Institucionalidad del financiamiento agropecuario

María Inés Agudelo

Camila Valentina Moreno Parrado

Fedesarrollo

Bogotá, septiembre 2019

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Institucionalidad del financiamiento agropecuario

María Inés Agudelo

Camila Valentina Moreno Parrado

Fedesarrollo

Septiembre de 2019

Contenido

1 Introducción 3

2 Institucionalidad del sector agropecuario 4

2.1 Finagro 7

2.2 Banco Agrario 10

3 Fondo Agropecuario de Garantías 12

3.1 Origen y operación 12

3.2 Características del FAG 14

3.2.1 Recursos 15

3.2.2 Población objetivo, cobertura y comisión 16

3.3 Situación financiera del FAG 18

3.3.1 Siniestralidad 19

3.4 Cifras de las garantías 21

3.4.1 Intermediarios 27

4 Caracterización del crédito agropecuario 30

4.1 Comportamiento de los desembolsos 31

4.2 Sectores 36

4.3 Calidad de la cartera 39

4.4 Mujer y joven rural 41

5 Conclusiones 45

Bibliografía 47

Anexo 1 50

1 Introducción

El financiamiento de la actividad agropecuaria ha sido por años una preocupación de los hacedores de la política sectorial, quienes han considerado que esta actividad no puede ser dejada al libre albedrío de las instituciones financieras. Muchos pueden ser los factores que hacen que para estas instituciones no sea atractivo correr el riesgo de ofrecer recursos al sector, factores que van desde la informalidad hasta la existencia de la tasa de usura. Pero los factores que son mayormente mencionados se refieren a los riesgos que no pueden ser controlados por el productor agropecuario como variaciones del clima, el precio de venta del producto, catástrofes naturales, plagas, entre otros.

Es en este contexto que las autoridades colombianas por años han dirigido sus esfuerzos hacia el direccionamiento de recursos al sector a través de múltiples instrumentos: dos bancos públicos dedicados (uno de primer de piso y uno de segundo piso), canalización obligatoria de recursos desde los bancos hacia el sector, ofrecimiento de garantías, una comisión de alto nivel que determina las características financieras de los créditos e inversión de recursos públicos que incentivan el aseguramiento, la formalización, el gasto en infraestructura, entre otros. Así, la cartera al sector agropecuario representa el 5% de la cartera de los bancos, porcentaje que se mantiene relativamente constante a través del tiempo. En los últimos años, sin embargo, se observa una dinámica interesante en la medida en que, como porcentaje del PIB total, los desembolsos pasan de representar 1% a 1.6% entre 2012 y 2018, y, como porcentaje del PIB agropecuario, el financiamiento se incrementa de 17% a 25%, y que recientemente los desembolsos de los bancos privados se han incrementado llegando a superar incluso los del Banco Agrario de Colombia.

Además de las instituciones que dedican sus esfuerzos exclusivamente al sector, el Ministerio de Agricultura invierte recursos de su presupuesto en dar diferentes apoyos a los productores agropecuarios. Entre ellos vale la pena mencionar el Incentivo al Seguro Agropecuario – ISA, que fue creado con el objetivo de proteger las inversiones agropecuarias ofreciendo un subsidio a la prima de un seguro que cubre factores de riesgo como los climáticos, geológicos y biológicos; el Certificado de Incentivo Forestal – CIF que es un reconocimiento del Estado colombiano a la reforestación y el Incentivo a la Capitalización Rural – ICR que 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. Otros instrumentos del gobierno están más relacionados con ofrecer alivios a los deudores bajo ciertas circunstancias. Por ejemplo, el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria – PRAN, que es un instrumento que ofrece ayuda financiera a aquellos que no tienen capacidad de pago, con el fin de evitar el desplazamiento forzoso por embargos, el remate de las fincas y otros activos productivos y permitir que los productores sean sujetos de crédito nuevamente. El Fondo de Solidaridad Agropecuaria – FONSA también otorga apoyo económico a productores agropecuarios y pesqueros para la atención y alivio de sus deudas,

cuando se presenten problemas climatológicos, fitosanitarios o plagas, así como situaciones de orden público que afecten la producción. Sin embargo, estos programas, a pesar de su buena intención, han incentivado la cultura del no pago, como lo menciona Juan José Perfetti en el libro Estado del arte del sector rural[1].

El gobierno anterior conformó una misión de expertos para estudiar a profundidad la problemática del campo[2], conocida como la Misión Rural. En el capítulo dedicado al financiamiento del sector, se concluye que existe una mejora en la demanda de crédito agropecuario por parte de los pequeños productores. Citando la Encuesta de calidad de vida del 2011, se observa que, de los 1.018.073 hogares rurales con acceso a tierras, el 18,9% (193.209 hogares) había solicitado un crédito en los anteriores 12 meses y al 75% les había sido aprobado. A pesar de esta alta tasa de aprobación, aún existe una gran cantidad de productores que no son atendidos por la banca.

Esta misma misión cita un estudio de Fundación Alpina-OXFAM, basado en pequeños productores de leche del Departamento del Cauca, que encuentra que las barreras de acceso se relacionan con acceso y calidad de la información necesaria para adquirir un crédito, falta de atención personalizada, dificultades con los documentos necesarios, falta de coordinación interinstitucional, dificultades en el proceso de aprobación y desembolso, historia crediticia. Finalmente, esta encuesta revela que la mujer rural no tiene conocimiento de las líneas especiales pues los mismos funcionarios no las conocen lo que restringe su oferta y aprovechamiento.

Este documento hace una revisión del estado del financiamiento al sector agropecuario del país y para esto se elaboran cuatro capítulos, además de esta introducción. En el segundo capítulo se presenta la institucionalidad que moviliza los recursos de crédito al sector agropecuario, en el tercer capítulo se hace una presentación detallada del Fondo Agropecuario de Garantías y en el cuarto capítulo se hace una caracterización del crédito desde el año 2012. El documento finaliza con unas conclusiones.

2 Institucionalidad del sector agropecuario

Desde 1990[3], el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA) es el responsable, bajo la dirección de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA), de la formulación de la política de crédito para el sector y de la coordinación para el uso de los recursos financieros disponibles. Hacen parte del Sistema, el Fondo para el Financiamiento del Sector

[1] Capítulo VI, Política Agrícola: comercio, subsidios y crédito; del libro Estado del Arte del Sector Rural, dirigido por Cecilia López y José Antonio Ocampo (manuscrito no publicado).
[2] El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe Detallado de la Misión para la transformación del campo.
[3] Ley 16 de 1990.

Agropecuario (Finagro) y los bancos y demás entidades financieras que tienen por objeto principal el financiamiento de las actividades agropecuarias. Desde ese momento a la fecha, con algunas modificaciones, este es el marco institucional bajo el cual se desarrollan y se implementan las políticas de financiamiento de las actividades del sector.

Las personas que integran la CNCA son funcionarios públicos de alto nivel[4] y como tal se convierten en el organismo rector del financiamiento y del manejo de riesgos del sector agropecuario. Así, la CNCA tiene los poderes suficientes para establecer de manera detallada las condiciones generales y particulares que determinan el crédito agropecuario como, por ejemplo, el monto global de los recursos que cada una de las entidades integrantes del SNCA debe destinar al financiamiento del sector, las actividades, los costos y los porcentajes que pueden ser objeto financiación y la política de tasas de interés. Así mismo determina el valor de las comisiones que cobran a todos los usuarios de crédito, el monto máximo de las obligaciones a respaldar, las condiciones económicas de los beneficiarios y los demás aspectos que aseguran la operatividad del Fondo Agropecuario Garantías (FAG).

Adicionalmente, la CNCA aprueba la refinanciación de los créditos otorgados por las instituciones financieras que integran el SNCA cuando la producción o la inversión se ven afectadas por razones de fuerza mayor o caso fortuito.

Respecto de Finagro, la CNCA fija las tasas de redescuento de las operaciones y los rendimientos y condiciones de los Títulos de Desarrollo Agropecuario, determina los presupuestos de captaciones de Finagro y de colocaciones estableciendo los plazos y demás modalidades. Y respecto del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), establece las condiciones generales de las garantías otorgadas como el monto máximo de las obligaciones a respaldar y, cuando hay lugar, las condiciones bajo las cuales se aplica el subsidio otorgado por el Estado a las comisiones.

Los actores involucrados en el financiamiento del sector agropecuario son de todo tipo: se encuentran entidades de carácter público o mixto como FINAGRO, BAC y la Bolsa Mercantil de Colombia; entidades de tipo privado como los bancos comerciales, las cooperativas y asociaciones de productores, las fundaciones u ONG financieras; y, actores del mercado diversos 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. 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.

[4] Los ministros de Agricultura y de Hacienda, el director del DNP, el gerente del Banco de la República, el presidente de la Agencia de Desarrollo Rural y dos representantes del Presidente de la República. El presidente de Finagro asiste con voz, pero sin voto.

Se entiende que los recursos de financiamiento para el sector objeto de la política solamente pueden ser utilizados en el territorio nacional, en los distintos eslabones de las cadenas productivas agropecuarias y rurales, así como en los servicios de apoyo y/o complementarios relacionados, como pueden ser el turismo rural y ecológico, las artesanías, la transformación de metales y piedras preciosas, incluyendo las actividades de mercadeo, transformación de productos y prestación de servicios, entre otros.

Los recursos para financiar los objetivos de la política provienen principalmente de las siguientes fuentes: del presupuesto nacional y de las inversiones forzosas de los establecimientos de crédito en Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA). A esto se adiciona el Banco Agrario de Colombia que, al ser un banco público de primer piso dedicado a financiar el sector, moviliza recursos de crédito financiando su actividad a través de la captación de dinero del público, y los recursos que movilizan los intermediarios financieros con recursos propios.

A partir de estas fuentes, los créditos del sector se clasifican en:

- Redescontados: operaciones que utilizan recursos de redescuento de Finagro
- Sustitutivos de inversión obligatoria: operaciones que utilizan recursos propios de los establecimientos de crédito y sustituyen las inversiones obligatorias en los TDA
- Agropecuarios (o condiciones de mercado): operaciones que utilizan recursos propios de los intermediarios financieros pero que no hacen parte de los recursos que sustituyen las inversiones obligatorias

Cuando los establecimientos de crédito utilizan la figura de la cartera sustitutiva, esta se pondera según el tamaño del productor beneficiario del crédito: el crédito a los grandes pondera al 25%, el de los medianos al 50% y el de los pequeños productores y las operaciones de microcrédito ponderan al 150%.

El FAG es un elemento adicional de apoyo al financiamiento del sector agropecuario al viabilizar el crédito agropecuario con las garantías que ofrece a las instituciones financieras en cualquiera de los tres tipos de créditos mencionados (redescontados, sustitutos o agropecuarios).

Este rápido recuento muestra que la política de financiamiento agropecuario está altamente regulada e intervenida desde el gobierno central. Esto no es de sorprender pues en la mayoría de los países la financiación del sector agrícola es liderada por el sector público, dado el alto riesgo de la actividad, que depende de factores externos como el clima, las plagas y las fluctuaciones de precios, que introducen incertidumbre al resultado final. En Latinoamérica existen diversos programas de financiación hacia el sector agropecuario[5].

[5] Ver Fernández D., Piñeros J., Estrada D., Financiamiento del sector agropecuario: situación y perspectivas, septiembre 2011, Reporte de Estabilidad Financiera, Banco de la República

Generalmente la iniciativa y los recursos provienen del Estado y se canalizan mediante establecimientos financieros privados o de alguna entidad gubernamental especializada en el financiamiento de este sector.

2.1 Finagro

Finagro es una pieza fundamental en el desarrollo de la política de financiamiento del sector agropecuario. Es un banco de segundo piso, lo que significa que ofrece recursos a intermediarios financieros quienes seleccionan los beneficiarios del crédito agropecuario. El universo de entidades que tienen la posibilidad de acceder a estos recursos es amplio en la medida en que incluye todas las entidades bancarias, financieras, fiduciarias y cooperativas vigiladas por la Superintendencia Financiera o por la Superintendencia de la Economía Solidaria. También pueden acceder otras instituciones con las cuales se firman convenios.

Las operaciones de un banco de segundo piso es lo que se conoce como operaciones de redescuento. Finagro capta recursos a través de la emisión de títulos, los TDA, o a través del endeudamiento con entidades internacionales. Los bancos y las otras entidades intermediarias acceden a estos recursos a través del redescuento para financiar al productor agropecuario que los necesita. La cartera de redescuento tiene dos bondades: la primera es que para el banco o el intermediario estos recursos pueden ser más baratos que sus propios recursos y la segunda es que Finagro comparte el riesgo de crédito con los intermediarios, reduciendo de esa manera su vulnerabilidad.

La principal fuente de fondeo de Finagro es la colocación forzosa de los establecimientos de crédito en los TDA, con la única excepción del Banco Agrario. Existen dos tipos de títulos: los TDA Clase A, que financian la cartera de los pequeños productores, y los Clase B que fondean el crédito al resto de los productores. En ambos casos los títulos tienen una duración de un año, con pago de intereses trimestrales. La obligación de los establecimientos de crédito es invertir en estos títulos un porcentaje del saldo promedio de sus depósitos[6] (5.8% del saldo promedio de ciertos depósitos y 4.3% del saldo de otro tipo de depósitos) y por esta inversión reciben tasas de interés inferiores a la DTF. Para el caso de los TDA Clase A la tasa de interés que paga Finagro es DTF – 4% y para los TDA Clase B paga DTF – 2%. A finales de 2018, las inversiones en TDA Clase A ascendieron a $6.2 billones y en TDA Clase B a $3.2 billones, que sumadas representan casi el 99% de los pasivos de Finagro. Con estos recursos, Finagro mantiene un saldo de cartera que a finales de 2018 asciende a $8.3 billones.

En el mercado del crédito agropecuario se habla de las condiciones Finagro como aquellas que se refieren a los plazos y tasas que aplican a los créditos agropecuarios que se redescuentan en Finagro siguiendo los lineamientos establecidos en la Resolución Externa 3 de 2000 del Banco de la República. El hecho de que el Banco de la República sea el que

[6] Resolución externa No. 3 del 2000 del Banco de la República.

delimite estas condiciones se debe a la condición histórica en la que los recursos de fomento al sector agropecuario los administraba el banco central hasta iniciada la década de los 90 del siglo pasado[7]. Lo que hace la mencionada resolución, entre otras cosas, es establecer un marco general bajo el cual la CNCA puede determinar las condiciones de los créditos, en particular los techos a las tasas de interés que pagan los productores.

Las condiciones a las cuales los intermediarios financieros acceden a los recursos de redescuento también las determina la CNCA. En la resolución más reciente relacionada con este tema[8], la Comisión resolvió establecer tasas diferenciadas a los intermediarios financieros, dependiendo del tipo de productor beneficiario final del crédito, y las tasas máximas que estos intermediarios pueden cobrar a los productores. En la Tabla 1 se observa que las tasas que cobra Finagro por estos recursos varían de DFT – 3.5% a DTF + 2.5% y que estos recursos los pueden prestar los intermediarios a tasas que van desde el DTF + 2% hasta DTF + 10%. Para los microcréditos la tasa puede llegar a ser la de usura[9]. Estas tasas, entre otras condiciones, es lo que se conoce como condiciones Finagro.

[7] Antes de ley 16 de 1990, el Banco Central era quien administraban los recursos estatales a través del Fondo Financiero Agropecuario (FFAP), y con los bancos de fomento y la banca comercial, eran los responsables de la implementación de la política de financiamiento para el fomento sectorial.
[8] Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, Resolución No. 8 de 2018 (diciembre 20).
[9] Más recientemente, la CNCA está en el proceso de cambiar la referencia de tasa de DTF a IBR, como está ocurriendo en todo el sistema.

Tabla 1. Tasas de interés que Finagro cobra y tasas que los intermediarios pueden cobrar (todas se están referenciada a la DTF)

Tipo de productor	Tasa de redescuento	Máxima tasa de interés que paga el productor
Pequeños productores	-2,5%	+7,0%
Joven rural	-2,5%	+7,0%
Comunidades negras	-2,5%	+7,0%
Mujeres rurales de bajos ingresos	-2,5%	+5,0%
Víctimas del conflicto armado interno	-3,5%	+2,0%
Población desmovilizada, reinsertada y reincorporada	-3,5%	+2,0%
Población vinculada a programas de desarrollo alternativo	-3,5%	+2,0%
Pequeños productores - Zonas de resrva campesina	-2,5%	+6,0%
Medianos productore	+1,0%	+10,0%
Grandes productores	+2,0%	+10,0%
Esquema asociativo	-3,5%	+5,0%
Esquema de integración	-1,0%	+7,0%
Microcrédito	+2,5%	Máxima permitida
Departamentos, distritos y municipios	-2,5%	+10,0%

Fuente: Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, Resolución No 8 de 2018.

