



El campo
es de todos

Minagricultura



Política Agropecuaria y de Desarrollo Rural 2018 - 2022

Estrategia 360: Cobertura total de riesgos y financiamiento

Andrés Valencia Pinzón

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

2019



© Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2019
Avenida Jiménez nro. 7a-17
PBX (+571)2543300
Bogotá D. C. Colombia



Contenido

1. Propósito de la política.....	4
2. Contexto	4
3. Objetivos estratégicos.....	11
4. Acciones estratégicas	12
5. Focalización	16
6. Institucionalidad.....	17
7. Metas.....	18
8. Plazo	19
9. Ajustes Normativos	20
10. Referencias Bibliográficas	20



1. Propósito de la política

La población rural, pero particularmente los productores agropecuarios están sujetos a múltiples riesgos en el desarrollo de su actividad productiva. Además de las dificultades por temas de transporte y los impactos que les genera cualquier choque social, los productores presentan múltiples barreras para acceder a financiamiento formal y son vulnerables antes choques de precios, volatilidad de la tasa cambiaria, tanto desde el punto de vista de los insumos como desde el punto de vista del precio de venta, y choques de índole biológico y climático, que incluyen temas como plagas, incendios, inundaciones, granizadas, entre otros.

Si queremos que el campo consolide su potencial al interior de la economía colombiana y logremos ser la despensa alimentaria del mundo, es necesario poder concentrar los esfuerzos en aumentar nuestra productividad y cumplir con las condiciones que nos imponen los demás países. Sin embargo, para lograr lo anterior es necesario que el productor pueda tener acceso a los insumos y tecnologías que requieren y sobre todo que se concentren en lo que saben: producir.

Para lograr lo anterior el Gobierno Nacional de la mano del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha diseñado una estrategia que ha denominado 360°, con la cual se busca que los productores puedan tener a disposición distintos mecanismos financieros que les permita una cobertura total de los distintos riesgos que afectan al sector, de tal modo que se puedan generar fuertes emprendimientos en el campo y que este tome una tendencia de crecimiento sostenible.

2. Contexto

A nivel mundial, tanto de manera teórica como empírica, se ha demostrado el rol que tiene el financiamiento en el desarrollo rural. La literatura frente al tema ha encontrado que el crédito es un instrumento con un alto impacto para la superación de la pobreza. A nivel de ejemplo, Guirkinger (2008) mostró como el crédito era un instrumento útil para aliviar la pobreza en zonas rurales al permitir a los campesinos comprar diversos insumos como fertilizantes, semillas, pesticidas, comida para animales o sistemas de riego, y permitirles invertir en mejores especies tanto animales como vegetales, con implicaciones directas sobre la productividad y el ingreso. Foltz (2004) recopiló que el acceso al financiamiento facilita a los productores agropecuarios superar tres barreras estructurales: el efecto ganancia-liquidez, el cual consiste en que los productores solo podrán utilizar insumos de acuerdo a su capital, es decir la liquidez de los productores tendrá un efecto directo sobre sus ingresos; el efecto demanda en inversión, lo cual implica que productores con poco acceso a financiamiento dirigirán menos recursos a inversiones de largo plazo,



particularmente las que tengan un alto costo intrínseco; y finalmente efecto adopción de tecnología, lo cual implica que los productores no podrán acceder a la tecnología adecuada para desarrollar su capital. Lo anterior explica por qué Diallo y Al-Titi (2017) encuentran que el acceso a financiamiento tiene un alto impacto de largo plazo a nivel local vía innovación en zonas rurales, mostrando la relevancia que tiene el contar con instituciones financieras a una corta distancia de los productores para que estos puedan acceder a los recursos suficientes para el desarrollo de su actividad. Si bien los efectos del financiamiento son dispares al interior de la población rural, con efectos más altos en la población con mayor capital (Luan y Bauer, 2016), cada vez son más los estudios que se enfocan en la población más vulnerable. Ahlin y Jiang (2008) exploran las implicaciones que tiene el microcrédito en el desarrollo de la población, encontrando efectos positivos de corto plazo pero demostrando que el resultado de largo plazo depende de los esquemas de graduación que fomenta este mecanismo, dado que solo se consiguen resultados positivos si este instrumento es transitorio y si se genera una cultura de ahorro de la población más vulnerable frente a los ingresos que producen las industrias que se constituyen vía microcrédito.

En Colombia el financiamiento al sector agropecuario y rural ha sido históricamente limitado. Debido a los múltiples riesgos que afronta la actividad con respecto a los demás sectores de la economía, el financiamiento al sector agropecuario históricamente ha presentado amplias brechas pese al rol principal que tuvo el sector agropecuario dentro de la economía nacional durante el Siglo XX, principalmente por la relevancia del sector cafetero. Debido a lo anterior, por medio de la Ley 16 de 1990 se creó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA), la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO).

