limitado de funcionarios del Banco Agrario.
- Dificultades con los documentos: problemas originados con reportes en la Cifin por deudas menores; excesivo número de formularios y de información requerida en ellos; baja titulación de tierras; insuficiente oferta de servicios de asesoría y acompañamiento institucional.
- Coordinación institucional: diferencias en los lineamientos sobre la modalidad de crédito y procedimiento entre el Banco Agrario y FINAGRO.
- Dificultades en el proceso de aprobación y desembolso: nuevos lineamientos del Banco Agrario exigen que los proyectos se trasladen a Bogotá para ser sistematizados, generando un retraso importante; restricciones en la verificación de referencias dado que la mayoría de éstas se encuentran donde la cobertura telefónica es limitada. Adicionalmente, aunque el Banco Agrario estipula el desembolso en 15 días, el tiempo real puede ser de más de 4 meses.
- Historia crediticia: a pesar de que en algunos casos se demostraba la capacidad de pago, muchos productores no tenían acceso al crédito al no contar con historia crediticia.
- Falta de conocimiento de crédito para la mujer rural: el desconocimiento de estas líneas especiales por parte de los mismos funcionarios restringe su oferta y aprovechamiento.

- **Financiamiento informal - casas de agroinsumos**

Dadas las grandes barreras de acceso al financiamiento agropecuario, se ha desarrollado un mercado informal de prestamistas donde se encuentran los comercializadores de productos agropecuarios, los proveedores de insumos y aquellos que hacen parte del entorno familiar y social de los productores agropecuarios como vecinos, amigos y parientes. Sobre este último mercado se destaca el papel de las casas de agroinsumos como una fuente de financiamiento importante para el segmento de los pequeños productores en los últimos años.

Con base en la información reportada al MADR, en el marco de la política de libertad vigilada de los agroinsumos, se estima que estas empresas prestaron \$1,06 billones en 2012, lo que representa el equivalente al 43% de las colocaciones del BAC para el mismo periodo (Gráfico 20). Dicha situación es de particular atención ya que generalmente las tasas cobradas por estas empresas superan ampliamente las tasas de usura. Lo anterior implica que los pequeños productores financian sus proyectos productivos a un alto costo y sus rentas son extraídas al tener que pagar los préstamos.

**Gráfico 20. Financiamiento Casa de agro insumos VS. BAC**



Fuente: Créditos casas de agroinsumos: MADR; Colocaciones BAC: FINAGRO

Las cifras de la Encuesta del Mercado de Crédito Informal muestran que mientras las entidades financieras, cooperativas y ONG cobran tasas inferiores al 25% EA, las tasas de las prenderías y los agiotistas oscilan entre 214% y 280% EA. Si los productores agropecuarios continúan accediendo a financiamiento informal, los esfuerzos realizados en mejoras en tecnología, buenas prácticas agrícolas e indicadores de productividad, serán insuficientes para lograr que los productos colombianos sean competitivos tanto en el mercado interno como externo (Tabla 2).

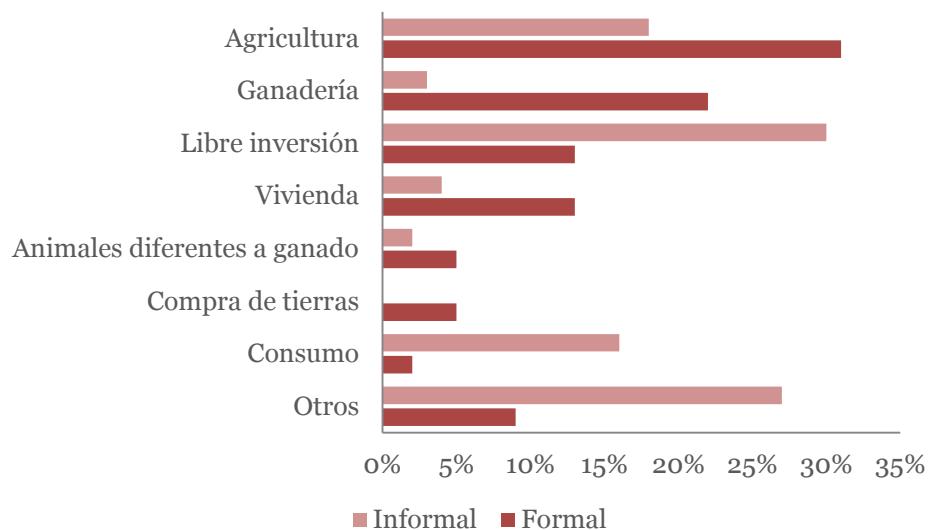
**Tabla 2. Tasas de interés reportadas en Colombia por demanda en 2007**

Fuente	Hogares	Microempresas
Bancos	21%	24%
Fundaciones	21%	17%
Cooperativas	23%	25%
Proveedor	-	58%
Amigos, vecinos o familiares	68%	78%
Casa de empeño o prendería	214%	214%
Prestamistas (gota a gota)	280%	275%

Fuente: Econometría, Encuesta del Mercado de Crédito Informal MIDA/USAID, 2007

En cuanto al destino de los créditos informales, estos van dirigidos en una proporción más alta que el crédito formal a financiar consumo y otros usos, y menos a proyectos productivos agropecuarios, vivienda y libre inversión (Gráfico 21).

**Gráfico 21. Destino de los créditos formal vs informal en zonas rurales**



Fuente: ELCA 2013

- **Bolsa Mercantil de Colombia- Una alternativa para el financiamiento del sector**

La Bolsa Mercantil de Colombia (BMC) es una entidad mixta regida por reglas del derecho privado, que ofrece a los inversionistas diferentes opciones para la colocación de recursos, y a los productores

agrícolas, agroindustriales o de otros bienes básicos, instrumentos alternos para el apalancamiento de sus proyectos productivos.

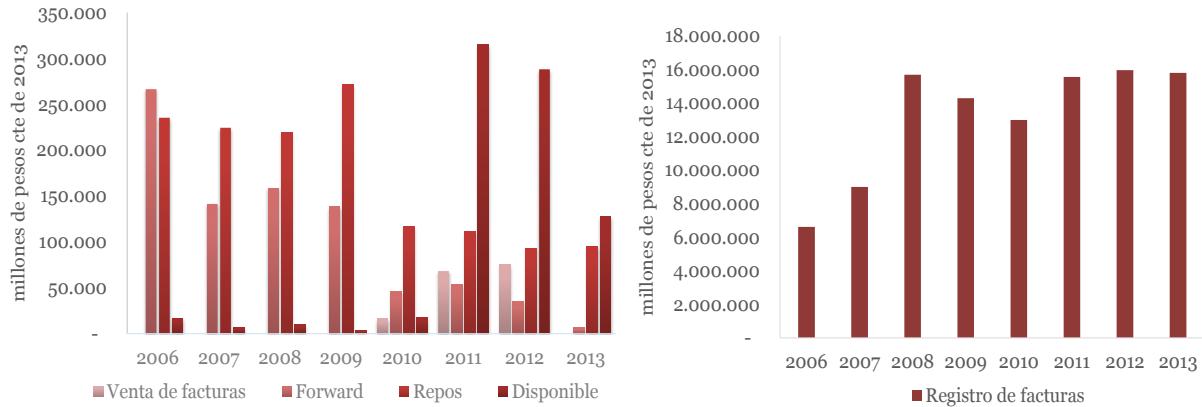
La BMC dentro de su portafolio tiene 4 grandes líneas de negocio:

- i) Mercado de compras públicas (MCP): Aquel en el que las entidades estatales pueden realizar las compras de bienes de características técnicas uniformes y de productos de origen o destinación agropecuaria bajo un sistema público de puja.
- ii) Mercado de físicos disponible y forward: Constituyen operaciones de intercambio material de bienes y servicios. Cuando la entrega de producto se efectúa 30 días calendario después de realizar la operación se denomina físicos disponibles y cuando supera los 30 días se denominan operaciones forward.
- iii) Mercado de instrumentos financieros: Las operaciones repo sobre certificados de depósitos de mercancía (CDM), son una herramienta financiera que permite al propietario de un producto representado en un CDM expedido por un almacén general de depósito (AGD), disponer de recursos inmediatos garantizados con la mercancía depositada. Así mismo, la BMC ofrece un producto denominado venta bursátil de facturas, pero dicha operación se encuentra suspendida por parte de la SIF desde 2012.
- iv) Registro de facturas: Operación que le permite al vendedor de bienes o productos de origen agropecuario, sin procesamiento industrial o con transformación industrial primaria, diferir el pago de la retención en la fuente a través del registro de sus facturas.

Adicional a lo anterior y dado que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es su principal accionista, la BMC ha ejecutado en su gran mayoría, las políticas de apoyo a la comercialización del sector agropecuario, tales como incentivos al almacenamiento, compensaciones y apoyos directos a los cultivadores.

Como se puede observar la BMC cuenta con instrumentos que facilitan el financiamiento de proyectos productivos (repos sobre CDM) pero también aquellos dirigidos a la administración de riesgos (forward). Sin embargo, su uso es aún incipiente por parte de los productores agropecuarios. Inclusive al analizar la evolución de las operaciones de la BMC, se evidencia que su principal actividad es el registro de facturas. En 2013 mientras que el valor de las operaciones de repos, forward y disponibles sumaron \$229.204 millones generando ingresos a la BMC por \$224,9 millones, las operaciones de registro de facturas fueron por \$15,7 billones generando ingresos a la Bolsa por \$13.021 millones (Gráfico 22).

**Gráfico 22. Valor operaciones OMA y registro de facturas**



Fuente: BMC, no incluye mercado MCP

En el caso de las operaciones Repo sobre Certificados de Depósitos de Mercancía, estas han registrado en los últimos 6 años una disminución sostenida en el número y el valor de las negociaciones. Mientras que en 2009 se realizaron 2.629 operaciones por un valor de \$242.505 millones, en 2013 se hicieron 745 operaciones por un valor \$94.828 millones. Esta línea de negocios ha representado en los últimos 3 años menos del 0,6% del valor total de las operaciones realizadas en la BMC.

En cuanto a las operaciones Forward, que son un instrumento fundamental para la formalización de la comercialización y la cobertura de precios, también han perdido participación en las negociaciones realizadas en la BMC. En 2013, se registró el volumen de negociación más bajo de los últimos 8 años, con solo 16 operaciones por \$6.420 millones. Esto representa una disminución del 87% respecto a 2008, año en el cual se realizaron 119 operaciones por \$139.202 millones.

Este hecho puede ser explicado por tres factores principalmente.

- El primero es un problema estructural del sector, los bajos índices de bancarización, las deficientes capacidades empresariales de los pequeños productores, la poca información y el desconocimiento sobre instrumentos bursátiles hace que los productores no adopten este tipo de mecanismos. Así mismo, existen unos costos implícitos para participar en este mercado: el pago de una sociedad comisionista de bolsa quien los representa en las negociaciones, las comisiones de Bolsa, pago de compensación y liquidación y la colocación de garantías para asegurar el cumplimiento de las operaciones. Si bien estos costos son variables y dependerán en gran medida del volumen de negociación, el costo de una

operación forward, por ejemplo, puede ser cercano al 10,2% del valor negociado, cifra que en muchos casos no puede ser pagada por el agricultor.

- El segundo factor es que para las sociedades comisionistas de bolsa (SCB), quienes son la fuerza comercial de la BMC, no les son rentables las operaciones de pequeños, no solo por el tamaño de la negociación, sino porque que dadas sus características, son agentes de alto riesgo y las SCB tendrían que respaldar con su patrimonio las operaciones incumplidas.
- Finalmente existe un factor de imagen que junto a la desinformación del público han afectado a la BMC. Desde el año 2008, se presentaron una serie de incumplimientos en unas operaciones de contratos ganaderos a término (CGT) por \$35.000 millones. A pesar de que la BMC respondió a cada uno de los compromisos con los inversionistas, esta situación generó desconfianza entre los agentes del mercado.

De esta manera, aunque la BMC es el administrador del sistema de negociación de bienes básicos en el país, su aporte al desarrollo de los instrumentos bursátiles de cobertura ha sido limitado, teniendo en cuenta que su papel ha sido el de ejecutor de los programas del MADR y no el de proveedor directo de un mercado de derivados para productos agropecuarios.