Además de las tasas de interés, las autoridades determinan las demás condiciones financieras de los créditos al sector agropecuario. El tamaño del productor es la primera puerta de entrada, pero otras características demográficas también son determinantes en el momento en el que se determina el plazo, la tasa y el monto. Dependiendo del tamaño de sus activos, el productor se clasifica en pequeño, mediano o grande (si la persona es jurídica puede entrar por la puerta de MiPymes). En la Tabla 2 se presenta la clasificación de los productores por tamaño de activos.

Tabla 2. Beneficiarios de los créditos agropecuarios

Productores	Activos totales hasta
Pequeños	$ 235.184.944 (US$73.585)
Medianos	$ 4.140.580.000 (US$1.295.505)
Grandes	$ 4.140.580.000 (US$1.295.505)
Mujer rural	$ 164.629.461 (US$51.509)
Joven rural	$ 164.629.461 (US$51.509)
MiPymes	$ 24.843.480.000 (US$ 7.773.028)

Fuente: www.finagro.com.co/estadísticas/estadísticas.

Los microcréditos se definen por el monto máximo del crédito. A la fecha, esta categoría puede recibir créditos hasta por $20.702.900 (US$6.478) y se puede cubrir hasta el 100% de los costos directos del proyecto. Para los créditos con plazos superiores a diez (10) años los puntos adicionales a la tasa de indexación (DTF o IBR), podrán acordarse libremente entre el beneficiario del crédito y el intermediario financiero.

Los créditos en condiciones Finagro se clasifican a su vez en especiales y ordinarios. El primero de ellos hace referencia a los Programas Especiales de Fomento y Desarrollo Agropecuario reglamentados por la CNCA, mientras que los ordinarios son todos los demás.

Adicionalmente, a partir de 2017[10] las entidades territoriales, como municipios, departamentos y distritos, también pueden acceder al financiamiento de las actividades agropecuarias o rurales a través de los diferentes intermediarios financieros, sin embargo, no son beneficiarios de las garantías del FAG.

Además de funcionar como un banco de segundo piso que provee recursos financieros para el sector, Finagro es el encargado de operar varios programas del gobierno, en adición al Fondo Agropecuario de Garantías. El listado de programas incluye el "Incentivo a la transformación productiva sostenible", el "Incentivo al seguro agropecuario", el "Certificado de incentivo forestal" y el "Incentivo a la capitalización rural". Finagro recibe recursos del gobierno para subsidiar ciertas líneas de crédito y para para administrar el PRAN y el FONSA. Además, Finagro invierte en el "Fondo de inversiones de capital de riesgo" y en el "Fondo de microfinanzas rurales".

Bajo estas condiciones, en 2018, se atendió el 38% de los productores agropecuarios[11], con colocaciones que permitieron desembolsos por $15,3 billones en 414.982 operaciones de crédito. El 47% de los empresarios del campo (es decir 159.618 personas, jurídicas y no jurídicas) no había accedido a crédito en los últimos tres años, el 69% de los nuevos beneficiarios fueron pequeños productores y el 25 % accedieron a crédito a través del microcrédito. Finagro colocó créditos de redescuento por $3,4 billones y llegó a 1.094 municipios. La cartera de Finagro cerró el año en $22,7 billones, 13% por encima del cierre del 2017. Las colocaciones de microcrédito al sector rural por parte de Finagro para el año 2018 alcanzaron un total de 65.000 operaciones por valor de $126.000 millones.

2.2 Banco Agrario

El Banco Agrario de Colombia nació en 1999, como un banco estatal que presta todos los servicios financieros autorizados a los bancos mayoritariamente al sector rural. Financia actividades propias del sector, particularmente las agrícolas, pecuarias, pesqueras,

[10] Circular 33
[11] Finagro, Informe de Gestión Sostenible 2018

forestales y agroindustriales. Este banco se ha caracterizado por su presencia nacional, mayor que la de cualquier otro banco del país.

En medio de la peor crisis financiera del país, a finales del siglo pasado, el gobierno del momento tomó la decisión de liquidar la Caja Agraria que venía en un franco deterioro financiero desde inicios de los 90 y crear un nuevo banco, con los suficientes recursos y una buena administración para atender las necesidades de servicios bancarios en el campo colombiano. Así nace el Banco Agrario, que, por su composición accionaria, es una sociedad de economía mixta del orden nacional, sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En la actualidad el Banco tiene cuatro líneas de negocio además de la atención de los servicios bancarios a las personas que viven en las zonas rurales del país: la banca agropecuaria, la banca empresarial, la banca de microfinanzas y la banca oficial.

La banca agropecuaria ofrece soluciones financieras a las diferentes fases de la producción, la transformación y/o la comercialización de bienes y servicios agropecuarios, forestales, acuícolas, pesqueros y mineros, así como las actividades de mejoramiento y procesos de la cadena agropecuaria y agroindustrial. Adicionalmente, apoya el turismo rural, las artesanías y la transformación de metales y piedras preciosas. Estos sectores pueden contar con tasas de interés y periodos de gracia de acuerdo con la actividad productiva y con el acompañamiento en la estructuración de proyectos productivos. El Banco hace alianzas especializadas con gremios para financiar inversiones que mejoren la productividad y competitividad en la cadena agropecuaria y agroindustrial. Bajo esta modalidad, a finales del 2018, la cartera ascendía a $7.3 billones.

La banca empresarial tiene como objetivo apoyar el sector agroindustrial y empresarial colombiano, mientras que como aliado estratégico de las entidades territoriales (municipios, distritos especiales, departamentos y resguardos indígenas) y entidades descentralizadas (empresas comerciales e industriales del Estado, empresas de economía mixta y corporaciones autónomas), el banco apoya a la entidad en el manejo de los recursos orientados al desarrollo de los proyectos de infraestructura, salud, educación, entre otros, incluyendo los recursos de regalías. Bajo cada una de estas dos líneas de negocio, la cartera a finalizar el año anterior ascendió a $1.4 billones.

Como banca de microfinanzas, el Banco Agrario apoya el crecimiento y desarrollo de los microempresarios del país al ofrecer productos y servicios financieros a las microempresas del campo, con un acompañamiento en educación financiera. La cartera de microfinanzas al finalizar el 2018 ascendió a $700 mil millones.

La ganadería y el café son las principales actividades que reciben financiación de parte del Banco con más de 500 mil operaciones de crédito (Tabla 3).

Tabla 3. Principales actividades agropecuarias que financia el Banco Agrario – 2018

Actividad	Saldo Miles de millones de pesos	Número de créditos
Ganadería	2.810	278.509
Café	1.076	223.502
Frutales	772	105.282
Capital de trabajo	684	84.302
Adecuación y compra de tierras	551	38.818
Cacao	386	50.771
Palma	336	1.631
Plátano	335	53.671
Caña panelera	319	45.360
Arroz	200	1.945
Banano	115	4.729
Cítricos	118	15.245
Avicultura	71	5.016
Papa	86	6.961
Acuicultura	69	10.036
Total principales actividades	**7.926**	**925.778**

Fuente: Informe de gestión y sostenibilidad 2018, Banco Agrario de Colombia.

Al finalizar el 2018, la cartera del Banco Agrario ascendió a $12.95 billones, lo que lo convierte por tamaño de cartera en el noveno de 25 bancos que operan en el país.

3 Fondo Agropecuario de Garantías

En el marco del SNCA, el Fondo Agropecuario de Garantías (en adelante, el FAG) tiene por objeto respaldar los créditos otorgados por intermediarios financieros que financian proyectos del sector agropecuario y rural pero que no cuentan con las garantías necesarias. Los beneficiarios de las garantías del FAG pueden ser personas naturales o jurídicas y empresas asociativas y comunitarias.

3.1 Origen y operación

La Ley 21 de 1985 creó el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) en el Banco de la República con el objetivo de garantizar los créditos otorgados por el Fondo Financiero Agropecuario (que más adelante se convierte en Finagro) a los usuarios que no pueden ofrecer las garantías exigidas normalmente por los intermediarios financieros. Los créditos que se podían redescontar por el Banco de la República con cargo a este Fondo estaban destinados a financiar actividades de comercialización, transformación primaria y conservación de productos agrícolas, pecuarios, pesqueros y de acuicultura, y la infraestructura física requerida para estos fines.

Cuando se creó Finagro y la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario en 1990, la administración del FAG pasa del Banco de la República a Finagro bajo los lineamientos establecidos por dicha Comisión que establece anualmente las condiciones generales de las garantías, el monto máximo de las obligaciones a respaldar y, cuando hay lugar, las condiciones en las cuales se aplica el subsidio otorgado por el Gobierno Nacional a las comisiones de las garantías. La norma es clara en establecer que, en todo caso, la comisión que se cobra por ofrecer la garantía debe asegurar la operatividad y sostenibilidad financiera del FAG[12]. En la actualidad, Finagro administra el FAG como una cuenta especial, bajo el control y vigilancia de la Superintendencia Financiera.

Inicialmente, las autoridades decidieron que el FAG se creaba para respaldar créditos otorgados por las instituciones financieras que hacían parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (en ese momento, éstas eran la Caja Agraria, el Banco Ganadero y el Banco Cafetero, ninguna de las cuales existe en la actualidad). Cinco años después, y con la creación de Finagro, se amplió la cobertura a todos los demandantes de crédito agropecuario que no podían ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros, como pequeños productores y empresas asociativas o comunitarias.

En 1993, con la expedición de una nueva ley (Ley 69 de 1993), también se presta respaldo a créditos de mediano y largo plazo para medianos y grandes productores. Ese mismo año, también se le ordenó al FAG respaldar las solicitudes de crédito de los campesinos de las zonas apartadas y de difícil acceso del país (artículo 20 de la Ley 101 de 1993).

Desde hace más de 25 años no se modifica sustancialmente la operación del FAG llegando a la situación actual en la que la garantía se puede ofrecer de manera amplia a nuevos proyectos del sector agropecuario y rural que buscan el desarrollo de la actividad agropecuaria de pequeños, medianos y grandes productores. Ha habido, sin embargo, ajustes relacionados con las condiciones financieras de los créditos que pueden obtener el respaldo de la garantía. Inicialmente solo podían acceder aquellos créditos que se otorgaban bajo condiciones Finagro, pero desde 2018, el FAG también puede respaldar créditos en condiciones de mercado. También se ha ampliado la garantía a productos financieros como operaciones forward y repo que se negocian a través de la Bolsa Mercantil de Colombia.

Para que el productor agropecuario sea beneficiario de la garantía que otorga el FAG, el intermediario financiero al cual accede este productor debe tener vigente el "Convenio Marco con el Fondo Agropecuario de Garantías – FAG", que establece las reglas de operación de la garantía y las responsabilidades de las partes. Así, es el intermediario

[12] Artículo 218 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

financiero el que tramita el crédito y es el primer responsable de estudiar la viabilidad del proyecto y de validar el riesgo de éste.

Cuando el solicitante de los recursos no cuenta con las garantías necesarias, el intermediario financiero que estudia la solicitud debe tener presente que es obligatorio que el solicitante pertenezca a una de las categorías beneficiadas por el FAG y que están claramente establecidas en las normas. Son beneficiarios los productores del sector agropecuario, el joven rural, la mujer rural de bajos ingresos, las comunidades negras, el mediano productor, víctimas del conflicto armado, las que se dedican al desarrollo alternativo, y los desmovilizados, reinsertados y reincorporados.

En la Ilustración 1 se puede observar la manera en qué funciona el otorgamiento de la garantía. El productor que requiere un crédito se dirige a una entidad financiera, quien evalúa su viabilidad y si encuentra viable el proyecto a financiar solicita la garantía cuando el productor no tiene garantías para ofrecer. Si la entidad financiera está al día en el convenio con Finagro, este verifica el cumplimiento de las condiciones y otorga la garantía.

Ilustración 1. Funcionamiento del FAG

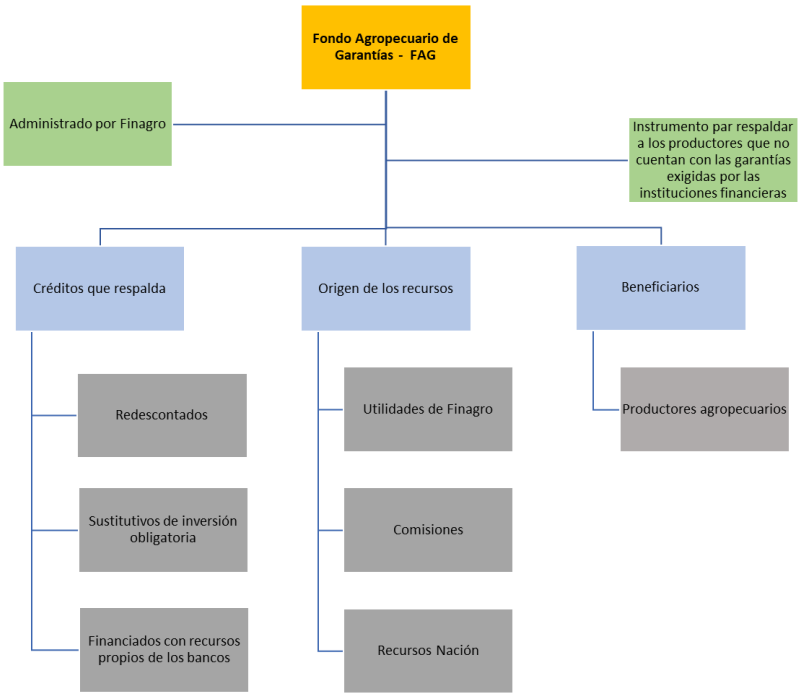


Fuente: Elaboración propia.

3.2 Características del FAG

La Ilustración 2 resume las principales características del FAG que se desarrollarán en este capítulo.

Ilustración 2. Características del FAG



Fuente: Elaboración propia.

3.2.1 Recursos

Cuando el FAG migró a Finagro, se trasladaron los recursos que tenía el Banco de la República y se adicionaron los disponibles en la Caja Agraria para los Fondos de Garantías del Plan Nacional de Rehabilitación, el Fondo DRI y el Fondo de Garantías de Pequeños Caficultores, los cuales se utilizaban para respaldar los créditos respectivos de cada fondo. Desde ese entonces, el FAG se alimenta año a año con al menos el 25% de las utilidades que en cada ejercicio liquida la Junta Directiva de Finagro[13] y las comisiones que se cobran a todos los usuarios de crédito que solicitan la garantía. El FAG puede recibir donaciones y aportes públicos y privados, nacionales e internacionales.

En la Tabla 4 se pueden observar los montos que desde 2015 Finagro ha traspasado al FAG para el financiamiento de las garantías. Como este fondeo depende del resultado operacional de Finagro, existe una varianza en esta fuente de recursos: por ejemplo, en 2017 la contribución de Finagro se incrementó en casi 150%, mientras que la de 2018 se redujo en 22%. La ley 16 de 1990 obliga a Finagro a transferir al FAG como mínimo el 25% de sus utilidades, pero esta participación se puede incrementar cuando las condiciones financieras de Finagro así lo permiten. En 2017, por ejemplo, los recursos transferidos representaron el 35% de las utilidades, mientras que en 2018 el 25%.

[13] El mínimo del 25% se define sobre las utilidades brutas de Finagro.

Tabla 4. Contribución de las utilidades de Finagro

	Miles de millones de pesos	Crecimiento
2015	30,2	
2016	31,2	3%
2017	75,5	142%
2018	58,8	-22%

Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

En la Tabla 5 se presenta la evolución de los ingresos de la operación del FAG desde 2015. En ella se observa que estos se componen de igual manera de los ingresos que se cobran por las comisiones y de los ingresos que se reciben por la administración del portafolio, que entre los dos suman el 80% de los ingresos en promedio desde el 2015. Sin embargo, mientras que los ingresos por comisiones crecen a una tasa anual compuesta del 4% entre el 2105 y el 2018, los ingresos de tesorería crecen a una tasa del 1%.