El SNCA tiene como objetivo principal la formulación de la política de crédito para el sector agropecuario y la coordinación y racionalización del uso de sus recursos financieros y está compuesto por todos los bancos y entidades financieras que tengan como objeto principal la financiación a actividades agropecuarias. En la década de los 90 los intermediarios financieros de primer piso que conformaban el Sistema eran la Caja Agraria, el Banco Cafetero y el Banco Ganadero. La CNCA se crea como el ente rector de la política de financiamiento al sector, y dentro de sus funciones se encontraba el establecer todas las condiciones financieras de los préstamos que se dirigieran al mismo, incluyendo plazos, márgenes, tasas y actividades financiables. FINAGRO se crea como el banco de segundo piso del sector con el objetivo de financiar las actividades de producción en sus distintas fases y/o comercialización del sector agropecuario por medio del redescuento. Con esta institucionalidad se esperaba que el crédito de fomento al sector agropecuario lograra 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 urbana y rural, promover la distribución del ingreso, fortalecer el sector externo de la economía y mejorar las condiciones sociales y económicas del sector rural del país. Para contar con los recursos suficientes para lo anterior, también se constituyeron los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA), suscritos por las entidades financieras en proporción a los diferentes tipos de sus exigibilidades en moneda legal de acuerdo con lo establecido por la Junta del Banco de la República.

Adicional al SNCA, diversas leyes han constituido instrumentos adicionales que han buscado utilizar los instrumentos financieros para suplir carencias las del sector agropecuario. Antes de la creación del SNCA, la Ley 21 de 1985 ya había creado el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), el cual busca subsanar una de las mayores barreras que presentan los pequeños productores para acceder al financiamiento: la falta de colaterales idóneos. En el mismo marco, la Ley 1676 de 2013 dicta las normas sobre garantías mobiliarias, con la cual se faculta a los bancos a utilizar garantías adicionales a las hipotecarias para facilitar el financiamiento a las personas que dispongan de elementos, presentes o futuros, que pueda comercializar para cumplir sus obligaciones. En materia de productividad, la Ley 101 de 1993 creó el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), un abono al capital de los créditos de hasta el 40% del valor de la inversión que tiene como objetivo mejorar la competitividad y productividad de los productores agropecuarios que accedan a un crédito de fomento. De forma semejante, la Ley 1133 de 2007 creó tanto las Líneas Especiales de Crédito (LEC) para fomentar la reconversión y mejoramiento de la productividad y adecuación de tierras como el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo cuyo objeto es apoyar y desarrollar iniciativas productivas, preferiblemente en zonas con limitaciones para la concurrencia de inversión privada, dando prioridad a proyectos productivos agroindustriales, siendo el único instrumento propio con que cuenta el sector para atraer la inversión privada.

En materia de gestión de riesgos, el sector también cuenta con instrumentos reactivos y proactivos para afrontar las calamidades que impacten la producción agropecuaria. La Ley 302 de 1996 creó el Fondo de Solidaridad para el Sector Agropecuario (FONSA) cuyo objetivo es otorgar apoyo económico a los pequeños y medianos productores agropecuarios, forestales, de acuicultura y pesqueros, para la atención y alivio de sus deudas, cuando en desarrollo de dichas actividades se presente una situación extrema climática o una catástrofe natural que de lugar a pérdidas masivas de la producción; problemas fitosanitarios o plagas que reduzcan sensiblemente la calidad o el volumen de la producción, siempre y cuando estos fenómenos sean incontrolables por la acción individual de los productores; alteraciones del orden público que afecten gravemente la producción o la comercialización; o caídas severas y sostenidas de ingresos de los productores. En lo que respecta instrumentos proactivos, la Ley 69 de 1993 creó tanto el seguro agropecuario como el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (FNRA), al cual la Ley 1731 de 2014 le

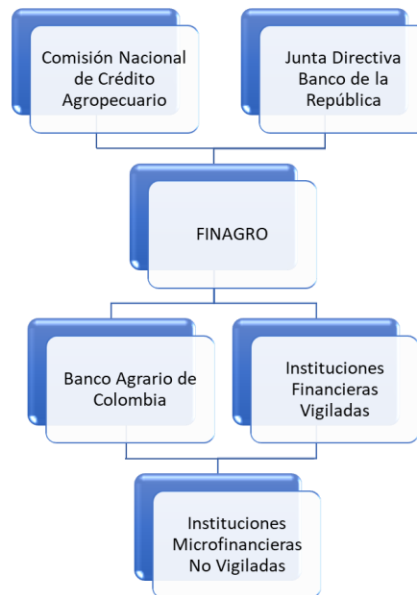


amplió el objeto para poder apoyar diversos instrumentos de gestión de riesgos tales como derivados financieros climáticos, coberturas de precios o de riesgo cambiario.

