

EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO AGROPECUARIO EN COLOMBIA

Juan José Echavarría Soto
Mauricio Villamizar-Villegas
Daniela McAllister Harker

La primera parte de este capítulo muestra la importancia relativa del crédito en el sector agropecuario, tanto de las distintas modalidades de préstamos como aquel dirigido al sector cafetero. También, discute la relevancia de las diferentes fuentes y usos del crédito en Colombia. La segunda parte describe las instituciones de crédito en Colombia, las leyes que lo rigen, el papel de Finagro y del Banco Agrario, el incentivo a la capitalización rural (ICR) y el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG). Dentro de los trabajos de evaluación de impacto de los créditos en el sector agrícola, el cafetero recibe especial atención (Echavarría, *et al.*, 2017a). Así, la sección 1.3 analiza la evolución de los créditos en café, y la 2.3 considera las características de los programas Competitividad, Permanencia, Sostenibilidad y Futuro (PSF); dos de las iniciativas de crédito bandera de la Federación Nacional de Cafeteros (FNC).

Se utilizan indistintamente citas e información relacionada con el crédito, con el microcrédito y con las microfinanzas, aun cuando somos conscientes de las limitaciones de este ejercicio. La línea de microcrédito con la que hoy cuenta Finagro se caracteriza por brindar acompañamiento (preventivo en muchas ocasiones), otorgar desembolsos relativamente pequeños, menores a 25 salarios mínimos mensuales (unos 17 millones de pesos en 2016), y prestar a altas tasas de interés, muy por encima de los límites que aplican a los créditos ordinarios. Karlan y Goldberg (2011) mencionan algunas características específicas del microcrédito, entre las que se destacan los reducidos desembolsos destinados a la actividad empresarial, sin colateral, efectuados a un grupo de personas de bajos ingresos, predominantemente mujeres, y a tasas de interés de mercado.

Los créditos cuyo impacto deseamos evaluar, en este y en los demás capítulos, presentan características similares a las del microcrédito, pero con algunas particularidades. En el sector cafetero, por ejemplo, se observa un desembolso promedio inferior al límite al cual presta Finagro. Además, no hay colateral propio, porque la mayoría de préstamos en el país utilizan garantías que financia el Gobierno mediante el FAG, y muchos de los desembolsos presentan un acompañamiento permanente de la Federación de Cafeteros.

1. LA EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO EN COLOMBIA

1.1 Evolución del crédito en el sector agropecuario colombiano

El crédito total al sector agropecuario se compone de dos tipos: el que se concede en condiciones Finagro y el que desembolsan los bancos en otras condiciones. Cálculos preliminares de Estrada (2016) sugieren que el primero representa cerca del 90% del total para el período 2010-2014 y cerca del 75% para 2003-2014. En el resto del capítulo se equiparará este crédito con la totalidad del crédito agropecuario.

El crédito agropecuario, en pesos constantes de 2004, se mantuvo relativamente estancado en Colombia durante los años noventa, pero se cuadruplicó entre 2000 y 2014¹. Su evolución relativa aparece en el Cuadro 1. La relación entre la cartera y el PIB (C_{total}/PIB_{total}), columna (1), cayó fuertemente luego de la crisis de 1998-1999, y presentó una recuperación paulatina que tuvo lugar a partir de 2003, que apenas permitió alcanzar en 2014 los niveles previos a la crisis (43% en 2014 frente al 42% de 1997)². Por su parte, la relación entre esas dos variables en el sector agropecuario (C_{agro}/PIB_{agro}), columna (2), creció, en particular entre 2004 y 2014. Esta relación no se vio afectada por la crisis, pero resulta baja cuando se compara con el conjunto de la economía (una cuarta parte en 1991 y tres cuartas partes en los últimos años). Las tendencias descritas llevan a que las

relaciones $\frac{C_{agro}/PIB_{agro}}{C_{total}/PIB_{total}} = \frac{C_{agro}/C_{total}}{PIB_{agro}/PIB_{total}}$, columna (3), hayan sido sistemáticamente menores a uno. El numerador de la última expresión ha sido relativamente constante (3,1% en promedio entre 1991 y 1999 y 4,3% entre 2000 y 2014), pero el denominador presenta una reducción fuerte en el tiempo (14,4% y 7,8% en promedio para cada uno de los dos sub-períodos; 16,2% en 1991 y 5,5% en 2014).

Trivelli y Venero (2007) muestran que el peso del crédito es relativamente bajo en Colombia cuando se compara con 18 países de América Latina. Colombia ocupa el puesto 12 cuando se considera la variable crédito interno al sector privado sobre el PIB; el puesto 11 de 16 (no siempre existe información para todos los países) para el crédito agropecuario con respecto al crédito total, y el último puesto cuando se evalúa el número de créditos agropecuarios por persona. El peso del crédito rural es relativamente bajo, a pesar de que la relación entre el PIB agropecuario y el PIB total es alta.

La relación $\frac{C_{agro}/C_{total}}{PIB_{agro}/PIB_{total}}$ resulta menor a uno en todos los países considerados, excepto en Nicaragua (1,34) y Paraguay (1,29), y en Colombia (0,33) es la más baja frente a todos los demás. Los autores también muestran que un porcentaje relativamente bajo de la población tiene acceso a este crédito: menos de 8% en Colombia, 12% en Guatemala, 18% en Perú y más de 30% en Argentina, Chile y México.

¹ Con una tasa de crecimiento anual de 9,80% en ese último período.

² Hernández (2012) muestra que la relación entre la cartera agropecuaria y la cartera total pasó de 21,4% en 1977 a 14,2% en 1985. El documento de los Asesores Cafeteros de 1991 muestra la relación entre el crédito y el PIB, y la participación de los distintos intermediarios en el sistema de crédito entre 1950 y 1989.

Cuadro 1
Evolución del crédito en Colombia (1991-2014)

| Año | Cartera/PIB (porcentaje) | Cartera agropecuaria/PIB agropecuario (porcentaje) | Relación | Cartera agropecuaria/cartera total (porcentaje) | PIB agropecuario/ PIB (porcentaje) |
|----------|-----------------------------|---|---------------|--|--|
| | (1) | (2) | (3) = (2)/(1) | (4) | (5) |
| 1991 | 32,0 | 8,0 | 0,3 | 4,3 | 16,2 |
| 1992 | 34,0 | 8,5 | 0,3 | 3,9 | 17,0 |
| 1993 | 37,8 | 9,1 | 0,2 | 3,3 | 15,5 |
| 1994 | 34,7 | 7,3 | 0,2 | 3,1 | 13,6 |
| 1995 | 38,1 | 8,4 | 0,2 | 3,1 | 14,8 |
| 1996 | 39,7 | 8,9 | 0,2 | 2,9 | 14,0 |
| 1997 | 42,0 | 6,6 | 0,2 | 2,0 | 12,8 |
| 1998 | 40,6 | 7,0 | 0,2 | 2,3 | 12,6 |
| 1999 | 36,0 | 7,8 | 0,2 | 2,8 | 13,2 |
| 2000 | 23,9 | 11,5 | 0,5 | 4,0 | 13,0 |
| 2001 | 21,7 | 12,1 | 0,6 | 4,6 | 8,3 |
| 2002 | 21,2 | 10,2 | 0,5 | 4,1 | 8,3 |
| 2003 | 20,5 | 10,6 | 0,5 | 4,3 | 8,5 |
| 2004 | 21,6 | 12,2 | 0,6 | 4,5 | 8,3 |
| 2005 | 22,4 | 13,1 | 0,6 | 4,5 | 7,9 |
| 2006 | 26,2 | 14,9 | 0,6 | 4,2 | 7,7 |
| 2007 | 29,6 | 17,2 | 0,6 | 4,1 | 7,4 |
| 2008 | 31,5 | 19,1 | 0,6 | 4,2 | 7,1 |
| 2009 | 30,6 | 20,8 | 0,7 | 4,7 | 6,9 |
| 2010 | 33,3 | 22,1 | 0,7 | 4,3 | 6,9 |
| 2011 | 35,3 | 24,3 | 0,7 | 4,3 | 6,5 |
| 2012 | 37,9 | 29,9 | 0,8 | 4,6 | 6,2 |
| 2013 | 40,0 | 31,6 | 0,8 | 4,3 | 5,8 |
| 2014 | 43,0 | 32,5 | 0,8 | 4,4 | 5,5 |
| Promedio | 32,2 | 14,7 | 0,5 | 3,9 | 10,2 |

Nota: la cartera del sector agropecuario coincide con la cartera total de Finagro e incluye el crédito a ganadería, agricultura, caza y pesca. Todas las columnas están dadas en porcentaje, salvo la 3.

Fuentes: Finagro y Banco de la República.

Según Finagro y el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2015), el crédito agropecuario ha cubierto cerca del 38% de los productores rurales, lo cual significa que aún quedan millones por atender, principalmente los pequeños con niveles bajos de ingresos y con solicitudes de bajo monto, y que tienen costos tanto para el banco como para el productor (en términos de viaje, tiempos de espera, recolección de documentos, pago de comisiones, entre otros). Los costos adicionales, relativos a las zonas urbanas, podrían representar unos veinte puntos sobre la tasa de interés (TSG, 2006).

El Banco Agrario canaliza en promedio el 91% de los créditos concedidos en condiciones Finagro (Cuadro 2), aun cuando su importancia relativa en los montos totales de crédito es menor y ha descendido en el tiempo: 56% en 2005, 28,2% en 2014 y 44,7% en

promedio. La importancia del Banco Agrario (medida en número de créditos en condiciones Finagro sobre el total de créditos) es mayor para el sector cafetero que para los demás sectores: 90% en 2005, 84% en 2014 y 81,8% en promedio.

Cuadro 2
Desembolsos del Banco Agrario al sector agropecuario en condiciones Finagro

| Año | Número | Valor |
|------|--------|-------|
| 2004 | 90,0 | 47,5 |
| 2005 | 92,3 | 56,1 |
| 2006 | 92,6 | 49,2 |
| 2007 | 91,8 | 46,4 |
| 2008 | 92,3 | 50,3 |
| 2009 | 92,0 | 47,4 |
| 2010 | 85,4 | 50,0 |
| 2011 | 82,0 | 42,7 |
| 2012 | 92,4 | 37,7 |
| 2013 | 93,1 | 35,8 |
| 2014 | 92,3 | 28,2 |

Nota: el número y valor del desembolso están dados como porcentaje de los números y valores totales de los desembolsos de Finagro en el sector agropecuario.

Fuente: Finagro; cálculos de los autores.

Otros 71 intermediarios financieros han prestado al sector agropecuario entre 2004 y 2014, de los cuales ocho bancos, con un papel destacado de Bancolombia, BBVA, Banco de Bogotá y Davivienda, explican buena parte del total de los préstamos. La lista de intermediarios es menor (veintiséis) cuando solo se considera el sector cafetero y también es menor el peso relativo de los tres bancos privados más representativos en el sector³.

El nivel de incertidumbre al otorgar crédito al sector agropecuario es sumamente alto. Los bancos privados son los intermediarios que en mayor medida reconocen los riesgos implícitos al prestar al sector agropecuario, donde hay una percepción ligeramente mejor según los bancos que también financian microempresarios (Usaid, *et al.*, 2017). No se trata únicamente de una percepción, Fernández, Piñeros y Estrada (2011) muestran que antes de 2005 el riesgo, medido por la relación entre la cartera riesgosa y la cartera bruta, era similar en la agricultura, la manufactura, el transporte y las comunicaciones. No obstante, el diferencial se fue ampliando paulatinamente en los siguientes años y es mucho mayor hoy en el sector agropecuario que en los demás.

³ El peso del Banco de Bogotá en 2010 fue 29,2% y en 2011 fue 22,4%; y el de Davivienda fue de 5,4% y 12%, respectivamente. Esto ocurrió cuando la FNC instaló el Programa “renovación de cafetales envejecidos: permanencia, sostenibilidad y futuro” (PSF) con intereses a cargo del Fondo Nacional del Café, garantía del 100% (80% FAG y 20% Fogacafé) y apoyo del Servicio de Extensión de la Federación.

Más de tres cuartos de los municipios rurales y 75% de la población rural tienen hoy al menos una institución financiera en su circunscripción. En 2013 el Banco Agrario disponía de 659 oficinas en el sector rural y 83 en el sector urbano, mientras que los demás bancos tenían 666 oficinas en el sector rural y 3.990 en el sector urbano. En ese año la presencia de oficinas bancarias y puntos de servicio⁴ era mayor en Colombia que en otros países de la región, incluso que en Brasil y México (Banco Mundial, 2003)⁵, una situación relativa que ha mejorado en 2014⁶. En los mapas 1 y 2 se presenta el número de oficinas del Banco Agrario en el país, así como la proporción de créditos por departamento para los pequeños productores que habitan el sector rural en los municipios. Se observa que, en general, los bancos y los créditos están concentrados en los departamentos de las regiones Andina y Caribe.

La banca privada ha incrementado el número de oficinas en los años recientes desde 4.419 en 2008 hasta 5.102 en 2012, y también ha entrado a las zonas rurales mediante corresponsales bancarios y puntos ubicados en establecimientos comerciales con algunos de los servicios financieros del banco, primordialmente consultas y transacciones. Había más de 9.000 puntos de servicio en las zonas rurales en 2013, especialmente en centros de telecomunicación y droguerías. Asimismo, en ese año existía un número importante de oficinas de cooperativas (377), ONG (360) y compañías de financiamiento (29) (véase Finagro y DNP, 2015).

1.2 Caracterización de los créditos en condiciones Finagro

Según Fernández, *et al.*, (2011), los rubros con mayor peso en la producción agropecuaria del país son el ganado, la leche y las aves de corral. A su vez, los principales productos de exportación son las flores, el banano, el café y, en años recientes, la palma africana. Varios de esos sectores también se encuentran entre los que más reciben crédito. Cinco sectores explican en promedio el 72% del número y 57% del monto (en pesos constantes de 2004) de los desembolsos totales entre 2004 y 2014 (Finagro y DNP, 2015). En cuanto al número de desembolsos, el café representa el 30%, el ganado 24,6%, la leche 8,3%, otras frutas 4,9% y la porcicultura 4,7%⁷. Asimismo, en valor, el ganado constituye un 22,6%, el arroz 9,8%, el café 9,2%, la palma 7,0% y la leche 6,5%⁸.

⁴ Estos son elementos importantes en el crecimiento de la demanda de crédito. Sin embargo, se señala la falta de un banco cercano como una de las razones para no ahorrar en el sistema financiero formal.

⁵ Como señala Usaid, *et al.* (2014), el aumento en la cobertura financiera en los últimos ocho años llevó a un mayor acceso prácticamente en todos los municipios. Según esta fuente, de los 1.102 municipios del país, 1.099 (99,7%) tienen presencia de al menos un punto de contacto de una entidad financiera. Sin embargo, mientras el indicador de puntos de contacto por cada 10.000 adultos en el sector urbano es de 22,5, en el sector rural es de 9,7 y los puntos de contacto por cada 1.000 km² para el sector urbano es de 555,1 y para el sector rural de 12,2. En las zonas rurales el 50% de las sucursales son del Banco Agrario.

⁶ Banca de las Oportunidades (2014) muestra una rápida expansión del número total de oficinas entre 2008 y 2014. De hecho, el número de oficinas y corresponsales bancarios por cada 100.000 adultos en Colombia en 2014 es hoy mucho mayor que en Perú (88,4), Ecuador (80,1) o Brasil (47,7), los cuatro países de la región con mayor cobertura. Colombia también domina ampliamente cuando se consideran las cifras por cada 1.000 km².