El otro rubro de ingresos, el que genera recursos por la recuperación de la provisión de las garantías, que representa en promedio el 21% de los ingresos, se reduce a una tasa anual del 11% en los últimos cuatro años.

Tabla 5. Ingresos del FAG

Miles de millones de pesos

	Ingresos por comisiones	Ingresos de tesorería	Otros ingresos (recuperación provisión de garantías)	Total ingresos
2015	60	56	36	**152**
2016	61	83	41	**185**
2017	73	76	15	**164**
2018	68	58	25	**151**
2019 (abril)	20	18	18	**56**
Participación promedio	40%	40%	21%	
Crecimiento anual compuesto	4%	1%	-11%	

Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

3.2.2 Población objetivo, cobertura y comisión

La política de financiamiento del sector agropecuario exige la identificación de la población que se puede favorecer de los beneficios que da redescontar cartera en Finagro y obtener la garantía. En términos generales, la población se define como aquellas personas que quieren

financiar proyectos del sector sin importar el tamaño de sus activos[14]. En este contexto recibe especial atención la población protegida por la legislación, las mujeres y los jóvenes y los proyectos asociativos y con esquemas de integración. Estas son las categorías en la que se puede ubicar el posible deudor:

1. Pequeño productor: es toda persona natural con activos totales no superiores a 284 salarios mínimo ($235 millones a precios de hoy).
2. Mediano productor: es toda persona cuyos activos totales sean superiores a 284 salarios mínimos ($235.2 millones) e inferiores o iguales a 5 mil salarios mínimos ($4.1 mil millones).
3. Gran productor: es toda persona cuyos activos totales son superiores a 5 mil salarios mínimos.
4. Joven rural: definido como persona natural entre 18 y 28 años, con activos que no superen el 70% de los definidos para el pequeño productor ($164 millones), formación media, técnica, tecnológica o universitaria y/o experiencia en actividades agropecuarias o rurales.
5. Mujer rural de bajos ingresos: es aquella mujer persona natural, sin distinción de ninguna naturaleza e independiente del lugar donde vive, tiene una actividad productiva relacionada directamente con lo rural y activos totales que no superan el 70% de los definidos para el pequeño productor.
6. Comunidades negras: definidas según la Ley 70 de 1993 como el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia y que se distinguen de otros grupos étnicos.
7. Población calificada como víctima del conflicto armado interno: persona natural que califica como víctima en los términos de la Ley 1448 de 2011 y que se encuentra inscrita en el Registro Único de Víctimas.
8. Población vinculada en programas de desarrollo alternativo: población vinculada al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS que cuenta con certificación emitida por la Dirección para la Sustitución de Cultivos ilícitos.
9. Población calificada como desmovilizada, reinsertada y reincorporada: personas que se reinsertaron a la vida civil, que cuenten con certificación del Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA), o de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, o la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN).
10. Esquema asociativo y esquema de integración: son aquellos esquemas que cuentan con asistencia técnica, economías de escala, comercialización de la producción esperada en condiciones preestablecidas acordes con los mercados y dependen del tipo de productor, teniendo esquemas asociativos y esquemas de integración.

[14] El dalle de esta clasificación se encuentra en el Manual de Servicios de Finagro, según la última versión disponible en https://www.finagro.com.co/normas/manual-de-servicios.

Con esta clasificación se determina la elegibilidad para la garantía, el porcentaje de cobertura y la comisión que se debe pagar, como se puede observar en la Tabla 6. En condiciones Finagro, todos los productores tienen derecho a acceder a la garantía en caso de ser necesario, pero si los créditos se otorgan en condiciones de mercado solamente el pequeño y mediano productor puede acceder a la misma.

Tabla 6. Cobertura y comisión

		FAG en condiciones de Finagro		FAG en condiciones de Mercado	
		Cobertura	Comisión (sobre el valor garantizado)	Cobertura	Comisión (sobre el valor garantizado)
Tamaño productor	Pequeño	80%	1,50%	50%	5,35%
	Mediano	60%	3,00%	40%	5,50%
	Grande	50%	4,50%	ND	ND
Microcrédito		50%	5,00%	ND	ND
Esquemas asociativos		80%	1,50%	ND	ND
Esquemas de Integración		70%	2,25%	ND	ND

ND: No disponible

Fuente: www.finagro.com.co/Garantias.

El FAG también entrega garantías hasta por el 100% del crédito para población relacionada con el conflicto armado, como es la desplazada, víctimas, reinsertados, reincorporados, desmovilizados y vinculados a programas de desarrollo alternativo. En esos casos la comisión que se cobra asciende a 1.5%.

3.3 Situación financiera del FAG

Con el fin de tener una visión sobre la sostenibilidad financiera del FAG, se presenta el estado de resultados del Fondo según información reportada por Finagro. Como se puede observar en la Tabla 7, desde el 2015, con excepción del 2016, el FAG genera pérdidas, porque en general el gasto en provisiones supera los ingresos anuales. Según las normas contables que aplica el FAG, las provisiones miden la mejor estimación del Fondo de los desembolsos requeridos para liquidar la obligación adquirida al momento de emitir la garantía[15]. Lo anterior querría decir que el riesgo que está tomando el FAG es superior al que está implícito en la tarifa cobrada. O, puesto de otra manera, el precio de la garantía no tiene conexión con el riesgo que implica garantizar la obligación en el sector agropecuario.

[15] Ver Notas a los estados financiero de 2017 y 2016 – Fondo de Garantías – FAG.

Tabla 7. Estado de resultados del FAG

	Miles de millones de pesos					Participación				
	2015	2016	2017	2018	2019 (abril)	2015	2016	2017	2018	2019 (abril)
Ingresos	**152**	**185**	**164**	**151**	**56**					
Total Egresos	**160**	**164**	**232**	**250**	**99**					
Provisiones	97	133	203	226	92	61%	81%	88%	90%	93%
Gastos de Administración	7	8	9	8	3	4%	5%	4%	3%	3%
Otros (GMF, Impuesto de renta)	56	23	21	16	4	35%	14%	9%	6%	5%
Utilidad del ejercicio	**-8**	**21**	**-67**	**-99**	**-43**					

Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

Sin embargo, esto no pone en duda la permanencia del FAG dado que mínimo el 25% de las utilidades de Finagro se traslada año a año al patrimonio en forma de capitalización del Fondo, que se registra en el rubro de aportes (Tabla 8). Una suma simple para los 4 años muestra que los aportes de Finagro suman casi $197 mil millones, mientras que la suma del resultado de los ejercicios para los mismos cuatro años es de $153 mil millones.

Tabla 8. Patrimonio del FAG

Miles de millones de pesos

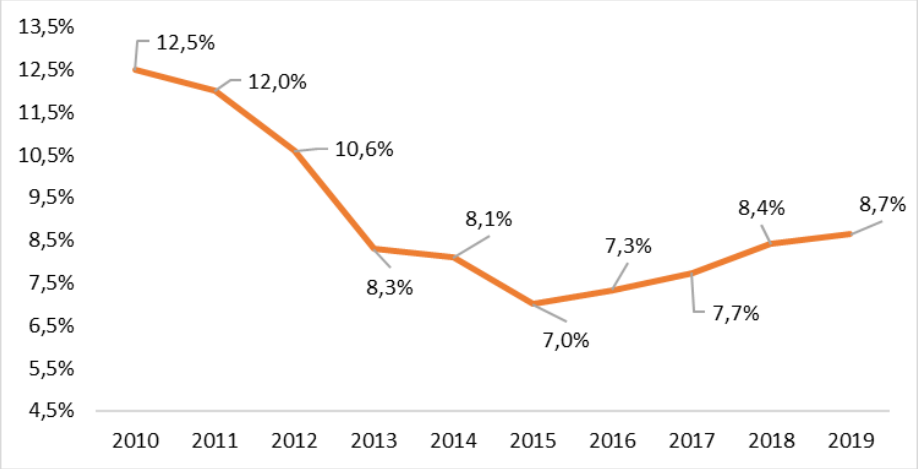
Rubro	2015	2016	2017	2018	2019 (abril)
Aportes	522	553	628	687	687
Utilidad Ejercicio	-8	21	-67	-99	-43
Otros (Util Acum, Revalorización)	19	11	32	-35	-134
Total Patrimonio	**533**	**585**	**593**	**553**	**510**

Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

3.3.1 Siniestralidad

Con el fin de tener una mejor imagen de la solidez financiera del FAG, vale la pena revisar dos indicadores que miden el comportamiento de las garantías otorgadas. De un lado, el índice de siniestralidad (Gráfico 1) muestra la participación en las garantías expedidas que llegan al estado siniestrado. Este indicador suma las garantías pagadas y aquellas con mora mayor a 60 días que aún no han sido reclamadas por los intermediarios financieros. Se observa una mejora del indicador desde un nivel del 12.5% en 2010 a 7% en 2015. Sin embargo, desde ese momento a la fecha el indicador se deteriora nuevamente, llegando a niveles del 8.7% en abril de 2019.

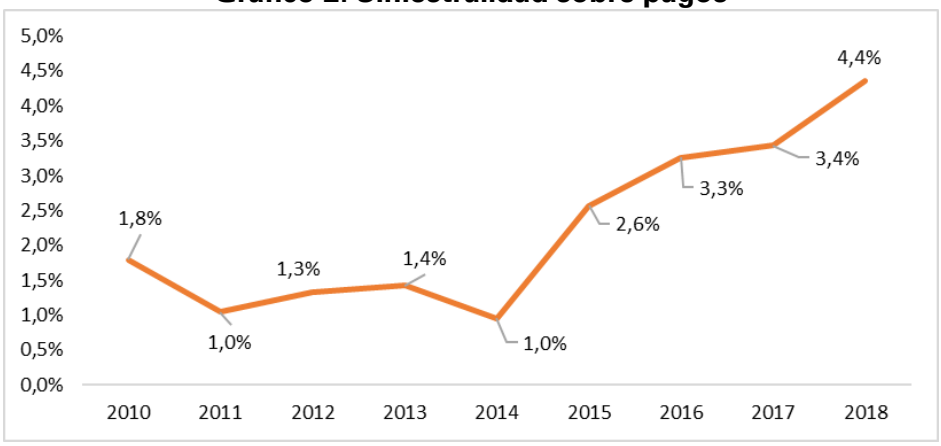
Gráfico 1. Índice de Siniestralidad del FAG



Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

De otro lado, el índice de siniestralidad sobre pagos (Gráfico 2) mide las garantías que se pagan en una determinada vigencia en función de las garantías vigentes al inicio del año. Como en el caso anterior, desde el 2015 se viene deteriorando el indicador.

Gráfico 2. Siniestralidad sobre pagos



Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

Este comportamiento no es ajeno a la evolución de la actividad económica del país. Por ejemplo, la siniestralidad del Fondo Nacional de Garantías tiene un comportamiento similar. En el caso de ellos, el indicador de garantías pagadas con respecto a las garantías vigentes viene en una tendencia de deterioro desde el 2012[16]. De igual manera, toda la cartera del sistema bancario hasta finales del 2018 venía presentando un deterioro de los indicadores de calidad, llegando la cartera de microcrédito y la comercial a niveles del 12%.

Estos indicadores, sin embargo, están distorsionados en cierta medida por las intervenciones que hace el gobierno nacional para rescatar a deudores que por diversas

[16] Ver Informe de Gestión 2018, Fondo Nacional de Garantías, página 36.

circunstancias entran en problemas para repagar las obligaciones contraídas. Por ejemplo, en casos de desastres naturales, o por una alta volatilidad de precios de los productos o de la tasa de cambio, el gobierno decide rescatar a los afectados. Cuando esto ocurre, el índice de siniestralidad no captura el deterioro de esta cartera (en el Anexo 1 se presenta una lista de algunas de las resoluciones que se emiten al respecto).

3.4 Cifras de las garantías

A finales de 2018, había 903 mil garantías vigentes, que respaldan créditos otorgados por $8.1 billones[17]. En la Tabla 9 se presenta la dinámica de las garantías expedidas desde el 2012, en donde se puede ver que la tasa de crecimiento es variable, lo que implica que para este período el crecimiento anual promedio de garantía expedidas es ligeramente inferior a 0. El 97% de las garantías se entregan a los pequeños productores.

Tabla 9. Número de garantías expedidas

	Grandes	Medianos	Pequeños	Total	Crecimiento %
2012	152	7.907	237.353	245.412	
2013	160	7.773	264.995	272.928	11%
2014	256	7.521	242.782	250.559	-8%
2015	192	7.290	212.397	219.879	-12%
2016	133	5.368	234.940	240.441	9%
2017	130	6.173	277.290	283.593	18%
2018	121	5.048	237.314	242.483	-14%
2019 - may	51	2.258	87.518	89.827	

Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

En la Tabla 10, se presenta la obligación que tiene el FAG con los intermediarios financieros, por tamaño de productor. En este caso, los valores garantizados para el pequeño productor representan, en promedio, el 86% del total. Desde el 2012 al 2018 el valor garantizado ha crecido a una tasa anual compuesta del 1%.

[17] Ver Informe de gestión sostenible 2018, Finagro

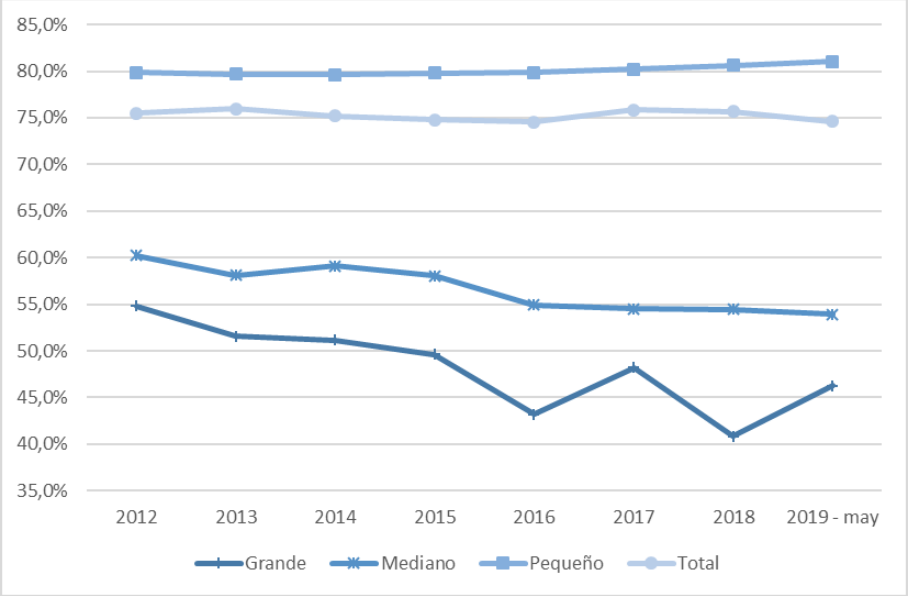
Tabla 10. Valor de los certificados expedidos
Miles de millones de pesos

	Grandes	Medianos	Pequeños	Total	% de pequeños
2012	49	209	1.313	1.571	84%
2013	26	189	1.495	1.710	87%
2014	56	191	1.419	1.665	85%
2015	42	202	1.259	1.502	84%
2016	33	214	1.516	1.763	86%
2017	22	226	1.854	2.102	88%
2018	23	187	1.501	1.711	88%
2019 - may	9	105	577	691	84%

Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

Los certificados expedidos año a año por cuenta del FAG garantizan en promedio el 75.3% de los créditos desembolsados como se puede ver en el Gráfico 3. Mientras que los créditos para pequeños productores tienen una garantía del 80%, los de los medianos y grandes reciben garantías cada vez menores como proporción del crédito, llegando en mayo del 2019 a niveles del 54% y del 46%, respectivamente.

Gráfico 3. Porcentaje del crédito que tiene garantía



Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

En la Tabla 11 se presentan los certificados expedidos desde el 2012 a la población protegida, como son los desplazados, las víctimas, los reincorporados y la mujer rural. También entran en esta categoría los proyectos de desarrollo alternativo. La mayor proporción de certificados se expiden para los proyectos que desarrollan las víctimas, seguidos en algunos años por los desplazados o por las mujeres rurales.