Sin embargo, se destaca que la BMC, a partir del año 2011 y con el asesoramiento del Banco Mundial, viene adelantando la estructuración técnica, operativa y normativa del mercado de derivados. Su gran reto será gestionar los cambios requeridos, definir el modelo operativo del mercado, implementar la plataforma tecnológica que lo soporte, capacitar al mercado y contar con una Cámara de Riesgo de Contraparte. Se espera que a finales de 2014 se cuente con el primer derivado de productos básicos del país, el cual será un contrato de maíz y paulatinamente se ofrecerán derivados arroz, café, cacao y algodón.

## 4.2 Administración de riesgos del sector

De todos los sectores económicos del país, el sector agropecuario es uno de los más vulnerables no solo por los múltiples riesgos a los cuales está expuesta la actividad productiva sino porque sus impactos negativos recaen principalmente sobre la población de menores ingresos en las zonas rurales.

Los riesgos en el sector agropecuario han estado siempre presentes, y la mayoría de estos son derivados de eventos imprevisibles, como desastres naturales, plagas y enfermedades, variación en los costos de los insumos importados, alzas en el precio de los combustibles o variaciones en el tipo de cambio, que contribuyen en forma significativa al riesgo del negocio agrícola y determinan en muchas ocasiones los resultados productivos y económicos.

Para abordar los riesgos asociados a la producción y a la comercialización agropecuaria, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR ha implementado programas de cobertura de tasa de cambio y precio para mitigar las posibles pérdidas en ingresos por cuenta de variaciones en dichas variables.

Sin embargo, estos programas han estado limitados a las asignaciones presupuestales anuales, y han sido creados en escenarios adversos de mercado (revaluación y precios bajos), lo cual refleja que la intervención por parte del MADR ha sido reactiva y no preventiva. Esta situación no solo es consecuencia de una baja cultura de administración de riesgos por parte de los productores, quienes prefieren trasladar estos riesgos al Gobierno, sino que evidencia la ausencia de un mercado de derivados en el país.

En cuanto al programa de coberturas de tasa de cambio<sup>11</sup>, los mayores beneficiarios han sido los grandes productores quienes tienen la capacidad financiera y operativa para realizar ventas en el exterior, sin embargo algunos pequeños productores han accedido al programa a través de sus asociaciones, como lo es el caso del sector bananero de la región Caribe. Los resultados del programa evidencian la baja adopción de este tipo de instrumentos ya que durante 2013, participaron 238 beneficiarios cubriendo exportaciones por USD 731 millones. Esto representa solo el 10,9% de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales.

En lo que respecta al aseguramiento de riesgos contra eventos climáticos adversos, el país ha sido poco exitoso en la adopción del seguro agropecuario. Si bien la póliza del seguro tiene un subsidio por parte del Gobierno hasta del 80%, y en la reforma tributaria del 2012 el IVA sobre las pólizas se redujo del 16% al 5%, lo cual ha permitido una mayor demanda, aún su uso por parte de los productores es marginal. En 2013 se aseguró solo el 1,4% del área cosechada según el último informe de FINAGRO sobre seguro agropecuario.

Aunque este indicador es muy bajo, existen subsectores que se caracterizan por el amplio uso del seguro. Por ejemplo, el 36% del área sembrada de banano (18.256 ha) se encuentra asegurada, y en el caso del tabaco representa el 17% (FINAGRO, 2014). Sobre este último subsector se destaca el modelo de integración logrado entre las grandes tabacaleras y los productores, ya que es la industria quien provee al productor de asistencia técnica integral, es decir, aquella relacionada con las buenas prácticas agrícolas que garantizan los estándares de calidad del producto, y el uso de instrumentos financieros y de seguros que permiten apalancar y proteger su actividad productiva. En el caso del

---

<sup>11</sup> Se reconoce un apoyo directo que está entre el 50% y 90% del costo de la prima sobre las opciones Put. El subsidio dependerá del tipo de productor y plazo de vencimiento de las coberturas. Estas opciones son tomadas por los agentes agroexportadores a través de FINAGRO en el software que el MADR dispuso para ello.

seguro de tabaco, el 80 % del valor de la prima es pagada a través del subsidio del gobierno, el 10% por la industria, el 10% fondo parafiscal y el productor paga el IVA.

Cabe resaltar que el bajo nivel de aseguramiento se debe en gran parte a la aún incipiente oferta de seguro y reaseguro del sector agrícola. Debido a la falta de información histórica de producción, rendimiento, área sembrada, y enfermedades de cada uno de los cultivos, así como hidrometeorología, no han logrado estructurar instrumentos acorde a las necesidades de los productores agropecuarios. Sin embargo, no se desconoce los avances que sobre este respecto se han realizado. La siguiente tabla muestra cómo ha sido la evolución de la oferta del seguro, destacándose la inclusión de nuevas aseguradoras y reaseguradoras al mercado que favorecerán la expansión de este servicio (Tabla 3)

**Tabla No. 3. Evolución oferta de seguro agropecuario**

Variable	2011	2013
Subsidio al pago de la prima	Individual: 30% Colectiva: 60%	Colectiva o individual: 60% Colectiva o individual de medianos y grandes con crédito registrado en FINAGRO: 70% Colectiva o individual de productores pequeños con crédito registrado en FINAGRO: 80%
IVA	16% sobre el valor el valor de la prima	5% sobre el valor de la prima
Oferta de aseguradoras	1. Mapfre	1. Mapfre (22 productos) 2. Suramericana (5 productos, maíz, arroz, café y caña de azúcar, soya) 3. La previsora (12 productos) Total productos asegurables 23
Oferta de reaseguradoras	1. Mapfre 2. Cattelin 3. Hannover 4. PartnerRe	1. Mapfre 2. Cattelin 3. Hannover 4. PartnerRe 5. Aspen 6. Liberty 7. Trans Re 8. Scor 9. IRB

Fuente: DNP-Elaboración propia

## 5. Plan de Acción

## 5.1 Eje estratégico 1. Reajuste institucional del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario

Los retos que afronta el sector rural no son los mismos que hace 20 años. En 1990 el país apenas iniciaba el proceso de apertura comercial, existían varios bancos enfocados en el sector agropecuario y la población estaba repartida de una forma más homogénea entre las zonas urbanas y rurales.

En el 2014 Colombia cuenta con 14 TLC vigentes y 3 acuerdos negociados y firmados, siendo el sector agropecuario uno de los que tiene mayor perspectiva de crecimiento debido al constante aumento de la demanda mundial por alimentos; solo hay un banco de primer piso enfocado en el sector agropecuario; y la población se ha concentrado en las ciudades.

En materia institucional, el país ya no cuenta, por lo tanto, con un gran número de entidades dedicadas exclusivamente al sector. Al momento de su creación, el SNCA estaba compuesto por bancos, fondos ganaderos y demás entidades financieras que tuvieran por objetivo principal el financiamiento de las actividades agropecuarias. Sin embargo, en la actualidad han desaparecido la mayoría de estas, dejando al Banco Agrario de Colombia (BAC) y al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), como sus principales representantes.

Dos de los bancos públicos cuyo objetivo era brindar financiamiento al sector agropecuario fueron privatizados. El Banco Cafetero y el Banco Ganadero, quienes por mandato legal tenían que invertir no menos del 50% y 70% de su cartera, respectivamente, al fomento del sector agropecuario, especialmente con destino a los medianos y grandes productores<sup>12</sup> (Hernández, 2012a), fueron adquiridos por entidades financieras privadas (Davivienda y BBVA, respectivamente), cuyo objetivo principal no es el otorgamiento de créditos al sector. A su vez, en virtud de la Ley 16 de 1990, instituciones como el DRI e INCORA dejaron de proveer crédito al sector.

Adicionalmente, se presentaron cambios en la Caja Agraria y en FINAGRO. La estructura de financiamiento de la Caja Agraria, que además de los recursos de redescuento captaba dinero por medio de cuentas corrientes y de ahorro generó una acumulación de pérdidas que conllevaron a su

---

<sup>12</sup> Para el presente documento se trabaja los pequeños productores según define el Manual de Servicios de FINAGRO: toda persona cuyos activos totales no superen los 145 smmlv (\$89.320.000) incluidos los del cónyuge, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero y que por lo menos 75% de sus activos estén invertidos en el sector agropecuario. De igual forma se considera pequeño productor toda asociación que esté conformada exclusivamente por personas que cumplan las condiciones anteriores.

El mediano productor es toda persona natural o jurídica no comprendida en las anteriores calificaciones y cuyos activos totales según balance comercial aceptado por el intermediario financiero sean inferiores o iguales a 5.000 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes -SMMLV.

Un gran productor es toda persona natural o jurídica cuyos activos totales, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero, sean superiores a 5.000 SMMLV.

liquidación en 1999. La desaparición de esta entidad dio paso a la creación del BAC, banco al que se le hizo la cesión parcial de activos, pasivos, contratos, inversiones y establecimientos de comercio. Mientras el BAC se quedó con los activos y la cartera sana de la Caja, la Nación tuvo que asumir la cartera de difícil recaudo, los pasivos laborales y otras acreencias (Trivelli y Venero, 2007).

En lo que respecta a FINAGRO, al momento de su fundación tenía como accionistas constituyentes al MADR, la Caja Agraria, el Banco Cafetero, el Banco Ganadero y a la Corporación Financiera Ganadera (CORFIGAN). Sin embargo la desaparición de todos los bancos mencionados generó que los nuevos accionistas fueran el MADR, el BAC, BBVA, Davivienda y el Fondo de Empleados de FINAGRO (FONDEFIN). El hecho de que dos entidades privadas sean accionistas de FINAGRO convirtió al Fondo en una entidad de carácter mixto.

Pese a todos estos cambios y a los nuevos retos que estos han generado al sector, la estructura del SNCA se ha conservado, por tal motivo es necesaria la realización de ajustes institucionales tanto en la CNCA como órgano rector de la política de financiamiento agropecuario, como en algunas de las entidades que lo conforman, entre ellas FINAGRO y el BAC.

### **5.1.1 Reajuste de la CNCA**

Históricamente los mecanismos por los cuales los productores agropecuarios han financiado sus inversiones y proyectos productivos han sido el ICR y el crédito, este último promovido principalmente vía redescuento y apoyado mediante el FAG. Por tanto, la CNCA debe gestionar el uso de otros esquemas de financiamiento que sean acordes a las necesidades de los pobladores rurales y agricultores, fomentar el uso de microfinanzas y generar estímulos a la oferta para que los servicios prestados en materia de crédito logren satisfacer la demanda.

En tal sentido, para fortalecer la CNCA como organismo rector de la política de financiamiento del sector agropecuario, se propone un ajuste en sus funciones con el objetivo de lograr una mayor coordinación entre los actores del sistema. En cuanto a las funciones relativas a FINAGRO, deberán ser asumidas por la Junta Directiva de la entidad (Tabla 4), y se deberán adicionar aquellas donde se deje explícito que se debe trabajar en pro del desarrollo de una política de financiamiento y gestión de riesgo de corto, mediano y largo plazo, programas de ahorro rural y educación financiera.

**Tabla 4. Funciones CNCA**

<b>Funciones Ley 16 de 1990</b>	<b>Objetivo</b>
1. Determinar el monto global de los recursos que las entidades integrantes del SNCA destinarán al sector.	No Aplica: Con la desaparición de los bancos públicos y los fondos ganaderos esta función carece de vigencia. Actualmente solo se limita a establecer el Plan anual de Crédito para FINAGRO y la cartera agropecuaria del BAC.
2. Establecer las actividades, los costos y sus porcentajes a financiar por las entidades que integran el SNCA.	No Aplica: Con la desaparición de los bancos públicos y los fondos ganaderos esta función carece de vigencia.
3. Fijar, dentro de los límites de carácter general que señale la Junta Monetaria, las políticas sobre las tasas de interés que se cobrarán por parte de las entidades que integran el SNCA.	No Aplica: Con la desaparición de los bancos públicos y los fondos ganaderos esta función carece de vigencia.
4. Dictar los reglamentos para el control de los gastos o inversiones que se hagan con el producto de los créditos.	Aplica
5. Aprobar la refinanciación de los créditos otorgados por las entidades que integran el SNCA cuando se afecte la producción o se disminuya apreciablemente la inversión que se realizó con el crédito por razones de fuerza mayor o caso fortuito.	No Aplica: Con la desaparición de los bancos públicos y los fondos ganaderos esta función carece de vigencia.
6. Fijar las tasas y márgenes de redescuento de FINAGRO.	Aplica
7. Señalar las condiciones de los títulos de captación de ahorro interno que emita FINAGRO.	Esta función debería ser la Junta Directiva de FINAGRO
8. Determinar los presupuestos de captaciones y de colocaciones de FINAGRO.	Esta función debería ser la Junta Directiva de FINAGRO
9. Determinar planes de coordinación técnica, financiera y operativa entre las entidades que integran el SNCA.	No Aplica: Con la desaparición de los bancos públicos y los fondos ganaderos esta función carece de vigencia.
10. Determinar las características de las garantías y la operatividad del Fondo Agropecuario de Garantías –FAG.	Aplica
11. Dar pautas para el desarrollo del seguro agropecuario y señalar los eventos en los cuales los créditos al sector deban contemplar la cobertura del seguro.	Aplica

Fuente: Ley 16 de 1990- Elaboración DNP.