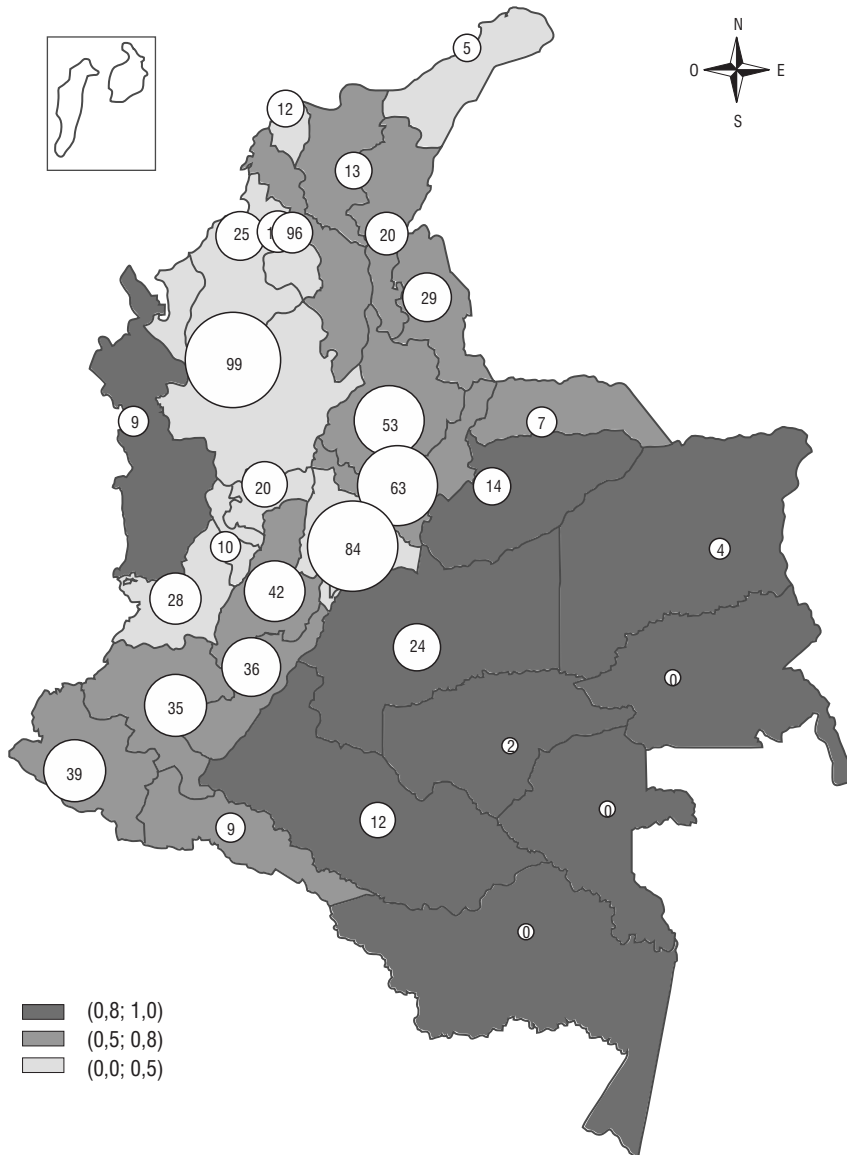
⁷ Le siguen, en su orden, el plátano (3,9%), el cacao, la caña panelera, la papa y el arroz.

⁸ Le siguen, en su orden, la leche (6,5%), la caña de azúcar, la avicultura, otras frutas y la porcicultura (2,3%).

Mapa 1

Distribución departamental de las oficinas y créditos del Banco Agrario de acuerdo con el grado de ruralidad

Distribución geográfica de las oficinas



Nota: las convenciones del mapa indican que entre más oscuro es el gris, mayor es el grado de ruralidad del municipio. Los círculos corresponden al número de oficinas en el municipio.
Fuente: Banco Agrario; elaborado por Estrada, *et al.*, (2017).

El Gráfico 1 muestra la evolución del número y el valor real de los desembolsos para el sector agropecuario y sus principales productos. Como se mencionó, el crédito agropecuario creció marcadamente durante el período 2004-2014. El número total de desembolsos se duplicó con creces y el valor real se multiplicó por seis entre 2004 (112.831 créditos y 1,9 billones de pesos) y 2014 (245.005 créditos y 12 billones de pesos). El comportamiento del número de créditos estuvo determinado en buena parte por el café y el ganado: en el primer caso se presenta un crecimiento importante entre 2004 y 2011 y una caída en los siguientes años; en el segundo se observa un incremento entre 2008 y 2013. El número total de desembolsos en 2014 prácticamente coincide en ambos sectores.

En el panel B del Gráfico 1 muestra la evolución del valor de los desembolsos. Se presenta un fuerte incremento para todos los productos con un estancamiento relativo en los últimos años en ganado, leche y café. El ganado y el arroz ocupan los primeros lugares en 2014.

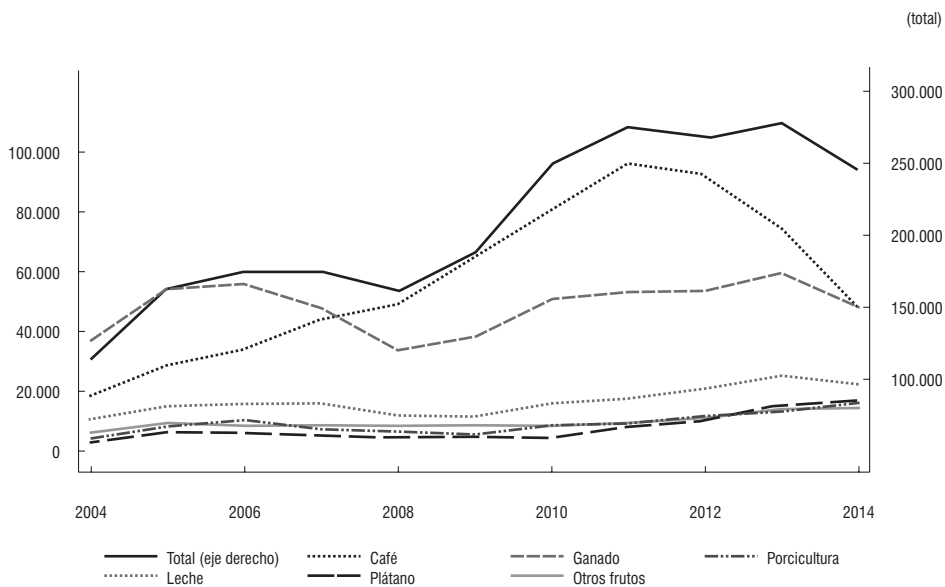
Finagro considera pequeño productor a aquel cuyos activos equivalen a menos de 145 salarios mínimos mensuales (unos 100 millones de pesos en 2016); mediano productor entre 145 y 5.000 (unos 3.450 millones de pesos) y gran productor con activos mayores⁹. Para ser pequeño también se requiere que al menos el 75% de sus activos, incluidos los del cónyuge, estén invertidos en el sector agropecuario o que por lo menos dos terceras partes de sus ingresos provengan de este sector. El 95% de los créditos que aparecen en Finagro, intermediados tanto por el Banco Agrario como por la banca privada, van a productores pequeños, 4,7% a medianos y 0,03% a grandes. Sus correspondientes cifras para los valores desembolsados (en pesos reales) son 7,2%, 25,2% y 2,6%.

El Gráfico 2 presenta el número de desembolsos de los cinco sectores más grandes, así como el total para los grandes, medianos y pequeños productores. Los créditos a los pequeños productores dominan ampliamente el total, pasando de 112.831 en 2004 a un máximo de 278.041 en 2013. Los créditos a los medianos se han mantenido relativamente constantes con un nivel promedio cercano a 30.000 y los destinados a los grandes han crecido, pero son pocos (nunca superan los 4.000 créditos por año). A su vez, el Gráfico 3 presenta el monto desembolsado (en billones de pesos) por sector. Se observa que el peso relativo de los créditos a los pequeños productores es particularmente grande en el caso del café (96%) y la porcicultura (95%); y bajo en ganado (77%) y leche (79%), donde tienen algún peso los medianos. Los resultados son diferentes cuando se considera el monto desembolsado. Para el total, se observa un fuerte crecimiento de los recursos destinados a los grandes productores con un valor que hoy supera la suma de los medianos y los pequeños. En café dominan los pequeños, en ganado los medianos, y en palma y arroz los grandes.

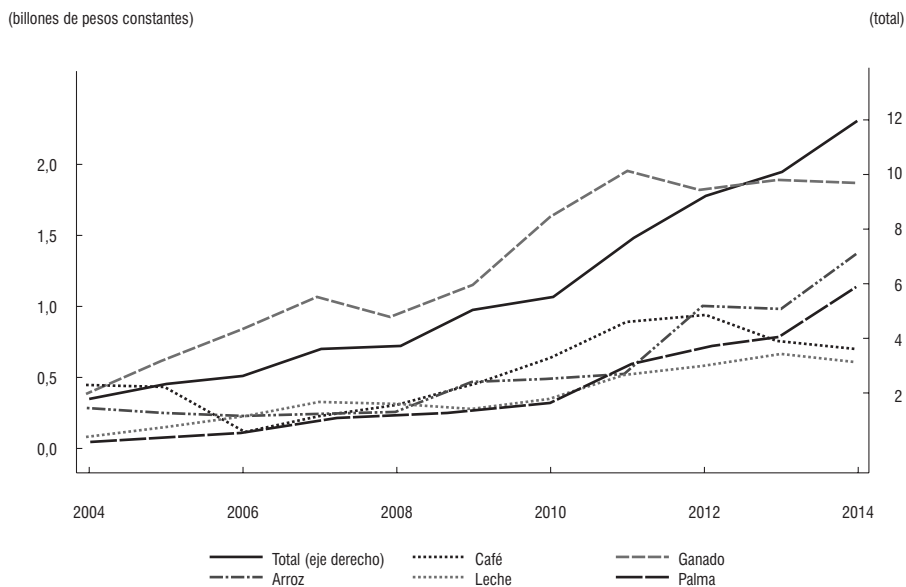
⁹ La definición del pequeño productor se modificó a mediados de 2015 (Decreto 2179) y empezó a regir a partir de 2016. Ahora se define como aquel productor cuyos activos valen menos de 284 salarios mínimos mensuales (cerca de 196 millones de pesos).