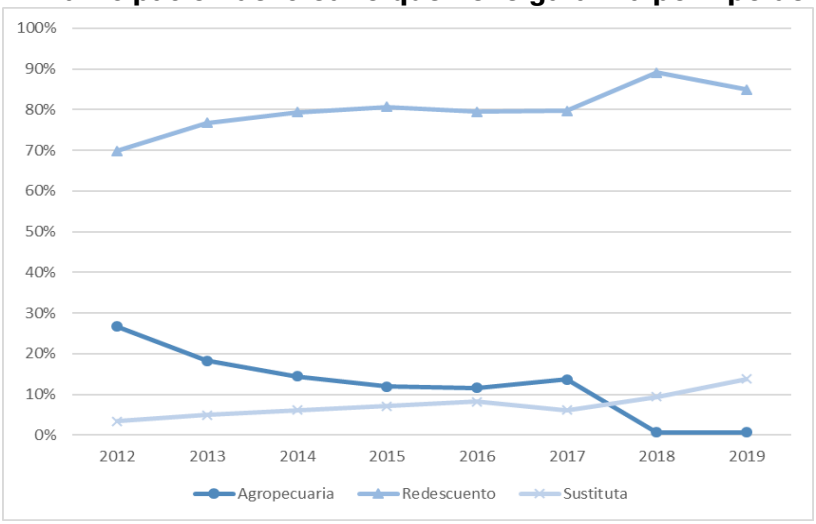
Tabla 11. Certificados expedidos por el FAG para cierta población

	Desplazados	Desarrollo alternativo	Víctimas	Reincorporados	Mujer rural
2012	975	2	40		66
2013	2.077	4	81		88
2014	2.685	1	266		101
2015	2.186		2.300	1	275
2016	754		8.661	3	186
2017	1.571		15.789	4	421
2018	1.234		17.266	13	1.516

Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

Según el tipo de cartera, las garantías se otorgan mayoritariamente a la cartera de redescuento, mientras que la sustitutiva ha ganado participación en las garantías que se emiten en detrimento de la cartera agropecuaria (Gráfico 4).

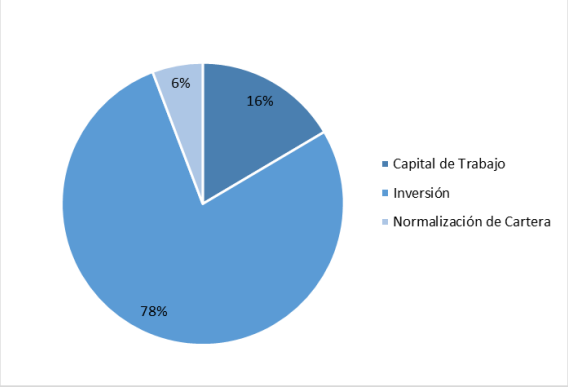
Gráfico 4. Participación del crédito que tiene garantía por tipo de cartera



Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

Del valor de los certificados expedidos en el periodo de 2012 a 2018, en promedio el 78% de estos han respaldado créditos destinados a financiar inversión, el 16% han respaldado créditos destinados a financiar capital de trabajo y el 6% restante han respaldado la línea de crédito de normalización de cartera. Las dos primeras líneas de crédito están relacionadas con el financiamiento de los proyectos productivos en el sector, mientras que la línea de crédito de normalización de cartera está destinada a restructurar créditos adquiridos anteriormente, incluyendo la consolidación de pasivos (Gráfico 5).

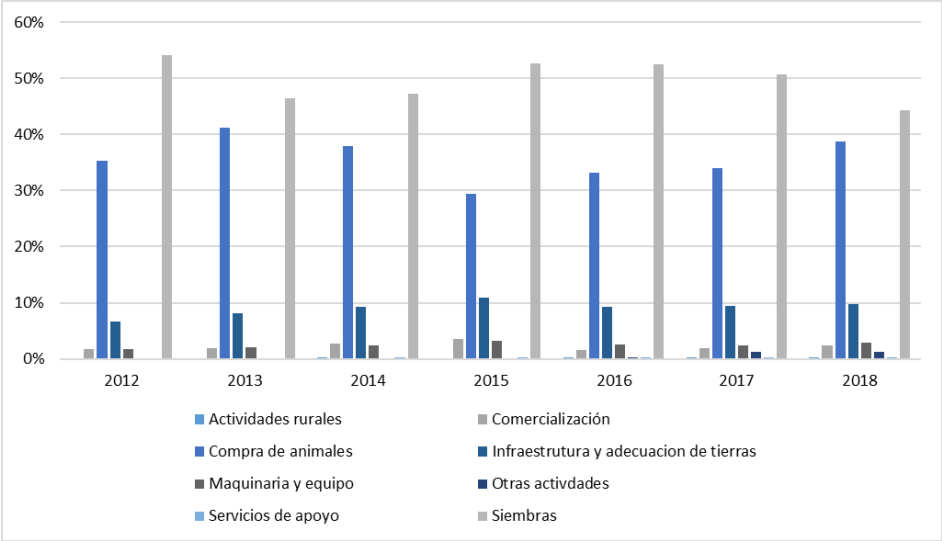
Gráfico 5. Certificados expedidos por líneas de crédito



Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

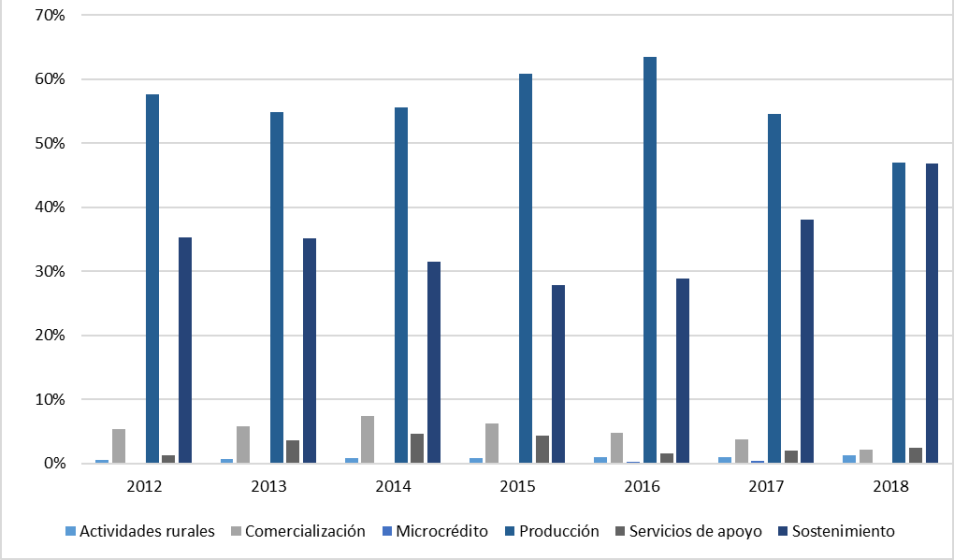
Las líneas de crédito que se destinan a la inversión y al capital de trabajo con respaldo del FAG financian diversas actividades como se puede ver en el Gráfico 6 y en el Gráfico 7. La mayoría de los certificados se destinan a las actividades de siembra y de compra de animales en la línea de crédito de inversión, mientras que en la de capital de trabajo los certificados se emiten mayoritariamente para producción y sostenimiento.

Gráfico 6. Participación de las garantías entregadas en la línea de inversión



Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

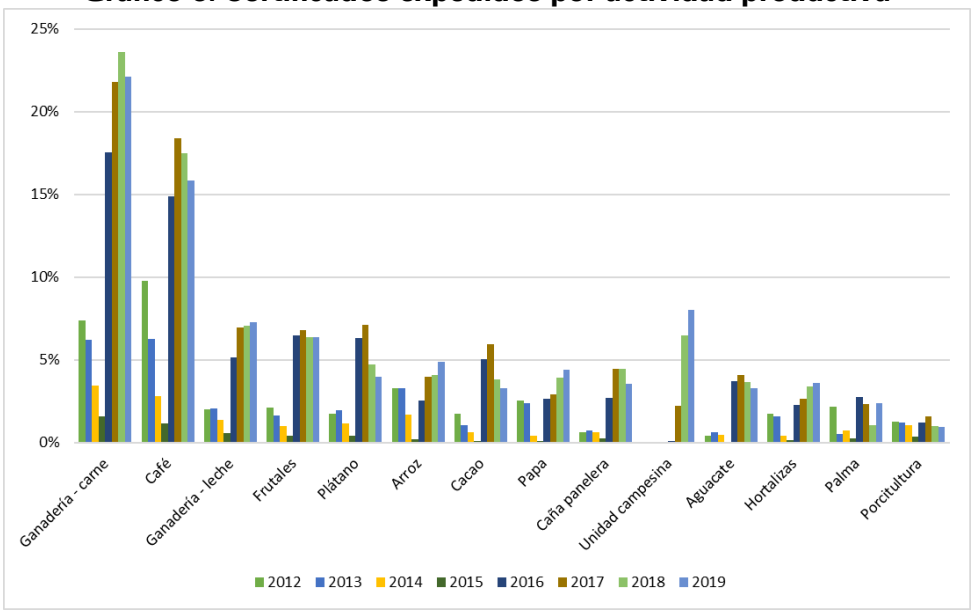
Gráfico 7. Participación de los certificados emitidos en la línea de capital de trabajo



Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

Los certificados se emiten para un universo grande de actividades productivas. Sin embargo, las actividades de ganadería y café se benefician mayoritariamente de la garantía que ofrece el FAG. De hecho, en los últimos tres años, estos sectores participan con casi el 50% del valor de los certificados emitidos. En el Gráfico 8 se presentan los sectores más significativos por año.

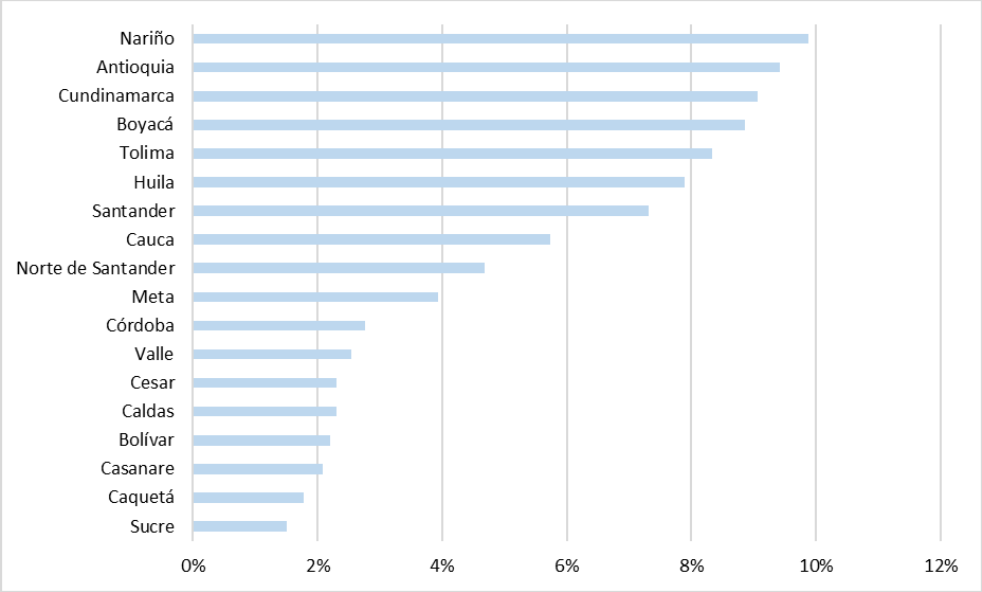
Gráfico 8. Certificados expedidos por actividad productiva



Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

A nivel departamental, en promedio del periodo 2012 a 2018, Nariño y Antioquía son los departamentos que más se benefician de la garantía, al recibir 9,9% y el 9,4% del valor total de las garantías emitidas, respectivamente (Gráfico 9).

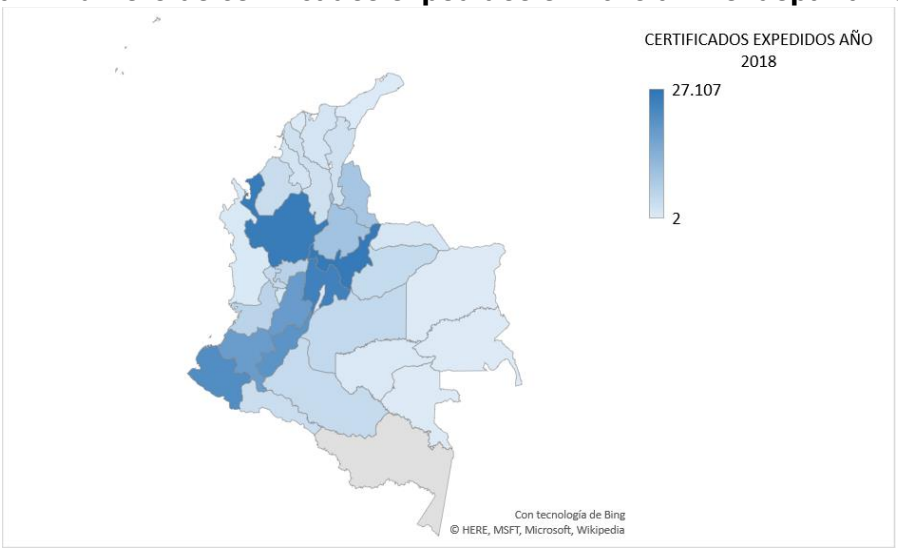
Gráfico 9: Certificados expedidos por departamento*
Promedio 2012 – 2018



*Departamentos con participación de más del 2% del total de certificados expedidos
Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

Con información del 2018, del 1.755.295 de certificados expedidos, la región andina es la que más se beneficia de la garantía (Mapa 1. Número de certificados expedidos en 2018 a nivel departamental.

Mapa 1. Número de certificados expedidos en 2018 a nivel departamental



Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

3.4.1 Intermediarios

El Banco Agrario de Colombia es el intermediario financiero que más recibe el beneficio de la garantía, seguido por Bancolombia. En efecto, para el período 2012-2018, el Banco Agrario participó con el 88% del valor certificado y Bancolombia con el 7%. En la Tabla 12 se observa la evolución del número de certificados expedidos en favor del Banco Agrario, el valor de los créditos y de los certificados y se puede concluir que se detuvo el crecimiento de la cartera garantizada. Se observa que el 80% de los créditos están cubiertos con la garantía.

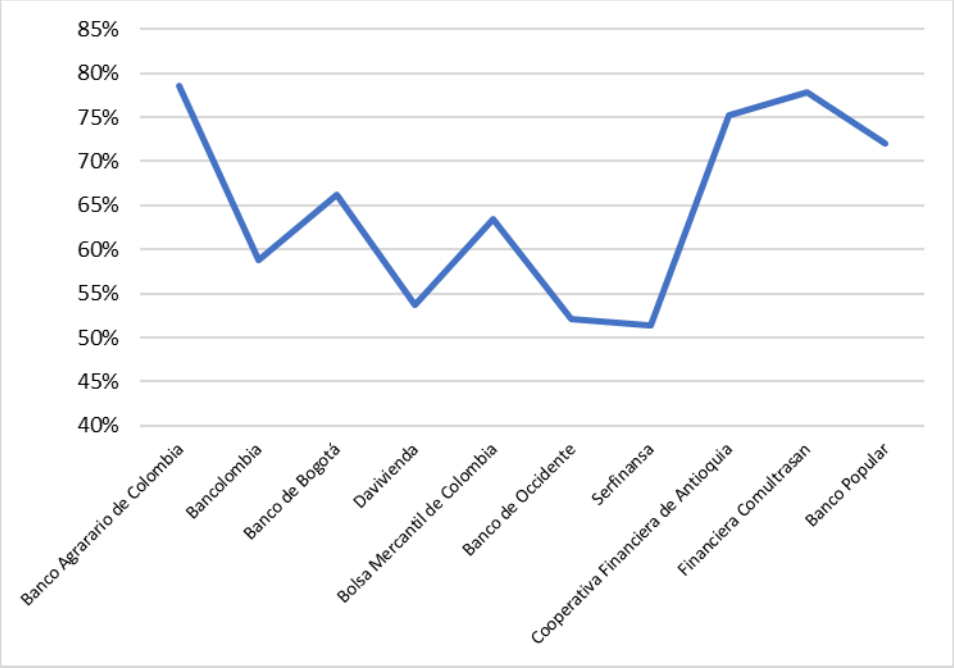
Tabla 12. Banco Agrario de Colombia

	Cantidad	Valor Crédito	Valor Certificado	Porcentaje garantizado
2012	238.372	1.823	1.416	78%
2013	266.805	2.001	1.564	78%
2014	244.296	1.929	1.498	78%
2015	212.344	1.656	1.296	78%
2016	231.175	1.925	1.516	79%
2017	272.703	2.309	1.833	79%
2018	234.170	1.850	1.474	80%
2019 - may	85.917	699	561	80%
Crecimiento anual 2012-2018	-0,3%	0,3%	0,7%	

Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

En promedio desde el 2012 hasta el 2018, del total de desembolsados el 63% cuentan con una garantía. En el Gráfico 10 se presenta el promedio de crédito garantizado por institución para el período de estudio para los intermediarios financieros más importantes. El Banco Agrario, la Cooperativa Financiera de Antioquia y la Financiera Comultransan son las instituciones que cuentan con una mayor garantía como porcentaje del crédito.