Nota. Función 11: Ley 69 de 1993 modificado por Artículo 75 de Ley 1450 de 2011

### **5.1.2 Reajuste FINAGRO**

Para FINAGRO se propone: i) Complementar sus recursos (obtenidos por los TDA) con nuevas fuentes de financiamiento; ii) Tomar más activamente el rol de una banca de desarrollo, adicionando al crédito de redescuento una gestión más activa en materia de creación de empresas de comercialización e infraestructura, el fomento del acceso al crédito y el apoyo a la creación de fondos de inversión especializados en el sector, utilizando para tal propósito el fondo de capital de riesgo que administra la entidad; iii) Ampliar su gestión en la creación de una institucionalidad fuerte para el seguro agropecuario y el fomento del conocimiento en materia de financiamiento y gestión riesgos (temas que se abordan con más detenimiento en la tercera estrategia); y iv) Regulación prudencial diferenciada para bancos de segundo piso.

- **Complementar los recursos de TDA con nuevas fuentes de financiamiento**

Actualmente, los TDA, junto a la capitalización de sus accionistas, son la única fuente de financiación de FINAGRO. En 2013, según la SIF, esta inversión forzosa representó un poco más del 91% de los pasivos y patrimonio de la institución, superando los \$7,9 billones. Esta dependencia es del todo indeseada, principalmente por la prociclicidad que esto conlleva, ya que estaría en riesgo las fuentes de financiación del sector en tiempos de recesión. Por este motivo, se propone el acceso a dos nuevos mecanismos de financiamiento para el Fondo: la contratación de créditos a largo plazo con la banca multilateral y el uso del mercado interno de capitales para captar recursos mediante la emisión de bonos.

En el primer caso, FINAGRO cuenta con la facultad legal para contratar créditos con la banca multilateral debido a que desde su creación se previó que podía tener acceso a estas operaciones como parte de sus captaciones. De igual forma, se cuenta con una experiencia previa de un crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1993. Cabe resaltar que de contratarse un crédito en moneda extranjera, se haría necesario el diseño de un mecanismo de cobertura cambiaria por parte de FINAGRO. Teniendo en cuenta que en la actualidad existe la posibilidad de que las entidades multilaterales otorguen créditos en moneda local, esta opción se considera más adecuada.

De manera complementaria, FINAGRO podría estudiar la emisión de bonos con el fin de que esos recursos pudiesen convertirse en fuente adicional de fondos. Sin embargo, ni los recursos de la banca multilateral ni los que capte a una tasa de mercado podrán colocarse vía redescuento a una tasa subsidiada, porque ello involucraría pérdidas para la entidad.

- **Banca de desarrollo – Instrumentos para el fomento rural y agropecuario**

Un banco de desarrollo es aquel que promueve el crecimiento económico de un sector, región o grupo de países, a través del otorgamiento de financiamiento en condiciones preferenciales, de inversiones en capital de riesgo y de otras actividades de fomento.

En esta perspectiva, FINAGRO debe dejar de realizar esfuerzos en la administración de la cartera normalizada, cuyos fondos provienen de la compra de carteras de los programas PRAN y FONSA. De hecho, la entidad no cuenta con facultades jurídicas para realizar los reclamos de cartera vencida. Por tal motivo, la Central de Inversiones SA (CISA) es la entidad más apropiada para continuar con esta labor. Así mismo, FINAGRO deberá dejar de administrar los múltiples proyectos del MADR. Por ello, se recomienda realizar la evaluación de la conveniencia técnica y jurídica de la participación de esta entidad en cada uno de los programas.

Por otra parte, para fortalecer sus funciones, es necesario robustecer el equipo técnico de la entidad con conocimientos sobre las necesidades de comercialización del sector, otras demandas de los agricultores, los nuevos productos financieros disponibles en mercado, las oportunidades de mejora de los instrumentos existentes y los incentivos que se deberán dar a los agentes involucrados en la colocación de recursos de crédito en el sector rural. Este conocimiento es clave para permitir renovar los productos y servicios ofrecidos a la población rural y para el diseño y puesta en marcha de programas de educación financiera.

- **Administrador del fondo de capital de riesgo para proyectos de comercialización y de la infraestructura correspondiente**

Una herramienta que puede permitir fomentar la inversión privada, en particular para dotar al sector de infraestructura de producción, transformación y comercialización, es el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo (FICR), el cual está conformado por recursos públicos y es administrado por FINAGRO.

Sin embargo, una de las principales restricciones del Fondo es que desde su creación en la Ley 1133 de 2007, se condicionó el objeto de sus inversiones a iniciativas productivas desarrolladas preferiblemente en zonas con limitaciones para la concurrencia de inversión privada, y dando prioridad a proyectos productivos agroindustriales.

Adicionalmente, tal y como lo establece el Decreto 2594 de 2007, el funcionamiento y en general el régimen jurídico del Fondo, sus actos, contratos, servidores y las relaciones con terceros, es el mismo

que tiene FINAGRO, situación que genera rigideces tanto en las decisiones de inversión, como en la venta de su participación a un tercero.

Por lo anterior, se deberá tener en cuenta las siguientes propuestas de Sandoval (2013) para la operación del Fondo:

- i. La participación objetivo de FINAGRO en una empresa debe ser minoritaria, con niveles hasta del 30%. Esto acota la toma de riesgo y permite atraer recursos de otros inversionistas.
- ii. El monto de las inversiones del FICR deben permitir distribuir los recursos entre diversas iniciativas, para distribuir el riesgo y fomentar la inversión privada en distintos tipos de proyectos.
- iii. Se debe otorgar a los inversionistas privados una opción de compra de la participación de FINAGRO y a esta última una opción de salida de dichas inversiones, con el objetivo de que pueda reinvertir los recursos en nuevos proyectos.

Las inversiones correspondientes deben dar prioridad a la creación de empresas que suplan las demandas de comercialización de productos agropecuarios, incluyendo la infraestructura correspondiente (como las redes de acopio, silos y frío), y especialmente de empresas que beneficien a pequeños productores. En el evento en que no haya proyectos rentables de esta naturaleza, la Junta Directiva de FINAGRO debe tener, además, la opción de ampliar al ámbito de las inversiones a proyectos con encadenamientos productivos relacionados, incluyendo actividades agroindustriales. Finalmente, FINAGRO deberá promover que los fondos de inversión inviertan en el sector agropecuario, utilizando como modelo el Programa Bancóldex Capital y posiblemente en asocio con los bancos multilaterales de desarrollo.

- **Regulación prudencial diferenciada para bancos de segundo piso**

FINAGRO como establecimiento de crédito de segundo piso enfrenta riesgos de liquidez y solvencia diferentes a la banca de primer piso, ya que el relacionamiento crediticio de FINAGRO a través de sus operaciones de redescuento es con las entidades financieras y no con los usuarios finales de los créditos. Por lo anterior, no se considera conveniente que la regulación prudencial establecida por el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Financiera para los bancos de primer piso, le sea aplicable a los bancos de segundo piso como FINAGRO. En tal sentido, se recomienda una regulación diferenciada para este tipo de entidades en las que el riesgo de crédito se debe modelar teniendo en cuenta que la contraparte de las operaciones crediticias es el sistema financiero. Ello exige, por lo tanto, plantear un modelo interno especial SARC (Sistema Administración de Riesgo de Crédito) para bancos de segundo piso.

Esta modificación es de particular relevancia debido que afecta directamente el indicador de solvencia de FINAGRO, ya que en el denominador de dicho indicador, la cartera de los bancos de segundo piso pondera 100 %, tal y como se hace con la cartera de los bancos de primer piso. En tal sentido, un ajuste que sería más acorde con la tipología de la cartera de redescuento sería que la ponderación fuera de entre 20% y 40% y se ajustaría con los parámetros internacionales de Basilea, en la que los activos menos riesgosos tienen una menor ponderación.

Es importante anotar que en caso de que no pueda avanzar en lo anterior, se requiere garantizar a través de la capitalización de FINAGRO, que el índice de relación de solvencia se mantenga por encima del 9%, límite establecido por la Superintendencia Financiera.

### **5.1.3 Reajuste Banco Agrario**

En lo correspondiente al BAC se propone: i) Trasformar al BAC en un banco a la medida del sector agropecuario; ii) Fortalecer políticas encaminadas a captar recursos en el mercado de fondos prestables (cuentas corrientes y de ahorro); iii) Incentivar la colocación de créditos con recursos propios; iv) Reducir la dependencia del FAG y fortalecer la evaluación de riesgo; y v) Desarrollar microcréditos con tecnología microfinanciera.

- **El Banco Agrario, un Banco a la medida del sector agropecuario**

Aunque el Banco cuenta con gran cobertura del país, la población rural manifiesta que lo percibe alejado de su realidad y que sus productos y tiempos de respuesta no están acordes a sus necesidades. Dada la naturaleza e importancia de esta institución para el sector, es necesario transformarla en una entidad dinámica que realmente ofrezca productos y alternativas a la medida del sector y en particular a los pequeños productores. Esto exige fortalecer a la entidad en cinco puntos estratégicos:

- i. Análisis de los créditos: cada oficina (departamental o municipal) deberá contar con un grupo de analistas de crédito enfocado en analizar y evaluar las solicitudes de los pequeños y medianos productores, con el fin de acercarse a la realidad de sus clientes, conocer más de cerca sus necesidades y mejorar los tiempos de respuesta. Se debe contar entonces con un protocolo de revisión, análisis y evaluación de los créditos, con el fin de no fragmentar las solicitudes que son presentadas por grupos de productores y mejorar los tiempos de respuesta. Al realizar esta actividad lo más cerca posible a los productores y no en Bogotá, se mejoran los tiempos de respuesta y se facilita el desplazamiento de los funcionarios a los proyectos productivos cuando se considere necesario; logrando de esta manera mejorar la

atención al cliente. Adicionalmente, las sucursales deberán ofrecer horarios extendidos y acordes a las dinámicas propias de los productores agropecuarios.

- ii. Oferta a la medida: Con el objetivo de brindar soluciones claras y precisas en materia de opciones de créditos para la población rural, el Banco Agrario debe continuar su tarea de depuración de líneas de crédito y deberá trabajar en la construcción de un portafolio por sector que se adapten a las necesidades y requerimientos propios de los productores.
- iii. Desembolsos oportunos: en cuanto al tema de desembolsos, se debe buscar que estos se realicen de forma oportuna, con el fin de que el productor cuente con el flujo de caja necesario para las actividades puntuales que debe llevar a cabo. El Banco deberá desarrollar una metodología de desembolsos con la cual logre el calce entre los desembolsos y los momentos de requerimientos de mayor liquidez (siembra/postcosecha).
- iv. Normalización de cartera a tiempo y a la medida: El Banco debe desarrollar políticas y protocolos efectivos para la normalización de cartera. Al brindarle atención oportuna al productor, se podría llegar a acuerdos de normalización que se ajusten tanto a sus condiciones como a los requerimientos del banco, disminuyendo de esta manera la siniestralidad de la cartera y el posible cobro del FAG.
- v. Fortalecimiento de sus oficinas: Las seccionales del Banco deberán iniciar un proceso de fortalecimiento a la medida de cada una de ellas, el cual debe incluir capacitación a sus funcionarios y, cuando se requiera, ampliación de la nómina y de la infraestructura. Es importante aclarar que el proceso que cada una lleve a cabo será diferente, partiendo de la base de su estado inicial y de su actual y potencial demanda.

- **Captar recursos en el mercado de fondos prestables**

Como se mencionó anteriormente, los recursos captados por el BAC vía cuenta de ahorro y cuenta corriente tienen una participación inferior a la que tienen los bancos privados, con el agravante de que este rubro está compuesto principalmente por recursos gubernamentales. Si bien es un banco que nace con el objetivo de ser el banco del sector rural, los recursos que captan son bajos, limitando el efecto multiplicador que debería desempeñar mediante el otorgamiento de créditos. Por tal motivo, el BAC debe buscar aumentar la población que utiliza sus servicios, con el fin de incrementar sus fondos y las colocaciones al sector.