Si bien todos los instrumentos permiten constituir un sistema completo que permitiría superar diversas barreras estructurales que se les presentan a los productores para acceder a financiamiento formal, los resultados tras 29 años de la constitución del SNCA no son los esperados. Para empezar, los integrantes del SNCA han cambiado fuertemente. A la fecha el Banco Agrario de Colombia es la única entidad financiera de primer piso cuyo objeto principal es la financiación de las actividades agropecuarias debido a la liquidación de la Caja Agraria y a la venta del Banco Cafetero y el Banco Ganadero a Davivienda y BBVA respectivamente. Con esto, las únicas entidades que integran el SNCA actualmente son el Banco Agrario de Colombia y FINAGRO. Si bien el Banco Agrario de Colombia hoy en día tiene cobertura en todos los municipios del país, ya sea por medio de oficinas o corresponsales bancarios, la oferta de financiamiento formal a los pequeños productores se ha visto limitada por la dependencia total sobre esta entidad. En lo que respecta al financiamiento de los eslabones más fuertes de la cadena de valor del sector agropecuario, particularmente en las etapas de transformación y comercialización, estos han encontrado una oferta financiera competitiva por parte de la banca privada debido a que los mecanismos de sustitución de TDA incentivan a la banca privada a financiar a los agentes que consideran menos riesgosos. Dadas las dificultades de acceso a financiamiento que afrontan los productores más pequeños, otro agente ha ingresado fuertemente al mercado: las entidades microfinancieras. Con una metodología de originación y seguimiento diferente a la tradicional, las entidades microfinancieras tienen un alto potencial para suplir la ausencia de entidades financieras en las zonas más alejadas, generando una confianza en el sistema y sirviendo como una fuente de financiamiento que además permite procesos de aprendizaje a los productores. Por este motivo, la Ley 1731 de 2014 creó el Fondo de Microfinanzas Rurales, para que además de contar con fuentes de fondeo competitivas, estas entidades puedan recurrir a temas de asistencia técnica que les permita consolidar su potencial.



Gráfico 1. Sistema Nacional de Crédito Agropecuario



Si bien el Banco Agrario, las Instituciones Financieras y las entidades microfinancieras han avanzado en temas de acceso al sector financiero, aún hay una amplia brecha entre el financiamiento en zonas rural y rural disperso y las ciudades. De acuerdo con el Indicador de Inclusión Financiera del Reporte Anual de Inclusión Financiera de Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera de Colombia, en el 2017 el 87,2% de las personas que vive en ciudades y aglomeraciones tenía algún producto financiero mientras en zonas rural y rural disperso el resultado era del 65,1% y 54,7% respectivamente. De igual forma, pese a que según las estimaciones del DANE más del 23% de la población vivía en zonas rurales en 2017, menos del 10% de los productos crediticios se encontraban en estas zonas, lo cual respalda la estimación de FINAGRO de que en el 2018 solo el 26% de los productores agropecuarios accedieron a un crédito de fomento. Caso semejante sucede con los productos de depósito, donde menos del 13% de los productos se encuentran en las zonas rural y rural dispersa. Todo lo anterior limita el potencial de financiamiento como un dinamizador del desarrollo, ya que pese a contar con una cartera de 22.7 billones, el indicador de profundización financiera con respecto al PIB agropecuario es de 37%, inferior al nacional que a 2018 alcanzó el 47%. Pese a esto, una evaluación de impacto del crédito al sector realizada en 2016 arrojó resultados positivos en materia de productividad y calidad de vida, particularmente para los cultivos de ciclo corto (Echavarría et al, 2017).

Son múltiples las barreras que han impedido una mayor profundización de la financiación a las zonas rurales y particularmente al sector agropecuario. Desde el lado de la oferta, además de la alta percepción de riesgo de la actividad agropecuaria, la originación de un

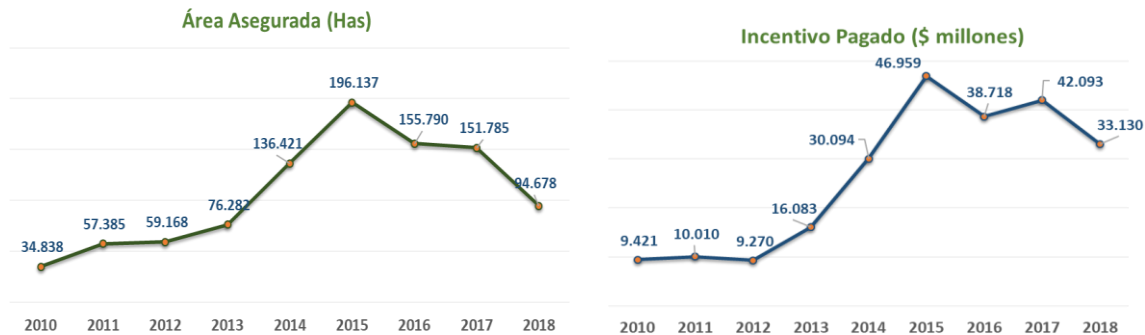


crédito presenta un alto costo fijo, lo cual dificulta la colocación de créditos de bajo monto. Adicionalmente, por diversos motivos, el sector no ha presentado el mejor comportamiento de pagos, lo cual disminuye el interés en atender esta población, particularmente por parte de los intermediarios financieros privados. Desde el lado de la demanda se destacan la falta de garantías idóneas, los altos costos asociados con las operaciones de crédito, los cuales no solo se reflejan en el costo de la tasa u otros servicios financieros sino en los costos de transporte o en los costos asociados con los trámites. Lo anterior genera a un escenario de autoexclusión, el cual sumado a la desconfianza en las entidades financieras por sentirlas lejanas y a la falta de conocimiento en materia financiera conlleva a un uso de fuentes informales para financiar sus proyectos. Sin embargo, un común denominador entre la oferta y la demanda es la falta de información por ambas partes, la cual dificulta la estructuración de unos productos en las condiciones ideales por parte de la banca e impide que los productores conozcan los productos que tienen a su disposición y las distintas formas de utilizarlos.