Gráfico 1
Número y valor de los créditos en condiciones Finagro por sector

A. Número de créditos

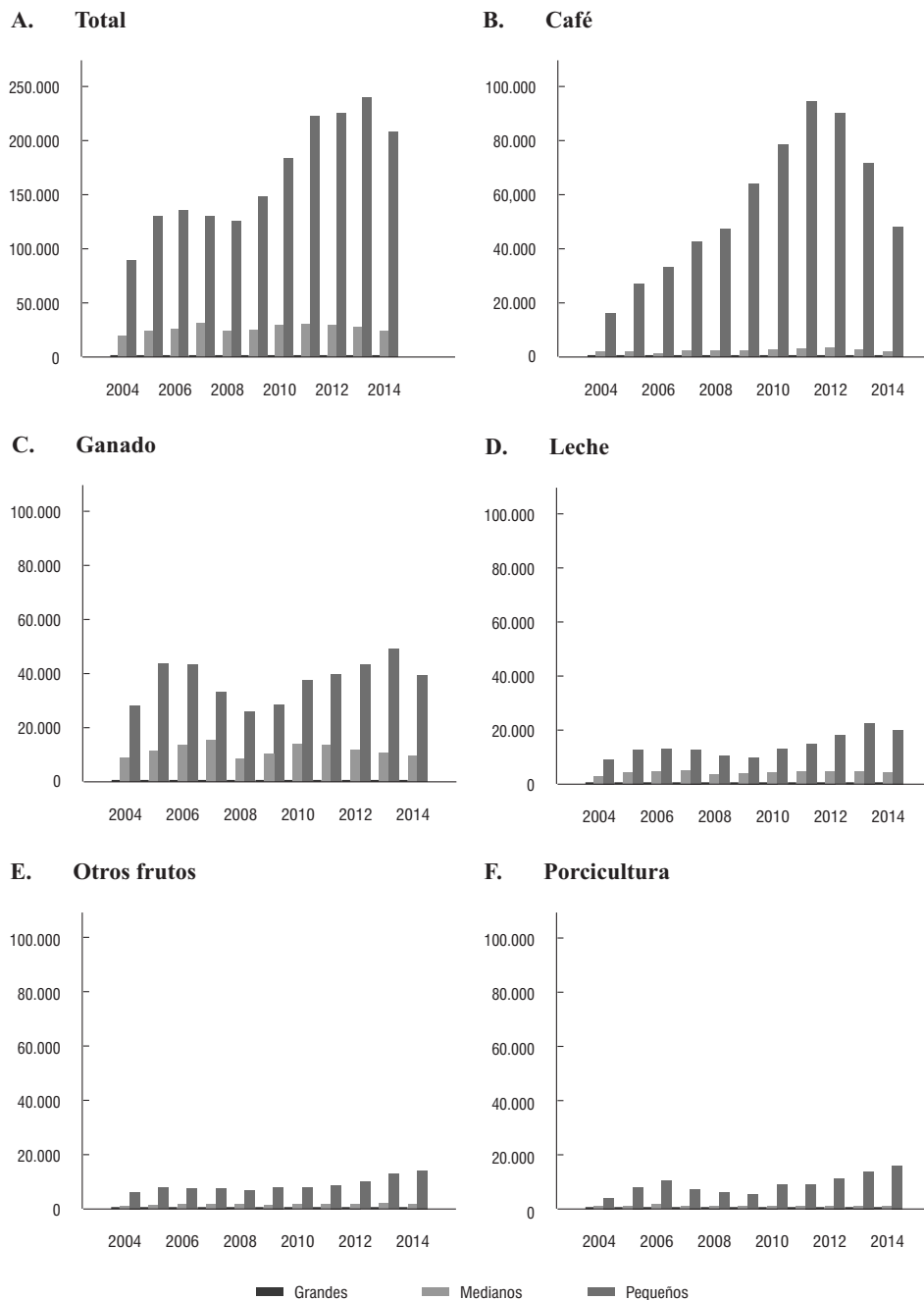


B. Valor desembolsos



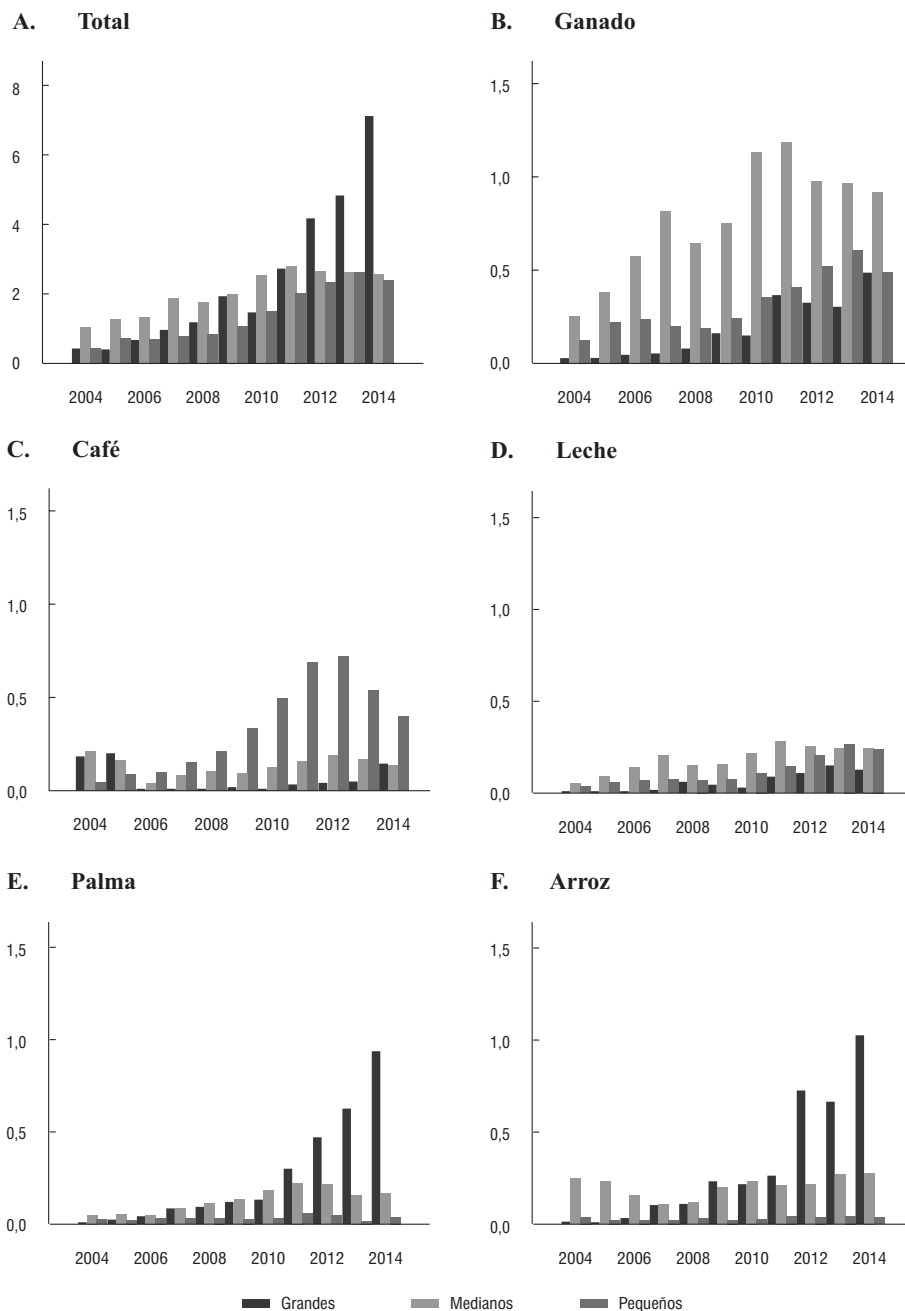
Nota: el valor de desembolsos está dado en billones de pesos constantes de 2004.
 Fuente: Finagro; cálculos de los autores.

Gráfico 2
Número de desembolsos para pequeños, medianos y grandes productores



Fuente: Finagro; cálculos de los autores.

Gráfico 3
Valor de desembolsos para pequeños, medianos y grandes productores
 (billones de pesos)



Nota: el valor de desembolsos está dado en billones de pesos constantes de 2004.
 Fuente: Finagro; cálculo de los autores.

El Gráfico 4 (número) y el Gráfico 5 (monto) consideran los créditos para capital de trabajo, inversión y normalización. Los créditos para capital de trabajo e inversión consideran proyectos cuya duración es menor y mayor a dos años, respectivamente. Los créditos para normalización corresponden a diferentes arreglos que se hacen a las características del crédito cuando el usuario no puede cumplir con las condiciones iniciales del préstamo. El 67% de los créditos que aparecen en Finagro son destinados a inversión, 28% a capital de trabajo y 5,5% a normalización; las cifras correspondientes para los valores desembolsados, en pesos reales en promedio para el período 2004-2014, son 81%, 13% y 7%, respectivamente.

En el Gráfico 4 se observa que el número de créditos para inversión domina ampliamente el total, pasando de 75.134 en 2004 a un máximo de 209.232 en 2013. Por su parte, los créditos para capital de trabajo se han mantenido relativamente estables, con un nivel promedio cercano a 50.000 y aquellos para normalización muestran un número promedio cercano a 13.000, con valores altos en 2010 (53.442), 2014 (27.191) y 2011 (22.508). El Gráfico 5, a su vez, muestra que el peso relativo de los préstamos para inversión es particularmente alto para leche (96%) y ganado (90%), pero menor en café (49%). Los créditos para normalización se concentraron en café y en ganado en 2010-2014. El valor de los desembolsos para inversión y capital de trabajo es relativamente similar, con un peso alto de capital de trabajo en arroz y palma, y de inversión en leche (90%) y ganado (84%), pero bajo para arroz (13%). Los préstamos para normalización han sido importantes en palma (39% del total), en ganado y en café para 2014.

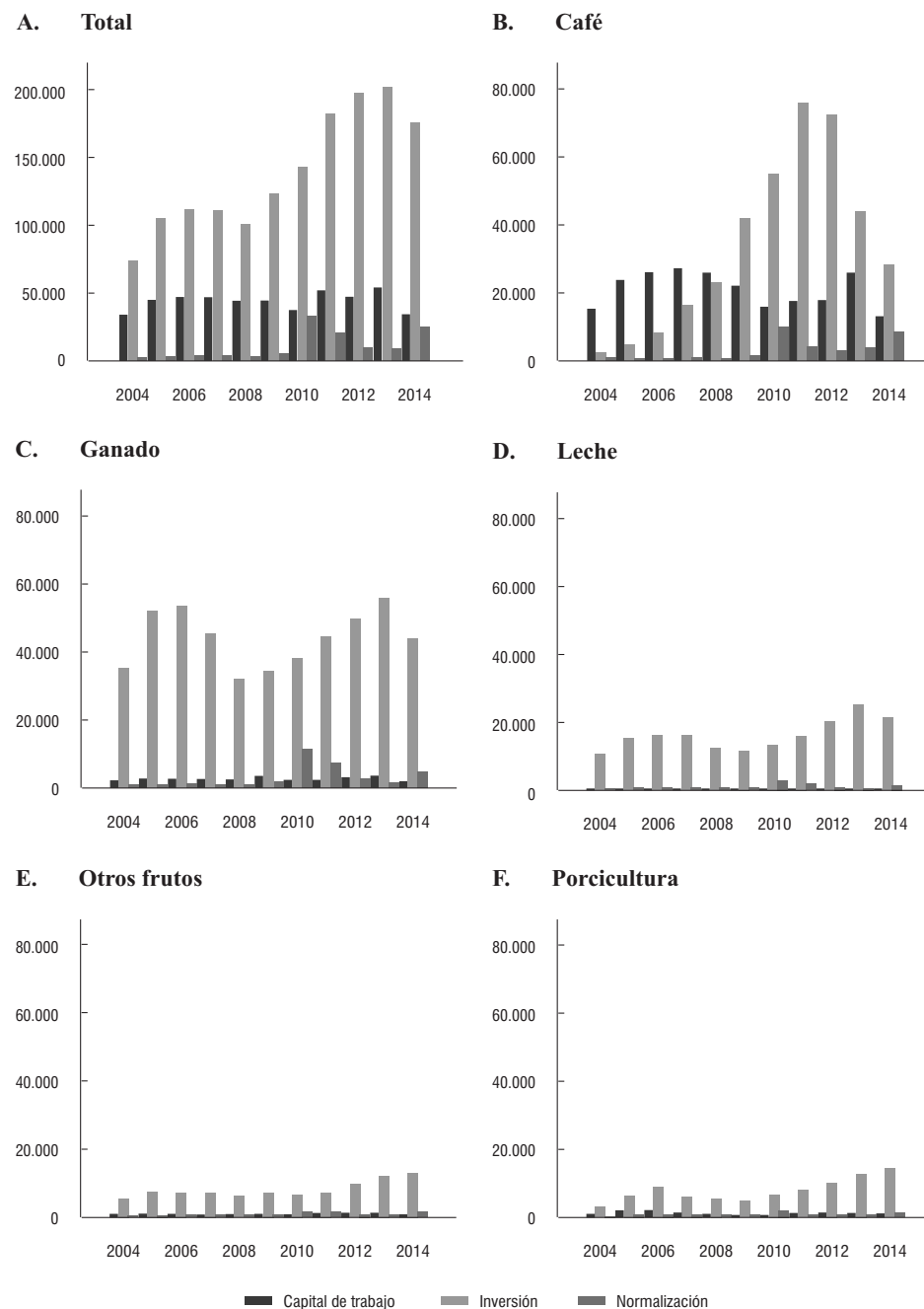
Los recursos con los que se financia el sector agropecuario provienen de tres tipos de cartera: la de redescuento, la sustitutiva y la agropecuaria. La cartera de redescuento se fondea con recursos de los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA), la sustitutiva con recursos propios de los intermediarios financieros que sustituyen los TDA y la agropecuaria con recursos propios de los intermediarios financieros que no sustituyen los TDA¹⁰.

La cartera sustitutiva se creó en 1991 para fomentar la inversión de la banca privada en el sector agropecuario¹¹, la cual puede optar por invertir directamente en el sector. En otras palabras, si estas entidades destinan recursos a la financiación del sector agropecuario, quedan liberadas de inmovilizar en Finagro la inversión en TDA. Además, el descuento de la inversión en TDA opera según los siguientes criterios: por cada crédito otorgado a un productor pequeño se hace un descuento del 150% del valor del crédito en TDA tipo A; un descuento del 50% del valor del crédito al productor mediano sobre el TDA tipo B y del 25% si el productor es grande; y para la línea de microcrédito (150% para créditos inferiores a ocho salarios mínimos del valor del crédito en TDA tipo B). En resumen, entre mayor sea la cartera sustitutiva de cada entidad, menor será la inversión obligatoria que esta debe realizar en TDA y el beneficio es mayor en la medida en que se destine a pequeños productores. Se otorgan facilidades especiales de crédito a los pequeños productores considerando que en este grupo se concentran las fallas de mercado.

¹⁰ Esto puede ocurrir porque son recursos propios del Banco Agrario que no se tienen que invertir en TDA. Alternativamente, ocurre cuando un intermediario ya llegó al límite de sustitución, pero también quiere colocar créditos que acceden al FAG.

¹¹ Por lo general, lo hacen para acceder a otros productos, principalmente el FAG, pero fundamentalmente para no invertir en TDA.

Gráfico 4
Número de desembolsos para capital de trabajo, inversión y normalización

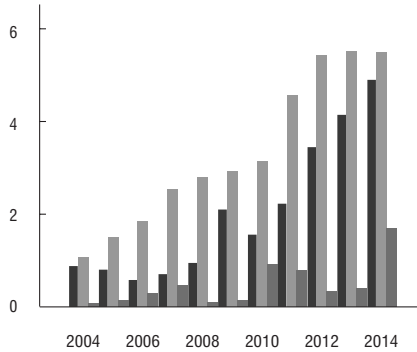


Fuente: Finagro; cálculos de los autores.

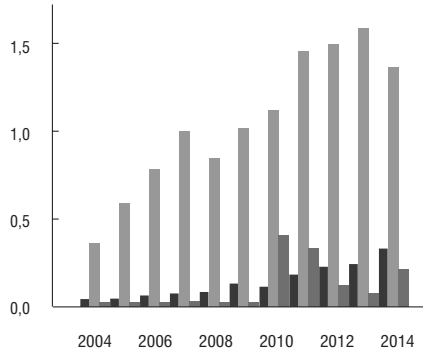
Gráfico 5

Valor de los desembolsos para capital de trabajo, inversión y normalización

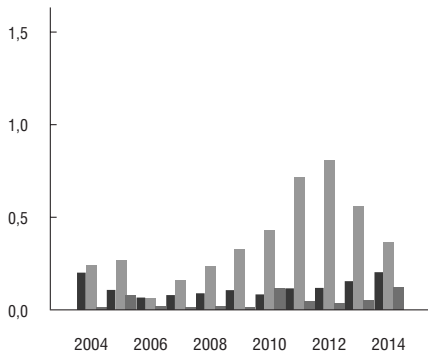
A. Total



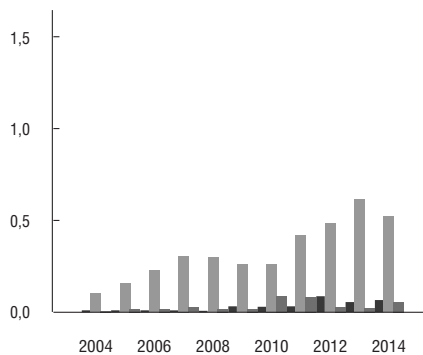
B. Ganado



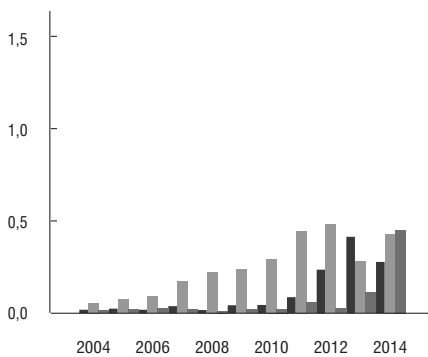
C. Café



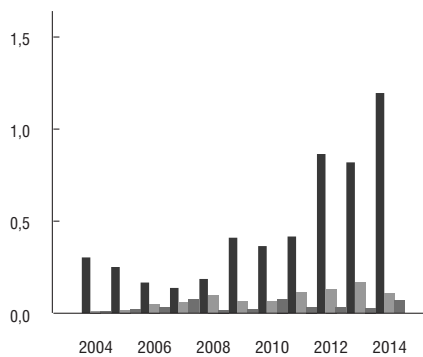
D. Leche



E. Palma



F. Arroz



■ Capital de trabajo ■ Inversión ■ Normalización

Nota: el valor de desembolsos está dado en billones de pesos constantes de 2004.

Fuente: Finagro; cálculos de los autores.

El 94% de los créditos que aparecen en la base de datos de Finagro va a cartera de redescuento, 4,9% a agro y 1,1% a cartera sustitutiva; las cifras correspondientes para los valores desembolsados (en pesos reales para el período) son 84%, 7% y 9%, respectivamente. Los créditos de redescuento dominan ampliamente el total de créditos (Gráfico 6), pasando de 111.930 en 2004 a un máximo de 268.814 en 2011 (230.988 en 2014); para agro (en especial café y ganado) llegan, en promedio, a unos 11.000 créditos por año, y los de cartera sustitutiva a unos 6.000. Sin embargo, cuando se considera el valor de los desembolsos (Gráfico 7), se observa que la cartera sustitutiva, bancos privados en su mayoría, es la que domina y ha crecido más rápido. Ese mismo comportamiento lo presentan la palma y el arroz, con un peso similar para ambas carteras en ganadería. Solo en café y en leche continúan dominando los préstamos de redescuento¹².

Estrada *et al.* (2017) ofrecen una serie de recomendaciones para dinamizar el acceso a los microcréditos y créditos agropecuarios. Entre ellas se destacan incrementar el valor de ponderación de la cartera sustitutiva del 120% al 150% por TDA clase A, sin importar el monto del crédito, y establecer el valor de ponderación de cartera sustitutiva en el 150% para microcréditos inferiores a ocho salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) por TDA clase B, sin importar el tipo de productor.

Finalmente, cerca del 71% del total de créditos y 76% del valor de desembolsos se otorga a hombres, con porcentajes cercanos a 73% y 72% para café. No es despreciable, por tanto, el peso de los préstamos en cabeza de mujeres. La evidencia internacional sugiere que las mujeres son más confiables que los hombres en el pago de sus préstamos, aun controlando por estatus social y educación (Armendariz y Morduch, 2010), por lo que una de las razones por las cuales el 70% de los clientes en los esquemas de microfinanzas es mujer (83% para los esquemas que atienden a los más pobres).