En este aspecto el BAC debe consolidar un portafolio de servicios atractivo para sus clientes y eficiente para la entidad, logrando incrementar sus recursos de captación, y debe realizar operaciones de colocación dirigidas al sector rural, como lo haría cualquier banco privado.

- **Incentivar la colocación de crédito con recursos propios**

En el BAC las operaciones de cartera crediticia se fondean principalmente con recursos de redescuento; tanto los recursos captados por cuentas de ahorro y corrientes como por depósitos judiciales se enfocan en la compra de títulos emitidos por el Estado. Por tal motivo, como se mencionó anteriormente, el BAC debe transformarse en una entidad que capta y coloca recursos, manejando plazos y tasas de manera que logre el calce de su operación; es decir, debe operar como un banco comercial tradicional. Por otra parte, si el BAC destinara parte los recursos invertidos en TES, incluso podría doblar su cartera crediticia, teniendo en cuenta que el BAC es una entidad creada para el fomento y desarrollo del sector agropecuario. Este proceso debe ser paulatino, especialmente por las implicaciones que podrían tener en las utilidades de la entidad debido a que los títulos emitidos por el Estado son una de sus principales fuentes de ganancia.

- **Reducir la dependencia del FAG y fortalecer la evaluación de riesgo**

Dado que el BAC se enfoca en hacer préstamos a los pequeños productores haciendo uso principalmente de la cartera de redescuento, se ha vuelto la entidad que hace mayor uso de los recursos del FAG para cubrir el alto riesgo que estos créditos conllevan. Este comportamiento demuestra una interpretación errónea del instrumento. Se debe recordar que el FAG es una garantía complementaria que facilita el otorgamiento del crédito mas no es un seguro sobre el mismo. Cuando el FAG es interpretado como un seguro de crédito, la evaluación de riesgo crediticio puede dejar de hacerse con el rigor necesario, generando altos niveles de siniestralidad sobre el FAG y poniendo en riesgo la estabilidad del propio sector financiero.

De igual forma, el BAC ha perdido interés en los productores que no utilizan el FAG, ya que el cobro de otro tipo de garantías los hace incurrir en mayores costos, lo que obliga a todo productor que solicite un crédito con la entidad a tener que utilizar y pagar el FAG, encareciendo y limitando el acceso al financiamiento.

Para este fin es fundamental que el BAC mejore su análisis de riesgo, reduciendo el uso indiscriminado del FAG. Así mismo, se requiere que la fuerza comercial del banco en las regiones sea la responsable de brindar la información completa a los productores sobre los alcances y los compromisos de adquirir la garantía.

- **Desarrollar microcréditos con tecnología microfinanciera**

Un microcrédito bajo tecnología microfinanciera no es únicamente un préstamo de bajo monto. En este caso hace referencia a una operación en la cual el solicitante no cuenta con los documentos o registros formales de respaldo sobre sus ingresos o capacidad de pago, ni con garantías reales registradas. Así mismo, es un préstamo que se otorga sobre la base de la disposición a pagar del solicitante y a partir de un análisis del flujo de caja combinado de su negocio y su hogar (Gutiérrez, 2009).

A diferencia del conducto normal, en un microcrédito no es el que necesita el dinero quien va a buscarlo, sino el que lo tiene quien va a ofrecerlo. En este sentido, se disminuyen los costos de transacción para el agricultor o poblador rural, pero genera mayores costos operativos para el intermediario financiero y, por lo tanto, una mayor tasa de interés del crédito para el solicitante. Sin embargo, en la medida en la que haya un acompañamiento integral, desde el momento del financiamiento hasta la ejecución del proyecto, se disminuyen los riesgos de fracaso de la iniciativa productiva.

Para atender a la población objetivo de las operaciones de microcrédito, se requiere que los intermediarios financieros cuenten con presencia en las zonas rurales y dispongan de un equipo técnico con un amplio conocimiento en temas agropecuarios, características que cumple el BAC, por lo cual es la entidad llamada a innovar en este tipo de operaciones. Sin embargo, como se mencionó, deberá fortalecer el análisis de riesgo, garantizando el éxito de este tipo de operaciones.

## 5.2 Eje estratégico 2. Profundización Dirigida

Las posibilidades de expansión del sector financiero en las zonas rurales siguen siendo muy amplias. Si bien en 2013 la profundización financiera en el sector agropecuario fue del 32%, presentando un crecimiento de 21 puntos porcentuales desde el 2000, aún se registra una brecha con respecto al resto de sectores, donde el indicador es del 41%. Lo anterior indica que el financiamiento formal continúa siendo una barrera para el crecimiento del sector agropecuario (FINAGRO, 2014).

Por tal motivo, y teniendo en cuenta que los pequeños productores carecen de activos y son vistos como agentes de alto riesgo por los bancos, se requiere enfocar los recursos actuales de redescuento a esta población y crear nuevas herramientas de crédito que garanticen la inclusión de la población rural al sistema financiero y sus beneficios. Al mismo tiempo, es necesario continuar utilizando el crédito y el ICR para fortalecer la inversión en el sector, un requisito esencial para mejorar su competitividad. Vale la pena recalcar, sin embargo, que el ICR, debe ser utilizado únicamente para promover proyectos o programas que involucren alguna actividad innovadora (un nuevo producto en

una zona determinada, una nueva tecnología o una inversión que eleve los niveles de productividad de las unidades productivas).

### **5.2.1 Redescuento dirigido especialmente a pequeños productores y a créditos de inversión**

La profundización financiera en el sector rural debe orientarse, por lo tanto, a los dos segmentos que presentan fallas de mercado: los créditos para pequeños productores y la inversión a largo plazo.

Los pequeños productores son más vulnerables a todos los riesgos inherentes a la actividad agropecuaria al contar con una menor capacidad para poder prevenirlos. Los créditos que solicitan normalmente son por bajos montos, haciendo estas operaciones poco rentables para las entidades financieras, ya que los ingresos no compensan los costos operativos en los que incurren. De igual modo, no cuentan con garantías válidas o suficientes, lo que implica que la operación sea evaluada como de alto riesgo por parte de los bancos, desincentivando la prestación del servicio y consolidándose como una de las principales barreras al desarrollo del sector.

En cuanto a los créditos de inversión, estos son poco atractivos para el intermediario financiero ya que encuentra mayores dificultades en realizar el calce de las captaciones de corto plazo contra el desembolso de recursos de largo plazo. Así mismo, teniendo en cuenta que las actividades agropecuarias presentan múltiples riesgos, tales como fenómenos climáticos, un proyecto de largo plazo puede verse afectado en las diferentes etapas del cultivo, aumentando la incertidumbre sobre el pago de los compromisos adquiridos con el sector financiero, situación que desincentiva la provisión de créditos para estos proyectos.

### **5.2.2 Colocación de crédito de capital trabajo de grandes y medianos por cartera sustitutiva y revisión de su ponderación**

Los recursos de la cartera de redescuento se pueden dirigir a donde se presentan las mayores fallas de mercado, es decir, al crédito para pequeños productores y al crédito de inversión. Una herramienta a utilizar para aumentar los recursos destinados a fomentar el financiamiento de los dos sectores que presentan las principales fallas de mercado es la variación en la ponderación de la cartera sustitutiva. Sin embargo cabe resaltar que la Resolución Externa 15 de 2012 del Banco de la República ya disminuyó la ponderación para medianos y grandes productores con el fin de estimular las

colocaciones de recursos de la banca privada hacia los pequeños productores<sup>13</sup>. Pese a esto, los intermediarios financieros diferentes al BAC siguieron orientando sus recursos únicamente a grandes y medianos productores.

Por tal motivo, se recomienda fijar un límite para el porcentaje de las sustituciones de créditos de capital de trabajo de grandes productores. Es decir, del valor total de las inversiones obligatorias solo un porcentaje puede ser sustituido por créditos otorgados como capital de trabajo a grandes productores, y el restante deberá sustituirse a créditos de pequeños y medianos, créditos de inversión de productores grandes o realizar la inversión forzosa en TDA. Así mismo, se recomienda excluir de los recursos de la cartera sustitutiva a aquellos créditos de capital de trabajo de grandes empresas dirigidos a actividades que no sean propiamente agrícolas.

Cabe resaltar que esta medida podría implicar que los bancos no registren como cartera agropecuaria algunos de los créditos otorgados a grandes productores, lo que conllevaría a una baja en los indicadores de colocaciones de crédito al sector. Para evitar dicha situación se puede incluir un reporte obligatorio a FINAGRO de estas colocaciones bajo una línea de crédito al sector agropecuario con recursos propios, resolviendo de paso el sub-registro que hoy se presenta de los créditos que llegan al sector que los bancos colocan con dichos recursos y bajo sus propias condiciones financieras, y que son registrados como cartera comercial tradicional.

Esta medida también incentivaría los créditos sustitutivos para inversión, algunos de los cuales podrían beneficiarse además del ICR. Una medida esencial complementaria es aumentar los recursos del ICR en forma permanente, inicialmente a unos \$500.000 millones; estos recursos deben ser ajustados en el transcurso de cada vigencia fiscal para garantizar que no se suspenda el programa antes de terminar el año. Esto evitaría tener que interrumpir el otorgamiento de ICR a lo largo del año por falta de recursos, lo que además ha tendido a generar efectos que afectan desfavorablemente la inversión sectorial (como los recargos a los precios de la maquinaria y otras inversiones que se elevan cuando hay disponibilidad de ICR y se reducen cuando esta disponibilidad se interrumpe).

En todo caso, para lograr determinar el porcentaje límite de la cartera de capital de trabajo de grandes productores se deberá tener en cuenta las tasas que FINAGRO paga a los bancos por cada uno de los títulos (TDA A= DTF-4% y TDA B= DTF-2%) y el porcentaje de recaudo de los títulos (TDA A= 37% y TDA B= 63%). Esto es necesario ya que FINAGRO podría acumular una mayor cantidad de inversiones en TDA B los cuales no podría colocar en cartera de redescuento para pequeños ya que incurría en pérdidas (FINAGRO pagaría a los bancos DTF-2% por la inversión forzosa y colocaría

---

<sup>13</sup> La cartera se valida en un 120% en el caso de productores pequeños, 50% en el caso de productores medianos y 25% en el caso de productores grandes. En la resolución externa No.7 de agosto 29 de 2014, el Banco de la República volvió a modificar dicha ponderación y permitiendo validar los créditos de pequeños en un 150%.

los recursos de redescuento a pequeños a la DTF -2,5%). Por esta razón, se sugiere que el Banco de la Republica evalúe la posibilidad de unificar la clasificación de los Títulos de Desarrollo Agropecuario y posteriormente establezca el límite de sustitución de la cartera de los grandes para capital de trabajo.

### **5.2.3 Colocación de crédito por cooperativas y ONGs**

Las cooperativas y las ONGs cuentan con experiencia en la colocación de créditos de bajo valor y son agentes relevantes en materia de acceso al financiamiento para la población de bajos ingresos. Teniendo en cuenta que estas organizaciones no disponen de recursos suficientes para atender la demanda de crédito, se hace necesario que FINAGRO aumente su apoyo hacia ellas.

En tal sentido, para que FINAGRO logre capitalizar el conocimiento de las cooperativas de ahorro y crédito, y cooperativas multiactivas e integrales, deberá canalizar mayores recursos hacia ellas, con base en un análisis de indicadores relativos a la actividad y a sus resultados financieros, tales como la estado de la cartera, relación de cartera con recursos de captación del público y patrimonio, indicadores de recuperación entre otros.

Como en la actualidad FINAGRO no cuenta con la potestad para redescuentar los préstamos otorgados por las cooperativas no vigiladas u ONGs,<sup>14</sup> se debe analizar jurídicamente la posibilidad de ampliar esta capacidad utilizando mecanismos estrictos de seguimiento. De no ser viable, se deberán seguir utilizando la vía alterna para apoyar a estas entidades, a través de fideicomisos. Cabe resaltar que para el buen funcionamiento de cualquiera de esas modalidades, FINAGRO debe fortalecer su análisis de riesgo.