Adicionalmente, el sector, pese a contar con distintos instrumentos para fomentar su uso, se caracteriza por una baja penetración en materia de instrumentos de gestión de riesgos. Pese a la alta inversión en los últimos años en Incentivo al Seguro Agropecuario y el incremento en la cultura de aseguramiento al interior del sector, en el momento de mayor cobertura solo se alcanzó un 3% de las hectáreas sembradas el país. Lo anterior se puede explicar tanto del lado de la oferta como de la demanda. Desde el lado de la oferta, si bien en los últimos años ha incrementado significativamente la participación de compañías en el mercado, pasando de tener solo un oferente a comienzos de la década a seis en 2018, la oferta se concentra en unos sectores particulares y la modalidad de seguro ofrecido implica unos altos costos de evaluación. Si a esto se suma los costos asociados a la falta de información, se genera un instrumento que se percibe costoso, lo que restringe su demanda. Por su parte, este factor de precios no solo restringe el acceso del producto a los productores con menores recursos, sino que también conlleva a un problema de selección adversa desde el lado de la demanda, dado que solo productores que tienen una alta probabilidad de siniestro recurren al instrumento para asegurar su área más riesgosa. Como consecuencia de esto, se da un aumento de los precios causado por el incremento en la probabilidad de que se materialicen los riesgos. Todo lo anterior ha generado una alta dependencia del instrumento al incentivo al seguro, como se aprecia en el Gráfico 2.



Gráfico 2. Hectáreas aseguradas y pago de Incentivo al Seguro Agropecuario



Fuente: FINAGRO

Adicionalmente, los instrumentos para mitigar riesgos de mercado, como son las coberturas cambiarias y de precios tienen un uso bajo al interior del sector. En materia cambiaria, desde el incremento de la tasa de cambio en el 2014 no fue necesario subsidiar los instrumentos de cobertura cambiaria, con excepción del programa para maíz que se llevó a cabo en 2018. Este instrumento se caracterizó por la concentración en los sectores bananero y floricultor y actualmente no es ofrecido ni por FINAGRO, última entidad que administró el programa, ni por la Bolsa Mercantil de Colombia. En materia de coberturas de precios el escenario no es muy diferente, especialmente por la existencia de instrumentos alternativos como los fondos de estabilización o los precios mínimos. En esta medida, es necesario el desarrollo de instrumentos que permitan mitigar este tipo de riesgo que continuamente afecta al sector, principalmente por parte de la Bolsa Mercantil, quien actualmente se concentra principalmente en operaciones de registro de facturas (95% del volumen total de negocios de la bolsa en 2018). A todo lo anterior se suman las dificultades de comercialización que caracteriza a una economía que tiene un alto componente informal, lo cual hace a los productores aún más vulnerables a los choques de mercado al no contar con unas condiciones de venta previamente establecidas.

Finalmente, también es necesario hacer mención a las dificultades para atraer inversión privada al sector. Desde el establecimiento del Fondo de Inversión de Capital de Riesgo este solo ha realizado tres inversiones, de las cuales una se hizo recientemente en un fondo de capital privado siguiendo el esquema de fondo de fondos que se ha adaptado en los últimos años por parte de la Junta Directiva de FINAGRO. Adicional a esta inversión, se constituyó Almidones de Sucre, una inversión en una planta de almidón de yuca, y se participó en el Fondo Forestal Colombia. Además de la dificultad de encontrar vehículos de inversión que



se destinen exclusivamente al sector agropecuario, una de las mayores carencias en el sector es la falta de proyectos. Ante la ausencia de estructuradores de proyectos, no hay inversiones que atraigan recursos privados, nacionales o internacionales, lo cual dificulta la generación de empleo y oportunidades a gran escala en las zonas rurales.

De no brindarse los instrumentos idóneos para que los pobladores rurales se concentren en su actividad, y particularmente para que los productores puedan concentrarse a la producción, es complejo que Colombia pueda alcanzar su potencial en materia agropecuaria. En este marco es necesario replantear como se ha utilizado la institucionalidad sectorial para lograr generar una oferta idónea a las necesidades del mercado, permitiendo el desarrollo sectorial y un crecimiento equitativo.

3. Objetivos estratégicos

El objetivo principal de la estrategia 360° es brindar a la población rural, y particularmente a los productores agropecuarios, instrumentos idóneos para gestionar los distintos riesgos asociados con su actividad, permitiendo que ellos se concentren exclusivamente en lo que les compete.

