UNIÓN EUROPEA

AGENCIA ITALIANA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

El campo es de todos Minagricultura

PROFUNDIZACIÓN DEL CRÉDITO DE FOMENTO AGROPECUARIO Y RURAL PARA LA MUJER RURAL, EL JOVEN RURAL Y LOS ESQUEMAS ASOCIATIVOS

Propuesta en el marco de la Asistencia Técnica al apoyo presupuestario DRET II

UNIÓN EUROPEA

AGENCIA ITALIANA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

El campo es de todos | Minagricultura

PROFUNDIZACIÓN DEL CRÉDITO DE FOMENTO AGROPECUARIO Y RURAL PARA LA MUJER RURAL, EL JOVEN RURAL Y LOS ESQUEMAS ASOCIATIVOS

Elaborado para:

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR

Junio de 2022

Autores:

Ana María Yaruro Jaime

Diego Iván Bolívar Arias

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos al equipo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por sus aportes, especialmente a: Luis Felipe Duarte (Director de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios), Néstor Eduardo Velásquez (Coordinador Grupo de Financiamiento), Sandra Patricia Navarrete (Profesional del Grupo de Gestión Integral de Riesgos Agropecuarios), Viviana Villarraga Ortiz y Oscar Eduardo Reyes (Profesionales de la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios); Gina Paola Pérez Soto (Directora de Mujer Rural), Claudia Patricia Collazos, Juanita Mayorga Acosta y William Andrés Herrera (Profesionales de la Dirección de Mujer Rural).

También agradecemos al equipo del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario por la información suministrada y los comentarios realizados, especialmente a: Juan Carlos Restrepo (Gerente de Planeación), Mauricio Augusto Berrio (Director de Estadísticas), Julián García Cardona (Gerente de Investigaciones Económicas), Sedney Rolando Monroy (Director de Crédito e ICR) y Juan Pablo Espinosa (Profesional Senior Gerencia Investigaciones Económicas).

Alcance de la Asistencia Técnica

El diseño de estrategias de profundización del crédito para las mujeres rurales, jóvenes rurales y formas asociativas responde a la necesidad de buscar una política pública más eficiente para estas tres poblaciones. Si bien desde la creación del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA) se ha avanzado con la puesta en marcha de instrumentos específicos para estos tres tipos de beneficiarios, su representatividad dentro de las colocaciones del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) es baja y aún existen retos para cubrir de sus demandas de liquidez de sus proyectos productivos.

Considerando que las dinámicas de la economía de mercado generan preferencias o exclusión hacia los pequeños productores rurales, especialmente hacia las mujeres y los jóvenes rurales, se hace necesario la intervención del Estado con el fin de asegurar una distribución más equitativa del financiamiento y brindar especial protección a la producción de alimentos local.

En el caso de los mercados financieros, el crédito es concedido bajo la lógica de la rentabilidad ponderada por riesgo, determinante al momento de evaluar las solicitudes de los usuarios. Por otra parte, las economías de mercado funcionan adecuadamente cuando los agentes cuentan con información suficiente o completa en la toma de decisiones, entre otros supuestos y condicionamientos. Es por esto que Stiglitz (Markets, Market Failures, and Development, 1989, pág. 202) sustenta que las intervenciones gubernamentales deben buscar que los mercados sean más eficientes y reconocer cuáles son los límites de su intervención para corregir sus fallas.

El papel que desempeña el crédito agropecuario consiste en brindar la liquidez a los productores e integradores que lo requieran, suministrando el capital de trabajo en las actividades propias del negocio, principalmente en el segmento de pequeños productores el cual no es financieramente atractivo para los intermediarios financiera ni para otros agentes, por su baja capacidad de disponer de garantías, insuficiente grado de formalización y desconocimiento en la utilización de productos financieros (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Mediante esta asistencia técnica se generan insumos técnicos, operativos, financieros y legales para facilitar a órganos colegiados y entidades hacedoras de política el diseño de una estrategia integral para la profundización del crédito de fomento dirigido a la mujer rural, jóvenes rurales y esquemas asociativos, bajo la lógica de corrección de fallas de mercado para hacer más eficiente la utilización de recursos públicos al momento de sus intervenciones.