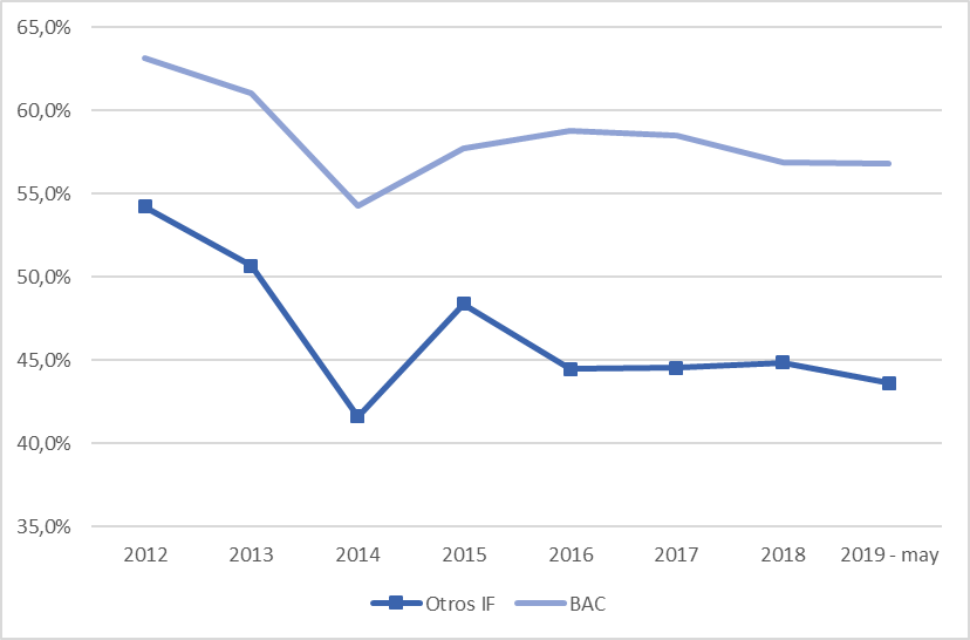
Gráfico 10. Porcentaje del crédito agropecuario garantizado por institución financiera



Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

El FAG hace pagos anuales a los intermediarios financieros por las garantías dadas a los créditos otorgados y, en 2018, estos pagos ascendieron a $98 millones de pesos. En el Gráfico 11 se observa que el FAG paga anualmente en promedio desde el 2012 hasta la fecha el 46% del valor de los créditos a todos los intermediarios financieros sin incluir el Banco Agrario y a este Banco el 58% de los créditos.

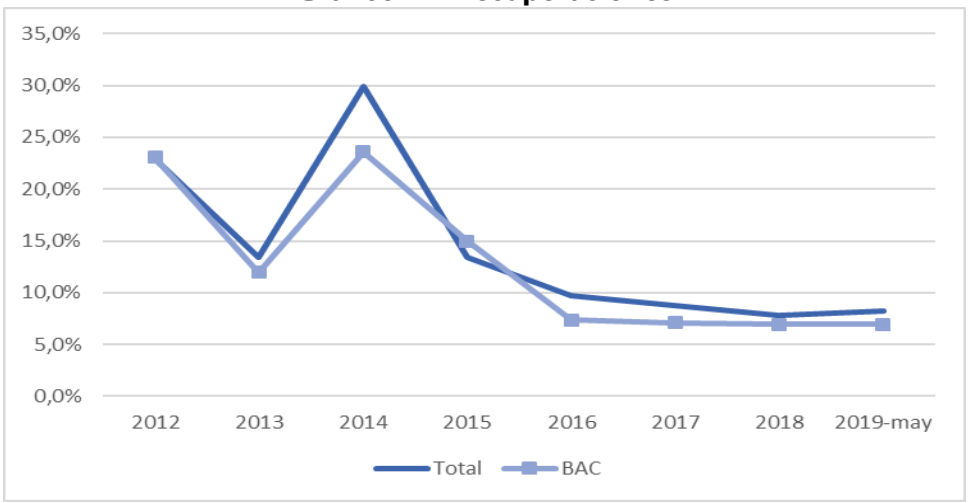
Gráfico 11. Pagos de la garantía como porcentaje del crédito



Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

Una vez realizados los pagos a los intermediarios financieros, el FAG inicia un proceso de recuperación de cartera. En esta tarea, solo alcanza a recuperar en promedio el 14% de los pagos, siendo el 2018 el año de menor recuperación en la historia al solo recoger 7.8% del total de las garantías pagadas. En el caso del Banco Agrario, las tasas de recuperación son aún más pobres: desde el 2016 la tasa no supera el 7% (Gráfico 12).

Gráfico 12. Recuperaciones

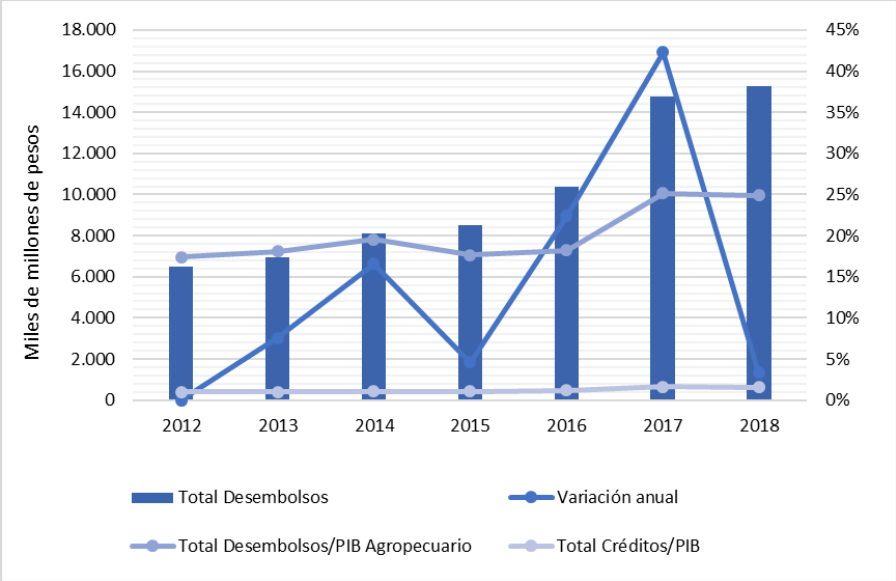


Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel.

4 Caracterización del crédito agropecuario

Los desembolsos al sector agropecuario se incrementaron de $6.5 billones de pesos en 2012 a $15.3 billones de pesos en 2018, lo que significa que el crédito al sector se incrementó a una tasa promedio del 15.4% anual. Como porcentaje del PIB total, los desembolsos pasan de representar 1% a 1.6% durante el mismo período, mientras que, como porcentaje del PIB agropecuario, los desembolsos se incrementan de 17% a 25% (Gráfico 13).

Gráfico 13. Desembolsos del sector agropecuario

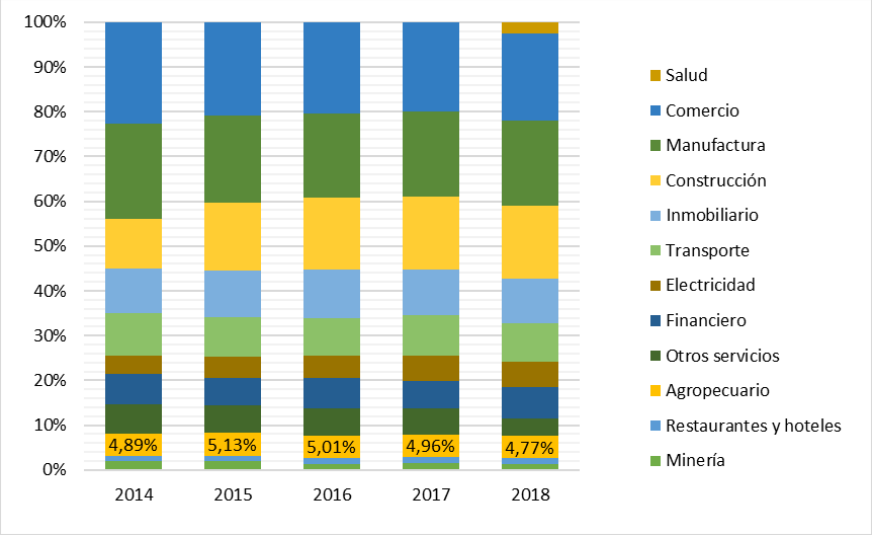


Fuente: www.finagro.com.co/estadísticas/estadísticas y DANE.

Por otro lado, la cartera del sector agropecuario, como porcentaje del total de la cartera de los establecimientos de crédito[18], representa aproximadamente el 5%, participación que está ligeramente por debajo de la participación del sector de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca en el PIB. En efecto, este sector representó el 6.2% año del total de la actividad económica del país, en promedio desde el 2014 al primer trimestre de este (Gráfico 14).

[18] El concepto de establecimientos de crédito se refiere a los bancos, las compañías de financiamiento y las corporaciones financieras que operan en Colombia.

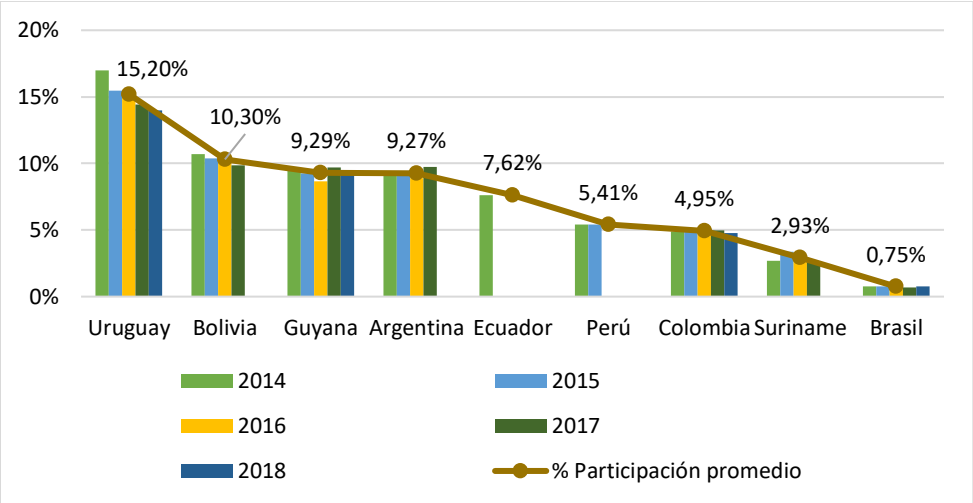
Gráfico 14. Cartera comercial de los establecimientos de crédito por sector



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendencia de Sociedades y Banco de la República; cálculos del Banco de la República.

Según la FAO, países como Uruguay, Bolivia, Guyana y Argentina dirigen más recursos de crédito al sector agropecuario que Colombia, como participación del total de la cartera (Gráfico 15).

Gráfico 15. Participación de la cartera agropecuario en la cartera total



Fuente: FAO – Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

4.1 Comportamiento de los desembolsos

De acuerdo con las estadísticas publicadas por Finagro, en 2018 se realizaron desembolsos al sector agropecuario y rural por un valor de $15.3 billones de pesos, de los cuales el 77,5% se realizaron a través de la cartera sustituta, el 22,2% de la cartera de redescuento y el restante 0,2% de la cartera agropecuaria. En promedio desde el 2012, el financiamiento al

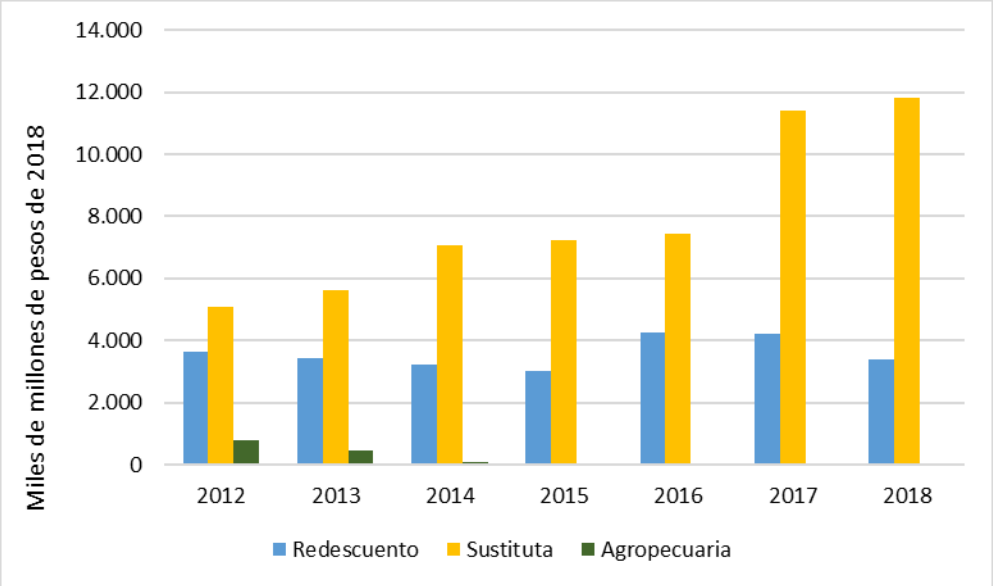
sector se hace mayoritariamente a través de la cartera sustituta. La cartera agropecuaria tuvo una buena participación en 2012 y 2013, pero en la actualidad es casi insignificante respecto del total (Tabla 13). No solamente la cartera de redescuento viene perdiendo participación en los desembolsos totales, si no que en términos reales este tipo de cartera en los últimos 8 años se estancó alrededor de un promedio de $3.6 billones anuales (Gráfico 16).

Tabla 13. Participación por tipo de cartera en el total de desembolsos

Año	Redescuento	Sustituta	Agropecuaria
2012	38,2%	53,6%	8,2%
2013	36,2%	58,9%	5,0%
2014	31,2%	68,1%	0,7%
2015	29,2%	70,3%	0,5%
2016	36,2%	63,3%	0,6%
2017	26,9%	72,8%	0,2%
2018	22,2%	77,5%	0,2%
Promedio	**31,4%**	**66,4%**	**2,2%**

Fuente: www.finagro.com.co/estadísticas/estadísticas

Gráfico 16. Desembolsos por tipo de cartera
Miles de millones de pesos de 2018

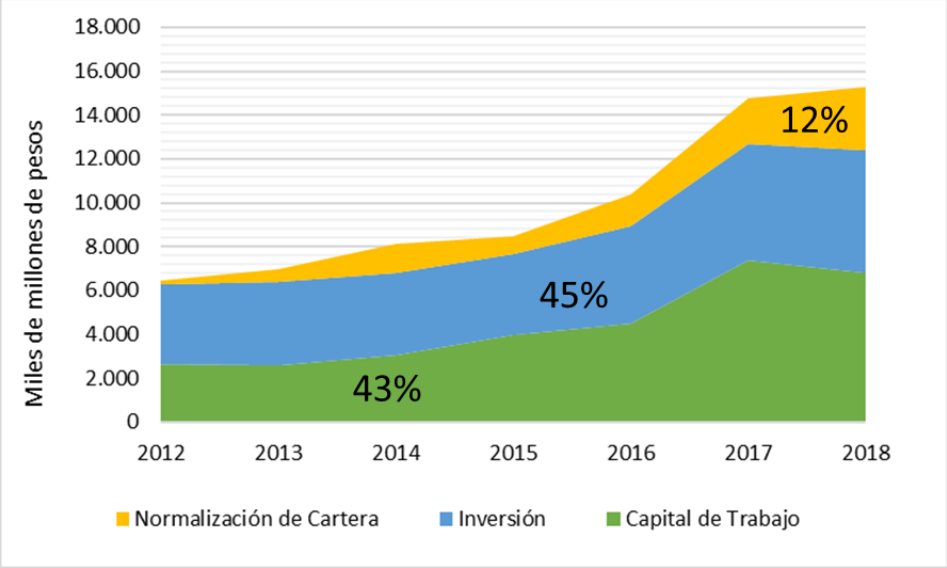


Fuente: www.finagro.com.co/estadísticas/estadísticas

En promedio del 2012 al 2018, el 43% de los desembolsos se destinan a financiar capital de trabajo y el 45% a inversión. Las líneas de capital de trabajo se dedican al financiamiento de gastos relacionados con mano de obra, compra de materiales, u otros, necesarios en los procesos de producción, comercialización o transformación de productos agropecuarios. Las líneas de inversión financian la compra de equipos o insumos necesarios para el proceso de producción y comercialización agropecuario (Gráfico 17).