Adicionalmente, se busca lograr un crecimiento equitativo del campo colombiano, para lo cual es necesario superar las distintas barreras que afrontan los productores para acceder a los instrumentos financieros y de transferencia de riesgos. En este marco, se plantean los siguientes objetivos:

- Fomentar la cultura de ahorro en la población más vulnerable.
- Generar las capacidades y conocimientos financieros a la población más vulnerable para que puedan utilizar el portafolio que se les ofrece.
- Contar con instrumentos de transferencia de riesgos de fácil acceso para todo tipo de población.
- Brindar a los distintos agentes la información adecuada sobre el sector agropecuario para fomentar la inversión en el mismo.
- Promover el trabajo colectivo al interior de la cadena de valor del sector agropecuario.

De igual forma, es fundamental que el campo colombiano reciba una mayor inversión privada en el campo, favoreciendo la generación de empleo y permitiendo que se consolide el potencial exportador que tiene el país en la materia. Para esto es fundamental, además de la atracción de capital, incluir el uso de las nuevas tecnologías para favorecer la integración de los diversos actores.



Con todo lo anterior se busca que el emprendimiento, la innovación y desarrollo sostenible sean los pilares de inversión en el sector rural.

4. Acciones estratégicas

En primer lugar, es necesario replantear la clasificación de los tipos de productor que se usa para establecer las condiciones financieras de los instrumentos financieros y de gestión de riesgo. El Artículo 2.1.2.2.8 del Decreto 1071 de 2015 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Resolución 8 de 2010 establecieron respectivamente las clasificaciones de pequeño, mediano y gran productor de acuerdo con los niveles de activos de las personas, siendo las divisiones en 284 SMMLV y 5.000 SMMLV respectivamente. Esta clasificación provoca que dos poblaciones no estén siendo atendidas de la forma idónea. Si bien en primera instancia un rango de 284 SMMLV es corta en comparación con los otros rangos, la mayoría de la población rural se encuentra dentro de esta categoría. Dado que los costos de originación y los costos fijos de las operaciones de bajo monto son unas de las principales barreras de acceso al financiamiento, la banca busca atender a la población menos riesgosa dentro del rango de pequeño, lo cual conlleva a que la mayoría de población en zonas rural dispersa no acceda. Dado que esta población presenta un alto potencial en temas de emprendimiento, que la actividad agropecuaria no es necesariamente su única fuente de ingreso y que se necesita un apoyo mayor en el desarrollo de sus capacidades en lo relacionado con los instrumentos financieros, se ha identificado que es necesario contar con una clasificación particular para ellos, de tal forma que se puedan diseñar y hacer seguimiento a los instrumentos que faciliten su acceso al sistema financiero. En lo que respecta a los medianos productores, las características de un productor que recién acaba de superar el umbral de pequeño y los que están próximos a ser grandes es notoria, y tratarlos de la misma forma puede conllevar a que los medianos productores más pequeños vuelvan a ser pequeños en lugar de progresar o a dar más estímulos de lo necesario a los que están próximos a transformarse en grandes. Para evitar esta dinámica, es preciso que los medianos vulnerables continúen con un acompañamiento y se le evidencie las virtudes de su crecimiento, para lo cual se requiere generar un escalonamiento que suavice los impactos del cambio en las condiciones financieras de los instrumentos que reciben. Finalmente, la variable que se usa para establecer el tamaño del productor también puede generar una clasificación errada para ciertas actividades al castigar el tema de tenencia de suelos y no considerar los ingresos reales que se percibe por la práctica, lo cual dependerá, entre otras, de la calidad del suelo, del acceso a mercados y de la productividad de la persona. Por todo lo anterior, se plantea generar una nueva clasificación, que contenga cinco tipos de productor basada en diversas variables que permita que la clasificación sea más ecuánime entre zonas y actividades productivas. De igual forma, si bien se establecerán



condiciones particulares para cada tipo de productor, los instrumentos se deben enfocar de acuerdo a las necesidades existentes, motivo por el cual se puede desagregar la población en dos tipos: población emergente, la cual contenga a los microempresarios del campo, los pequeños productores y los medianos productores emergentes; y la población consolidada, compuesta por los medianos productores consolidados y los grandes productores.

Uno de los mayores problemas en las zonas rurales es el tema de la autoexclusión de los productores sobre el sistema financiero. Además de los costos asociados con los procesos de solicitud sobre cualquier producto financiero, el sentir lejano a la banca genera que el productor busque mecanismos alternativos tanto para manejar sus recursos como para la obtención de nuevo capital, lo cual fomenta la informalidad en el sector. Adicionalmente, dado que los productores conocen más de actividades agropecuarias que del sector financiero, al tener un recurso en desuso suelen invertirlo en actividades que pueden tener diversos impactos, como lo es la ganadería si se realiza de forma extensiva por sus impactos sobre la deforestación, o pueden incurrir en prácticas peligrosas, como mantener los recursos en su hogar, lo cual aumenta el riesgo de robo a que si el recurso estuviera en una cuenta de ahorro. Finalmente, el contar con un ahorro en una entidad financiera no solo genera un capital que puede ser fuente de pago de un crédito y facilita que esta misma entidad le ofrezca otros servicios, sino que también permite generar conciencia del flujo de caja de la actividad. En este marco, además de tratar que se homogenice el idioma entre la banca y los productores, es necesario establecer incentivos que fomenten el ahorro en esta población, mitigando los costos de transacción y permitiendo una bancarización en las zonas rurales, lo cual también se alinearán con la reducción paulatina del uso de efectivo.