### **5.2.4 Subsidio a la oferta de servicios financieros en zonas rurales**

Expandir la frontera de los servicios financieros que se prestan en sectores rurales, y en particular el crédito, es una tarea que se desarrolla bajo condiciones adversas, que derivan en ineficiencias de mercado. Elementos como la información imperfecta que tienen los intermediarios financieros sobre sus clientes, la poca diversificación de la actividad agropecuaria, la interdependencia entre las finanzas del hogar y la actividad productiva, el tamaño pequeño de las transacciones, los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra, la limitada capacidad para disponer garantías, los altos

---

<sup>14</sup> Mediante Decreto 3610 de 2009 se autorizó a FINAGRO a celebrar operaciones de redescuento con cooperativas de ahorro y crédito, y cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia de la Economía Solidaria e inscritas en el Fondo de Garantías para Entidades Cooperativas –Fogacoop.

costos administrativos y de transacción, y los riesgos inherentes a la actividad agropecuaria, en particular aquellos relacionados con eventos climáticos y biológicos, dificultan tanto la demanda como la oferta de crédito en sectores rurales (Fleisig y de la Peña, 2003; González-Vega, 2003; Marulanda Consultores, 2013).

Adicionalmente, la reducción del portafolio de crédito agropecuario en bancos multilaterales (Rice, 1993), las pérdidas recurrentes y descapitalizaciones en bancos de desarrollo especializados en el sector agropecuario (González-Vega y Graham, 1995), la poca participación de intermediarios financieros privados en la expansión del crédito hacia áreas rurales (Baydas, Graham y Valenzuela, 1997), y la importante participación del financiamiento con recursos propios o con créditos de familiares y amigos de proyectos agropecuarios,(González-Vega et al. 1992; González-Vega et al. 1997; Olmos, 1997; Owens, 2002) restringen aún más oferta de crédito formal y de bajo costo en los sectores rurales.

En términos generales, una operación de crédito tiene unos costos fijos derivados de la vinculación, evaluación, aprobación, formalización, desembolso y seguimiento, y unos costos variables correspondientes al fondeo, al costo del capital y al riesgo. Sin embargo, en las zonas rurales hay un mayor costo de originar y gestionar las operaciones de crédito, no solo por las características antes mencionadas sino porque al ser operaciones de bajo monto, su rentabilidad es aún menor para los intermediarios financieros.

En la tabla 5 se presenta el comparativo de ingresos y costos para un intermediario financiero en una operación de crédito de redescuento de capital de trabajo para pequeños productores estimada por FINAGRO con base en los costos promedio de originar créditos identificados por Marulanda Consultores (2013) para cuatro intermediarios financieros bancarios, e información de la Superintendencia Financiera.

**Tabla 5. Ingresos y costos para los intermediarios financieros por el crédito a pequeño productor (montos de 1 a 30 smmlv)**

Salarios mínimos	Valor en pesos 2014	Costo total / monto del crédito	Ingresos por tasa: DTF+7%	Incentivo necesario para el IF por colocación
1	\$616.000	57,8%	10,8%	47,0%
2	\$1.232.000	34,3%	10,8%	23,4%
3	\$1.848.000	26,4%	10,8%	15,6%
4	\$2.464.000	22,5%	10,8%	11,7%
5	\$3.080.000	20,1%	10,8%	9,3%

<b>Salarios mínimos</b>	<b>Valor en pesos 2014</b>	<b>Costo total / monto del crédito</b>	<b>Ingresos por tasa: DTF+7%</b>	<b>Incentivo necesario para el IF por colocación</b>
6	\$3.696.000	18,6%	10,8%	7,8%
7	\$4.312.000	17,5%	10,8%	6,6%
8	\$4.928.000	16,6%	10,8%	5,8%
9	\$5.544.000	16,0%	10,8%	5,1%
10	\$6.160.000	15,4%	10,8%	4,6%
15	\$9.240.000	13,9%	10,8%	3,1%
20	\$12.320.000	13,1%	10,8%	2,3%
25	\$15.400.000	12,6%	10,8%	1,8%
30	\$18.480.000	12,3%	10,8%	1,5%

Fuente: Marulanda Consultores (2013). Cálculos FINAGRO

Como se observa, actualmente no existe incentivo alguno para que los servicios financieros ofrecidos por la banca formal lleguen a la población más vulnerable de las zonas rurales, quienes son los potenciales demandantes de créditos de bajo monto. En este sentido, una forma de fomentar la colocación de créditos para este segmento de la población es dar un subsidio a la oferta. Se recomienda que este apoyo se dirija a aquellos prestadores de servicios financieros que estén dispuestos a localizarse en la zonas más dispersas y alejadas y que principalmente presten a la población rural más pobre (por ejemplo a los 500 – 600 municipios más pobres del país) o aquella que nunca haya solicitado un crédito previamente.

Marulanda (2013b) propone asignar un subsidio al intermediario financiero que coloque créditos de bajo valor con recursos de redescuento o con cartera sustitutiva (de la línea de pequeño productor ya que son las que limitan la tasa de interés) a pequeños productores que nunca hayan accedido a la banca. Según sus cálculos, estima que el subsidio a otorgar a los bancos para créditos menores de \$3 millones debe ser de \$170.000.

Se sugiere celebrar un convenio entre FINAGRO y Banca de las Oportunidades para que dentro de su objetivo de fomentar el acceso a servicios financieros en general, abra una convocatoria orientada exclusivamente al crédito agropecuario. Esta alternativa además permitiría que FINAGRO se beneficie del conocimiento acumulado en la Banca de las Oportunidades en materia de diseño, implementación y control de este tipo de incentivos.

### **5.2.5 Programa de ahorro/portafolio familia**

La importancia de la bancarización y el ahorro se entiende a partir de la relación estrecha que existe entre pobreza y vulnerabilidad. La pobreza es entendida como la “privación pronunciada en el bienestar de las personas, mientras que la vulnerabilidad se define como el riesgo de caer o continuar en una situación de pobreza” (Haughton y Khandker, 2009). Ante una situación adversa (desastres naturales, pérdida del empleo o enfermedad de un integrante del hogar) una familia puede pasar a ser pobre o continuar incrementando sus privaciones. Sin embargo, las familias pueden disminuir su vulnerabilidad tomando diferentes acciones que les permitan prevenir o enfrentar dichos eventos. No obstante, la capacidad para protegerse ante los riesgos es limitada. En este contexto la dimensión de bancarización y ahorro toma relevancia, pues permite que los hogares generen mecanismos de protección frente a estas situaciones hostiles (ANSPE, 2012).

Con el fin de brindar a las familias más pobres del sector rural una herramienta de fomento para el ahorro, que les permita sobrellevar situaciones inesperadas o acumular capital para el desarrollo de un proyecto productivo o mejoramiento en la calidad de vida, se propone la creación del Programa de Ahorro/Portafolio familia. Los beneficiarios iniciales del programa podrían ser Familias en Acción (únicamente de las zonas rurales)<sup>15</sup>, e inclusive se puede otorgar un subsidio diferenciado garantizando que las familias con una mayor condición de pobreza obtengan un mayor porcentaje de apoyo económico por cada peso ahorrado.

El programa consistiría en un apoyo económico condicionado al ahorro que haga la familia en una cuenta especial, para lo cual FINAGRO, a través invitación pública, seleccionará a los bancos o cooperativas que oferten mayor cobertura nacional y mejor tasa de interés en las cuentas de ahorro.

Dentro de las características que debe tener la cuenta de ahorros se encuentran:

- i. No se exigirá un monto inicial para la apertura.
- ii. No tendrá cuota de manejo.
- iii. Serán incluidos en la cuenta todos los miembros del hogar. La cuenta deberá registrar como mínimo dos titulares mayores de edad, los cuales serán los únicos autorizados para realizar retiros.
- iv. Por cada peso ahorrado por la familia, el gobierno aportará 1 peso durante el primer año y 0,5 pesos durante el segundo, sin superar al mes un salario mínimo legal vigente por cuenta.

---

<sup>15</sup> En la medida que esta población ya está bancarizada.

- v. La familia podrá realizar retiros mensuales que no superen el 20% del total de recursos disponibles en la cuenta. El siguiente retiro está condicionado a que la familia haya realizado un abono a la cuenta durante el mes inmediatamente anterior.
- vi. En el evento de una calamidad como: muerte de alguno de los miembros de la cuenta familiar, un desastre natural con afectación de vivienda o proyecto productivo, atentado terrorista, o secuestro, la familia podrá retirar hasta el 70% del valor disponible en la cuenta.
- vii. Si la familia ahorró durante 1 año y no realizó más de 4 retiros, se le dará una bonificación al finalizar el año de 10% del valor disponible en la cuenta sin superar el medio salario (solo aplica para el primer año).
- viii. Cumplido los 2 años la familia podrá retirar hasta el 80% del valor disponible en la cuenta para mejoramiento de vivienda/finca o para desarrollo de un proyecto productivo. En el primer caso, la familia deberá entregar como mínimo dos cotizaciones y le será girado el dinero directamente a la empresa de materiales de construcción. En el segundo caso la familia deberá entregar los documentos del proyecto productivo.
- ix. Cumplido los 2 años la familia podrá retirar hasta el 90% del valor disponible en la cuenta para la financiación de educación formal de uno o más de miembros de la familia, para lo cual la familia deberá entregar el recibo de matrícula de la institución educativa registrada en el Ministerio de Educación y le será girado el dinero directamente a la institución.
- x. A partir del tercer año no existirá apoyo del gobierno, y la tasa de ahorro pactada por el Banco se desmontará gradualmente hasta los niveles de las cuentas de ahorro tradicionales, pero en ningún caso se perderá el beneficio del no cobro de cuota de manejo.

De forma similar se podría aplicar este modelo a emprendimientos familiares. El propósito de expandir este programa hacia iniciativas empresariales de pequeños, es facilitar la dotación inicial que se requiere para fortalecer financieramente el emprendimiento o la asociación. De esta forma podrán acceder de manera regular a bancos para adquirir diferentes opciones de financiamiento. Las siguientes serían las condiciones para la cuenta de ahorro:

- i. No se exigirá un monto inicial para la apertura.
- ii. No tendrá cuota de manejo.
- iii. La cuenta deberá registrar como mínimo dos titulares mayores de edad, quienes serán los únicos autorizados para realizar retiros. En el caso de las agremiaciones, se deberá anexar carta firmada de los agremiados autorizando a los dos representantes titulares.
- iv. Por cada peso ahorrado por la microempresa/agremiación, el gobierno aportará 0,7 pesos durante el primer año y 0,3 pesos durante el segundo, sin superar al mes un salario mínimo legal vigente por cuenta.
- v. La microempresa/agremiación solo podrá realizar un retiro al finalizar el año, salvo que se presente un atentado terrorista o un desastre natural que afecte a la microempresa o los

- proyectos productivos de al menos el 50% de sus agremiados, en cuyos casos podrá retirar hasta el 70% del valor disponible en la cuenta.
- vi. Cumplido el año la microempresa/asociación podrá retirar hasta:
- 90% para adopción de nuevas tecnologías amigables con el medio ambiente.
  - 80% tecnificación de la actividad productiva
  - 70% capitalización de la microempresa. (recursos para capital de trabajo, inversiones en activos fijos, o para pagar pasivos de alto costo financiero).
- vii. A partir del tercer año no existirá apoyo del gobierno, y la tasa de ahorro pactada por el Banco se desmontará gradualmente hasta los niveles de las cuentas de ahorro tradicionales, pero en ningún caso se perderá el beneficio del no cobro de cuota de manejo.

### **5.2.6 Disminución de costos y trámites asociados al crédito**

Para poder consolidar un aumento en la profundización financiera, además de aumentar y mejorar los productos existentes, es fundamental disminuir los costos y trámites para acceder al financiamiento. Si bien se ha aumentado la red bancaria en las zonas rurales, aún existe un vacío que conlleva a que los productores ubicados en zonas alejadas tengan que realizar largos desplazamientos para llegar a las sucursales. Teniendo en cuenta que la baja densidad poblacional y la falta de conectividad digital en las zonas rurales hace inviable la existencia de una entidad bancaria en cada municipio del país, se requiere buscar mecanismos sencillos que permitan disminuir los trámites requeridos para la aprobación de un crédito.

En este sentido, es preciso que los formularios de solicitud de un crédito en condiciones FINAGRO sean más fáciles de diligenciar para impedir el sobrecoste que impone un tramitador, por tanto se requiere un sistema acorde con las características socioeconómicas de los pequeños productores. Adicionalmente, se debe evaluar la documentación exigida, ya que muchos de los documentos que son de fácil acceso en las zonas urbanas no lo son en las zonas rurales, por lo que a los pequeños productores les toma varios días o semanas reunirlos.