El 12% restante se destina a lo que se conoce como "Normalización de Cartera". Bajo este rubro se clasifican las deudas que tienen como origen la reestructuración de créditos adquiridos con anterioridad que necesitan un cambio del plan de pagos, el refinanciamiento del crédito y la consolidación de pasivos.

Gráfico 17. Participación de las líneas de crédito en los desembolsos



Fuente: www.finagro.com.co/estadísticas/estadísticas.

Los recursos destinados a capital de trabajo crecieron a una tasa de 17% entre el 2012 y el 2018. Para este mismo período la tasa de crecimiento promedio anual de los recursos destinados a la inversión y a la normalización de cartera fue de 7% y 15%, respectivamente (Tabla 14).

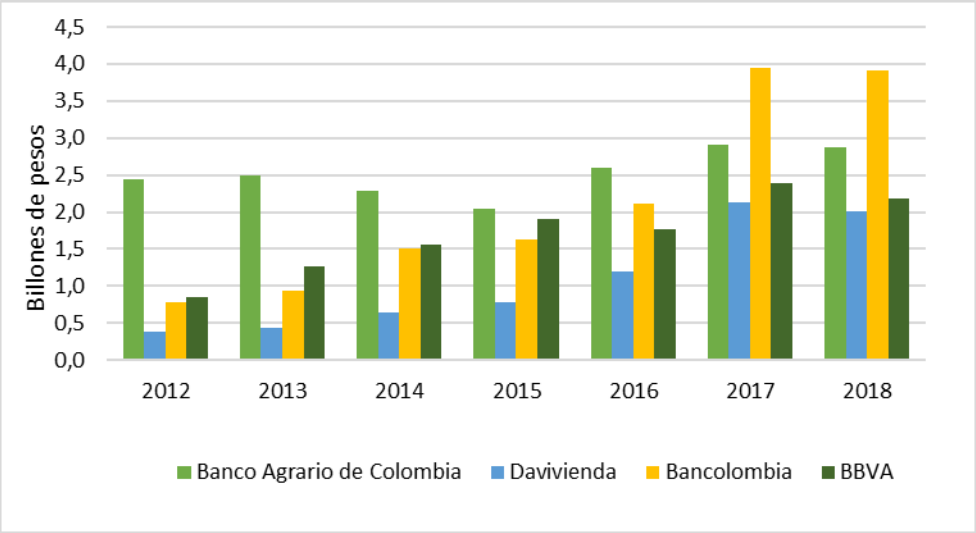
Tabla 14. Desembolsos por línea de crédito

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Crecimiento Promedio
Miles de millones de pesos								
Capital de trabajo	2.626.317	2.599.590	3.074.257	3.958.927	4.477.306	7.367.110	6.818.416	17,2%
Inversión	3.645.566	3.792.472	3.733.088	3.724.145	4.452.202	5.295.836	5.574.676	7,3%
Normalización de cartera	200.260	569.176	1.305.806	803.535	1.455.269	2.112.461	2.871.078	55,9%
Total	6.472.143	6.961.238	8.113.151	8.486.607	10.384.777	14.775.406	15.264.169	15,4%
Participación								
Capital de trabajo	40,6%	37,3%	37,9%	46,6%	43,1%	49,9%	44,7%	
Inversión	56,3%	54,5%	46,0%	43,9%	42,9%	35,8%	36,5%	
Normalización de cartera	3,1%	8,2%	16,1%	9,5%	14,0%	14,3%	18,8%	
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fuente: www.finagro.com.co/estadísticas/estadísticas.

Tradicionalmente es el Banco Agrario el que desembolsa mayores recursos al sector agropecuario. Sin embargo, desde el 2017, Bancolombia está desembolsando más recursos. El Gráfico 18 muestra los cuatro intermediarios financieros que más desembolsan más del 74% de los recursos al sector. Se observa que el Banco Agrario, el banco cuyo objetivo es servir al campo colombiano redujo el nivel de desembolsos de 2012 al 2015, mientras que Bancolombia es consistente en su crecimiento.

Gráfico 18. Desembolsos de los bancos más representativos



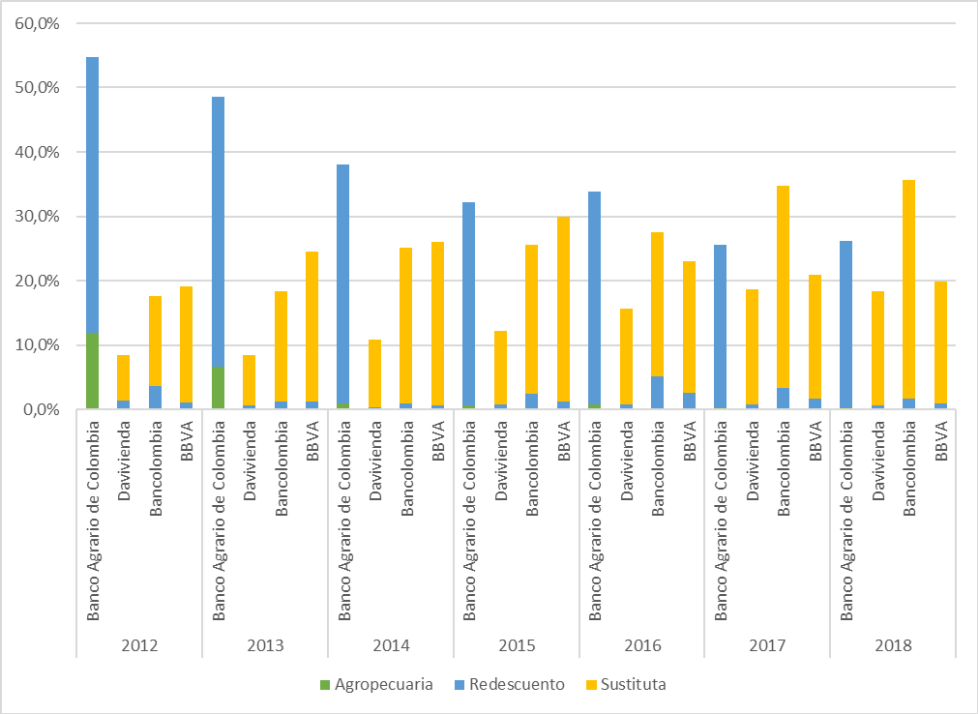
Fuente: www.finagro.com.co/estadísticas/estadísticas.

Por tipo de cartera, el Banco Agrario es el que más desembolsa recursos vía cartera agropecuaria, representando en promedio el 98% del total de los desembolsos de cartera agropecuaria de los cuatro bancos, con Davivienda y Bancolombia en algunos años desembolsando algunos recursos por esta vía. La cartera de redescuento también es un tipo de cartera que se usa mayoritariamente en el Banco Agrario (en promedio durante el período este banco representa el 88% de estos desembolsos), seguido por Bancolombia que

representa el 7%. En contraste, por definición el Banco Agrario no tiene cartera sustituta[19], y son Bancolombia y BBVA los que desembolsan mayores recursos por la cartera sustituta, representando el 40% y el 39% respectivamente.

En el Gráfico 19 se puede observar que la cartera agropecuaria juega un papel casi que irrelevante en los recursos destinados al sector. Lo interesante de observar es que la cartera de redescuento ha venido perdiendo importancia en favor de la cartera sustituta: en 2012, el 49% del total de los desembolsos de los cuatro bancos más importantes para el sector se destinaban a financiar la cartera de redescuento mientras que la sustituta recibía el 39% de los recursos; en 2018, la participación de la cartera de redescuento se reduce al 29%, mientras que la cartera sustituta aumenta a 71%. Eso significa que para los bancos privados se está haciendo más atractivo prestar el dinero directamente frente a la obligación de hacer la inversión en los TDA.

Gráfico 19. Participación anual del tipo de cartera de cada uno de los bancos más representativos



Fuente: www.finagro.com.co/estadísticas/estadísticas.

El Banco Agrario, siendo el banco público que utiliza el gobierno para llevar a cabo los proyectos u programas bajo su política de financiamiento, ha venido perdiendo importancia en los desembolsos de todo el sistema al sector. En 2012, del total de desembolsos para el sector este banco representaba el 38% mientras que en 2018 estos redujeron su participación al 19%. En la Tabla 15 se observa que la tasa de crecimiento promedio fue de 7% en los

[19] Es necesario recordar que este Banco no está en la obligación de hacer inversiones forzosas.

desembolsos de la cartera de redescuento mientras que la total crece a una tasa nominal promedio del 2.8% anual.

Tabla 15. Desembolsos del Banco Agrario de Colombia
Miles de millones de pesos

Cartera	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Crecimento promedio
Redescuento	1.913.845	2.150.844	2.231.537	2.000.021	2.546.073	2.874.851	2.848.382	6,9%
Agropecuaria	528.290	340.503	54.378	40.435	56.330	31.692	34.364	-36,6%
Total	2.442.135	2.491.347	2.285.915	2.040.456	2.602.404	2.906.543	2.882.746	2,8%

Fuente: www.finagro.com.co/estadísticas/estadísticas.

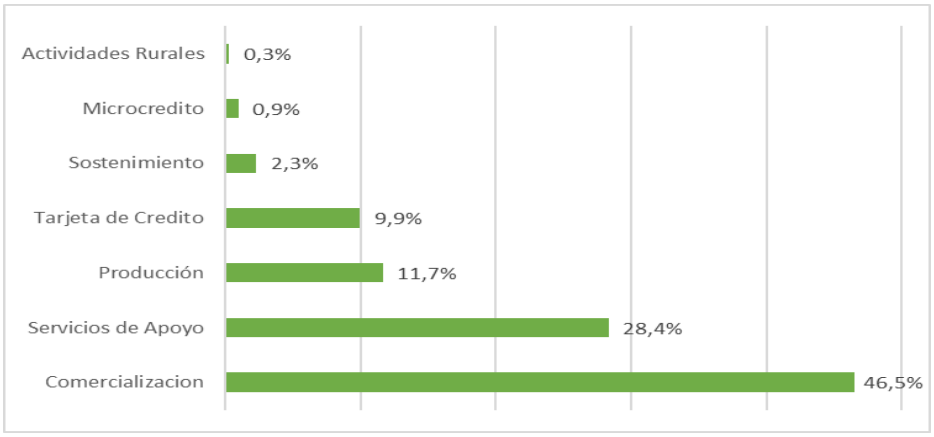
Esta observación no se puede interpretar como que la política de financiamiento del gobierno tiene fallas. Mas bien, lo que muestra es que recientemente el sector privado ha mostrado un dinamismo que no se había observado antes ofreciendo fuentes alternativas de financiamiento al campo colombiano.

4.2 Sectores

Los proyectos financiados y registrados en Finagro deben tener asociado mínimo un destino y un producto para obtener el crédito. El destino hace referencia a la finalidad o finalidades específicas para las cuales se utilizará el dinero producto del crédito, por ejemplo, infraestructura, semillas, entre otros; y el producto se refiere al sector productivo al cual está orientado el proyecto, como cultivos de arroz, ganadería, entre otros. El producto relacionado debe estar acorde con los destinos de crédito a financiar.

Bajo estas categorías, se puede observar que, de los recursos destinados de financiar el capital de trabajo, el 46.5% en promedio del 2012 al 2018 se usan para actividades de comercialización. Le siguen los servicios de apoyo y la producción, con participaciones del 28% y 12%, respectivamente (Gráfico 20).

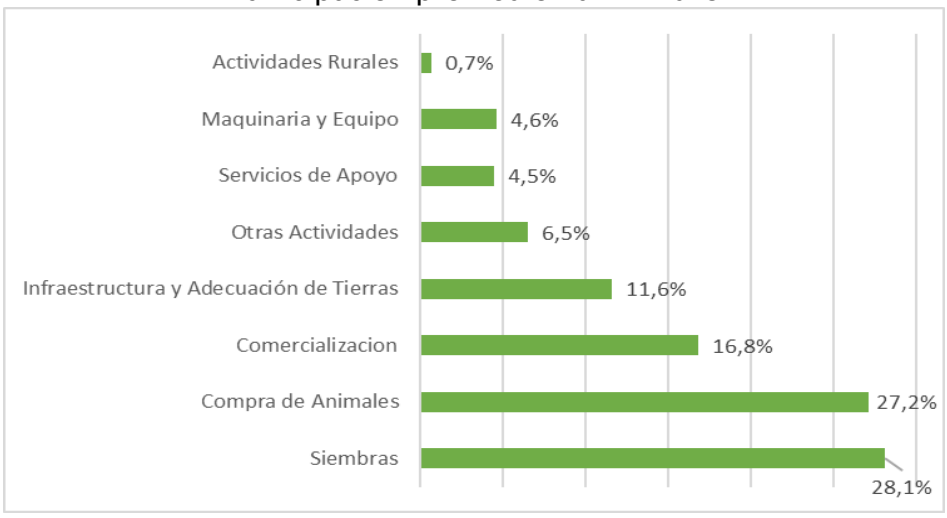
Gráfico 20. Destino de los desembolsos de la línea capital de trabajo
Participación promedio 2012 – 2018



Fuente: www.finagro.com.co/estadísticas/estadísticas.

El destino de la línea de inversión es el financiamiento de las siembras y de la compra de animales. Entre estos dos destinos se llevan en promedio para el período de estudio el 55% de los recursos. Bajo esta línea se financia también la comercialización y la adecuación de tierras y las necesidades de infraestructura. Cada una de ellas representa el 17% y el 12%, respectivamente (Gráfico 21).

Gráfico 21. Destino de los desembolsos de la línea de inversión
Participación promedio 2012 – 2018



Fuente: www.finagro.com.co/estadísticas/estadísticas.

Respecto de la línea normalización de cartera, la mayoría de los recursos desembolsados se destinan a la consolidación de pasivos (el 79% en promedio durante el período). El pago de pasivos financieros representa el 16%, mientras que el 5% restante tiene otros destinos.

Del total de los créditos desembolsados en 2017 y 2018, en promedio el 778% se destinan a lo que se clasifica como con cadenas productivas, mientras que el resto se desembolsa a actividades rurales que no están articuladas con las cadenas productivas[20] (Tabla 16).

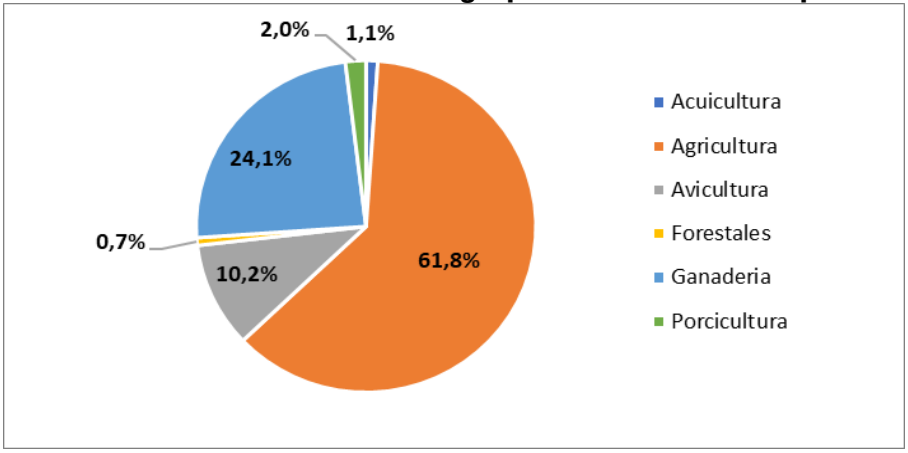
Tabla 16. Desembolsos al sector agropecuario

	2017		2018	
	Miles de millones de pesos	Participación	Miles de millones de pesos	Participación
Cadenas productivas	11.651	78,9%	11.708	76,7%
No articulados con cadenas productivas	3.124	21,1%	3.556	23,3%
Total	14.775	100%	15.264	100%

Fuente: www.finagro.com.co/estadísticas/estadísticas.