Si bien el crédito es un instrumento que facilita el desarrollo de las personas que tengan establecido un proyecto productivo, brindarle financiamiento a un productor que no este preparado tiene un efecto negativo debido a que es altamente probable que no lo pueda cumplir y por ende que se le cierren las puertas a futuro. Para evitar esto es necesario que la población más vulnerable recorra un camino previo que le permita tanto adquirir los conocimientos básicos sobre finanzas como sobre las formas de generar un valor agregado sobre su producto. Por tal motivo el Ministerio, en conjunto con diversos aliados, llevará a cabo una campaña de educación económica y financiera en el campo colombiano, la cual tendrá componentes tanto para la banca como para los productores. En lo que compete a la banca, se trabajará fuertemente en lo relacionado con atención al cliente, de tal modo que la banca pueda explicar, en un lenguaje sencillo, los productos y las condiciones que están aceptando las personas que accedan. En lo que compete al productor, además de explicar los productos financieros, también se incluirán temas de empresarización para consolidar el potencial sectorial, a lo cual se suma todo el tema de capacitación técnico empresarial, que busca la agregación de valor de bajo costo y alto impacto en el ingreso y la calidad de vida de los productores. Todo lo anterior es un paso previo a la financiación,



pero esta no se puede considerar la última etapa, ya que en una población con limitaciones económicas es clave hacer un seguimiento continuo para ver que el productor si cumple con sus compromisos o entender los choques externos que esta sufriendo.

En lo que respecta a los mecanismos de transferencia de riesgos, es necesario aumentar la oferta de productos. En la actualidad son limitados los productos que se ofrecen tanto de seguros como de coberturas, focalizados en unos cultivos particulares y con un difícil acceso para la población vulnerable. Por este motivo, en lo que respecta a seguros, se debe hacer un esfuerzo adicional para la generación de instrumentos que sean inclusivos. En este marco, además de continuar desarrollando seguros de carácter comercial como los que operan en la actualidad, se requiere profundizar en la implementación de seguros paramétricos, los cuales permiten una disminución del costo de la póliza al no requerir una verificación en campo para activar el disparador del pago. Adicionalmente, en la actualidad se le ofrece a la población en zonas rurales diferentes tipos de pólizas atadas a productos como el microcrédito, que permiten cubrir diferentes tipos de riesgos, que van desde enfermedad de los hijos hasta defunción del tomador. Estas pólizas de bajo monto permiten la reactivación de la persona y en dicha medida es un instrumento adicional al seguro agropecuario que se debe explorar. De manera semejante, sectores como el avícola hacen uso a seguros de otra índole, particularmente de infraestructura, que le permite cubrir su producción de una forma indirecta.

Si bien se debe explorar y apoyar los seguros que están en el mercado actualmente, es necesario desarrollar nuevos instrumentos. En este marco, se debe trabajar en iniciativas como el seguro de ingreso, el cual toma como referente los ingresos promedios del productor en un periodo determinado de tiempo y genera un disparador cuando este se disminuye significativamente por choques exógenos, como pueden ser temas climáticos, biológicos, cambiarios o de precio. Adicionalmente, para poder llegar a la población más vulnerable y que por sus condiciones económicas difícilmente podrán adquirir una póliza, es necesario poder diseñar e implementar seguros catastróficos, los cuales son tomados por gremios o gobiernos locales para proteger a una población en determinadas zonas ante choques significativos que afecten su producción.

En lo que se relaciona a coberturas o a otros instrumentos de mercados de capitales, es necesario que la Bolsa Mercantil se acerque nuevamente al sector agropecuario y ponga a disposición de los productores más productos que les permitan tener una mejor planeación sobre su actividad.

Ahora, para lograr superar choques de mercado una de las mejores aproximaciones es el desarrollo de esquemas de integración tanto horizontal como vertical. En el caso de los esquemas de integración horizontal se logra que los productores hagan uso de economías



de escala, lo cual se refleja tanto en el costo de insumos como en el precio de venta, facilita la adquisición de maquinaria y genera un tejido social en la zona. En lo que respecta a los esquemas de integración vertical, para la parte productiva se generan beneficios que van desde la asistencia técnica, el suministro de insumos y claridad de precios de venta hasta el acceso a nuevos mercados. Del otro lado, la parte comercializadora evita temas como la adquisición de tierras y logra obtener el producto en las condiciones y calidades esperadas al brindar claridad e insumos a la parte productora. Dado las virtudes de este tipo de esquemas, es necesario generar los mecanismos e incentivos pertinentes para promoverlos, como se está haciendo con el programa “Coseche, venta a la fija”.

Sin embargo, para poder diseñar todos los instrumentos que se mencionaron anteriormente es necesario brindar a los distintos agentes la información suficiente para el diseño de los mismos. En este marco se está construyendo el Sistema de Información de Gestión de Riesgos Agropecuarios (SIGRA), el cual tiene como objetivo servir como herramienta para apoyar la toma de decisiones y orientar la formulación, implementación y seguimiento de política, así como brindar insumos para la construcción de instrumentos y estrategias en la gestión del riesgo del sector agropecuario. El SIGRA es un conjunto integrado de actores, datos, tecnologías y procedimientos que interrelacionados entre sí permiten gestionar información necesaria, con el fin de generar conocimiento en las instituciones del sector y así poder soportar la toma de decisiones en la gestión de riesgos que afectan al sector agropecuario.