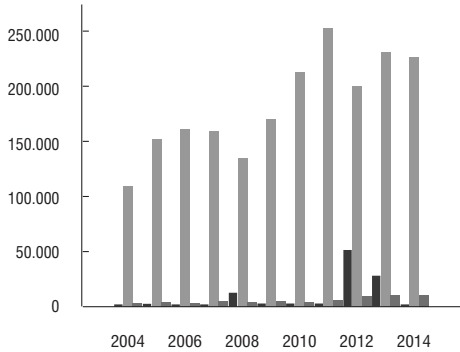
¿Cuántos usuarios reciben crédito en condiciones Finagro y con qué frecuencia? El Cuadro 3 agrupa a los 1.099.114 usuarios que recibieron al menos un crédito en el período 2004-2014. La mayoría (604.382; el 55% del total) recibieron un solo crédito en el período, mientras que 22,3%, 11%, 5,6% y 6.1% recibieron dos, tres, cuatro y más de cuatro, respectivamente¹³. Un conjunto importante de usuarios no recibió ningún crédito, en alguno de los períodos, principalmente en 2004-2007 (667.167 usuarios). Finalmente, el número de usuarios que recibió al menos un crédito es mayor en 2012-2014 que en los otros dos períodos.

¹² No toda la cartera sustitutiva (bancos privados) apoya a los productores en el campo, también existen partidas importantes para infraestructura o transformación comercial.

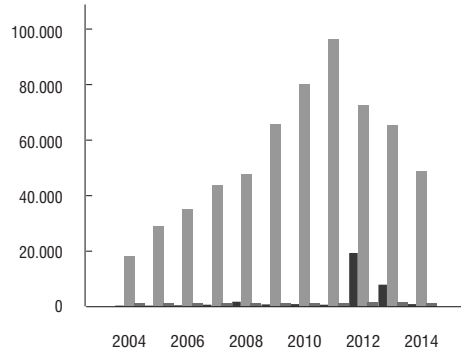
¹³ Solo el 0,05% de los usuarios recibió crédito en cada uno de los once años del período.

Gráfico 6
Número de desembolsos para cartera de redescuento, sustitutiva y agro

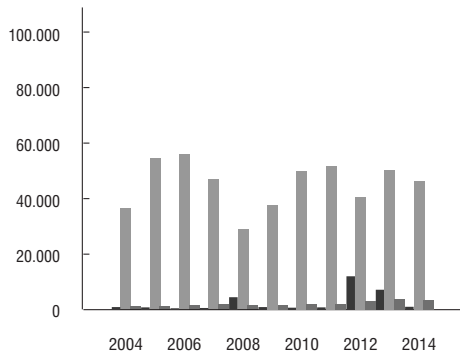
A. Total



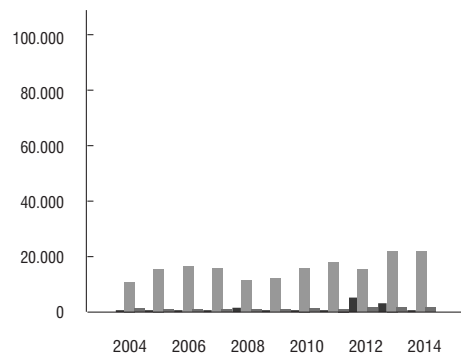
B. Café



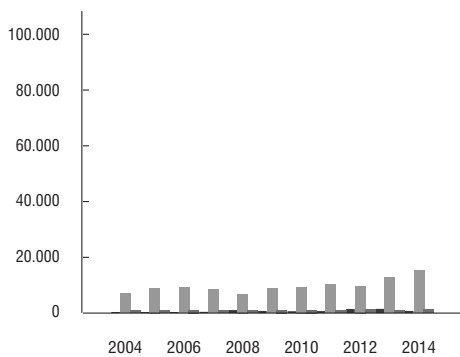
C. Ganado



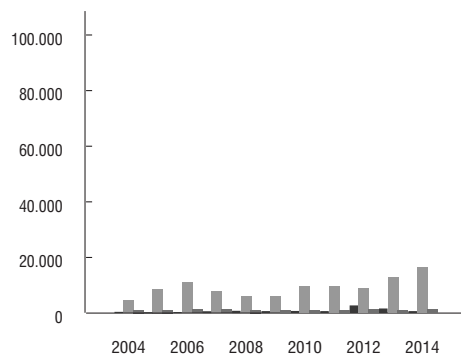
D. Leche



E. Otros frutos



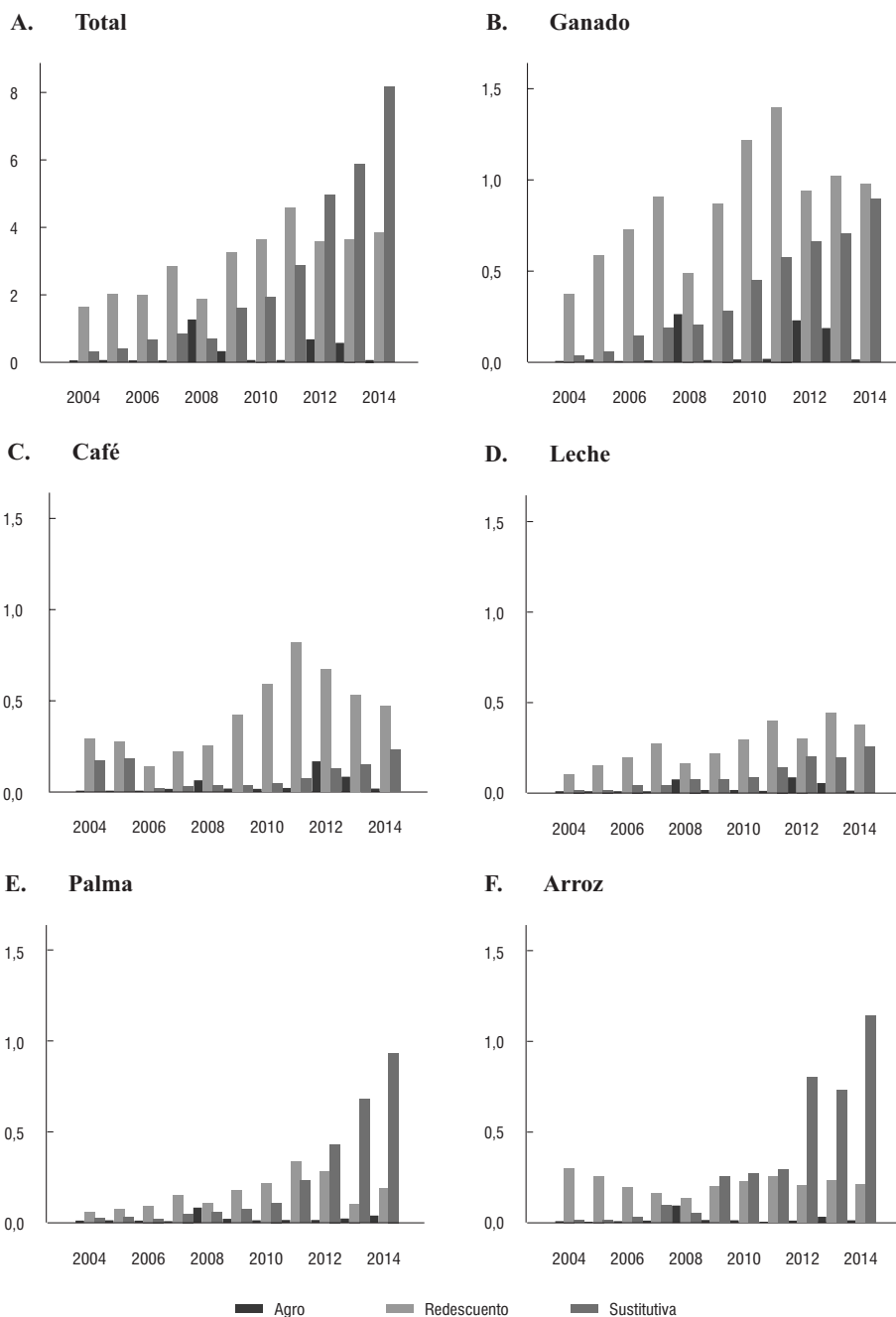
F. Porcicultura



■ Capital de trabajo ■ Inversión ■ Normalización

Fuente: Finagro; cálculos de los autores.

Gráfico 7
Valor de desembolsos para redescuento, sustitución y agro



Nota: el valor de desembolsos está dado en billones de pesos constantes de 2004.
Fuente: Finagro; cálculos de los autores.

Cuadro 3

Número total de usuarios y cantidad de desembolsos de Finagro (2004-2014)

| | Periodo | | | | Participación | |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|------|
| | 2004-2007 | 2008-2011 | 2012-2014 | 2004-2014 | | |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | |
| Número de años | 4 | 4 | 3 | 11 | | |
| 0 | 667.167 | 535.416 | 479.940 | | 0,0 | |
| 1 | 332.743 | 403.207 | 507.282 | 604.382 | 55,0 | |
| Número de créditos | 2 | 80.600 | 11.475 | 93.504 | 245.425 | 22,3 |
| 3 | 21.386 | 34.014 | 18.388 | 120.693 | 11,0 | |
| 4 | 7.218 | 12.002 | | 61.955 | 5,6 | |
| > 4 | | | | 66.659 | 6,1 | |
| Algún crédito | 431.947 | 5.63.698 | 619.174 | 1.099.114 | 100,0 | |
| Número total | 1.099.114 | 1.099.114 | 1.099.114 | 1.099.114 | | |

Nota: las columnas 2, 3, 4 y 5 están dadas en número de usuarios. En el periodo 2004-2007 hubo 667.167 usuarios que no recibieron crédito bajo condiciones Finagro.

Fuente: Finagro; cálculo de los autores.

1.3 Crédito en café

El Cuadro 4 presenta la evolución del crédito para el sector cafetero. Cuando se compara la cartera de este sector con su PIB, columna (1), con la cartera total del país, columna (2), y con la cartera agropecuaria, columna (5), se observa un crecimiento importante entre 2004 y 2012 y una caída en 2013 y 2014 a niveles que, de todas formas, son superiores a los de comienzos de la década pasada. El crecimiento posiblemente se debió a que los clientes del sector cafetero representan riesgos bajos (Fernández, *et al.*, 2011) y a la influencia de la FNC en la gestión, dirección y control de los créditos, la sección 2.3 analiza las características de los programas Permanencia, Sostenibilidad y Futuro (PSF), y Competitividad.

Otra forma de ver la importancia creciente de la cartera cafetera consiste en observar la evolución de las relaciones $\frac{C_{café}/C_{total}}{PIB_{café}/PIB_{total}}$ y $\frac{C_{café}/C_{agrop}}{PIB_{café}/PIB_{agrop}}$ (columnas (4) y (7)), las cuales presentan un patrón similar. Los numeradores de ambas expresiones crecieron entre 2004 y 2012 y cayeron en los años posteriores, mientras los denominadores fueron relativamente similares a comienzos y a finales del período considerado.

El Cuadro 5 presenta el valor de los desembolsos, en billones de pesos reales, para los diez rubros de crédito en condiciones Finagro relacionados con café, ordenados según su importancia relativa en el periodo 2004-2014 (columna 12). Los primeros cuatro y seis rubros explican el 89,5% y 98,2% de los desembolsos totales, respectivamente. La renovación de cafetales envejecidos (buena parte por el programa PSF), la siembra de

Cuadro 4
Evolución del crédito en café

| Año | Cartera café/PIB café | Cartera café/cartera total | PIB café/PIB total | Relación (4) = (2)/(3) | Cartera café/cartera agropecuaria | PIB café/PIB agropecuario | Relación (7) = (5)/(6) | Cosecha (COP billones 2010) | PIB café/cosecha |
|----------|-----------------------|----------------------------|--------------------|---------------------------|-----------------------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|------------------|
| | (porcentaje) | | | | (porcentaje) | (porcentaje) | | (porcentaje) | (porcentaje) |
| | (1) | (2) | (3) | | (5) | (6) | | (8) | (9) |
| 2004 | 2,62 | 0,99 | 0,74 | 0,1 | 2,0 | 9,3 | 0,2 | 3,6 | 0,8 |
| 2005 | 2,77 | 0,11 | 0,88 | 0,1 | 2,4 | 11,4 | 0,2 | 4,4 | 0,9 |
| 2006 | 3,56 | 0,12 | 0,84 | 0,1 | 2,7 | 11,4 | 0,2 | 4,3 | 0,9 |
| 2007 | 5,78 | 0,15 | 0,78 | 0,2 | 3,7 | 10,9 | 0,3 | 4,4 | 0,9 |
| 2008 | 9,58 | 0,22 | 0,69 | 0,3 | 5,0 | 10,1 | 0,5 | 4,1 | 0,9 |
| 2009 | 14,79 | 0,31 | 0,63 | 0,5 | 6,6 | 9,2 | 0,7 | 3,5 | 0,9 |
| 2010 | 15,57 | 0,36 | 0,75 | 0,5 | 8,1 | 11,6 | 0,7 | 4,4 | 0,9 |
| 2011 | 19,07 | 0,43 | 0,78 | 0,5 | 9,8 | 12,5 | 0,8 | 4,8 | 1,0 |
| 2012 | 34,65 | 0,49 | 0,53 | 0,9 | 10,5 | 9,2 | 1,2 | 3,2 | 1,0 |
| 2013 | 28,99 | 0,45 | 0,61 | 0,7 | 10,0 | 11,1 | 0,9 | 3,1 | 1,3 |
| 2014 | 16,47 | 0,34 | 0,88 | 0,4 | 7,7 | 15,3 | 0,5 | 4,6 | 1,3 |
| Promedio | 13,99 | 0,28 | 0,74 | 0,4 | 6,25 | 11,1 | 0,6 | 4,0 | 1,0 |

Nota: todas las columnas 1, 2, 3, 4, 5 y 9 están dadas en porcentaje.
Fuentes: Finagro y Banco de la República; cálculos de los autores.

Cuadro 5
Valor de los desembolsos de los créditos en condiciones Finagro para café

| Rubro | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2004-2013 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) |
| Renovación cafetales envejecidos | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 7,1 | 35,8 | 53,1 | 48,8 | 37,8 | 25,5 | 12,8 | 31,6 |
| Siembra de café | 8,3 | 7,6 | 17,9 | 44,0 | 49,5 | 27,8 | 20,0 | 18,9 | 20,6 | 21,0 | 27,7 | 24,2 |
| Café tecnificado | 89,1 | 76,3 | 60,2 | 39,1 | 29,4 | 21,5 | 13,2 | 9,7 | 10,4 | 18,6 | 17,9 | 19,2 |
| Renovación de cafetales | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,0 | 3,7 | 7,1 | 17,6 | 24,9 | 22,3 | 17,7 | 14,4 |
| Beneficiaderos de café | 2,2 | 15,8 | 21,4 | 16,3 | 11,9 | 4,5 | 2,1 | 1,6 | 2,0 | 2,6 | 4,4 | 4,5 |
| Beneficiaderos de café: inversión | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,9 | 4,9 | 2,5 | 5,5 | 3,3 | 6,4 | 14,2 | 4,1 |
| Renovación por soca | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,6 | 1,8 | 0,6 | 0,06 | 2,8 | 4,3 | 1,4 |
| Café tradicional | 0,4 | 0,2 | 0,5 | 0,5 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,3 | 0,2 | 0,4 | 0,4 | 0,3 |
| Siembra de café especial | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| Reparación de beneficiaderos de café | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,1 |
| Participación del café en el total (porcentaje) | 1,9 | 3,1 | 4,3 | 5,7 | 7,8 | 7,8 | 9,1 | 11,4 | 10,1 | 6,2 | 3,0 | 6,8 |

Nota: para el cálculo se tomó el valor de los préstamos en pesos constantes. Los datos están dados en billones de pesos.
Fuente: Finagro; cálculo de los autores.

café, café tecnificado y renovación de cafetales son los cuatro rubros más destacados, con sendas muy diferentes en el tiempo. La renovación de cafetales envejecidos fue muy importante entre 2008 y 2013, con participación máxima en 2010; la siembra de café lo fue entre 2006 y 2010, con un pico en 2008; el café tecnificado tuvo su apogeo a comienzos del período, pero descendió año tras año; y la renovación de cafetales lo tuvo entre 2010 y 2014, con un pico en 2012. Es interesante observar, finalmente, que cerca de 9% de la cartera se destina a beneficiaderos de café.