Tabla de contenido

1. Siglas, acrónimos y abreviaciones 1

2. Introducción 3

3. Antecedentes 2

3.1. Crédito de Fomento Agropecuario y Rural (CFAR) 3

3.2. Políticas transversales que fomentan la inclusión financiera rural 7

3.3. Antecedentes de inclusión financiera para la mujer rural 11

3.4. Antecedentes de inclusión financiera para los jóvenes rurales 16

3.5. Antecedentes de inclusión financiera para los esquemas asociativos 19

4. Diagnóstico 28

4.1. Contexto general 28

4.2. Diagnóstico financiamiento de la mujer rural 41

4.2.1. Situación de las mujeres rurales en Colombia 41

4.2.2. Inclusión financiera de la mujer 46

4.2.3. Acceso al crédito de la mujer dentro del SNCA 49

4.3. Diagnóstico financiamiento del joven rural 62

4.3.1. Situación de los jóvenes rurales en Colombia 62

4.3.2. Inclusión financiera de los jóvenes rurales en Colombia 66

4.3.3. Acceso al crédito de los jóvenes dentro del SNCA 67

4.3.3.1. Información del subtipo de productor joven rural 68

4.3.3.2. Operaciones con FAG para personas entre 18 y 28 años 73

4.4. Diagnóstico financiamiento de los esquemas asociativos 78

4.4.1. La asociatividad en Colombia 78

4.4.2. Acceso al crédito de los esquemas asociativos dentro del SNCA 85

5. Lineamientos y recomendaciones de política 93

5.1. Lineamiento 1: Actualizar la normatividad del SNCA para que sea más acorde al contexto actual 94

5.2. Lineamiento 2: Fortalecer la articulación de la política de CFAR con otras políticas y programas del orden nacional y territorial 97

5.3. Lineamiento 3: Ampliar la información de los beneficiarios vigentes y potenciales del CFAR para fortalecer la construcción de política pública y fortalecer su evaluación 100

5.4. Lineamiento 4: Incentivar a las instituciones financieras, especialmente a las privadas, a fortalecer su oferta para los productores agropecuarios y rurales 110

5.5. Lineamiento 5: Aunar esfuerzos para incrementar el presupuesto disponible para los grupos más vulnerables, con el fin de reducir las brechas que enfrentan para acceder a los instrumentos del SNCA 116

6. Referencias bibliográficas y fuentes de consulta 120

Índice de gráficos, tablas, mapas e ilustraciones

Índice de gráficos

Gráfico 1. Histórico de nuevos CFAR por tipo de productor 30
Gráfico 2. CFAR promedio por tipo de productor (Operaciones nuevas) 30
Gráfico 3. Normalizaciones por tipo de productor 31
Gráfico 4. Microcrédito por tipo de productor 31
Gráfico 5. Índices de profundización financiera 32
Gráfico 6. Incidencia de la pobreza monetaria por sexo y nivel de ruralidad 41
Gráfico 7. Tasa de ocupación por sexo y nivel de ruralidad 42
Gráfico 8. Población sin ingresos propios por sexo 43
Gráfico 9. Distribución del trabajo remunerado y no remunerado de los pobladores rurales 43
Gráfico 10. Tasa de desempleo por sexo y nivel de ruralidad 44
Gráfico 11. Género del representante legal de las Pyme - Segundo semestre 2020 45
Gráfico 12. Indicador de acceso por sexo 46
Gráfico 13. Indicador de uso por sexo 46
Gráfico 14. Indicador de acceso y uso de las mujeres por grupo etario 2020 47
Gráfico 15. Distribución de los créditos reportadas a la Superfinanciera 48
Gráfico 16. Distribución del crédito Finagro por sexo 49
Gráfico 17. Distribución de los nuevos créditos Finagro de mujeres según fuente de colocación 50
Gráfico 18. Distribución del CFAR de mujeres por tipo de productor 51
Gráfico 19. Crédito promedio de mujeres según tipo de productor 51
Gráfico 20. Distribución del CFAR de mujeres por línea 55
Gráfico 21. Distribución de los créditos Finagro a mujeres por subsector en 2021 56
Gráfico 22. Distribución de las garantías otorgadas por sexo 59
Gráfico 23. Garantías pagadas vs. vigentes por sexo 61
Gráfico 24. Tasa de envejecimiento en los hogares cafeteros por municipio 63
Gráfico 25. Porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan 64
Gráfico 26. Cobertura neta en educación total – año 2020 64
Gráfico 27. Tasa de desempleo nacional juvenil (Promedios anuales) 65
Gráfico 28. Indicador de acceso de las personas entre 18 y 25 años 66
Gráfico 29. Acceso a crédito por grupo etario 67
Gráfico 30. Créditos registrados dentro del subtipo jóvenes rurales 68
Gráfico 31. Créditos registrados dentro del subtipo jóvenes rurales 68
Gráfico 32. Distribución de los créditos a jóvenes por línea 69
Gráfico 33. Distribución de los créditos Finagro a jóvenes rurales por subsector en 2021 70
Gráfico 34. Distribución de los créditos al subtipo de jóvenes rurales con y sin FAG 72
Gráfico 35. Créditos con FAG para jóvenes rurales 73
Gráfico 36. Crédito promedio de los jóvenes y los pequeños productores 73
Gráfico 37. Distribución de los créditos a jóvenes por línea 74
Gráfico 38. Distribución sectorial de los créditos para inversión de los jóvenes en 2021 74
Gráfico 39. Distribución sectorial de los créditos para capital de trabajo de los jóvenes en 2021 75
Gráfico 40. Distribución de los créditos a jóvenes rurales con y sin FAG 77
Gráfico 41. Distribución de las UPA asociadas según tamaño de la tierra 82
Gráfico 42. Crecimiento del número de asociaciones agropecuarias y campesinas en Colombia 82
Gráfico 43. Inscripciones y cancelaciones de asociaciones agropecuarias y campesinas en Colombia 1996-2017 83
Gráfico 44. Número de asociaciones agropecuarias y campesinas en Colombia 2018-2021 83
Gráfico 45. No. operaciones vs. beneficiarios en el crédito asociativo 85