En lo que respecta a la inversión, es necesario darle una mayor dinamización al Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo. Este instrumento debe ser el principal apalancador de la inversión privada para el sector, diversificando los proyectos que apoya. Adicionalmente, instrumentos tecnológicos como Fintech y Agtech pueden ser un canal alternativo de fondeo que se debe promover.

Finalmente, hay que hacer hincapié en el rol de la sostenibilidad en el marco de la estrategia. Además de brindar acceso a recursos económicos y generar las capacidades para que haya mayores ingresos en el mediano plazo, logrando un crecimiento equitativo al interior de las zonas rurales, es fundamental analizar los impactos de las medidas tanto en el ramo social como ambiental. En este marco, si bien se considera que tanto temas de inversión como diversos proyectos que se financien pueden generar empleo, es fundamental que los proyectos no conlleven a externalidades negativas. Por esto, además de brindar instrumentos que contemplen impactos positivos en materia ambiental y social, se necesita que desde la política se de un lineamiento que permita dirigir los recursos a proyectos sostenibles. En este marco, temas desde la aptitud del suelo o la conservación de ecosistemas serán fundamentales para que no haya repercusiones sobre los servicios ambientales que presta el país.



5. Focalización

Como se expuso previamente, un primer paso es diferenciar la población entre emergente y consolidada. Según esta clasificación se estructurarán los instrumentos pertinentes para cada una, siendo estos mismos los que se exponen en los gráficos 3 y 4. Cabe destacar que la estrategia cubre a todas las regiones y cadenas productivas del país, aunque en el caso de las cadenas es fundamental contar con el interés de los gremios o asociaciones de tal modo que podamos contar con la información suficiente para poder estructurar los productos.

Gráfico 3. Instrumentos para población emergente



Gráfico 4. Instrumentos para población consolidada





6. Institucionalidad

En el marco institucional son múltiples los agentes que están involucrados para el éxito de esta estrategia. En primer lugar, es de destacar el rol que tienen tanto FINAGRO, como entidad de segundo piso y banco de desarrollo del sector, y el Banco Agrario de Colombia, como único banco público y la institución financiera con mayor penetración en zonas rurales. Sin embargo, es fundamental contar con el apoyo de las demás instituciones financieras, vigiladas o no, para lograr romper las brechas de acceso a instrumentos financieros que persisten en la zona rural y rural dispersa. Las instituciones financieras privadas ya han venido brindando cada vez más recursos a los productores del campo, sin embargo, es fundamental lograr que ellos también lleguen a la parte productiva. En el caso de las entidades microfinancieras no vigiladas, se les debe dar los apoyos necesarios para que estas puedan consolidarse y sigan siendo un actor clave en las zonas rurales, logrando ser un canal no solo de financiamiento sino también de capacitación. Cabe destacar el rol de Asobancaria y particularmente del Comité Rural para ser un espacio de interacción continua con las entidades financieras.

En materia de gestión de riesgos es fundamental contar con la continua participación del sector asegurador, liderados por Fasecolda, para lograr dinamizar el diseño e implementación de instrumentos de transferencia de riesgos en las zonas rurales. De manera semejante, la Bolsa Mercantil tendrá un rol prioritario en lo que respecta a la estructuración de instrumentos de mercado que mitiguen los diversos riesgos en materia de comercialización, precios y volatilidad cambiaria. Sin embargo, es de destacar el rol de la cooperación internacional para lograr aplicar buenas prácticas e instrumentos novedosos que existe en otros países y para apoyar el diseño de nuevos productos, como lo ha venido haciendo la cooperación canadiense.

En ambos casos es de destacar el rol que tendrá la CNCA como órgano rector en materia de financiamiento y gestión de riesgos del sector agropecuario y rural en Colombia. Este cuerpo colegiado será el encargado de generar los lineamientos para que esta política pueda materializarse.

Si bien la banca, las aseguradoras y la bolsa mercantil son actores fundamentales, no son los únicos. En materia de educación financiera es fundamental trabajar con entidades aliadas como Banca de las Oportunidades, el Banco Agrario, la Sociedad de Agricultores de Colombia y los diversos gremios del sector y la Superintendencia Financiera de Colombia. Adicionalmente, el SENA será un aliado fundamental en las capacitaciones técnico-empresariales.



De igual forma, si bien todos estos actores son fundamentales, es de destacar el rol que tendrá la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, en quien quedará el liderazgo del diseño e implementación del SIGRA, uno de los mayores insumos para cambiar la percepción que se tiene sobre el sector agropecuario. Si bien la UPRA será el líder en el tema, es fundamental la participación de los agentes previamente mencionados y otros como Agrosavia.