El Cuadro 6 combina la información de Finagro con la del Sistema de Información Cafetera (SICA). Muestra que un buen porcentaje de individuos (31,93%) está en el SICA los nueve años estudiados, que un 18,9% de los individuos recibe crédito una sola vez y que el 62% de los productores no recibe crédito. En la evaluación de impacto de los créditos cafeteros Echavarría *et al.*, (2017) solo consideran los individuos que están en el SICA los nueve años.

Cuadro 6
Productores de café según número de créditos Finagro y apariciones en SICA (2006-2014)

| | Número de créditos otorgados | | | | | | | | | | Total | |
|--|------------------------------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|---------|
| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | | |
| 1 | 102.214 | 8.181 | | | | | | | | | | 110.395 |
| 2 | 31.703 | 4.462 | 606 | | | | | | | | | 36.771 |
| 3 | 41.122 | 16.178 | 3.793 | 656 | | | | | | | | 61.749 |
| Número de años en los que aparece el individuo | 4 | 43.231 | 22.651 | 7.844 | 1.934 | 452 | | | | | | 76.112 |
| | 5 | 51.864 | 19.756 | 8.720 | 3.017 | 993 | 284 | | | | | 84.634 |
| | 6 | 40.243 | 13.320 | 7.429 | 3.281 | 1.255 | 517 | 136 | | | | 66.181 |
| | 7 | 17.997 | 9.029 | 5.744 | 3.234 | 1.620 | 767 | 305 | 136 | | | 38.832 |
| | 8 | 62.573 | 10.973 | 6.742 | 4.030 | 2.218 | 1.251 | 585 | 237 | 108 | | 88.717 |
| | 9 | 122.218 | 52.024 | 32.479 | 22.097 | 14.493 | 9.098 | 5.614 | 3.389 | 1.973 | 940 | 264.325 |
| | Total | 513.165 | 156.574 | 73.357 | 38.249 | 21.031 | 11.917 | 6.640 | 3.762 | 2.081 | 940 | 827.716 |

Nota: el Cuadro presenta los individuos según el número de créditos que recibieron, de acuerdo con Finagro, y los años que aparecieron en el SICA. Para realizar una correcta lectura de la información, se debe tomar en cuenta que las columnas son el número de créditos otorgados por Finagro y las filas el número de veces que un individuo aparece en el SICA. Así, hay un total de 827.716 créditos en todo el panel. Por ejemplo, hay 4.462 individuos que solo tienen un crédito pero aparecen dos veces en la base del SICA. A su vez, hay 73.357 individuos que recibieron dos créditos durante todo el período.

Fuentes: Finagro y SICA; cálculos de los autores.

El Cuadro 7 muestra el peso relativo de los préstamos de Finagro para el total de productores de café en el país. Las columnas (1) a (5) analizan el número de propietarios, mientras que las columnas (6) a (10) el área de sus fincas. Se divide a los productores en grandes, medianos y pequeños, aun cuando esta clasificación es menos satisfactoria que la que empleamos antes, pues está basada en el número de hectáreas de la finca (la de Finagro está basada en activos totales). En forma relativamente arbitraria, se clasificó el universo de productores del SICA según el tamaño de la finca. Se considera productor grande aquel con una finca de más de 10 hectáreas; mediano entre 2,5 y 10, y pequeño con menos de 2,5.

Cuadro 7
SICA cafeteros total y con crédito en condiciones Finagro (porcentaje)

A. Total SICA

| Total | Número de productores | | | | Área de la finca | | | |
|----------|-----------------------|-----------------|-----------------|-----------------------------|------------------|-----------------|-----------------|---------------------------------|
| | Grandes (1) | Medianos (2) | Pequeños (3) | Total (en número) (5) | Productores | | | Total (en hectáreas) (10) |
| | | | | | Grandes (6) | Medianos (7) | Pequeños (8) | |
| 2006 | 12,8 | 30,6 | 56,6 | 519.121 | 64,2 | 26,2 | 9,6 | 3.093.968 |
| 2007 | 13,1 | 31,3 | 55,6 | 530.794 | 66,7 | 24,4 | 8,9 | 3.462.355 |
| 2008 | 12,9 | 32,1 | 55,1 | 544.082 | 63,8 | 26,6 | 9,6 | 6.629.084 |
| 2009 | 12,4 | 32,6 | 54,9 | 560.813 | 62,5 | 27,6 | 10,0 | 3.360.753 |
| 2010 | 11,9 | 33,1 | 55,0 | 592.699 | 61,5 | 28,1 | 10,4 | 3.517.214 |
| 2011 | 11,3 | 33,9 | 54,8 | 604.532 | 58,6 | 30,1 | 11,3 | 3.407.431 |
| 2012 | 11,2 | 33,0 | 53,8 | 602.089 | 57,6 | 31,1 | 11,3 | 3.399.233 |
| 2013 | 11,1 | 35,1 | 53,8 | 603.025 | 58,7 | 30,2 | 11,0 | 3.506.8013 |
| 2014 | 10,9 | 37,0 | 52,1 | 568.423 | 56,7 | 31,9 | 11,4 | 3.285.244 |
| Promedio | 12,0 | 33,4 | 54,6 | 569.509 | 61,1 | 28,5 | 10,4 | 3.373.566 |

B. Con crédito con condiciones Finagro

| Total | Número de productores | | | | Área de la finca | | | |
|----------|-----------------------|----------|----------|----------------------|------------------|----------|----------|-------------------------|
| | Grandes | Medianos | Pequeños | Total (en número) | Productores | | | Total (en hectáreas) |
| | | | | | Grandes | Medianos | Pequeños | |
| 2006 | 10,7 | 13,0 | 7,4 | 9,5 | 10,5 | 13,1 | 9,5 | 11,1 |
| 2007 | 12,9 | 14,6 | 8,5 | 11,0 | 14,4 | 14,6 | 10,8 | 14,1 |
| 2008 | 13,7 | 16,6 | 9,5 | 12,3 | 13,3 | 16,6 | 12,0 | 14,1 |
| 2009 | 16,9 | 21,0 | 12,3 | 15,7 | 16,1 | 20,8 | 15,6 | 17,4 |
| 2010 | 20,9 | 25,0 | 15,3 | 19,2 | 18,8 | 25,0 | 19,2 | 20,6 |
| 2011 | 22,9 | 26,5 | 17,4 | 21,1 | 21,1 | 26,5 | 21,3 | 22,7 |
| 2012 | 22,9 | 25,6 | 15,5 | 19,9 | 21,4 | 25,7 | 18,9 | 22,4 |
| 2013 | 19,9 | 21,1 | 13,2 | 16,7 | 21,6 | 21,3 | 15,8 | 20,9 |
| 2014 | 14,8 | 16,2 | 11,0 | 13,3 | 16,2 | 16,2 | 12,6 | 15,8 |
| Promedio | 17,3 | 20,0 | 12,2 | 15,4 | 17,0 | 20,0 | 15,1 | 17,7 |

Notas: los resultados están expresados en porcentaje a menos que se especifique lo contrario. Las columnas (4) y (9) se omitieron, pues es la suma de los tres porcentajes (grande, mediano y pequeño) y siempre es equivalente al 100%.

Fuentes: SICA y Finagro; cálculo de los autores.

El panel superior presenta los valores totales para el SICA y el inferior considera la importancia relativa de los préstamos Finagro en el total. Se observa, para comenzar, que en promedio por año un 15,4% de los productores recibe préstamos en condiciones Finagro (columna 10, última fila; 17,7% en área). La cifra es menor para los productores pequeños (12,2% en número y 15,1% en área) que para los medianos (20% y 20%) y los grandes (17,3% y 17%). Además, para todos los tamaños, se registran porcentajes crecientes entre 2006 y 2011, en número y área, y caídas en los años siguientes. Se aprecia, finalmente, que solo cerca de 12% de los productores son grandes, con un peso de 61% en las hectáreas de la finca; 33,4% son medianos, con un peso de 28,5% en hectáreas, y 54,6% son pequeños, con un peso de apenas 10,4% en hectáreas.

1.4 Fuentes y usos del crédito en Colombia

El DANE, en el módulo XI.B del *Censo nacional agropecuario* (CNA) 2014 indaga sobre crédito. Allí se pregunta si el productor pertenece a diferentes asociaciones (pregunta 134), en qué temas recibió asistencia o asesoría (135a), si la pagó (135b) y si le sirvió (135c); si solicitó crédito en 2013 para desarrollar actividades agropecuarias (136) y si le fue aprobado (136a); cuáles fueron las fuentes de los créditos aprobados (136b) y su destino (137).

La forma como se recolectó la información no está exenta de problemas. Para comenzar, solo se consideraron aquellos individuos que recibieron crédito en 2013, cuando quizá hubiese sido más relevante preguntar si se había recibido crédito en los últimos años. Por otra parte, no es claro si el entrevistado considera como crédito un préstamo de sus familiares. Por último, las respuestas no son excluyentes. El entrevistado puede responder que recibió crédito de Finagro y también de otros bancos, pero no podemos medir la importancia relativa de una y otra fuente.

Los resultados preliminares sugieren que solo el 11% de quienes respondieron¹⁴ solicitaron crédito y este le fue aprobado a un 90%. El Cuadro 8 resume las principales fuentes y usos de los préstamos otorgados. En cuanto a las fuentes, el Banco Agrario explica el 65,4%, otros bancos 19,6% y las cooperativas 8,9%; las demás categorías participan con el 6%.

En cuanto a los usos, un 54,7% se utiliza para capital de trabajo y un 38,3% para inversión. Entre los principales rubros relacionados con capital de trabajo se encuentra la compra de insumos (37,2%) y el pago de la mano de obra (15,8%). En cuanto a inversión, están la compra de animales (15,4%), la instalación del cultivo (11,8%), y la compra de maquinaria agropecuaria y pecuaria (5,5%).

¿Cómo se relacionan los resultados anteriores con los de otros trabajos para Colombia? ¿Qué información adicional brindan esas fuentes alternativas? No es fácil hacer la comparación en la mayoría de los casos, pues las metodologías son diferentes y se basan frecuentemente en encuestas parciales. Sobre las fuentes de crédito, por ejemplo, el trabajo de Usaid, *et al.*, (2014) utiliza entrevistas a empresarios y productores en municipios rurales de Colombia¹⁵, y muestra que la mayor parte de los hogares (98%) de los estratos 1, 2 y 3 ha tenido crédito alguna vez, en especial crédito informal, y que el 69% ha tenido crédito formal e informal. Ordóñez y Salleg (2015) encuentran, utilizando la Encuesta Longitudinal Colombiana (ELCA) para 2013, que el 52% de la población encuestada en el área rural no tenía ningún tipo de crédito, el 25% uno o más créditos, de los cuales ninguno era informal, 16% uno o más créditos de los cuales ninguno era formal y un 7% tenía uno o más créditos mixtos (formales e informales). Se trata de números sustancialmente mayores a los del CNA (11% solicitan crédito y el 90% de las solicitudes son aprobadas). También, resulta sorprendentemente baja la participación de los particulares

¹⁴ En los cálculos no se incluye el 16% de los usuarios que no responden la pregunta. También se re-escalan los resultados de las demás preguntas.

¹⁵ Los autores definen como empresario aquel que tiene un negocio abierto al público en el casco urbano de los municipios más rurales de Colombia, y como productor agropecuario a campesinos productores ubicados a máximo una hora de distancia en transporte público del casco urbano de estos mismos municipios.

o prestamistas, al menos cuando se compara con otras fuentes de información. Trivelli y Venero (2007), por ejemplo, muestran una participación del crédito informal en los hogares rurales de ocho países de América Latina superior a 60%, donde sobresale el 93,8% en México y el 75,1% en Perú (no hay cifras para Colombia).

Cuadro 8
Fuente y destino de los créditos aprobados

| Fuente | Participación (porcentaje) |
|--|----------------------------|
| Banco Agrario | 65,4 |
| Otros bancos | 19,6 |
| Cooperativas | 8,9 |
| Programas del Gobierno | 2,7 |
| Particulares o prestamistas | 1,6 |
| Almacenes de insumos agrícolas y agroindustria | 1,2 |
| Organizaciones no gubernamentales (ONG) | 0,4 |
| Cooperación internacional (ONU, embajadas) | 0,1 |
| Destino | |
| Compra de insumos | 37,2 |
| Pago de mano de obra | 15,8 |
| Compra de animales | 15,4 |
| Instalación del cultivo | 11,8 |
| Otro destino | 6,9 |
| Compra de maquinaria de uso agrícola | 4,5 |
| Obras y mantenimiento de infraestructura | 3,0 |
| Compra de tierras | 2,6 |
| Compra de maquinaria de uso pecuario | 1,0 |
| Pago de alquiler y otros servicios agropecuarios | 0,9 |
| Procesos de poscosecha | 0,8 |

Nota: los datos están dados en porcentaje sobre el total de fuentes de crédito y destinos.

Fuente: DANE (CNA, 2014); cálculos de los autores.

Con base en la ELCA de la Universidad de los Andes, el estudio de Usaid muestra que cerca del 40% del crédito formal (todo tipo de crédito, no solo para el sector agropecuario) se destina a inversiones agropecuarias y el 20% a las pecuarias, mientras que el 40% del crédito informal se destina a comprar ropa o comida y el 15% a pagar deudas. Las actividades de largo plazo se financian con entidades formales, cooperativas y bancos, mientras que actividades de corto plazo como los gastos del hogar, se financian con amigos y prestamistas. Para montos mayores de crédito (más de 5 millones de pesos) se usan entidades formales, mientras que para los créditos de pequeña cuantía (menos de 1 millón de pesos) se acude a fuentes informales.

Cuando se requieren recursos para atender una emergencia, una mayor proporción de hogares y microempresas acuden a crédito de amigos, familiares o vecinos, como primera opción, a pesar de ser las fuentes más costosas. La mayor parte de los que tienen deudas con el Banco Agrario las pactan a más de un año. Los préstamos de las fuentes

comerciales, como las tiendas y proveedores, son típicamente de corto plazo, en tanto que los créditos de las asociaciones de productores tienden a ser mayores a un año. El crédito informal es típicamente a menos de seis meses.