Las dos condiciones mencionadas hacen que el tiempo que transcurre entre la primera vez que el productor solicitó el crédito y el momento del desembolso sea demasiado largo, especialmente porque en ocasiones hay algún documento mal diligenciado. Considerando que un productor requiere el dinero en el momento oportuno, de no solucionarse este problema la barrera del financiamiento seguiría existiendo, pues los proyectos no podrían iniciar en el periodo establecido, retrasando su producción y poniendo en riesgo la capacidad de pago de las obligaciones del productor.

## **5.3 Eje estratégico 3. Política de gestión de Riesgos**

Para acceder a fuentes formales de financiamiento se requiere que quienes demanden los recursos demuestren solidez financiera, estabilidad en el flujo de caja y baja exposición a riesgos que afecten su proyecto, características poco frecuentes en el sector agropecuario, a pesar de que existen seguros y coberturas que mitigan varios de estos factores.

Dentro de los riesgos a los cuales está expuesto el sector agropecuario se destacan los eventos climáticos adversos; la exposición a plagas y enfermedades; y las variables económicas que generan incertidumbre en los retornos de las inversiones, en especial la volatilidad de los precios, que impide a los agricultores proyectar su ingreso esperado y la volatilidad de la tasa de cambio para aquellos productos de exportación o que compiten con importaciones.

Dada la magnitud de los efectos que dichos riesgos tienen sobre la producción y el bienestar de la población rural, es fundamental que el MADR construya una política que fomente el uso de instrumentos financieros y bursátiles de cobertura disponibles en el mercado, lo que permitirá que los productores agropecuarios internalicen los riesgos en sus procesos de planeación y ejecución sus proyectos productivos.

### **5.3.1 Cambio en la política estatal tradicional**

Históricamente las políticas tendientes a gestionar los múltiples riesgos asociados a la producción agropecuaria han estado encaminadas a compensar a los productores una vez los riesgos se han materializado, por lo cual el Gobierno Nacional ha tenido que realizar un esfuerzo fiscal importante para atender a la población afectada.

Así mismo, el MADR ha desarrollado varios programas dirigidos a estabilizar el ingreso de los productores ante las fluctuaciones de los precios de los productos básicos, enfocados principalmente a la entrega de subsidios directos como lo es el caso del Precio Mínimo de Garantía para el Algodón o el Programa de Protección del Ingreso Cafetero.

Este esquema de política no solo es costoso, sino que también produce un sesgo en el tipo de producción. Es costosa al compensar los eventos catastróficos, no solo por la ayuda inmediata que requiere los afectados sino por las futuras condonaciones de las deudas de los agricultores que no

pudieron honrar sus obligaciones<sup>16</sup>. Al mismo tiempo, induce a los productores a desarrollar proyectos que cuenten con ayudas del Estado, especialmente si el producto cuenta con un gremio sólido que lo respalde. Lo anterior genera un incentivo a no planificar y además crea el imaginario de que el Estado compensará los choques que sufra el sector.

### **5.3.2 Fondos de estabilización de ingresos**

Una primera alternativa a este enfoque es estructurar Fondos de estabilización de ingresos sectoriales que busquen generar certidumbre a los ingresos de los productores. Bajo este esquema, los beneficiarios deben ser los responsables de la sostenibilidad financiera del Fondo, y de esta forma se reducen las presiones fiscales del Gobierno ante las crisis de precios de mercado.

Estos Fondos deberán liderar la adopción de instrumentos de cobertura (precios y TRM) o comercialización (agricultura por contrato, pignoración de cosecha, forwards) con cargo a los recursos del Fondo y solo en casos excepcionales se recurrirá al apoyo gubernamental.

Así mismo, para que funcionen en forma simétrica a lo largo del ciclo, es importante retener un porcentaje de los ingresos cuando haya condiciones favorables de precios, porcentaje que debe aumentar a medida que aumenten los precios. En el caso de productos de exportación, esto incluye también ajustes en función de la variación del tipo de cambio, generando retenciones cuando la tasa de cambio es competitiva. También podría retenerse una proporción de las compensaciones de las coberturas, cuando haya lugar a ellas. Ambos recursos, al ser ahorrados, podrán ser utilizados cuando se presenten épocas adversas de mercado.

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda que la administración de los fondos sea realizada por la BMC, logrando de esta forma que su operatividad sea trasversal y aprovechar todos los instrumentos de comercialización, financiamiento y riesgos que ofrece la Bolsa para crear una estrategia integral y autosostenible para el fomento y desarrollo de los sectores. En todo caso, es necesario que la CNCA defina los productos que tendrán un aporte inicial en el Fondo y cuáles podrán financiarse autónomamente.

---

<sup>16</sup> En el programa FONSA 2014 se reportó interés por parte de los intermediarios financieros de vender su cartera agropecuaria vencida entre agosto 2013 y febrero 2014 por \$451.959 millones, recursos que en su mayoría deberá apropiar el Gobierno Nacional.

En el caso del café, la función de estabilización deberá estar (como lo ha estado a lo largo de la historia) a cargo del Fondo Nacional del Café y de la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del Fondo<sup>17</sup>.

### **5.3.3 Diseño de una política integral de gestión de riesgo**

Considerando que los riesgos climáticos y fitosanitarios son inherentes a la actividad agropecuaria y sus efectos impiden el buen desarrollo del proyecto productivo, e incluso generan pérdidas económicas irreparables al agricultor, se hace necesario el diseño y puesta en marcha de un modelo de aseguramiento integral para el campo, el cual contemple tanto los seguros comerciales como el catastrófico. Por este motivo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en particular la Dirección de Financiamiento y Riesgos, deberá diseñar de una política integral de gestión de riesgo del campo<sup>18</sup> la cual debe incluir:

#### **Información**

El equipo del MADR deberá trabajar en la consecución, construcción y actualización de información climática, costos y valor de la producción por municipio o micro-región, la cual deberá ser periódica, automatizada, encontrarse en línea y ser de carácter público. Así mismo deberá fomentar la cultura de aseguramiento por parte de los productores agropecuarios, a través de mecanismos de divulgación y capacitación regional sobre el seguro, su operatividad, costos y beneficios.

#### **Medición**

La información obtenida en el punto anterior deberá ser analizada mediante correlaciones entre clima y productividad, entre otros, esto con el fin de estimar las pérdidas debido a los fenómenos climáticos.

#### **Mitigación**

El equipo deberá desarrollar una política de mitigación del riesgo mediante la construcción de infraestructura (embalses, pozos, sistemas de riesgo, entre otros) necesaria para prevenir y mitigar los efectos de eventos climáticos.

#### **Transferencia**

Se deberá analizar y decidir cuáles serían los riesgos que se transferirán el mercado de seguros y reaseguros en su modalidad comercial y catastrófica. Para los eventos que no sean asegurables se deberá coordinar el trabajo con el Fondo de Adaptación.

---

<sup>17</sup> Para 2014 los recursos no utilizados del PIC deben ser incluidos como aportes del Gobierno a dicha función de estabilización, siempre y cuando el sector cafetero adquiera el compromiso colateral de ahorrar parte de los ingresos extraordinarios que está obteniendo en la actualidad debido a la combinación de altos precios internacionales, depreciación de la moneda y recuperación de la cosecha cafetera. La Federación deberá también analizar con la BMC las posibilidades de utilizar más activamente los mercados de futuros como apoyo a la función de estabilización.

<sup>18</sup> Fuente: Fasecolda

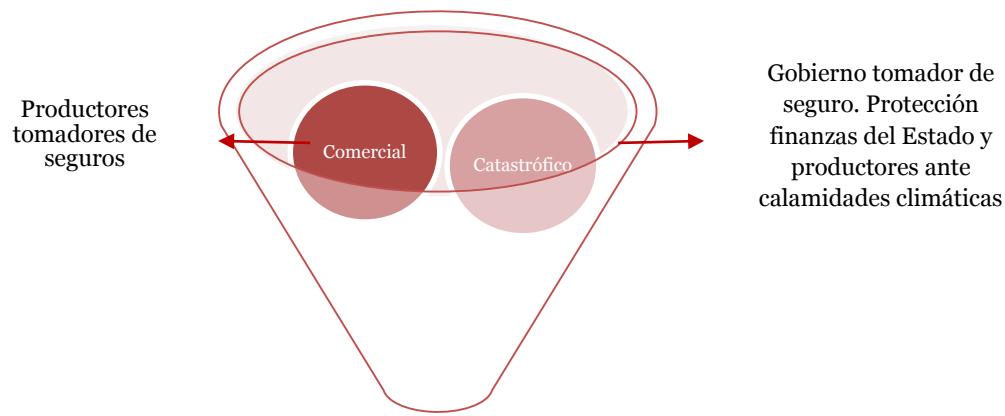
## **Atención**

Se deberán desarrollar planes post-desastre para asegurados y no asegurados.

### **5.3.4 Modelo de aseguramiento integral del campo**

El modelo de aseguramiento integral del campo deberá integrar tanto al seguro agropecuario como al catastrófico, como se observa en el gráfico No.23.

**Gráfico No.23 Modelo de Aseguramiento Integral del Campo**



- Seguro Comercial**

Teniendo en cuenta que en la actualidad se está incrementando la oferta de pólizas del seguro agropecuario, se espera que con la continuidad del subsidio y los incentivos de una menor tasa de interés del crédito y FAG mencionados anteriormente, aumente la demanda de las pólizas individuales.

- Seguro Catastrófico**

El contrato del seguro catastrófico es complementario al comercial y su importancia es fundamental. Al contar con este mecanismo de gestión de riesgos se está implementando un esquema en el que, tanto el productor agropecuario como el Estado, se encuentran blindados frente a eventos climáticos catastróficos.

El primer paso para lograr este tipo de aseguramiento es diseñar un modelo de seguro catastrófico para el país, el cual deberá definir los siguientes aspectos:

- El rol del gobierno central y los departamentos
- Financiación
- Beneficiarios
- Mecanismos de contratación
- Qué es asegurable y que no

### **5.3.5 Forward como fuente de pago**

Como se mencionó previamente, uno de los grandes problemas que enfrenta la agricultura colombiana es que la mayoría de los pequeños productores no cuentan con garantías suficientes para acceder a recursos de crédito de la Banca. Esto implica que parte de la producción de alimentos está siendo financiada bajo mecanismos informales de alto costo, situación que reduce la competitividad de los productos nacionales y extrae las rentas de los agricultores.

En tal sentido, como parte de la estrategia de inclusión financiera, se requiere que los bancos puedan valorar en su análisis de riesgo instrumentos como el forward<sup>19</sup>, que si bien no actúa como una garantía de la obligación, si pueden representar una fuente de pago incluso hasta del 90% del valor crédito.

El esquema ofrecido por la BMC tiene 3 grandes ventajas<sup>20</sup>: i) El agricultor debe endosar el forward al banco que le otorgó el crédito, de esta manera cuando se cumpla la operación, la BMC girará directamente los recursos al banco para el pago del crédito; ii) Propone al banco un esquema de doble desembolso. El primer desembolso por 45% del valor del crédito para los gastos de siembra y pre-siembra, condicionado a la entrega del comprobante de negociación del forward en la BMC. El segundo desembolso del 55% para mantenimiento, cosecha y comercialización; iii) La adquisición del seguro agropecuario cuyo beneficiario es el banco y es requisito para el segundo desembolso.

Este esquema brinda condiciones favorables al banco, ya que minimiza el riesgo de no pago, no solo porque puede conocer con antelación su fuente de pago (valor del forward: precio por cantidad de venta), sino que en el evento de perdida de cosecha por causa de fenómenos climáticos adversos, la aseguradora será la responsable del pago del crédito, condiciones que deberían facilitar el otorgamiento del crédito por parte de los intermediarios financieros.

---

<sup>19</sup> Contrato no estandarizado de compra venta a plazo con fecha y precio acordando en el momento de la negociación.

<sup>20</sup> Para el detalle de la operación, ver anexo 1.

Por tal motivo, se hace necesario que el BAC lidere y adopte inicialmente este tipo de esquemas para lo cual deberá robustecer su análisis de riesgo y se podrán establecer pilotos sectoriales que se expandan de acuerdo al éxito del instrumento.

Finalmente FINAGRO deberá analizar la viabilidad de habilitar el FAG para operaciones de forward en bolsa, con el fin de disminuir los costos de transacción inherentes a la misma. De adoptarse dicha propuesta, se sugiere que el porcentaje de la cobertura del FAG para este tipo de operaciones con pequeños productores sea del 100% del valor de la garantía básica más el promedio de los llamados al margen, asegurando de esta forma que los agricultores no tengan que buscar fuentes informales de crédito para cubrir dichos llamados, ya que de no hacerlo, la operación se daría por incumplida.

