POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS AGROPECUARIOS – APUESTA POR LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO
DIRECCIÓN DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS AGROPECUARIOS – MADR

Introducción

La política de financiamiento y riesgos agropecuarios tiene como principal objetivo contribuir la transformación del campo; que, en los términos de la Misión para La Transformación del Campo, remite a tres ideas básicas: el fomento de un enfoque territorial que reconoce una ruralidad diferenciada, la búsqueda de la Inclusión financiera, social y productiva de los habitantes rurales, y la promoción del desarrollo rural competitivo y en pro de una fuerte acción climática del sector.

La política de financiamiento y riesgos agropecuarios, se formula para facilitar y apalancar la Reforma Rural Integral; con énfasis en la puesta en marcha de mecanismos de financiamiento dirigidos de manera prioritaria a población vulnerable, a pequeños productores, a esquemas asociativos de producción, y en respaldo a la economía popular, la agricultura campesina, familiar y comunitaria, a los grupos étnicos y a las mujeres y jóvenes rurales.

La política de financiamiento y riesgos agropecuarios del MADR, promoverá de manera decidida la democratización del crédito de fomento y la inclusión financiera, superando las barreras actuales de acceso y fortaleciendo la Gobernanza del Sector de Agricultura y Desarrollo Rural. De acuerdo con lo anterior, se establece como punto de partida la identificación de los obstáculos actuales del SNCA, se proponen los pilares que guían la política y sus finalidades y se especifica la estrategia de Gobernanza, que facilita la implementación. La Figura 1 sintetiza la Apuesta de política (Anexo).

1. Situación actual del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario SNCA

El punto de partida de la política es el reconocimiento de algunas características actuales del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, que se configuran en un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos de democratización del crédito, de inclusión financiera, de una cobertura amplia de los servicios, del financiamiento al pequeño productor y el incentivo a la asociatividad, así:

- El SNCA fue creado en 1990 (Ley 16 de 1990), en un contexto institucional con características muy distintas al escenario actual. La estructura institucional del SNCA estaba conformada por: Banco Cafetero, Banco Ganadero, y Caja Agraria; Fondos Ganaderos; Entidades Financieras; FINAGRO; y otras instituciones como el INCORA, DRI, cooperativas, Proexport, asociaciones de productores y agentes comercializadores de insumos. Por su parte la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario CNCA, como administradora del sistema estaba inicialmente integrada por: el Ministerio de Agricultura, el Director del DNP, 2 representantes del Presidente, el Gerente del Banco de la República, 1 representante del SNCA, y FINAGRO. Actualmente esta estructura institucional está conformada por el Banco Agrario, Entidades Financieras y Finagro; y la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario integrada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, la Agencia de Desarrollo Rural ADR, el Departamento Nacional de Planeación, 3 representantes del Presidente, Finagro como invitado permanente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como invitados se encuentran: el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Vivienda.

- En el período 2012-2023, el valor de los créditos otorgado ha estado concentrado en los grandes productores, con una participación del 66% ($117.900.986 millones de pesos de un total de $177.334.882 millones de pesos).

- Los resultados esperados del SNCA no se han alcanzado, un ejemplo de ello es la fuerte dependencia que tiene hoy el pequeño productor del Banco Agrario, como única fuente de financiamiento formal. A pesar que actualmente se cuenta con los servicios financieros del Banco Agrario, las instituciones financieras y las entidades microfinancieras, aún existe una amplia brecha entre el financiamiento de la zona rural y zona rural dispersa frente las ciudades; se estima que en 2017, el 87,2% de las personas que viven en ciudades y aglomeraciones tenía algún producto financiero mientras que en zonas rural y rural disperso el resultado era del 65,1% y 54,7% respectivamente (Mnisiterio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, 2022)

- Se han identificados pocos incentivos a la transformación productiva, con énfasis en el financiamiento individual y sin tener en cuenta los esquemas asociativos.

- Las estimaciones de Finagro indican que solo el 26% de los productores agropecuarios acceden a crédito de fomento. Los datos del Censo Nacional Agropecuario 2014 indican que el 89% de los productores no solicitan crédito agropecuario (Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2014), lo cual pone de presenta la baja cobertura de los servicios financieros agropecuarios.