La mayoría de productores y empresarios encuestados (92,6%) prefiere financiarse con bancos y cooperativas, sin diferencias significativas por tipo de actividad. Las principales razones para preferirlos son las bajas tasas de interés y la facilidad y el ajuste de los pagos al flujo de caja. El documento de Finagro y DNP (2015) presenta las tasas de interés que pagaron en 2007 los hogares y las microempresas a los bancos (21% y 24%), a las fundaciones (21% y 17%), a las cooperativas (23% y 25%), a los proveedores (58% a las microempresas), a los amigos (68% y 78%), a las casas de empeño (214%), y a los prestamistas gota a gota (280% y 275%)¹⁶. En otras palabras, la tasa de interés que cobra el prestamista gota a gota es unas casi trece veces mayor a la que cobran los bancos, las fundaciones o las cooperativas; es 4,5 veces a las que cobran los proveedores y los amigos, y 30% superior a la de las casas de empeño. Los créditos son solicitados en momentos específicos para atender la siembra o la cosecha.

El trabajo muestra, como era de esperar, que la importancia del crédito formal aumenta con el nivel de ingreso del usuario. El tiempo de aprobación de un crédito para un pequeño productor agropecuario en Colombia es considerable, pues oscila entre uno y seis meses (véase Garnica y Urdaneta (2012) y TSG (2006)). Esta es la principal razón por la que algunos usuarios no solicitan crédito con bancos o cooperativas, aun cuando también señalan como obstáculo las altas tasas de interés (que, ya vimos, son bajas frente a fuentes alternativas). El 87% de quienes tienen deudas dijeron pagar a tiempo y el 97% cuando obtienen dinero de prestamistas gota a gota.

El crédito informal rural se consigue en especial con amigos, vecinos y familiares y, de manera marginal, con prestamistas (la frecuencia con la que acuden prestamistas o casas de empeño no resulta significativa en el trabajo). Se acude a los amigos o familiares cuando se requiere dinero y, como segunda opción, se utiliza el dinero ahorrado y los préstamos a los bancos, cooperativas u ONG. La desacumulación de ahorro resulta importante dentro de estas estrategias, en especial en el caso de las empresas rurales, aun cuando apenas el 9% de las personas en zonas rurales ahorra y, de estos, menos del 17% lo hace en instituciones financieras (Finagro y DNP, 2015). Los préstamos con amigos y familiares (principalmente) o con bancos, y la venta de activos, constituyen las fuentes más utilizadas cuando se presentan emergencias.

La importancia del crédito formal es mayor en cultivos permanentes, como el café (82%)¹⁷, frente a los cultivos transitorios. Además, en el caso del café, la FNC ha fomentado la demanda de crédito sectorial, agrupando, apoyando y facilitando el acceso de los

¹⁶ Según Lozano (2009), las tasas de interés a las cuales otorgan créditos los prestamistas y casas de empeño son superiores a 200%, mientras que las otorgadas por las fundaciones financieras y los bancos oscilan entre 17% y 24%.

¹⁷ Según Lozano (2009), en el 72% de los casos los cafeteros obtienen sus créditos en el sector formal y en términos de valor el 85% proviene de esta fuente. Las cifras presentadas por Fernández, *et al.* (2011) son aún mayores. Según estos autores, el 92% de las solicitudes de crédito de los cafeteros se efectúan a bancos, cooperativas financieras, ONG o almacenes de insumos. Solo el 4% solicita crédito de prestamistas, familiares, amigos o vecinos.

caficultores, y estructurando programas que estimulan a las entidades financieras a ofrecer crédito (Estrada y Sandoval, 2014). Lozano (2009) encuentra una mayor participación de los pequeños productores en el crédito formal, tanto en número como en valor, cuando se compara con los medianos y grandes, aunque no asegura que ello se deba a la política favorable al pequeño productor por parte de la FNA o del Ministerio de Agricultura (el respaldo del FAG y de Fogacafé tienden a favorecer a los pequeños). Según Guinnane (1993), el fuerte desarrollo de las cooperativas de crédito en Alemania durante el siglo XIX y comienzos del XX, en un país que contaba con un sector bancario sólido y desarrollado, se debió, en parte, a las ventajas que estas organizaciones tenían en la recolección de información y en la imposición de sanciones a aquellos afiliados que no pagaban sus obligaciones (véase, también, Ortmann y King, 2006). Los resultados del CNA sugieren que las cooperativas también tienen un peso relativamente alto como fuente de crédito en Colombia (8,9%, Cuadro 8). Ellas conocen muy bien el riesgo de sus afiliados actuales y potenciales, de tal manera que podrían ser una institución particularmente útil para dinamizar y democratizar el crédito agropecuario en Colombia. En el caso del café, tienen una historia importante que data de varias décadas, aunque su importancia reciente ha caído¹⁸. Las cooperativas más activas en materia de crédito son Andes y Salgar (Antioquia), y Central del Huila y Departamental del Huila. El principal destino del crédito de las cooperativas cafeteras es capital de trabajo y adquisición de fertilizantes e insumos necesarios para la producción.

La FNC ha promovido históricamente las cooperativas, aun cuando buena parte de ellas operan más como comercializadoras que como agentes de crédito. El Cuadro 9 muestra la importancia relativa de las distintas cooperativas cafeteras según el número de afiliados y el Cuadro 10 según la cantidad de cartera en 2014 y 2015. Se observa que ninguna explica más del 12% del total cuando se considera el número de afiliados (las mayores son, en su orden, Antioquia, Occidental de Antioquia, Cundinamarca, Departamental del Huila y Andes). La situación es muy diferente cuando se analizan los montos de la cartera, pues seis cooperativas explican cerca del 70% en 2015, en su orden: Andes, Salgar, Manizales, Central del Huila, Norte del Valle y Departamental de Huila las mayores.

¹⁸ Según Estrada y Sandoval (2014), en 1977 había cincuenta cooperativas (apoyadas por la FNC) con 110.735 socios, y hoy solo hay 36 con 78.350 socios. Al 30 de junio 2013 las cooperativas cafeteras que cuentan con el patrocinio de la FNC tenían una cartera de créditos de 57 mil millones de pesos, un monto relativamente pequeño que equivale a cerca del 4% de la cartera que Finagro tiene en el sector.

Cuadro 9
Afiliados a cooperativas

| Nombre de cooperativa | Número de afiliados | Participación (porcentaje) |
|--------------------------|---------------------|----------------------------|
| Antioquia | 9.323 | 11,5 |
| Occidental de Antioquia | 6.516 | 8,0 |
| Cundinamarca | 5.087 | 6,3 |
| Departamental del Huila | 3.819 | 4,7 |
| Andes | 3.818 | 4,7 |
| Manizales | 3.624 | 4,5 |
| Central del Huila | 3.559 | 4,4 |
| Risaralda | 3.513 | 4,3 |
| Cauca | 2.962 | 3,7 |
| Salgar | 2.710 | 3,3 |
| Sur del Tolima | 2.558 | 3,2 |
| Norte de Caldas | 2.492 | 3,1 |
| Anserma | 2.328 | 2,9 |
| Santander | 2.277 | 2,8 |
| Alto Occidente | 2.208 | 2,7 |
| Nororiental de Santander | 2.124 | 2,6 |
| Occidente de Nariño | 2.120 | 2,6 |
| Meta | 2.034 | 2,5 |
| Norte del Valle | 1.994 | 2,5 |
| Suroccidental del Valle | 1.692 | 2,1 |
| Quindío | 1.647 | 2,0 |
| Cafetera de la Costa | 1.407 | 1,7 |
| Aguadas | 1.284 | 1,6 |
| Centro del Valle | 1.205 | 1,5 |
| Nororiental Colombiano | 1.176 | 1,5 |
| Norte de Nariño | 1.121 | 1,4 |
| Caquetá | 1.073 | 1,3 |
| Catatumbo | 1.038 | 1,3 |
| Tolima | 969 | 1,2 |
| Líbano | 855 | 1,1 |
| Norte del Cauca | 793 | 1,0 |
| Támara | 669 | 0,8 |
| Sevilla | 474 | 0,6 |
| Norte del Tolima | 392 | 0,5 |
| Caicedonia | 225 | 0,3 |
| Total | 81.086 | 100,0 |

Fuente: FNC; cálculos de los autores.

Cuadro 10
Cartera 2014 y 2015 de las cooperativas

| Cooperativa | Diciembre de 2014 | Participación (porcentaje) | Junio de 2015 | Participación (porcentaje) |
|-------------------------|-------------------|----------------------------|---------------|----------------------------|
| Andes | 18.560 | 31,2 | 23.094 | 36,0 |
| Salgar | 4.514 | 7,6 | 5.010 | 7,8 |
| Manizales | 8.100 | 13,6 | 4.849 | 7,6 |
| Central del Huila | 3.102 | 5,2 | 3.516 | 5,5 |
| Norte del Valle | 3.860 | 6,5 | 3.422 | 5,3 |
| Departamental del Huila | 2.251 | 3,8 | 3.406 | 5,3 |
| Risaralda | 2.248 | 3,8 | 2.656 | 4,1 |
| Centro del Valle | 2.207 | 3,7 | 1.954 | 3,0 |
| Catatumbo | 1.021 | 1,7 | 1.764 | 2,8 |
| Cauca | 995 | 1,7 | 1.221 | 1,9 |
| Occidental de Antioquia | 1.016 | 1,7 | 1.162 | 1,8 |
| Sur del Tolima | 1.063 | 1,8 | 1.157 | 1,8 |
| Santander | 1.063 | 1,8 | 1.052 | 1,6 |
| Anserma | 875 | 1,5 | 1.038 | 1,6 |
| Quindío | 1.062 | 1,8 | 1.030 | 1,6 |
| Antioquia | 902 | 1,5 | 965 | 1,5 |
| Sevilla | 840 | 1,4 | 861 | 1,3 |
| Occidental de Caldas | 779 | 1,3 | 845 | 1,3 |
| Aguadas | 740 | 1,2 | 844 | 1,3 |
| Cundinamarca | 450 | 0,8 | 771 | 1,2 |
| Occidental de Nariño | 597 | 1,0 | 658 | 1,0 |
| Norte de Nariño | 589 | 1,0 | 599 | 0,9 |
| Norte de Caldas | 571 | 1,0 | 583 | 0,9 |
| Suroccidental del Valle | 488 | 0,8 | 570 | 0,9 |
| Cafetera de la Costa | 726 | 1,2 | 316 | 0,5 |
| Nororiente Colombiano | 144 | 0,2 | 206 | 0,3 |
| Norte del Tolima | 168 | 0,3 | 172 | 0,3 |
| Támara | 171 | 0,3 | 148 | 0,2 |
| Caicedonia | 116 | 0,2 | 103 | 0,2 |
| Norte del Cauca | 53 | 0,1 | 49 | 0,1 |
| Caquetá | 58 | 0,1 | 33 | 0,1 |
| Libano | 26 | 0,0 | 24 | 0,0 |
| Tolima | 17 | 0,0 | 14 | 0,0 |
| Meta | 52 | 0,1 | | |
| Total | 59.421 | 100,0 | 64.093 | 100,0 |

Nota: la cartera es presentada en miles de millones de pesos.

Fuente: Finagro; cálculo de los autores.

2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO

2.1 Instituciones y políticas

El origen del sistema de crédito con que hoy cuenta Colombia se remonta a la década de los setenta, en particular a la Ley 5 de 1973. El Banco de la República emitía los llamados Títulos de Fomento Agropecuario (TFA), clases A y B, suscritos por bancos comerciales y por los institutos y empresas oficiales y de economía mixta, respectivamente. Los bancos, diferentes a la Caja Agraria y a los bancos Ganadero y Cafetero¹⁹, debían invertir entre el 15% y 25% de los pasivos sujetos a encaje en TFA clase A. Con las colocaciones de dichos títulos, el Banco de la República constituyó el Fondo Financiero Agropecuario (FFA) en condiciones de préstamo fijadas por la Junta Monetaria. Para tener acceso al redescuento era obligatoria la asistencia técnica.

Según Trivelli y Venero (2007), Colombia es un país atípico en América Latina, pues hoy continúa realizando esfuerzos importantes para elaborar una política pública dirigida al financiamiento del sector agropecuario con un papel central del Estado como financiador. El sistema fue sustituido en la década de los noventa, aun cuando la filosofía no cambió. Como en el pasado, se procura movilizar recursos hacia el sector rural a tasas reducidas y se opera mediante un esquema de inversiones forzosas de las entidades de crédito²⁰. Según la Ley 16 de 1990, el crédito de fomento agropecuario debe “impulsar la producción en sus distintas fases, capitalizar el sector agropecuario, incrementar el empleo, estimular la transferencia tecnológica, contribuir a la seguridad alimentaria de la población, promover la distribución del ingreso, fortalecer el sector externo de la economía y mejorar las condiciones sociales y económicas del sector rural del país”.

Los cambios que introdujo esta nueva ley obedecieron al bajo monto de inversión de los bancos privados en el campo, a la enorme desarticulación entre la multitud de entidades que operaban en el sistema²¹ y a la separación de la política monetaria de la política crediticia (Hernández, 2012). La reestructuración del sector también obedeció a que, en esos años, se liquidó la Caja Agraria, el Banco Cafetero fue adquirido por Davivienda y el Banco Ganadero por el BBVA, entidades cuyo objetivo central no era la inversión en el sector agropecuario. La Caja Agraria fue liquidada en 1999 ante el monto de las pérdidas acumuladas. El DRI y el Incora desaparecieron.

El Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA), creado por la nueva ley, está conformado por aquellos bancos cuyo objetivo principal es el financiamiento de las actividades agropecuarias. Las condiciones de esas inversiones forzosas las reglamenta el Banco de la República y el uso de los recursos, la Comisión Nacional de Crédito Agrope-

¹⁹ El Banco Cafetero estaba exento de esas obligaciones si destinaba al menos el 50% de sus colocaciones al sector agropecuario y un 10% adicional a actividades de fomento.

²⁰ Véase Finagro y DNP (2015), Hernández (2012) y Asesores Cafeteros (1991). El sistema no está exento de críticas. Promueve la evasión (Banco Mundial, 2003), es procíclico (Lozano, 2012), y eleva el margen de intermediación en el sistema financiero colombiano (Galindo y Majnoni, 2015).

²¹ La Caja Agraria, el Banco Cafetero, el Banco Ganadero, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), algunas cooperativas, Proexport, entre otros.

cuario (CCA)²². En ella participan el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR; quien la preside), el presidente del Banco Agrario²³, el gerente del Banco Central, entre otros²⁴. La Comisión determina el monto global de los recursos que se destinarán al sector por las entidades que conforman el SNCA, las tasas de interés que se cobrarán, la refinanciación de los créditos y las tasas y márgenes de redescuento, la política de garantías y de seguros, entre otras.

Finagro es un banco de segundo piso: administra los recursos del sistema y opera en buena medida por intermedio del Banco Agrario. Hoy Finagro es una entidad de economía mixta con autonomía administrativa y con participación accionaria del MADR, el Banco Agrario de Colombia y dos bancos privados (Davivienda y el BBVA)²⁵. El órgano rector es su junta directiva, conformada por el ministro de Agricultura, el presidente del Banco Agrario, un representante de los accionistas del sector privado, un representante de los gremios del sector agropecuario y uno de las asociaciones campesinas (Lozano, 2012). Finagro administra el FAG, promueve las inversiones en el sector rural y administra diversos programas de incentivos y subsidios del MADR, tales como el incentivo a la capitalización rural (ICR) o las líneas especiales de crédito (LEC)²⁶, programas que serán descritos más adelante.

El Banco de la República administra los TDA, los cuales crecieron en forma exponencial entre 1991 (menos de 1 billón de pesos) y 2013 (7,90 billones de pesos; Finagro y DNP, 2015); y su relación con los pasivos sujetos a encaje ha evolucionado como muestra el Gráfico 8. El promedio del “impuesto” para el período 2004-2014 fue del 2,6%, con valores menores en 2012 y 2014. El valor de los TDA debe coincidir, en el largo plazo, con el de la cartera de redescuento, pero no necesariamente en el corto plazo, pues la primera variable se mueve con los pasivos del sistema financiero y la segunda con la demanda de crédito.