Los desembolsos para cadenas productivas se dirigen en su mayoría a la agricultura y a la ganadería. En promedio para los dos años, el 62% y el 24% de los recursos, respectivamente, se destinan a estos dos subsectores (Gráfico 22).

Gráfico 22. Desembolsos del sector agropecuario en cadenas productivas

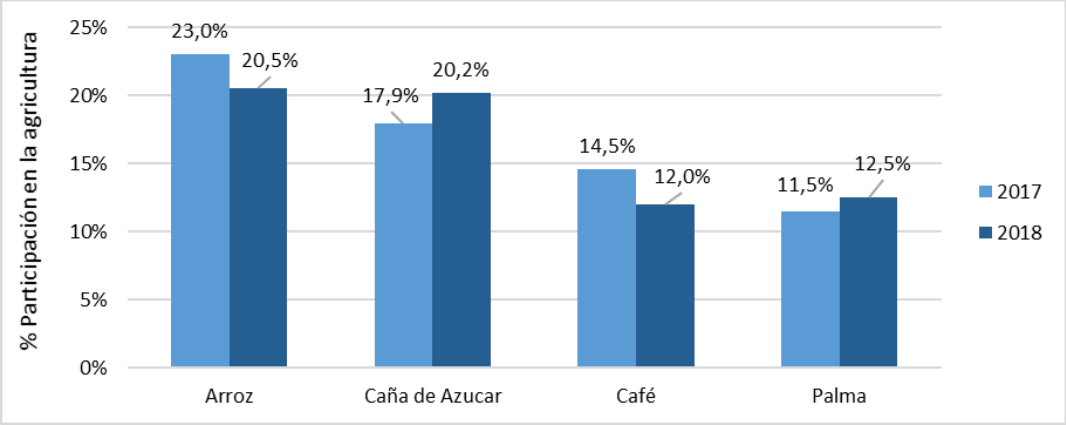


Fuente: www.finagro.com.co/estadísticas/estadísticas.

Dentro del subsector agricultura, se destaca que los cultivos de arroz, caña de azúcar, palma y café reciben más del 60% del total de desembolsos para este subsector (Gráfico 23).

Gráfico 23. Desembolsos por tipos de cultivos en el subsector agricultura

[20] En los desembolsos no articulados con cadenas productivas se encuentran las Actividades Rurales, Microcrédito, Otros Cultivos (Ciclo Corto + Perennes), Otros Pecuarios + Apicultura, Servicios de Apoyo, Tarjeta Agropecuaria y Unidad Campesina.

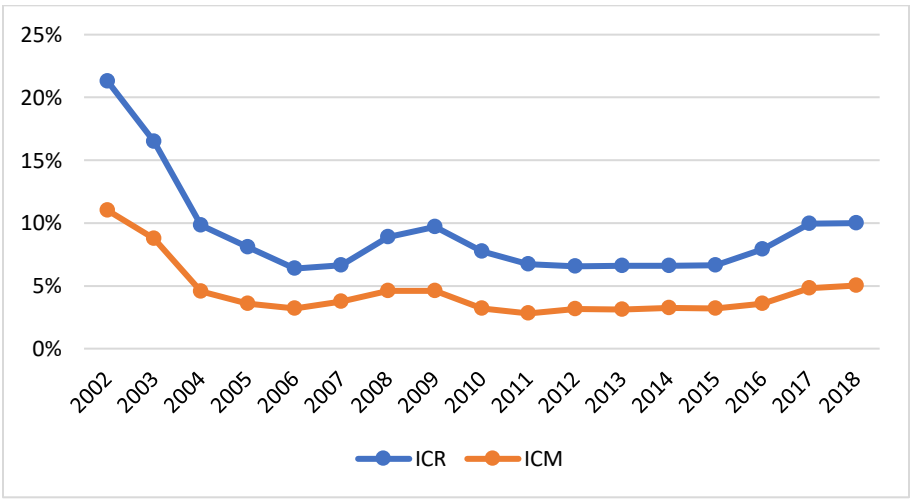


Fuente: www.finagro.com.co/estadísticas/estadísticas.

4.3 Calidad de la cartera

Para todos los establecimientos de crédito, el seguimiento a la calidad de la cartera comercial se hace a través de dos índices que miden el riesgo y la mora (el ICR y el ICM) y éstos se encontraban en niveles del 10% y de 5%, respectivamente, al finalizar el 2018. El primero mide la relación entre el saldo de cartera riesgosa y el de cartera bruta y el segundo mide la relación de la cartera vencida (créditos con mora mayor a 30 días) sobre la cartera bruta. Antes de entrar a analizar estos indicadores para la cartera agropecuaria y con fin de poner en perspectiva su comportamiento, se presenta la evolución de ellos para la cartera comercial de los establecimientos de crédito: después de un período de estabilidad, desde 2015 los indicadores se vienen deteriorando (Gráfico 24).

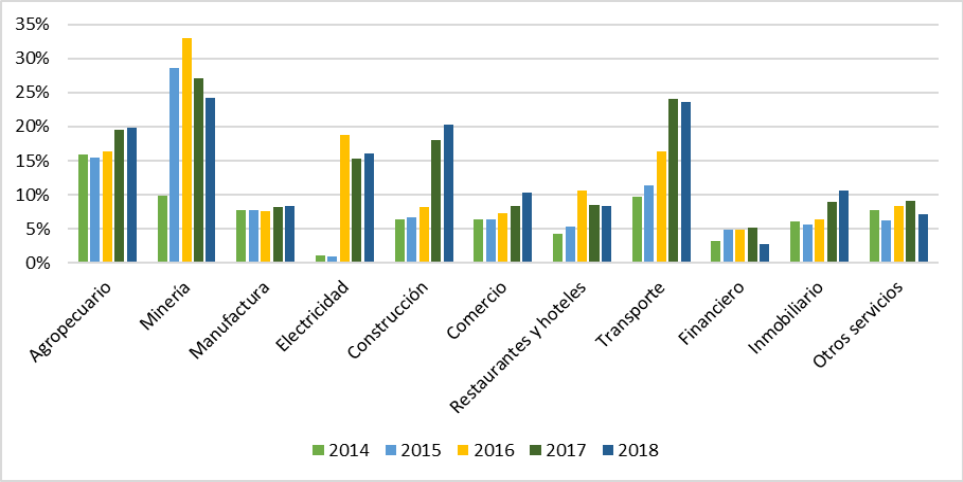
Gráfico 24. ICR e ICM en el total de la cartera comercial



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendencia de Sociedades y Banco de la República; cálculos del Banco de la República.

Sectorialmente, en promedio para el periodo 2014 – 2018, el ICR del sector de minería es el que presenta los peores indicadores, seguido por el sector agropecuario y transporte[21]. El del sector agropecuario pasa de 15,9% en 2014 a 19,8% en 2018 (Gráfico 25).

Gráfico 25. ICR por sectores económicos

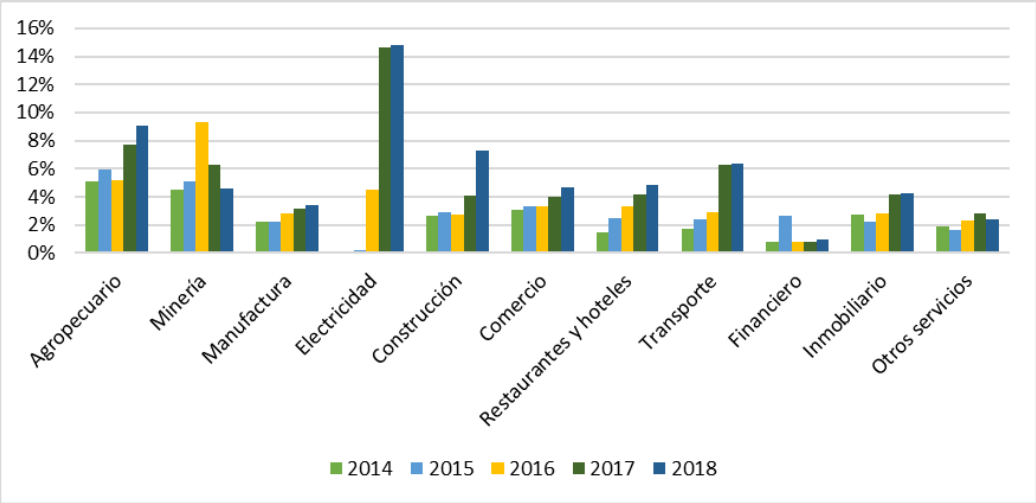


Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendencia de Sociedades y Banco de la República; cálculos del Banco de la República.

El indicador de calidad por mora – ICM para el sector agropecuario muestra que la cartera vencida pasa de representar el 5% de la cartera bruta en 2014 a 9% en 2018. Frente a los otros sectores, se puede observar con respecto a este indicador, el sector agropecuario también presenta uno de los peores comportamientos (Gráfico 26).

[21] Información tomada de los Reportes de Estabilidad Financiera del primer semestre de 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.

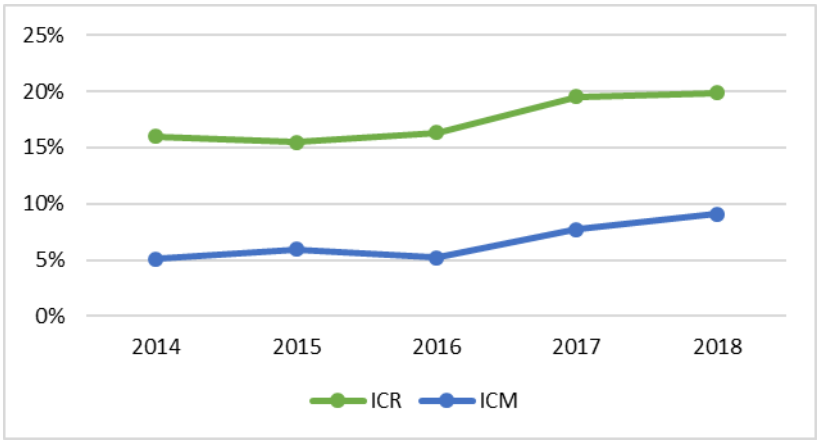
Gráfico 26. ICM por sectores económicos



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendencia de Sociedades y Banco de la República; cálculos del Banco de la República.

Con estos resultados, se puede evidenciar que la calidad de la cartera del sector ha permanecido constante en el tiempo sin sufrir variaciones significativas, sin embargo, tanto en el ICR como en el ICM este sector es el segundo con mayor contribución al indicador total de la cartera, lo que pone en alerta la gestión sobre la cartera riesgosa y por mora de los créditos del sector agropecuario y rural (Gráfico 27).

Gráfico 27. ICM e ICR sector agropecuario



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendencia de Sociedades y Banco de la República; cálculos del Banco de la República.

4.4 Mujer y joven rural

Uno de los objetivos de la política pública es apoyar el financiamiento en inversiones en el sector agropecuario a cierto tipo de población. Ya se vio que las comunidades negras, los

desmovilizados, las víctimas de la violencia, entre otros, tienen condiciones diferenciadas para el acceso al crédito. En esta sección dedicamos el estudio a otros dos grupos que también hacen parte de este grupo a los cuales la política pública quiere apoyar de manera especial. Nos referimos a la mujer rural de bajos ingresos y a los jóvenes rurales. Desafortunadamente, la información del financiamiento otorgado a este último grupo es inexistente y para las mujeres rurales es muy poca.

Las mujeres rurales en Colombia, desde el año 2002, tienen un respaldo legislativo que las favorece dado por la Ley 731 de ese año que crea cupos y líneas de crédito con tasa referencial para las mujeres rurales de bajos ingresos, de la siguiente manera:

> *"…Finagro asignará como mínimo el 3% anual de las captaciones que realice a través de los Títulos de Desarrollo Agropecuario, TDA, clase A, con destino a constituir cupos y líneas de créditos con tasa preferencial, para financiar las actividades rurales incluidas en el artículo 3o. de esta ley desarrolladas por las mujeres rurales, en los términos que establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario…".*

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 creó la Dirección Mujer Rural (DMR) en el Ministerio de Agricultura[22] y formuló, en el artículo 232, la Política Pública Integral de Mujer Rural (PPIMR). Sin embargo, aún no pueden ser observados sus impactos dado el poco tiempo de ejecución y que el gobierno no ha sido efectivo en promocionar estas iniciativas.

Aunque los jóvenes rurales no tienen un marco normativo establecido que permita identificar y hacer seguimiento a las iniciativas de crédito, Finagro y el Banco Agrario establecieron condiciones financieras especiales para atender esta población.

Para ambos casos el FAG ofrece garantías y pueden tener acceso a programas gubernamentales como el Incentivo a la Capitalización Rural, líneas especiales de crédito, Certificado de Incentivo Forestal, entre otras alternativas que potencian la inversión en el sector.

De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario – 2014, con última modificación en septiembre 13 de 2017, en Colombia hay 1.660.331 mujeres rurales mayores de 18 años, de las cuales 417.522 clasifican como jóvenes[23]. El Censo dice que en Colombia hay 424.551 jóvenes de sexo masculino. La población joven más las mujeres representan el 40,7% de las personas totales del censo, que incluye todos los miembros de cada hogar campesino, desde niños hasta adultos (Tabla 17).

[22] Esta dirección empezó a operar efectivamente en el 2017.
[23] Joven rural se define como las personas entre 18 y 28 años.

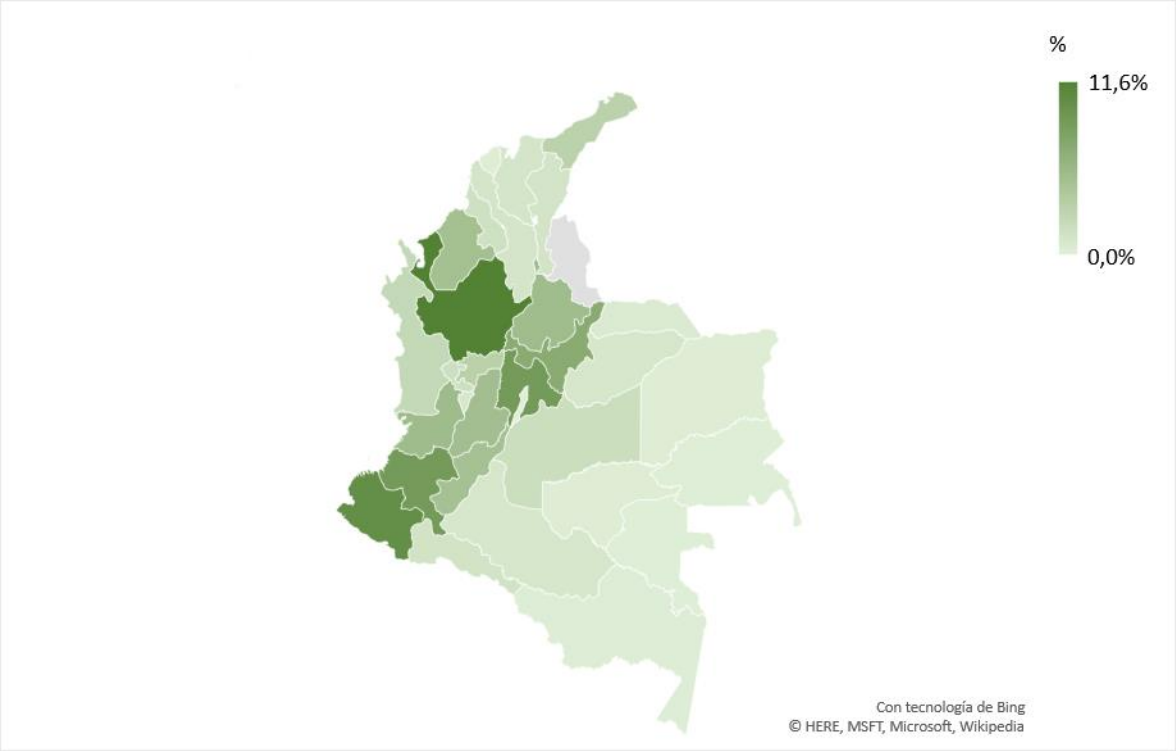
Tabla 17. Censo Nacional Agropecuario

Categoría	Cantidad	% del total
Total personas en el campo	5.126.734	100%
Hombres Mayores a 18 años	1.796.390	35,0%
Mujeres Mayores a 18 años	1.660.331	32,4%
Jóvenes Hombres	424.551	8,3%
Jóvenes Mujeres	417.522	8,1%

Fuente: Censo Nacional Agropecuario – 2014.