2. La Apuesta de la Política de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios: Los Pilares de la Política

La política tendrá como fuentes de fondeo: el crédito de fomento, los recursos de la Banca Multilateral, Donaciones, instrumentos no financieros y otras fuentes. La política se implementará con el desarrollo de 4 pilares:

2.1. Pilar 1: Financiamiento y aseguramiento para facilitar y apalancar la Reforma Rural Integral

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Gobierno de Colombia & FARC-EP, 2016), en particular el Punto 1 sobre Reforma Rural Integral, enfatiza el papel de las comunidades como interlocutor principal con el Gobierno, en la definición de la política a nivel local y sobre los servicios que debe ofrecer el Estado en los territorios. Este rol de las comunidades se expresa en su mayor participación en los procesos de planificación; y a la vez implica el fortalecimiento de la asociatividad, el capital social, y el empoderamiento de los pequeños productores (Fedesarrollo, 2017). La Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz señala las siguientes acciones del Estado, tendientes al fortalecimiento de las comunidades rurales:

- Formalización de la propiedad rural, a partir de mecanismos como el Fondo de Tierras, el subsidio integral para compra de tierras, crédito especial para compra de tierras con énfasis en la mujer rural, formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad, y la creación de mecanismos para la resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra.
- El fortalecimiento de la producción alimentaria.
- La actualización del catastro con fines multipropósito y actualización del impuesto predial.
- El cierre de la frontera agrícola y zonas de reserva.
- La implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET

El Acuerdo de Paz además define cuatro estrategias en materia de financiación, en específico relacionadas con subsidios, generación de ingresos y crédito, así: la promoción de fondos agropecuarios rotatorios de las asociaciones de pequeños productores de menores ingresos, la adopción de un sistema de garantías que facilite el acceso de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC[1] al crédito agropecuario, la provisión de líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas para la ACFC, subsidios progresivos para los medianos productores con menores ingresos, orientados a apoyar el derecho a la alimentación, la reconversión productiva, y la generación de valor agregado (Unión Europea, Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo, FAO, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2022).

Este pilar de la Política de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios tiene como finalidad disponer de mayores recursos y más económicos para financiar los procesos de reforma agraria y reforma rural integral, como son:

- Acceso a la tierra en sus diferentes formas.
- Procesos de reconversión productiva y adaptada al clima, asociados a la compra de tierras de reforma agraria.
- Financiamiento de la compra de tierras para ACFC, esquemas colectivos y asociaciones.
- Financiamiento a esquemas asociativos, entre los cuales se encuentran los Comités Municipales para la Reforma Agraria, las Juntas de Acción Comunal presentes y con ámbito de actuación en los núcleos territoriales de reforma agraria. Entendiendo que los núcleos territoriales (departamentos y municipios) son áreas indicativas de intervención que tienen como propósito llevar la oferta institucional integral a determinados territorios, y que son parte de una estrategia que busca proporcionar una visión integral de la política, que además de garantizar una oferta de predios para la compra, aportará en la resolución de conflictos de la tierra y en la efectiva orientación en materia productiva, garantizando la implementación de proyectos productivos ambiental y socialmente sostenibles (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MAD, 2023).
- El financiamiento de Intervenciones Territoriales Integrales, en cumplimiento del objetivo de La Ley 2294 de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo, de dinamizar los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria para destinarlas al Fondo de Tierras.

2.2. Pilar 2: Reconversión Industrial

Este Pilar de la política tiene como finalidades el fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias, la reconversión industrial en pro de la descarbonización de la producción a gran escala, y el financiamiento y aseguramiento integral, a través de paquetes que otorguen de forma conjunta crédito, garantías, seguros, subsidios, extensión agropecuaria y asistencia técnica, comercialización y tecnología.

[1] La Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural define la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria – ACFC, como: “Sistema de producción y organización gestionado y operado por mujeres, hombres, familias y comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras que conviven en el territorio rural del país. En estos sistemas se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación, y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas, y silvícolas; que suelen complementarse con actividades no agropecuarias. Esta diversificación de actividades y medios de vida se realiza predominantemente a través de la gestión y el trabajo familiar, asociativo y comunitario, aunque también puede emplearse mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan este sistema están estrechamente vinculados y co-evolucionan combinando funciones económicas, sociales, ecológicas, políticas y culturales.” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MAD, 2017)

2.3. Pilar 3: Fortalecimiento de la Asociatividad

Frente a la asociatividad, es importante mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” tiene dentro de sus propósitos, generar mayor acceso de manera oportuna y simultánea a factores productivos, que fortalezcan la asociatividad y el incremento en la productividad agropecuaria, a través de tierra formal, riego, capital para financiamiento, tecnología, extensión agropecuaria, conectividad y servicios complementarios a la producción. Para fortalecer la asociatividad, la política de financiamiento y riesgos agropecuarios, en coherencia con lo definido en el Plan de Desarrollo, diseñará estrategias de articulación de instrumentos financieros, el desarrollo de capacidades financieras y el acompañamiento, y asesoría con instrumentos flexibles, y apoyo financiero a emprendimientos asociativos y asociaciones público-populares.

La política pretende aprovechas las ventajas de la asociatividad, en términos que la acción colectiva y la integración vertical y horizontal de las actividades productivas, facilitan a los productores acceder de forma más fácil a mercados de insumos, al financiamiento, a la tecnología, a los servicios técnicos. Este Pilar 3 de Fortalecimiento de la Asociatividad, busca otorgar mayores recursos de crédito para la Economía Popular, el financiamiento localizado para diferentes formas asociativas como cooperativas, grupos de productores, esquemas territoriales de asociación y el financiamiento de iniciativas público-asociativas en tierras objeto de Reforma Agraria.