### **5.3.6 Reconocimiento en el perfil del riesgo del agricultor por el uso de instrumentos de coberturas y comercialización**

El seguro agropecuario y los forwards son instrumentos de administración de riesgo, y su adopción por parte de los productores agropecuarios debería tener efectos directos sobre el acceso a financiamiento en condiciones aún más favorables a las tradicionales, ya que son herramientas que brindan una mayor seguridad a la banca sobre el retorno de su capital.

Por tanto, se hace necesario que a través de la política de financiamiento, ya sea mediante el crédito de redescuento o programas como el DRE, se reconozca el esfuerzo de aquellos agricultores que tienen buenas prácticas de administración de riesgo, formalización y estrategias de comercialización. En la actualidad las tasas ofrecidas a los agricultores no diferencian si el productor adquirió un seguro agropecuario o si logró establecer contratos de comercialización o forwards en bolsa, es decir, desde la política pública no se está dando la importancia que estos instrumentos de mitigación de riesgos tienen sobre el ingreso del agricultor y en general sobre la producción agropecuaria.

Adicional a lo anterior, los costos en que incurre un productor al adquirir un seguro (cercanos al 6% de los costos de producción por hectárea), mas aquellos derivados de un contrato forward en bolsa, no están siendo compensados por una reducción en la tasa del crédito o una menor comisión del FAG, a pesar de mitigar dos de los grandes riesgos del sector agropecuario, los climáticos y el de precios. Los proyectos productivos que incorporen instrumentos de gestión de riesgos, son proyectos más robustos y con mayores probabilidades de éxito, disminuyendo así las presiones sobre futuros siniestros.

Por lo anterior, se requiere que FINAGRO genere un incentivo por la adecuada gestión del riesgo vía un esquema de tasas diferenciadas que reconozca el uso de los instrumentos bursátiles y financieros de administración de riesgos disponibles en el mercado por parte del productor.

### **5.3.7 Mercado de derivados de productos básicos agropecuarios para Colombia**

El mercado de derivados es aquel en el que se negocian instrumentos financieros cuyo valor proviene de la evolución de los precios de otros activos denominados activos subyacentes. Los activos subyacentes pueden ser financieros tales como divisas, tasas, bonos, acciones, o no financieros tales como productos básicos, energéticos, o cualquier bien comerciable. Los principales objetivos de estos instrumentos son la realización de operaciones de cobertura o de inversión. Los derivados estandarizados son contratos transados por bolsa, cuyo tamaño, fechas de vencimiento y tipo de liquidación y cumplimiento al vencimiento se encuentran definidas y unificadas por subyacente (Bancolombia, 2014).

Para el sector agropecuario, el mercado de derivados representa una herramienta para estabilizar el flujo de caja de los agricultores, al brindar un mecanismo de fijación anticipada de precios. Lo anterior permite a los productores saber la expectativa que los agentes tienen del precio a futuro, dadas las condiciones de los mercados internacionales, el entorno económico del país, el clima y factores ambientales, y con ello elegir el precio que le permita mantener un nivel de ingresos estable, cubrir sus costos de producción y generar ganancias.

Con este instrumento, se beneficia al sector agropecuario de varias formas: i) Se provee información de precios de manera anticipada, cuya formación se da en escenarios donde confluyen la demanda y la oferta de bienes; ii) Se convierte en un método de gestión de riesgos de mercado y una herramienta educativa para los productores; iii) Los compradores, las instituciones financieras y los inversionistas podrán mejorar la percepción de riesgo que tienen del sector.

Como se mencionó previamente, la BMC, con apoyo del Banco Mundial, viene estructurando el mercado de derivados. Sin embargo, para consolidar el éxito de este mercado naciente se requiere que el Gobierno a través del MADR, quien es el principal accionista de la BMC, brinde el aval para la promoción institucional de los derivados (apoyo de tipo comercial), ya que esto garantizará no solo un canal eficiente de comunicación y promoción hacia los productores, sino que también aportará seguridad a los agentes involucrados en las operaciones (compradores/vendedores).

Así mismo, se recomienda que se destine parte de los recursos del Fondo Agropecuario de Garantías para financiar parcialmente las garantías básicas de los contratos adquiridos por pequeños y mediano o sus asociaciones. Con esto, se lograría reducir el costo para los participantes al inicio, generando liquidez en el mercado. Cabe resaltar que el uso de los recursos del Fondo no debe ser de carácter permanente, ya que podrá suspenderse dentro de unos años cuando los contratos hayan madurado, tengan suficiente liquidez, y por tanto las garantías tengan un menor valor.

Esta recomendación es jurídicamente viable, toda vez que en la sesión de 19 de junio de 2014 la CNCA aprobó que el FAG pueda respaldar proyectos agropecuarios financiados mediante operaciones realizadas a través de las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales y de otros bienes básicos. Para este asunto, se delegó en el Presidente de FINAGRO la facultad para de expedir un reglamento que determine las condiciones de las operaciones susceptibles de ser garantizadas.

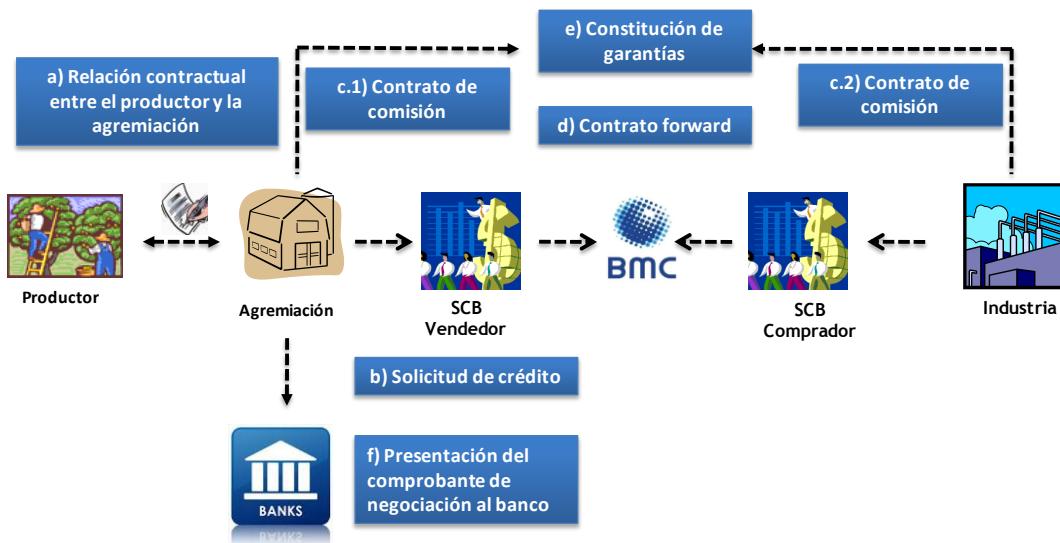
## Anexo 1

### • Detalles operación Forward como fuente de pago

El esquema actual de físicos forward como fuente de pago ofrecido por la BMC se divide en 3 etapas: i) Solicitud de financiación; ii) Desembolso inicial y etapa productiva y iii) cumplimiento de la operación.

- i. Solicitud de financiación. En esta etapa se deben completar las siguientes acciones:
  - a) En el caso que la operación sea a través de una agremiación o un integrador, el agricultor deberá establecer una relación contractual con el mismo donde se garantice la responsabilidad de entrega de la cosecha.
  - b) La agremiación/integrador/agricultor deberá solicitar el crédito en el BAC/entidad financiera. indicando que hará una operación forward en la BMC. El crédito deberá ser solicitado 30 días antes de la siembra.
  - c) La agremiación/integrador/agricultor (punta vendedora) y la industria (punta compradora) suscriben el contrato de comisión con una SCB.
  - d) Se realiza la operación forward en la BMC en la cual se endosa el pago al BAC/entidad financiera. (cesión documentaria del forward).
  - e) Se realiza la constitución de las garantías en la BMC.
  - f) La agremiación envía al BAC el comprobante de la negociación de la operación.

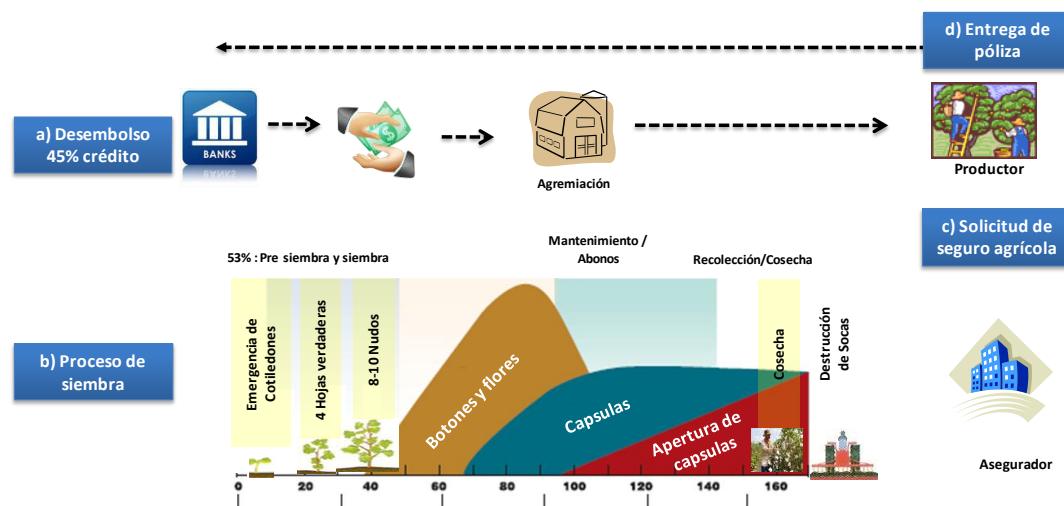
**Gráfico 1. Etapa 1 forward – Solicitud de financiación**



Fuente: BMC

- ii. Desembolso inicial y etapa productiva. En esta etapa se deben completar las siguientes acciones:
- Una vez presentado el comprobante de negociación de la operación forward, el BAC desembolsará a la agremiación/integrador/agricultor el 45% del valor del crédito para cubrir los gastos de siembra y pre siembra. Con este fraccionamiento del crédito en los dos desembolsos, se garantiza que el productor tenga capital de trabajo para la siembra, ya que para poder adquirir la póliza del seguro agropecuario el cultivo debe estar en etapa de germinación en el momento que la aseguradora realiza la visita en campo.
  - Con el dinero desembolsado se realiza la siembra del producto.
  - Cuando el producto esté germinando (aproximadamente 2 semanas después de la siembra) el agricultor solicita el seguro agropecuario y la respectiva inspección del cultivo para su expedición. El tomador de la póliza es el agricultor y el beneficiario es el Banco.
  - El productor entrega copia de la póliza del seguro al BAC para que este realice el segundo desembolso

**Gráfico 2. Etapa 2 forward – Desembolso inicial y etapa productiva**



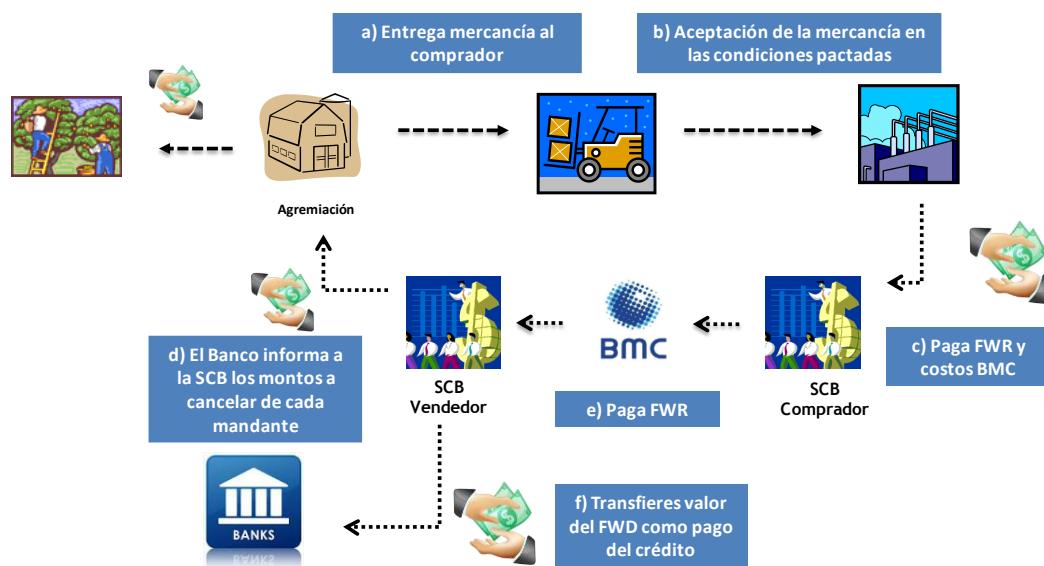
Fuente: BMC

- iii. Cumplimiento de la operación. En esta etapa se deben completar las siguientes acciones:
- El día de la operación el vendedor entrega la mercancía al comprador.
  - Se realiza el recibo a satisfacción de la mercancía en las condiciones pactadas en el forward.
  - El comprador entrega los recursos de la operación a la SCB compradora.
  - El BAC deberá informar a la BMC el valor a pagar del crédito por parte del agremiación/integrador/agricultor.
  - La SCB compradora transfiere los recursos de la operación a la BMC.

f) La BMC transfiere el valor del forward como pago del crédito al BAC/entidad financiera. En este punto es importante destacar dos aspectos:

- Debido a que el BAC/entidad financiera no representa ninguna de las partes de la operación Forward, el traslado de los recursos a este no podrá estar exento del 4X1000. Sin embargo esto no se ve como un inconveniente ya que si la agremiación/integrador/agricultor hubiera realizado la operación fuera de bolsa también hubiera incurrido en ese costo en el momento de transferir el dinero de su cuenta al pago de la obligación financiera.
- El BAC/entidad financiera puede prestar hasta el 100% de los costos directos de producción, sin embargo como el Forward en la BMC requiere un haircut<sup>21</sup> del 30% de la producción esperada, la fuente de pago no sería perfecta y dependerá en cierta medida del precio pactado en la operación.