A nivel departamental, hay más mujeres rurales en Antioquia y Nariño, representando el 11,6% y el 10,3% del total de las mujeres rurales, respectivamente. Cauca y Cundinamarca representan cada uno el 9% (Mapa 2):

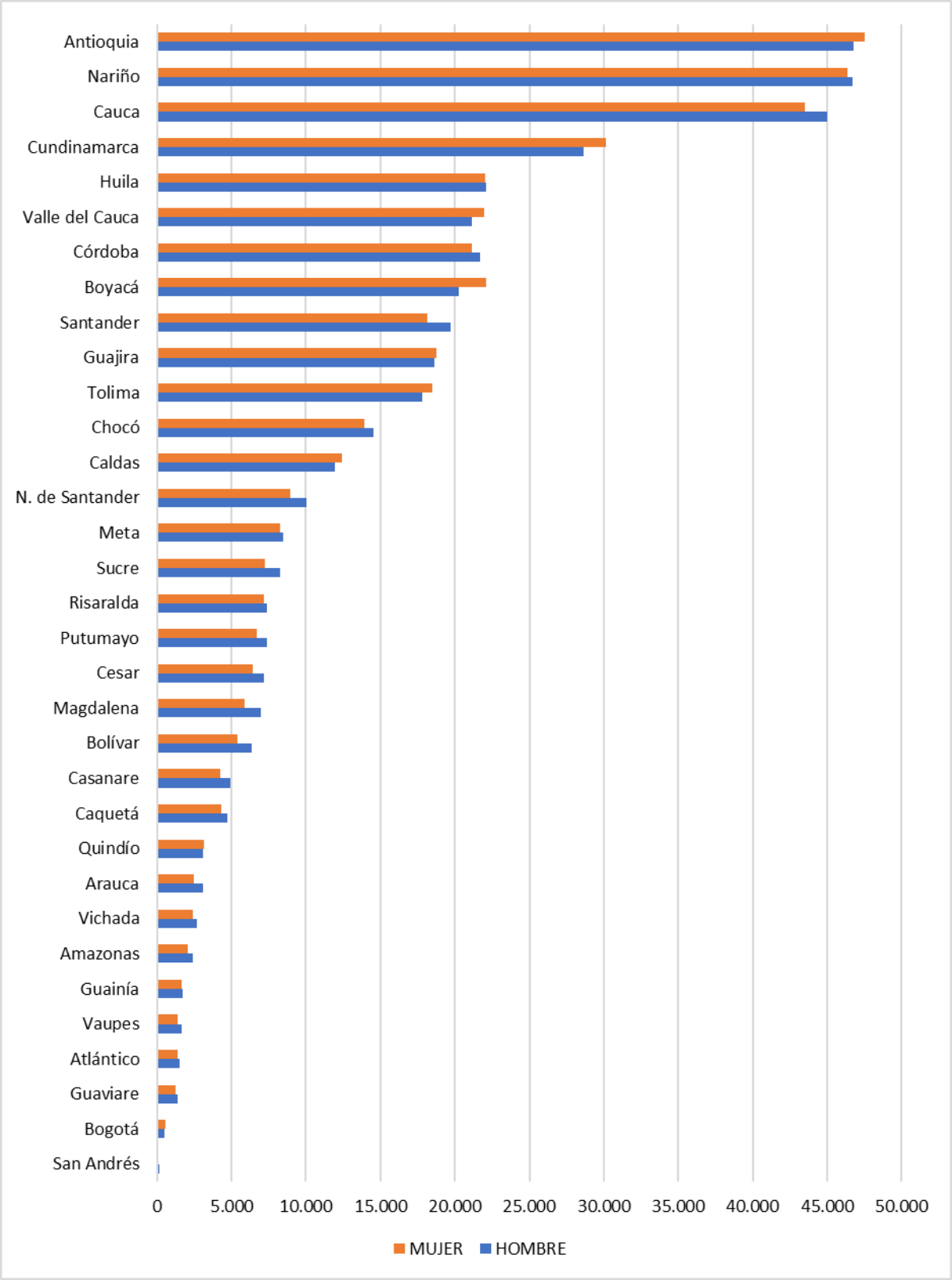
Mapa 2. Mujeres rurales por departamento



Fuente: Censo Nacional Agropecuario – 2014.

La población de jóvenes rurales se ubica mayoritariamente en los departamentos de Antioquia, Nariño y Cauca, en dónde se encuentran 138.445 jóvenes hombres y 137.407 jóvenes mujeres (Gráfico 28).

Gráfico 28. Jóvenes rurales por departamento



Fuente: Censo Nacional Agropecuario – 2014.

La mujer rural recibió la garantía en 1.516 ocasiones en 2018, por un valor garantizado de casi $11 mil millones (Tabla 18). Valores por estos montos no se habían visto en la última década. Sin embargo, su participación en la cantidad de certificados expedidos y en el valor garantizado no supera el 1%, lo que refleja un uso poco frecuente de las mujeres rurales en las garantías ofrecidas por el FAG.

Tabla 18. Garantías mujeres rurales: número de garantías y monto garantizado
Miles de millones de pesos

	Mujer rural de bajos ingresos		Total	
Año	Certificados	Miles de millones de pesos	Certificados	Miles de millones de pesos
2012	66	0,4	245.412	1.568,7
2013	88	0,5	272.928	1.709,7
2014	101	0,5	250.559	1.665,4
2015	275	1,5	219.879	1.500,1
2016	186	1,2	240.441	1.757,8
2017	421	2,8	283.593	2.094,8
2018	1.516	10,9	242.483	1.704,1

Fuente: Información remitida por Finagro en formato Excel

5 Conclusiones

De la información que se recoge en este trabajo, se puede ver que el gobierno colombiano ha hecho grandes esfuerzos por atender una población que históricamente no ha tenido acceso a los instrumentos financieros que el resto de la población si tiene a su disposición. Aunque la profundización financiera del sector agropecuario se ha incrementado aún existe mucho espacio para crecer y para ofrecer apoyo a la población que aún está excluida.

Como se presenta en el capítulo segundo de este documento, a primera vista la institucionalidad es fuerte y trata de atender las fallas de mercado que existen y de esta manera lograr el objetivo de llegar financieramente a toda la población rural del país. Sin embargo, existe un amplio espacio para mejorar. En el caso de Finagro, por ejemplo, la alta dependencia de su fondeo en los TDA puede poner en riesgo la atención de los medianos y pequeños productores en la medida en que la cartera sustitutiva no solo le quita recursos a Finagro, sino que atiende especialmente a los grandes productores del sector. Esto implica que es necesario encontrar recursos alternativos con la banca multilateral o en el mercado de capitales. Adicionalmente, la Misión Rural propone que Finagro tenga un rol más activo como banco de desarrollo al focalizar esfuerzos hacia el apoyo a la creación de empresas de comercialización e infraestructura, fondos de inversión especializados en el sector, y a fortalecer el seguro agropecuario y la gestión riesgos.

En lo que se refiere al Banco Agrario, siendo el banco público que atiende el campo colombiano, éste ha venido perdiendo importancia frente a los bancos privados en el desembolso de los recursos al sector. Es un banco que depende activamente de los recursos de Finagro, para fondear la actividad crediticia, y del FAG y de los programas de alivios de cartera del gobierno como el PRAN y el FONSA. En este sentido la Misión Rural propone fortalecer las políticas encaminadas a captar recursos en el mercado de fondos prestables (cuentas corrientes y de ahorro), y así aumentar la colocación de créditos con recursos propios. Igualmente propone reducir la dependencia del FAG y por lo tanto fortalecer la evaluación de riesgo. También propone la necesidad de que el banco desarrolle microcréditos con tecnología microfinanciera.

Como lo muestra este documento, el FAG ha sido un instrumento que en su concepción atiende una falla importante para el desarrollo del sector agropecuario en la medida en que cierta población de este sector no cuenta con ninguna garantía para soportar la necesidad de financiamiento. Sin embargo, su aplicación ha llevado a que se desvirtúe el uso de la garantía y a que los bancos, incluido el Banco Agrario, sean menos rigurosos en la evaluación del riesgo. Así, el FAG está siendo deficitario y solo mantiene un flujo constante de recursos gracias a la obligación de transferir parte de las utilidades de Finagro hacia el Fondo. Esta dependencia de Finagro tiene otra implicación y es que el FAG presenta un estancamiento tanto en el número de garantías expedidas como en el valor de las garantías.

La mujer y los jóvenes rurales están claramente identificados como personas a las que es necesario atender con políticas diferenciadas. Es así como la CNCA establece criterios y condiciones especiales para llegarles con recursos. Desafortunadamente, la información de los recursos disponibles para los jóvenes es inexistente y para las mujeres rurales no ha sido rigurosa en el seguimiento a través del tiempo.

A pesar de que se observa un mayor dinamismo crediticio hacia el sector, en particular de parte del sector privado, una mirada más detallada hacia los pequeños y medianos productores y hacia la población más vulnerable permite concluir que los hacedores de la política pública deben fortalecer su atención hacia esta población, dada la dependencia que se tiene de los recursos redescontables que muestran poco dinamismo en esta década.

Bibliografía

Banco Agrario de Colombia SA. (2019). Crédito Agropecuario para la Mujer Rural de Bajos Ingresos. Obtenido de: https://www.bancoagrario.gov.co/BancaAgropecuaria/Paginas/MujerRuralBajosIngresos.aspx

Banco Agrario de Colombia SA. (2018). Informe de gestión y sostenibilidad 2018. Bogotá D.C.

Banco de la República de Colombia. (2014). Reporte de Estabilidad Financiera. Bogotá D.C.

Banco de la República de Colombia. (2015). Reporte de Estabilidad Financiera. Bogotá D.C.

Banco de la República de Colombia. (24 de marzo de 2015). Resolución Externa No. 3 del 2000. Bogotá D.C.

Banco de la República de Colombia. (2016). Reporte de Estabilidad Financiera. Bogotá D.C.

Banco de la República de Colombia. (2017). Reporte de Estabilidad Financiera. Bogotá D.C.

Banco de la República de Colombia. (2018). Reporte de Estabilidad Financiera. Bogotá D.C.

Banco de la República de Colombia. (2019). Reporte de Estabilidad Financiera. Bogotá D.C.

Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. (28 de octubre de 2002). Resolución 8 de 2002. Bogotá D.C.

Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. (20 diciembre 2018). Resolución No. 8 de 2018. Bogotá D.C.

Congreso de la República de Colombia. (15 de enero de 1985). Ley 21 de 1985. Bogotá D.C.

Congreso de la República de Colombia. (22 de enero de 1990). Ley 16 de 1990. Bogotá D.C.

Congreso de la República de Colombia. (24 de agosto de 1993). Ley 69 de 1993. Bogotá D.C.

Congreso de la República de Colombia. (23 de diciembre de 1993). Ley 101 de 1993. Bogotá D.C.

Congreso de la República de Colombia. (14 de enero de 2002). Ley 731 de 2002. Bogotá D.C.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2017). Tercer Censo Nacional Agropecuario – 2014. Bogotá D.C.

Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, Finagro y el Equipo de la Misión para la Transformación del Campo. (2014). SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO AGROPECUARIO: Propuesta de reforma. Bogotá D.C. DNP.

Fernández Moreno, D., Piñeros Gordo, J., & Estrada, D. (2011). Financiamiento del sector agropecuario: situación y perspectivas. Bogotá D.C. D.C. Banco de la República.

Finagro. (2015). Informe de Gestión 2015. Bogotá D.C.

Finagro. (2016). Informe de Gestión 2016. Bogotá D.C.

Finagro. (2017). Circular Reglamentaria P - 33. Bogotá D.C.

Finagro. (2017). Informe de Gestión Sostenible 2017. Bogotá D.C.

Finagro. (2018). Informe de Gestión Sostenible 2018. Bogotá D.C.

Finagro. (2019). Manual de Servicios Finagro. Bogotá D.C. Obtenido de: https://www.finagro.com.co/normas/manual-de-servicios.

Fondo Nacional de Garantías. (2018). Informe de Gestión 2018. Bogotá D.C.

Escandón García, María J.; Pérez Montenegro, Luis G. (2002). "Finagro y el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en Colombia". Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C.

Misión para la transformación del campo. (2015). El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Bogotá D.C. Departamento Nacional de Planeación – DNP.

Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO. (2019). Crédito a la Agricultura. Obtenido de: http://www.fao.org/faostat/es/#data/IC.

Perfetti, Juan José; López, Cecilia, Ocampo, José Antonio. (s.f.). Estado del Arte del Sector Rural. Capítulo VI, Política Agrícola: comercio, subsidios y crédito. Manuscrito no publicado.

Presidencia de la República de Colombia. (7 de diciembre de 2015). Decreto 2371 de 2015. Bogotá D.C.

Presidencia de la República (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "Todos por un nuevo país". Bogotá D.C. Departamento Nacional de Planeación - DNP.

Presidencia de la República de Colombia. (2019). Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Artículo 218. Bogotá D.C.

Superintendencia Financiera de Colombia. (2019). Evolución Cartera de Créditos. Obtenido de: https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/evolucion-cartera-de-creditos-60950.

Anexo 1

Resoluciones de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA).

Normativa	Asunto	Fecha
Resolución No. 3 de 2010	Por la cual se definen las condiciones especiales para la normalización de créditos otorgados en condiciones FINAGRO a productores con predios ubicados en zonas afectadas por la Emergencia Invernal 2010 - 2011, y se dictan otras disposiciones.	2010
Resolución No. 05 de 2010	Por la cual se efectúa una adición al presupuesto del Fondo Agropecuario de Garantías - FAG.	2010
Resolución No. 1 de 2011	Por la cual se reglamenta el Programa de Alivio a la Deuda Agropecuaria de los productores agropecuarios afectados por el Fenómeno de La Niña 2010 - 2011, y se dictan otras disposiciones.	2011
Resolución No. 2 de 2011	Por la cual se crea una Línea Especial de Crédito para la Recuperación de la Actividad Productiva para productores agropecuarios afectados por el Fenómenos de La Niña 2010 - 2011, se crea un ICR Especial, se crea una FAG Especial de Recuperación, y se dictan otras disposiciones.	2011
Resolución No. 13 de 2012	Por la cual se adiciona el presupuesto de gastos del año 2012, y aprueba el presupuesto de gastos del año 2013, para el Fondo Agropecuario de Garantías - FAG.	2012
Resolución No. 2 de 2012	Por la cual se reglamenta el Programa de Alivio a la Deuda Agropecuaria de los productores agropecuarios afectados por el Fenómeno de la Niña 2011 - 2012, y se dictan otras disposiciones.	2012
Resolución No. 06 de 2013	Por la cual se autoriza la normalización de pasivos financieros no redescontados o registrados ante FINAGRO.	2013
Resolución No. 4 de 2014	Por la cual se autoriza la normalización de pasivos financieros no redescontados o registrados ante FINAGRO.	2014
Circular Reglamentaria P-26 de 2017	FONSA: Programa de alivio a los costos financieros - Fenómeno del niño 2015 – 2016	2017
Circular Reglamentaria P-29 de 2017	FONSA: Programa de alivio a los costos financieros - Afectados del Huila y Mocoa.	2017
Resolución No. 5 de 2018	Por la cual se modifica la Resolución No. 15 del 2017, adicionando recursos al Plan Anual de Gestión de Riesgos Agropecuarios para la vigencia fiscal 2018	2018
Circular Reglamentaria P-31 de 2018	FONSA: Fase II programa de alivio a los costos financieros - Fenómeno del niño 2015 - 2016.	2018

Fuente: Finagro.