El constante crecimiento de la cartera de redescuento ha comprometido, en los años recientes, el nivel de solvencia de Finagro y la relación capital/activos (relación de solvencia) el cual se encuentra peligrosamente cerca al límite de 9% impuesto por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), por debajo del cual será intervenido (Finagro y DNP, 2015).

²² El banco central define las líneas de crédito y sus tasas de interés, las condiciones especiales sobre los créditos que regirán en momentos coyunturales, los aspectos relacionados con las garantías otorgadas por el FAG y las características de los TDA emitidos por Finagro (Lozano, 2012).

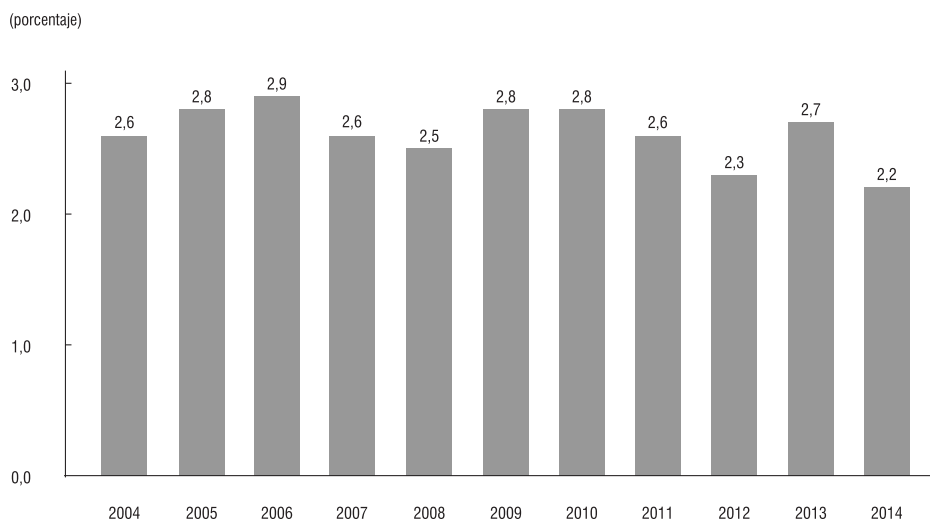
²³ El Banco Agrario no participa a nombre propio, sino como representante de los miembros del SNCA (siendo hoy día el único representante).

²⁴ También participan el director de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el gerente general del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y dos delegados de la Presidencia de la República.

²⁵ Las composiciones accionarias son las siguientes: MADR, 65,3%; Banco Agrario de Colombia, 12,9%; Davivienda, 12,6%, y el BBVA, 9,1%.

²⁶ Otros programas son el Incentivo a la Asistencia Técnica (IAT), el Incentivo al Seguro Agropecuario (ISA), el Programa Nacional de Reactivación Agropecuario (PRAN) y el Fondo Nacional de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa). También existen programas encaminados a reducir la volatilidad de precios y de la tasa de cambio como el Programa de coberturas cambiarias y la cobertura de precios al maíz amarillo.

Gráfico 8
Valor de los TDA como proporción de los pasivos sujetos a encaje



Fuentes: Finagro y Superintendencia Financiera; cálculos de los autores.

Como se mencionó en la sección 1.4, las tasas de interés a las cuales otorgan créditos los prestamistas y casas de empeño son superiores a 200%, mientras que las tasas otorgadas por las fundaciones financieras y los bancos oscilan entre 17% y 24%. Las de los créditos en condiciones Finagro son aún menores. Finagro capta DTF -4% para TDA tipo A y a la DTF -2% para tipo B. Presta a la DTF -2,5% a los pequeños productores, a la DTF +1% a medianos y a la DTF +2% a grandes (los bancos privados lo hacen hasta la DTF +7% para pequeños y hasta la DTF +10% para grandes). Las tasas de redescuento y las tasas máximas de colocación para los pequeños productores en asociatividad son DTF -2% y DTF +5%; para el pequeño productor -2,5% y +7%; para a la población víctima del conflicto armado -3,5% y +2%; para el mediano y grande en asociatividad +0,5% (redescuento) y +7% (intereses al productor); para el mediano +1% y +10%, y para el grande +2% y +10% (Finagro y DNP, 2015).

Los beneficios vía menores tasas de interés son significativos. Estrada y Sandoval (2014) consideran el caso de tres productores hipotéticos A, B y C, que toman cada uno un crédito de 5 millones de pesos. El productor A se financia en condiciones de mercado bajo la modalidad de microcrédito a una tasa de interés del 35%, mientras que el productor B accede a recursos de Finagro a una tasa de interés de 11% con un incentivo monetario equivalente a 1,2 millones de pesos por año. El productor C también recibe el ICR (ver abajo), que corresponde al 40% del valor del crédito, lo que significa un beneficio total de 3,2 millones de pesos. Como proporción del valor del crédito, los productores B y C reciben beneficios del 24% y 64%.

Existen topes de tasas de interés para los préstamos al sector agropecuario con niveles incluso inferiores a las tasas de usura urbanas²⁷. El Cuadro 11 muestra la tasa DTF, columna (1); la tasa de usura para el consumo ordinario y para el microcrédito, columnas (2) y (3), y los límites para préstamos a todo tipo de productor²⁸ en el campo. Se observa, en esencia, que la tasa límite para los tres grupos de productores está por debajo de ambas tasas de usura y muy por debajo de la del microcrédito, la más cercana, conceptualmente, a la del pequeño productor agropecuario. También, se observa que la tasa límite es mucho menor para los préstamos al pequeño productor que para el mediano y el grande.

Cuadro 11
Tasa de usura y límites a la tasa de interés en el sector rural

| Año | Tasa de usura | | | Límite al sector agropecuario | | |
|----------|---------------|--------------------------------|--------------|-------------------------------|-------------------|------------------|
| | DTF | Crédito de consumo y ordinario | Microcrédito | Productor pequeño | Productor mediano | Productor grande |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| 2007 | 7,9 | 29,6 | 33,9 | 11,9 | 15,9 | 15,9 |
| 2008 | 9,7 | 31,8 | 33,9 | 15,7 | 19,7 | 19,7 |
| 2009 | 6,1 | 27,1 | 33,9 | 12,1 | 16,1 | 16,1 |
| 2010 | 3,6 | 22,5 | 36,2 | 9,6 | 13,6 | 13,6 |
| 2011 | 4,2 | 28,4 | 48,2 | 10,2 | 14,2 | 14,2 |
| 2012 | 5,3 | 31,1 | 51,8 | 11,3 | 15,3 | 15,3 |
| 2013 | 4,2 | 30,3 | 52,3 | 11,2 | 14,2 | 14,2 |
| 2014 | 4,1 | 29,0 | 51,7 | 11,1 | 14,1 | 14,1 |
| Promedio | 5,6 | 28,7 | 42,7 | 11,6 | 15,4 | 15,4 |

Nota: el límite de la tasa de interés en el sector agropecuario para el pequeño productor fue del DTF +4 en 2007, DTF +6 entre 2008 y 2012, y DTF +7 desde 2013. El límite para los medianos y grandes productores fue del DTF +8 en 2007 y DTF +10 desde 2008.

Fuente: Banco de la República; cálculos de los autores.

¿Cuán limitantes son esas tasas? Los resultados del Cuadro 12 sugieren que tienen un impacto significativo, principalmente para los pequeños productores, 75% de los cuales reciben créditos a la tasa límite²⁹. El efecto sobre los medianos es mucho menor (22% a la tasa límite) y aún menor sobre los grandes (5%). Las cifras para café son 64% para pequeños, 29% para medianos y 8,4% para grandes.

Estos resultados remiten inmediatamente a una discusión compleja, relacionada con la conveniencia de dichos límites. Se argumenta, frecuentemente, que muchos proyectos productivos pequeños no pueden pagar altas tasas de interés, pero es claro que ningún

²⁷ La tasa límite para los productores medianos y grandes es DTF + 10 puntos, y para los pequeños productores fue DTF + 6 puntos antes de 2013 y DTF + 7 puntos en adelante.

²⁸ El límite a la tasa de interés en el sector agropecuario para el pequeño productor fue DTF +4 en 2007, DTF +6 entre 2008 y 2012 y DTF +7 desde 2013; el límite para el mediano y grande fue DTF +8 en 2007 y DTF +10 desde 2008 en adelante.

²⁹ Estos cálculos tienen en cuenta a los productores que se encuentran en la línea especial de crédito (LEC), pues si la tasa de interés no estuviera subsidiada con este programa se encontraría en el límite.

banco privado va a atender al sector rural cuando las tasas de interés no compensan los altos riesgos. Los costos administrativos en pequeños préstamos pueden oscilar entre 15% y 40% del préstamo (Armendariz y Morduch, 2010).

Cuadro 12
Porcentaje de productores según la tasa de interés del crédito otorgado por Finagro

| | Pequeño (1) | Mediano (2) | Grande (3) |
|-------|----------------|----------------|---------------|
| Tope | 75,4 | 22,0 | 5,0 |
| -0,5 | 3,7 | 1,8 | 0,2 |
| -1,0 | 2,3 | 0,9 | 0,5 |
| -1,5 | 0,3 | 0,3 | 0,4 |
| -2,0 | 13,2 | 33,8 | 3,3 |
| -2,5 | 4,0 | 3,0 | 1,0 |
| -3,0 | 0,2 | 6,5 | 5,7 |
| -3,5 | 0,3 | 8,0 | 2,8 |
| -4,0 | 0,2 | 3,8 | 3,7 |
| Menor | 0,4 | 20,0 | 77,4 |

Nota: para una adecuada interpretación, se le debe restar al tope el número de puntos. Los datos presentados son tasas y están dadas en porcentaje.

Fuente: Finagro; cálculo de los autores.

En muchos países existen tasas de interés relativamente altas para clientes pequeños y pobres. Según Armendariz y Morduch (2010), por ejemplo, las tasas de interés promedio que cobran las instituciones de microfinanzas en el mundo son cercanas a 26% y las tasas de repago son sorprendentemente altas.

La estrategia del microcrédito en el mundo está enseñando, más y más, que muchos proyectos rurales son rentables y que se pueden cobrar tasas de interés relativamente altas, siempre que exista un acompañamiento adecuado a los usuarios. La ausencia de crédito formal obliga a endeudarse con prestamistas gota a gota que cobran tasas anuales exorbitantes (superiores a 200%).

El Banco Agrario surge tras la desaparición de la Caja Agraria y su misión es facilitar el financiamiento al sector agropecuario en Colombia. Es un banco público³⁰ de primer piso que compite con los bancos privados en otorgar créditos al sector rural y es el principal usuario de los recursos de Finagro.

El fondeo para sus operaciones de crédito proviene principalmente de tres fuentes: recursos de redescuento canalizados por Finagro, de la captación de recursos del público por medio de sus productos pasivos (como cuentas de ahorro, cuentas corrientes, certificados de depósito a término y otras inversiones) y de su capital propio.

³⁰ El Banco Agrario aparece formalmente como una entidad mixta, pero el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Ministerio de Hacienda y Crédito Público) es propietario del 99,9% de sus acciones.

Trivelli y Venero (2007) calculan una tasa de morosidad del Banco Agrario de solo 3,9% a diciembre de 2006, utilidades de USD 89 millones, una rentabilidad patrimonial (ROE) a diciembre de 2006 de 41,2% y una tasa de retorno sobre los activos (ROA) de 2,5%. Estos dos últimos valores fueron superiores a los del conjunto del sistema bancario en ese mismo período³¹.

Como se mencionó, el Banco Agrario canaliza cerca del 91% de los créditos totales concedidos en condiciones Finagro, si bien su importancia relativa en los montos totales ha descendido en el tiempo (56% en 2005 a 28,2% en 2014). La entidad hace uso del 95% de las garantías otorgadas por el FAG y una fracción importante de los incentivos y subsidios del Gobierno Nacional administrados por Finagro, muchos de los cuales se encuentran atados a los créditos (Lozano, 2012).

Su objeto social establece que no menos del 70% de sus nuevas operaciones activas de crédito deben estar dirigidas a financiar las actividades rurales, por lo que, para cumplir su misión, el Banco cuenta con más de 50% de sus oficinas en el sector rural. La entidad podría hoy elevar sustancialmente los recursos que destina al sector agropecuario, pues cerca del 46% de sus activos se encuentran en títulos de deuda pública (TES) emitidos por el Gobierno (Finagro y DNP, 2015).

A partir de 2005 Finagro y el Banco Agrario diseñaron productos financieros para los pobladores rurales de bajos ingresos con actividades en el ámbito rural, no agropecuarias que se caracterizasen por ser técnicamente eficientes y sostenibles. Luego de algunos tropiezos iniciales, donde varias ONG actuaron como operadores para seleccionar clientes, pero se quedaron con ellos y este nicho de mercado, las dos entidades redefinieron su programa de microcrédito. Con base en un aporte financiero del Banco Mundial y con asesoría de Acción Internacional, el Banco Agrario se centró en financiar actividades rurales no agropecuarias como comercio, servicios y producción. A partir de noviembre de 2006 se incorporó la unidad de microcrédito a la Banca de las Oportunidades, un nuevo programa del Gobierno colombiano, con apoyo y acompañamiento de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (Usaid) con el programa piloto de microfinanzas Midas.

Existen varias discusiones sobre las características deseables de una entidad como el Banco Agrario. Algunas de sus directivas han manifestado, por ejemplo, que debe seguir siendo de propiedad pública, pero sometándose a un riguroso sistema de reingeniería en el que se identifiquen los nichos de mercado, se disminuya el plazo de desembolso de los créditos y se reemplacen algunas sucursales por operadores externos. La relación del Banco Agrario con la Banca de las Oportunidades es una buena manera de inducir un proceso de cambio, pues el Banco se ha resistido al cambio y la modernización (Trivelli y Venero, 2007).

³¹ El ROE del sistema financiero bancario fue del 14,3% y el ROA del 1,6% en el mismo período.

2.2 Incentivo a la capitalización rural (ICR) y Fondo Nacional de Garantías (FAG)

El ICR es un subsidio directo del Estado a los productores agropecuarios para que modernicen su actividad, mejoren sus condiciones de productividad, competitividad y sostenibilidad y reduzcan los riesgos. Este se canaliza mediante los créditos Finagro. El ICR financia hasta el 40% del valor de la inversión y es descontado del monto del crédito con Finagro. El ICR está atado al crédito y al menos 40% de los recursos dispuestos para el ICR debe financiar proyectos de inversión presentados por pequeños productores. Entre 2008 y 2014 cerca del 25% de los créditos de inversión otorgados en condiciones Finagro se beneficiaron de esta política. Como se mencionó, el incentivo conjunto de las tasas de interés bajas y del ICR puede representar 64% del préstamo.

El Cuadro 13 muestra la evolución del ICR, desde su creación en 2008, para los productores grandes, medianos y pequeños (definición Finagro). Se indica el número de productores beneficiados por el ICR (participación en las columnas 1 a 3 y el total en la 4), el valor desembolsado en pesos constantes de 2004 (participación y total), la relación entre los ICR y el valor total de créditos en condiciones Finagro (columnas 9-11) o el valor de los proyectos financiados (12-14).