Gráfico 46. Distribución del crédito asociativo Finagro por tipo de esquema 86
Gráfico 47. Participación de las normalizaciones en el CFAR asociativo Finagro 86
Gráfico 48. Crédito promedio Finagro de las asociaciones por tipo de esquema 86
Gráfico 49. Distribución de los nuevos CFAR asociativos Finagro según fuente de colocación 87
Gráfico 50. Distribución del CFAR de esquemas asociativos por línea 87
Gráfico 51. Distribución de los créditos Finagro en esquemas asociativos por subsector en 2021 88
Gráfico 52. Antigüedad de las asociaciones que han accedido a CFAR por año de colocación 91
Gráfico 53. Rendimientos (ton/ha) de acuerdo con el uso de factores productivos en la UPA (Caso: Arroz) 106

Índice de tablas

Tabla 1. Marco normativo para el estudio de la población objetivo 2
Tabla 2. Nueva clasificación beneficiarios SNCA 9
Tabla 3. Definiciones de joven rural por la CNCA entre 2016 y 2021 16
Tabla 4. Definiciones del esquema de integración en el CFAR 23
Tabla 5. Definición de asociación, agremiación, cooperativa y ONG en el CFAR 24
Tabla 6. Definición de los beneficiarios del PEFDA para fomentar la asociatividad y el encadenamiento en el CFAR 24
Tabla 7. Definición de los beneficiarios del CFAR – Esquemas asociativos y de integración 25
Tabla 8. Indicadores de inclusión financiera por tipo de ruralidad, sexo y grupo etario 29
Tabla 9. Saldos de cartera del sistema financiero y CFAR en 2021 según categorización de los municipios 32
Tabla 10. Funciones implementadas por la CNCA 33
Tabla 11. Estado de la implementación del Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria 35
Tabla 12. Estado de la implementación de las estrategias relacionadas con inclusión financiera de la Política Pública para la Asociatividad Rural Productiva 39
Tabla 13. Indicadores de inclusión financiera de mujeres por grupo etario 47
Tabla 14. Participación de los nuevos beneficiarios sobre el total de beneficiarios por sexo 49
Tabla 15. Participación de los desembolsos de las mujeres agropecuarias según fuente de colocación 50
Tabla 16. Participación de los desembolsos de las mujeres agropecuarias según Intermediario Financiero 52
Tabla 17. Colocaciones del BAC en el segmento de mujeres 52
Tabla 18. Colocaciones de microcrédito de mujeres según tipo de Intermediario Financiero 53
Tabla 19. Colocaciones en el subtipo Mujer Rural según tipo de Intermediario Financiero 53
Tabla 20. Colocaciones del FMR para mujeres según tipo de Intermediario Financiero 53
Tabla 21. Plazos de las colocaciones del FMR para mujeres 54
Tabla 22. Colocaciones del FMR para mujeres por departamento 54
Tabla 23. Distribución de las operaciones Finagro para mujeres por línea y actividad en 2021 55
Tabla 24. Distribución del monto colocado por línea y actividad y sexo en 2021 56
Tabla 25. No. operaciones de CFAR y LEC para mujeres por tipo de productora 57
Tabla 26. Distribución de las LEC de Emprendimiento dirigidas a mujeres en 2021 57
Tabla 27. Distribución de las LEC de Equidad dirigidas a mujeres en 2021 57
Tabla 28. No. operaciones de CFAR de mujeres con FAG por tipo de productora 60
Tabla 29. No. operaciones de LEC de mujeres con FAG por tipo de productora e Intermediario Financiero 60
Tabla 30. Nivel de escolaridad más alto alcanzado según zona, sexo y etnia 65
Tabla 31. Razones de migración a la zona urbana 66
Tabla 32. Distribución de las operaciones Finagro para jóvenes rurales por línea y actividad en 2021 69
Tabla 33. Distribución del monto colocado a jóvenes rurales por línea y actividad en 2021 70
Tabla 34. Créditos del subtipo joven rural con subsidio a la tasa de interés 71
Tabla 35. Créditos de joven rural con subsidio a la tasa de interés 75