**Gráfico 3. Etapa 3 forward– Cumplimiento de la operación**



Fuente: BMC

<sup>21</sup> Con el fin de minimizar el riesgo de incumplimiento en una operación de venta futura, un productor no podrá negociar el 100% de la producción esperada a un precio fijo, sino un porcentaje determinado por la Bolsa que en este caso es del 70%, de esta forma el haircut o la proporción que no podrá negocia por bolsa es del 30%.

## Bibliografía

---

### Documentos Base para la Reforma

- Hernández, A. (2012a). *“Evaluación de la institucionalidad del sistema de financiamiento agropecuario”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.
- Hernández, A. (2012c). *“Recomendaciones de reforma al sistema financiero agropecuario”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.
- Lozano, A. (2012). *“El financiamiento del sector rural en Colombia – Acceso, instrumentos y gestión del riesgo”*. FINAGRO. Bogotá, Colombia.
- Sandoval, C. (2012a). *“Evaluación de los avances del mercado de capitales NO INTERMEDIADO para el sector agropecuario en Colombia”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.
- Sandoval, C. (2012b). *“Lineamientos de reforma al sistema de financiación agropecuario, encaminados a desarrollar el mercado de capitales para el sector”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.

### Documentos de Propuesta de la Reforma

- Hernández, A. (2012b). *“Lineamientos de reforma del sistema de financiamiento agropecuario”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.
- Leibovich, J. (2012). *“Reflexiones en torno a la necesidad de adelantar una reforma al sistema de financiamiento agropecuario colombiano”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.
- López, C. (2013). *“Análisis jurídico de las reformas que podría implementar el Banco Agrario en su régimen contractual y laboral para facilitar su operación y mejorar su competitividad -30 de enero de 2013”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.
- Marulanda Consultores. (2013a). *“Propuesta de reforma al sistema de financiamiento agropecuario”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.
- Sandoval, C. (2012c). *“Propuesta para la promoción del desarrollo del mercado de capitales no intermediado para el sector agropecuario en Colombia”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.
- Subcomisión de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. (2013). *“Propuesta para la reforma al sistema de financiamiento del sector rural”*. FINAGRO. Bogotá, Colombia.
- Trujillo,V y Navas,S. “Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe: Datos y Tendencia. (2014). Fondo Multilateral de Inversiones Miembro del Grupo BIB -FOMIN.

### Documentos Adicionales para la Implementación de la Reforma

Hernández, A. (2013) “*Redefinición de la estructura organizacional para proveer el crédito y los servicios financieros al sector rural*”. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia. Leibovich, J. (2013). “*Propuesta de nuevo esquema para categorizar a los tipos de productores del sector agropecuario*”. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.

Marulanda Consultores. (2013b). “*Propuesta para fomentar el acceso al financiamiento de pequeños productores agropecuarios*”. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.

Sandoval, C. (2013). “*Propuesta para atraer inversión por parte de los fondos de capital privado en el sector agropecuario*”. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.

StratCo. (2013). “*Documento Técnico del Sistema de Administración de Garantías*”. FINAGRO. Bogotá, Colombia.

## Referencias Adicionales

Alexandratos, N. y Bruinsma, J. (2012). “*World agriculture towards 2030/2050 – the 2012 revision*”. ESA working paper No. 12-03. Food and Agriculture Organization of United Nations, Agricultural Development Economics Division

Anspe (2012), Boletín No. 002/Octubre 2012. Bancarización y ahorro estrategia Unidos. Recuperado de [www.anspe.gov.co/sites/.../files/.../investigacion\\_anspe - oct 2012.pdf](http://www.anspe.gov.co/sites/.../files/.../investigacion_anspe - oct 2012.pdf). Abril 21 de 2014.

Asobancaria (2011), Los TDA: otra inversión forzosa inconveniente. Recuperado de [www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/1426049.PDF](http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/1426049.PDF). Abril 21 de 2014.

Bancolombia (2014), Mercado de Derivados, recuperado de <http://www.grupobancolombia.com/empresas/necesidades/tesoreria/mercadoDerivados/index.asp>. Junio 20 de 2014.

Banerjee, A. y Duflo, E. (2010). “*Giving credit where it is due*”. MIT, NBER, CEPR y BREAD

Benzemer, D. y Headley, D. (2008). “*Agriculture, development and urban bias*”. World Development, Elsevier, vol. 36(8), pp. 1342-1364.

Dal Bó, E. y Dal Bó, P. (2005). “*Workers, Warriors, and Criminals: Social Conflict in General Equilibrium*”. Sixth Jacques Polak Annual Research Conference, November 3-4, 2005 (pág. 33). Washington: International Monetary Fund -IMF.

Deelen, L. y Molennar K. (2004). “*Guarantee Funds for Small Enterprises: A manual for guarantee fund manager*” ISBN 92-2-116033-5 International Labour Organization.

Diagne, A. y Zeller, M. (2001). “*Access to credit and its impact on welfare in Malawi*”. International Food Policy Research Institute. Washington, USA.

DNP. (2010). “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*”. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.

- Econometría S.A. (2007). “*Encuesta de mercado de crédito informal en Colombia*”. Bogotá: Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos - USAID; Programa MIDAS.
- Eslava, M., Haltiwanger, J., Kugler, A. y Kugler, M. (2006). “*Plant turnover and structural reforms in Colombia*”. Special Issue Vol. 53, IMF Staff papers.
- Eslava, M., Maffioli, A. y Meléndez, M. (2012). “*Second-tier government banks and access to credit. Micro-evidence from Colombia*”. IDB Working Papers Series No. IDB-WP-308
- Estrada, D., Fernández, D. y Piñeros, J. (2011). “*Financiamiento del sector agropecuario: situación y perspectivas*”. Temas de Estabilidad Financiera No. 59, Banco de la República. Bogotá, Colombia.
- Ferranti, D., Perry, G., Foster, W., Lederman, D. y Valdés, A. (2005). “*Beyond the city: the rural contribution to development*”. World Bank Latin America and Caribbean Studies 32333, ISBN 0-8213-6097-3. Washington DC.
- Finagro, (2014). Manual de Servicios de FINAGRO. Capítulo 1 Pag.5 Recuperado de [https://www.finagro.com.co/sites/default/files/sin-man-001\\_manual\\_de\\_servicios\\_de\\_finagro\\_cap\\_1\\_5%20\(1\)%20FACTORING.pdf](https://www.finagro.com.co/sites/default/files/sin-man-001_manual_de_servicios_de_finagro_cap_1_5%20(1)%20FACTORING.pdf). Abril 21 de 2014
- Finagro, (2014). Informe Comisión Nacioanl de Crédito Agropecuario Para Seguro Agropecuario. Documento no publicado.
- Finagro, (2014). Justificación técnica para la implementación de una línea de crédito de agricultura familiar para la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. Documento no publicado.
- FINAC y FEDESARROLLO. (2006). “*Estudio actuarial del FAG.*” Bogotá.
- Fundación Alpina & OXFAM (2012). Evaluación de las condiciones de acceso a créditos agropecuarios para pequeños productores. Bogotá.
- Gutiérrez, L. (2009). “*Microfinanzas dentro del contexto del sistema financiero colombiano*”. Serie financiamiento del desarrollo 214, CEPAL, Sida. Santiago de Chile, Chile.
- Haughton, y Khandker, (2009). Capítulo 1 Measuring Poverty. Handbook on Poverty and Inequality - Capítulo 1. Banco Mundial
- Ibáñez, A. y Muñoz, J. (2010). “*The Persistence of Land Concentration in Colombia. What Happened Between 2000 and 2009*”. En Bergsmo, M., Rodríguez-Garavito, C., Kalmanovitz, P. y Distributive justice in transitions. Oslo: Torkel Opsahl Academic Epublisher.
- Karlan, D. y Zinman, J. (2007). “*Expanding credit access: Using randomized supply decisions to estimate the impacts*”. Innovations for Poverty Actions.
- Leibovich, J., Nigrinis, M. y Ramos, M. (2006). “*Caracterización del mercado rural en Colombia*”. Borradores de Economía 408, Banco de la República. Bogotá, Colombia.
- Listerri, J.; Rojas, A.; Mañueco, P.; López, V. y Tabuenca, A. (2006). “*Sistema de garantía de crédito en América Latina: orientaciones operativas*” Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.

- Marulanda, B.; Paredes, M. y Fajury, L. (2010) "Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrenio". CAF, FEDESARROLLO. Bogotá, Colombia.
- McKenzie, D. y Woodruff, C. (2008). "Experimental evidence on returns to capital access to finance in Mexico". Banco Mundial.
- Osborne, T. (2005). "Credit and risk in rural developing economies". *Journal of Economic Dynamics & Control* 30 (2006) pp. 541-568
- Perfetti, J. (2011). "Oferta potencial agrícola en un Nuevo entorno de Mercado". En Gómez, H., Restrepo, J., Nash, J., Valdés, A., Reina, M., Zuluaga, S., Bermúdez, W., Oviedo, S. y Perfetti, J. (2011) "La política comercial del sector agrícola en Colombia". Cuadernos FEDESARROLLO 38, FEDESARROLLO. Bogotá, Colombia.
- Perfetti, J. y Cortés, S. (2013). "La agricultura y el desarrollo de los territorios rurales" en Perfetti, J., Balcázar, Á., Hernandez, A. y Leibovich, J. (2013). "Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia" SAC y FEDESARROLLO. Bogotá, Colombia.
- PNUD. (2011). "Colombia rural. Razones para la esperanza". Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: INDH, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
- Quicazan, C. (2012). "Profundización financiera y su efecto en las firmas en Colombia". Temas de Estabilidad Financiera, No. 70. Banco de la República. Bogotá, Colombia.
- Ruiz, C. (2012). "From pawn shops to banks: the impact of formal credit on informal households". Banco Mundial
- SAC y PROEXPORT. (2012) "Sector agroindustrial colombiano". PROEXPORT
- Swanson, B. y Rajalahti, R. (2010). "Strengthening agricultural extension and advisory systems: procedures for assessing, transforming, and evaluating extension systems". Agricultural and Rural Development, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. Washington, USA.
- Tovar, J. y Uribe, E. (2008). "Reflexiones sobre el crecimiento de largo plazo del sector agrícola en Colombia". Documentos CEDE ISSN 1657-7191 versión electrónica, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Trivelli, C. y Venero, H. (2007). "Banca de desarrollo para el agro: experiencia en curso en América Latina". Instituto de Estudios Peruano, Serie: Análisis Económico 25. Lima, Perú.
- TSG. (2006). "Diagnóstico 57 municipios Programa ADAM". Bogotá: The Services Group – TSG.
- Vargas, J. y Dube, O. (2006). "Resource curse in reverse: the coffee crisis and armed conflict in Colombia". Documento CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Urdaneta, L. y Garnica J. (2012). "Evaluación de las condiciones de acceso a créditos agropecuarios para pequeños productores". Fundación Alpina