7. Metas

En el Plan Nacional de Desarrollo se establecieron las siguientes metas que tienen una relación directa con la estrategia:

1. Porcentaje de adultos que cuentan con algún tipo de producto financiero en zonas rural y rural disperso. Meta del cuatrienio: 68%
2. Área con seguro agropecuario. Meta del cuatrienio: 193.676 hectáreas.
3. Operaciones de crédito en actividades no agropecuarias de FINAGRO. Meta del cuatrienio: 1.411 operaciones durante los cuatro años.

Si bien la política debe virar en cumplimiento de lo anterior, desde la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios se ha estructurado una serie de acciones que se deben dar para lograr lo anterior. Estas son:

- Implementar una nueva categorización de tipo de productores en lo que se refiere a financiamiento y gestión de riesgos.
- Desarrollar nuevos instrumentos de transferencia de riesgos, tanto en el mercado de capital como en temas de seguro agropecuario.
- Generar los incentivos adecuados para la integración vertical y horizontal
- Desarrollar una estrategia de inclusión financiera
- Implementar el SIGRA
- Redefinir estrategia del Fondo de Inversión de Capital de Riesgos
- Vincular elementos de sostenibilidad en las condiciones de los instrumentos
- Asegurar la sostenibilidad financiera del FAG



8. Plazo

	Fecha de la meta
• Implementar una nueva categorización de tipo de productores en lo que se refiere a financiamiento y gestión de riesgos.	jun-19
• Desarrollar nuevos instrumentos de transferencia de riesgos, tanto en el mercado de capital como en temas de seguro agropecuario.	
Cobertura de precios para productos agropecuarios	Cuatrenio
Piloto virtual de seguro de ingresos	jun-20
Piloto virtual seguro catastrófico maíz Tolima	mar-20
Piloto virtual seguro catastrófico maíz Antioquia	sep-20
Seguro paramétrico café	jun-19
Micro seguro paramétrico café	sep-19
Seguro colectivo (índice de rendimiento) arroz	jun-20
Seguro paramétrico avícola y apícola	jun-20
Seguro Bovino	dic-19
Estudio a profundidad de instrumentos de mercado de capitales	jun-20
• Generar los incentivos adecuados para la integración vertical y horizontal	
LEC Agricultura por contrato	mar-19
Revisar esquema de crédito asociativo	mar-21
• Desarrollar una estrategia de inclusión financiera	
Lineamientos de política de educación económica y financiera orientada al sector rural	dic-19
Estrategia de Educación Económica y Financiera (Empresarización y conocimiento de productos de ahorro y crédito) para Productores Agropecuarios	
490 formadores capacitados en educación financiera del Banco Agrario	Cuatrenio
12.000 productores capacitados por el Banco Agrario	Cuatrenio
30 formadores de gremios y asociaciones	Cuatrenio
700 productores capacitados por Gremios y Asociaciones	Cuatrenio
Estrategia de apoyo en la transformación de prácticas de los asesores de entidades financieras (comunicación transparente-Asesores de crédito)	
133 Asesores de entidades financieras capacitados	Cuatrenio
• Implementar el SIGRA	
Tener el SIGRA con información de riesgo financiero, de mercado, sanitario y climático para 10 productos	Cuatrenio



5 instituciones públicas o privadas usarías del SIGRA	Cuatrenio
• Redefinir estrategia del Fondo de Inversión de Capital de Riesgos	dic-19
• Vincular elementos de sostenibilidad en las condiciones de los instrumentos	mar-20
• Asegurar la sostenibilidad financiera del FAG	jun-20

9. Ajustes Normativos

- Modificar el Artículo 2.1.2.2.8 del Decreto 1071 de 2015 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Resolución 1 de 2016 de la CNCA.
- Los Decretos 712 de 2004 y 2594 de 2007 de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Generar el marco legal para el incentivo al ahorro
- Modificar el Decreto-Ley 2371 de 2015 en lo que respecta a funciones de FINAGRO, permitiendo la transferencia de recursos a los fondos que administra.
- Ley 69 de 1993 y Decreto 2458 de 2018

10. Referencias Bibliográficas

Diallo, B. y Al-Titi, O. (2017). "Local growth and access to credit: Theory and evidence". *Journal of Macroeconomics*, Vol 54, 410-423

Foltz, J. (2004). "Credit market access and profitability in Tunisian agriculture". *Agricultural Economics*, Vol 30(3), 229-240

Guirkinger, C. (2008). "Understanding the coexistence of formal and informal credit markets in Piura, Peru". *World Development*, Vol 36(8), 1436-1452

Luan, D. y Bauer, S. (2016). "Does credit Access affect household income homogeneously across different groups of credit recipients? Evidence from rural Vietnam". *Journal of Rural Studies*, Vol 47, 186-203

Ahlin, C. y Jiang, N. (2008). "Can micro-credit bring development?". *Journal of Development Economics*, Vol 86, 1-21

Echavarría, J., Villamizar, M., Restrepo, S. y Hernández, J. (2017). "Impacto del crédito sobre el Agro en Colombia: Evidencia del nuevo Censo Nacional Agropecuario". Banco Interamericano de Desarrollo, División de Conectividad, Mercados y Finanzas