El número total de ICR creció en forma lineal entre 2008 (2.059) y 2012 (72.748), pero se redujo marcadamente en los años siguientes (20.715 en 2014). También, se presentó un incremento importante en el valor total de los ICR, con un pico de 382 billones de pesos constantes en 2012. La participación de los pequeños productores ha crecido en el número y en el valor de los ICR y se encuentra cercana a 98% del número de los ICR y al 88% del valor en los últimos años. Los ICR representan, en promedio, un 4% del valor de los créditos y un 23% del valor de los proyectos, aunque las cifras son mucho mayores para los pequeños (8,9% y 36,3%).

El FAG tuvo originalmente por objeto “respaldar los créditos otorgados a los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros” (Listerri, *et al.*, 2006), aun cuando hoy día cualquier tipo de productor puede acceder. El FAG es administrado por Finagro y funciona como una cuenta especial vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia. Existe desde 1985 y su principal objetivo es contribuir a que los productores que no cuentan con un colateral suficiente para acceder al crédito puedan hacerlo. Para ello, el FAG asume gran parte del riesgo de los proyectos productivos que se buscan financiar y se compromete a pagar a los intermediarios financieros los recursos adeudados por los productores en caso de que estos no puedan cumplir su obligación.

Trivelli y Venero (2007) consideran que la evidencia sobre el impacto de los fondos de garantías en América Latina no es concluyente, pues en la mayoría de casos no han logrado dinamizar los mercados ni promover el acceso de vastos sectores de clientes rurales sin garantías. Algunos autores han sugerido modificaciones al sistema tendientes a que los bancos evalúen el riesgo del prestamista, con lo cual se garantiza en mayor medida que

los proyectos con crédito sean económicamente viables y así se reduzcan las pérdidas que hoy se generan en el sistema FAG³².

Algunos productores también se quejan de los altos costos del FAG. La comisión anual se cobra sobre el valor garantizado, no sobre el crédito, como lo hacen otras entidades como el Fondo Nacional de Garantías (FNG): 1,5%, 3,75% y 4,5% para el pequeño, mediano y gran productor, y 1,5% y 2,3% para el pequeño y mediano productor que produzca bajo la modalidad de alianzas productivas (Finagro y DNP, 2015). La cobertura del FAG depende del tipo de beneficiario, de la vulnerabilidad del productor y del plazo: cubre el 100% del crédito para desplazados por la violencia y un máximo del 80% para pequeños productores, desmovilizados y mujeres de bajos recursos (Lozano, 2012).

Cuadro 13
Evolución del ICR

| | Número | | | | Valor ICR (millones de COP constantes 2004) | | | |
|------|------------------|-------------------|-------------------|------------------|---|-------------------|-------------------|------------------------------|
| | Productor grande | Productor mediano | Productor pequeño | Total(en número) | Productor grande | Productor mediano | Productor pequeño | Total (en millones de pesos) |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| 2008 | 1,2 | 41,4 | 57,4 | 2.059 | 23,4 | 45,2 | 31,4 | 37.400 |
| 2009 | 0,2 | 10,9 | 88,8 | 32.278 | 11,3 | 41,7 | 46,9 | 195.334 |
| 2010 | | 1,8 | 98,2 | 54.142 | | 26,8 | 73,2 | 212.938 |
| 2011 | 0,1 | 4,2 | 95,7 | 77.484 | 2,0 | 27,6 | 70,4 | 367.043 |
| 2012 | | 3,2 | 96,8 | 72.748 | | 21,3 | 78,7 | 382.222 |
| 2013 | 0,0 | 2,8 | 97,2 | 59.005 | 0,0 | 16,9 | 83,0 | 363.375 |
| 2014 | 0,0 | 1,6 | 98,4 | 20.715 | 0,4 | 10,8 | 88,8 | 129.588 |

Valor desembolso del ICR como proporción de:

| | Valor créditos | | | Valor proyectos | | |
|------|------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| | Productor grande | Productor mediano | Productor pequeño | Productor grande | Productor mediano | Productor pequeño |
| | (9) | (10) | (11) | (12) | (13) | (14) |
| 2008 | 0,7 | 1,0 | 1,4 | 14,6 | 13,2 | 37,4 |
| 2009 | 1,1 | 4,1 | 8,3 | 14,6 | 17,6 | 35,7 |
| 2010 | 0,0 | 2,3 | 10,2 | | 20,6 | 37,5 |
| 2011 | 0,3 | 3,6 | 12,8 | 16,0 | 18,1 | 35,4 |
| 2012 | 0,0 | 3,1 | 12,9 | | 16,4 | 35,7 |
| 2013 | 0,0 | 2,4 | 11,7 | 15,7 | 15,1 | 35,7 |
| 2014 | 0,0 | 0,6 | 4,8 | 17,5 | 15,4 | 36,9 |

Nota: los datos están en porcentaje menos en la columna (4) y (8) en las que se reportan sus respectivas unidades.

Fuente: Finagro; cálculo de los autores.

³² El documento sugiere que Finagro debe dejar de aportar un porcentaje de sus utilidades al FAG y que dichos recursos deberían provenir enteramente del presupuesto nacional.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determina: 1) las condiciones económicas de los beneficiarios; 2) la cuantía individual de los créditos susceptibles de garantías; 3) la cobertura de la garantía; 4) el monto máximo de las obligaciones a respaldar; 5) las comisiones cobradas; 6) la reglamentación operativa del Fondo, y 7) la autorización para que otras instancias del SNCA o del sector público agropecuario garanticen obligaciones agropecuarias. En la actualidad la cobertura depende del tipo de beneficiario e incrementa según la vulnerabilidad del productor: 100% para desplazados y créditos menores a quince salarios mínimos mensuales, 90% para mujeres rurales; 80% para el pequeño productor; entre 60% y 75% para los medianos productores, y 50% para grandes productores (Lozano, 2012).

Los montos de los créditos a ser garantizados por el FAG varían en virtud del tamaño del productor: para el pequeño productor y para un colectivo de pequeños productores hasta quince salarios mínimos mensuales, y para las mipymes y el mediano productor 350; no se definen límites máximos para el gran productor ni para la mujer rural de bajos ingresos.

Los recursos con que cuenta el Fondo están constituidos por: 1) los disponibles a la aprobación de la Ley 21 de 1982 en el FAG administrado por el Banco de la República; 2) los disponibles en la Banco Agrario para los fondos de garantías del Plan Nacional de Rehabilitación, del Fondo DRI28 y del Fondo de Garantías de Pequeños Caficultores; 3) no menos del 25% de las utilidades brutas anuales de Finagro (Ley 69 de 1993); 4) el valor de las comisiones a cobrarse a todos los usuarios de crédito del SNCA, y 5) los recursos provenientes de donaciones y aportes públicos y privados, nacionales o internacionales (Ley 69 de 1993). A su vez, la principal fuente de recursos de Finagro es la derivada de los TDA que las entidades financieras están obligadas a adquirir a Finagro, a modo de inversión forzosa.

Según Llisterri *et al.* (2006), las entidades financieras que en mayor medida utilizan las garantías del FAG han sido el Banco Agrario (72% del total acumulado de garantías emitidas), el IFI (ahora Bancoldex, 8%), Bancolombia (3%), Corfivalle (3%) y el BBVA (2%). Casi el 50% del crédito garantizado tiene como destino actividades de producción, seguido de comercialización y compra de animales. Un alto porcentaje ha sido utilizado en arroz, bovinos y algodón (Llisterri *et al.*, 2006). No son objeto de garantías del FAG los créditos que se concedan para compra de vivienda; creación, compra y capitalización de empresas; o compra de tierra de uso agropecuario.

El Cuadro 14 muestra el promedio simple de las coberturas del FAG para los préstamos totales de Finagro. Las columnas (1) a (3) consideran todos los préstamos (valor cero para aquellos que no tienen FAG) mientras que las columnas (4) a (6) solo los préstamos que tienen garantía. Se observa que más del 80% de los pequeños productores utilizan el FAG para sus préstamos, por lo que, además, poco difieren las cifras de las columnas (3) y (6). Por otra parte, pocos productores grandes utilizan el FAG (valor promedio de 3,8% para el total en el caso de los grandes y de 13,9% para los medianos), pero los que lo utilizan obtienen altos porcentajes de seguro (promedios de 56,4% y 63,2%, respectivamente). Los productores medianos presentan niveles de cobertura intermedios entre los pequeños y los grandes.

Cuadro 14
Cobertura FAG para productores grandes, medianos y pequeños

| | Total | | | Total que reciben FAG | | |
|----------|------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|
| | Productor grande | Productor mediano | Productor pequeño | Productor grande | Productor mediano | Productor pequeño |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| 2004 | 1,3 | 10,9 | 89,7 | 51,5 | 63,5 | 95,4 |
| 2005 | 2,9 | 11,7 | 86,6 | 48,6 | 61,7 | 90,2 |
| 2006 | 3,5 | 12,4 | 91,2 | 49,5 | 63,5 | 94,4 |
| 2007 | 2,8 | 13,6 | 82,2 | 49,2 | 61,7 | 85,4 |
| 2008 | 11,7 | 17,1 | 78,5 | 83,0 | 61,2 | 82,5 |
| 2009 | 11,1 | 15,3 | 78,8 | 87,1 | 65,2 | 80,9 |
| 2010 | 2,1 | 14,3 | 77,5 | 55,1 | 63,2 | 80,9 |
| 2011 | 1,6 | 13,1 | 80,1 | 49,1 | 64,8 | 82,2 |
| 2012 | 1,2 | 14,2 | 78,4 | 48,8 | 63,6 | 80,8 |
| 2013 | 1,8 | 14,9 | 78,2 | 48,9 | 63,4 | 80,1 |
| 2014 | 2,2 | 15,3 | 78,1 | 50,1 | 63,6 | 80,3 |
| Promedio | 3,8 | 13,9 | 81,8 | 56,4 | 63,2 | 84,8 |

Nota: los datos están dados en porcentaje.

Fuente: Finagro; cálculo de los autores.

2.3 Programas Competitividad, y Permanencia, Sostenibilidad y Futuro (PSF)

El programa Competitividad fue creado en 1998 (se conoció inicialmente como el Programa de Incentivo a la Renovación de Cafetales Tecnificados) y terminó en 2011. Su objetivo fue reducir la edad de los cafetales a valores menores a cinco años e incrementar la densidad de siembra a unos 6.000 árboles por hectárea³³. Consistió en una transferencia monetaria anual por cada planta de café renovada por siembra o por zoca, la cual podría ser utilizada para comprar fertilizantes. En 1998 el incentivo era de 90 pesos por árbol, indiferente del tipo de renovación utilizada, mientras que para 2011 el incentivo podía ser de 70 pesos para renovación por zoca y 160 para renovación por siembra (Silva, 2012).

El programa Permanencia, Sostenibilidad y Futuro (PSF) fue creado en octubre de 2007 con el fin de promover la renovación por siembra de variedades resistentes. Además de proteger al productor contra la roya, ello elevaría la densidad de los cafetales y reduciría su edad promedio, con lo cual se elevaría la rentabilidad del café. En esencia, el programa consistió en el desembolso de cierta cuantía al productor que demostrase que ya había realizado la nueva siembra, para que pudiese “sobrevivir” dos años mientras el nuevo cafetal comenzaba a producir.

Como requisitos para los préstamos se consideraron: 1) ser pequeño productor (según definición de Finagro); 2) estar registrado en el SICA; 3) tener cédula o tarjeta cafetera; 4) renovar por siembra con variedades resistentes a la roya, y 5) renovar entre 0,2 y

³³ Sobre la evolución de la edad y densidad de los cafetales en Colombia véase Escobar y Vargas (2013).

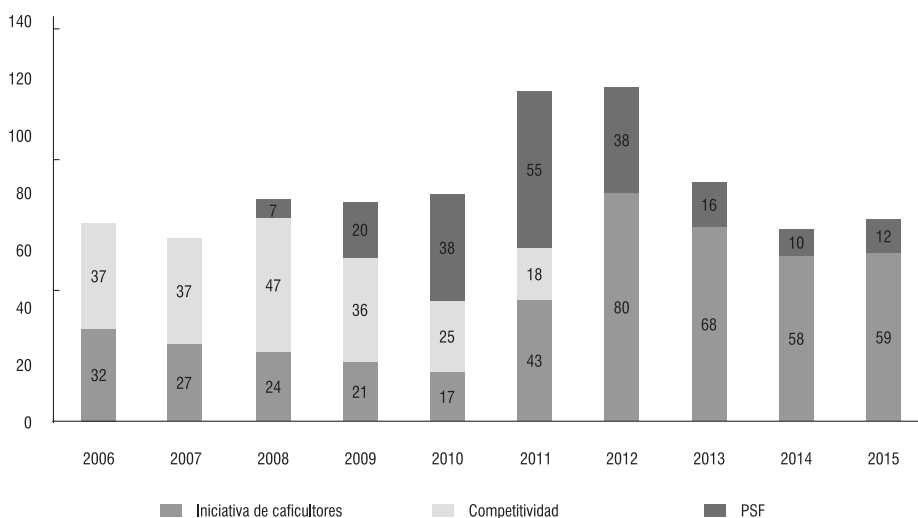
5 hectáreas de café. También, debían cumplir con las siguientes condiciones: 1) tener un monto mínimo 1.200.000 de pesos para 0,2 hectáreas y un monto máximo de 30.000.000 de pesos para 5 hectáreas; 2) beneficiarse con un ICR por el 40% del capital; 3) poseer garantía del 80% con FAG y 20% a cargo del productor; 4) tener un plazo del crédito de siete años, con período de gracia de dos, y 5) gozar de tasa de interés de DTF +5,5% para créditos mayores a 20 millones de pesos y de DTF +7% para créditos menores a 20 millones de pesos. Todos los préstamos de los programas PSF y Competitividad se prestan en condiciones Finagro.

La FNC ha desempeñado un papel central en el proceso. El servicio de extensión ha apoyado a los pequeños productores en la elaboración de los documentos (y en muchas oportunidades en convencerlos de que soliciten el crédito), en revisar el cumplimiento de los requisitos de cada línea y en la obtención del ICR. Por su parte, la oficina central de la Federación ha interactuado con Finagro, el Banco Agrario y los bancos privados cuando estos intervienen. Silva (2012) obtiene un resultado positivo en su evaluación de impacto de los Programas Competitividad y PSF sobre el área en café y la productividad (aproximada con la densidad de siembra y la edad de los cafetales).

El Gráfico 9 muestra que entre 2006 y 2015 se renovaron 826.262 hectáreas, de las cuales el 24,3% (200.500 hectáreas, con un pico de 47.000 hectáreas en 2008) estuvieron relacionadas con el programa Competitividad, el 23,8% (196.400 hectáreas, con un pico de 59.000 hectáreas en 2011) con el Programa PSF y el restante 52,0% (429.300

Gráfico 9
Área renovada en café (2008-2015)

(miles de hectáreas)



Fuente: FNC; cálculo de los autores.

hectáreas) con la iniciativa de los caficultores. El proceso de renovación de cafetales en el período permitió cambiar las características de la caficultura del país. Así, el área en café tecnificado pasó del 86% del total en 2008 a 93% en 2012 y 96% en 2014; el porcentaje de cafés resistentes a la roya pasó de 30% en 2008 a 54% en 2012 y 64% en junio de 2014; y el porcentaje de cafés “jóvenes” pasó de 71% del total en 2008 a 81% en 2012 y 84% en junio de 2014. Buena parte de las solicitudes de crédito fueron acompañadas por la FNC, entidad que también supervisó el proceso de renovación de cafetales con su servicio de extensión. El número de caficultores atendidos por el servicio de extensión pasó de 108.974 en 2010 a 259.320 en 2014.