2.4. Pilar 4: Democratización del acceso al financiamiento y crédito agropecuario

La democratización del crédito agropecuario significa la superación de las barreras de acceso al financiamiento por parte del pequeño productor, como mecanismo de lucha contra la pobreza (Congreso de la República, 2022). Implica el conocimiento de las condiciones de oferta del crédito, y el conocimiento de las condiciones de la demanda, de tal manera que se trata no sólo de la prestación eficiente del servicio financiero sino también de considerar el desconocimiento que tiene el productor de los factores de riesgo inmersos en la transacción que realiza. Por lo cual, es necesario el reconocimiento de la existencia de asimetrías en la información y fallas de mercado.

Frente a las fallas de mercado, Echavarría, Villamizar y Restrepo (2018) señalan que: “Las imperfecciones son aún más marcadas en el caso del crédito rural debido a la menor probabilidad de contar con un colateral, el menor desarrollo de las instituciones financieras y a la mayor covarianza entre las variables que afectan el riesgo. En el sector rural se presentan con mayor fuerza las asimetrías de información, la coexistencia de mercados formales e informales, la segmentación y la interrelación con otros mercados, como el de la tierra o el laboral (Hoff y Stiglitz, 1993). Los bancos privados tienen dificultades para estructurar productos rentables cuando se ofrecen a un conjunto de pequeños agricultores disímiles en sus actividades y dispersos geográficamente.” (Juan José Echavarría Soto, 2018) La democratización del acceso al crédito, supone la eliminación de mecanismos informales de financiamiento en modalidades como: los préstamos a cambio de trabajo, el “gota a gota” con tasas de interés del 200%. Implica la consideración de la geografía y las diferencias territoriales.

Este Pila de la política , tiene la finalidad de contribuir a superar las barreras que impone la pobreza para un mayor acceso del pequeño productor al financiamiento, abordando el reto de cumplir con el Mandato del Campesinado como sujeto de Especial Protección Constitucional, logrando que el aseguramiento esté dirigido

a cubrir el riesgo del productor en tiempo de crisis y mitigar los daños y pérdidas, e incrementando la cobertura del financiamiento agropecuario tanto en términos del número de beneficiarios como de territorios cubiertos.

3. Estrategia de implementación de la Política de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios

La estrategia para implementar la política comprende, además de mejorar los instrumentos de crédito y aseguramiento actuales, a través de su flexibilización y simplificación, el fortalecimiento de la GOBERNANZA del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en dos frentes: el primero logrando una mayor coordinación, articulación y liderazgo en el Grupo Bicentenario, entendiendo que el Grupo aborda el sector rural desde lo agropecuario y lo no agropecuario, y que la CNCA es la llamada a liderar los procesos de financiamiento en el área rural, visión amplia que consideramos acorde con nuestro compromiso de Desarrollo Rural en el país, y el segundo frente, alcanzando un mayor nivel de coordinación e integración con las demás entidades de gobierno con acción en las zonas rurales en el marco de la implementación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural SNRA.

Bibliografía

Comisión Nacional de Crédito Agropecuario CNCA. (2021). *Resolución No. 4 de 2021 "Por la cual se modifica y compila la reglamentación del destino del crédito agropecuario y rural, se definen sus beneficiarios, condiciones financieras y se adoptan otras disposiciones .*

Congreso de la República . (2022). *Ley 2186 de 2022. "Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios".*

Congreso de la República. (2022). *Gaceta del Congreso. Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley Número 14 de 2022, por medio del cual se fomenta la democratización del crédito al sector agropecuario. 2 CNA, DANE 2014 .*

Congreso de la República. (2023). *Ley 2292 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".*

Consejo Nacional de Política Económica y Social. Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Documento Conpes 4008. Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres: Hacia el desarrollo sostenible del país.*

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2014). *Censo Nacional Agropecuario.*

Departamento Nacional de Planeación DNP. (2014). *Misión para la Transformación del Campo. Sistema Nacional de Crédito Agropecuario Propuesta de Reforma.*

Fedesarrollo. (2017). *Acuerdo de Paz: Reforma Rural, Cultivos Ilícitos, Comunidades y Costo Fiscal.*

Gobierno de Colombia & FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.*

Juan José Echavarría Soto, M. V. (2018). *Superando barreras: el impacto del Crédito en el sector agrario en Colombia.*

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios. (2023). *Presentación: Instrumentos de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios 2023.*

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MAD. (2017). *Resolución 464 de 2017.*

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MAD. (2023). *Oficio al DNP. Núcleos Territoriales MADR.*

Mnisiterio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR. (2022). *Estrategia 360: Cobertura total de riesgos y FINANCIAMIENTO.*

Unión Europea, Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo, FAO, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2022). *Profundización del Crédito de Fomento Agropecuario y Rural para la mujer rural, el joven rural y los esquemas asociativos.*

ANEXO – FIGURA 1