Tabla 36. Tipologías de acción colectiva 78
Tabla 37. UPA que reportaron algún tipo de asociación 80
Tabla 38. Participación de los desembolsos de los esquemas asociativos según Intermediario Financiero ... 87
Tabla 39. Distribución de CAFR a esquemas asociativos por línea y actividad en 2021 88
Tabla 40. Créditos de esquemas asociativos con subsidio a la tasa de interés 88
Tabla 41. Créditos de esquemas asociativos y de integración con FAG 89
Tabla 42. Garantías pagadas vs. vigentes para los esquemas asociativos 89
Tabla 43. Estado de las asociaciones que accedieron a CFAR entre 2017 y 2021 89
Tabla 44. Clasificación de las asociaciones que accedieron a CFAR por tipo de sociedad 90
Tabla 45. Sexo de los representantes legales de las asociaciones que accedieron a CFAR 91
Tabla 46. Actividad económica principal de las asociaciones que accedieron a CFAR a partir del CIIU 92
Tabla 47. Propuesta de esquema del SNCA 95
Tabla 48. Actual conformación de la CNCA 96
Tabla 49. Tamaño de muestra sugerido para la ejecución de la Encuesta sobre la Situación de las Mujeres Rurales 105
Tabla 50. Costo de la ejecución de la encuesta sobre la situación de las mujeres rurales 106
Tabla 51. Condiciones financieras de la línea mujer rural frente a la de la pequeña productora 111
Tabla 52. Condiciones financieras de la línea joven rural frente a la del pequeño productor 112

Índice de mapas e ilustraciones

Mapa 1. Distribución de las operaciones de CFAR de mujeres por municipio 58
Mapa 2. Distribución del monto desembolsado de CFAR de mujeres por municipio 59
Mapa 3. Población joven rural por departamento en 2021 63
Mapa 4. Distribución de las operaciones del subtipo jóvenes rurales por municipio 71
Mapa 5. Distribución de las operaciones de jóvenes por municipio 76
Mapa 6. Distribución de las operaciones de jóvenes por municipio 76
Mapa 7. No. de UPA asociadas y su participación 80
Mapa 8. No. de UPA asociadas según tipo de asociación 81
Mapa 9. Distribución de las asociaciones agropecuarias y campesinas en Colombia en 2021 84

Ilustración 1. Esquema de uso de información para la elaboración de diagnósticos de jóvenes rurales 101
Ilustración 2. Esquema de triangulación para complementar la información de la bodega de datos de Finagro 102
Ilustración 3. Interoperabilidad de la información asistencia técnica – extensión agropecuaria con Finagro 107
Ilustración 4. Esquema de levantamiento de información desde el FUCI con enfoque de evaluación 108
Ilustración 5. Propuesta de proceso para consultar las Alianzas Productivas fortalecidas 114
Ilustración 6. Propuesta de definición de esquemas asociativos 115

1. Siglas, acrónimos y abreviaciones

ACFC	Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AICS	Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo
b	Billones
BAC	Banco Agrario de Colombia
BdO	Banca de las Oportunidades
BMC	Bolsa Mercantil de Colombia
CFAR	Crédito de Fomento Agropecuario y Rural
CIIEEF	Comisión Intersectorial para la Inclusión y Educación Económica y Financiera
CIIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Actividades Económicas
CNA	Censo Nacional Agropecuario
CNCA	Comisión Nacional de Crédito Agropecuario
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECFC	Economía Campesina, Familiar y Comunitaria
EEF	Educación Económica y Financiera
ENA	Encuesta Nacional Agropecuaria
EOSF	Estatuto Orgánico del Sistema Financiero
FAG	Fondo Agropecuario de Garantías
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FMR	Fondo de Microfinanzas Rurales
ICR	Certificado de Incentivo a la Capitalización Rural
IF	Intermediario Financiero
IPC	Índice de Precios al Consumidor
LEC	Línea Especial de Crédito / Líneas Especiales de Crédito
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Mipyme	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

mm	Miles de millones
MTC	Misión para la Transformación del Campo
MTNAR	Mesa Técnica Nacional de Asociatividad Rural
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAGRA	Plan Anual de Gestión de Riesgos Agropecuarios
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDRPDA	Población calificada como Desplazada o Reinsertada, o vinculados a los Programas de Desarrollo Alternativo
PEFDA	Programas Especiales de Fomento y Desarrollo Agropecuario
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PIC	Plan Indicativo de Crédito
PLANFES	Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural
PND	Plan Nacional de Desarrollo
pp	Punto porcentual
RIF	Reporte de Inclusión Financiera
RUES	Registro Único Empresarial
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SMMLV	Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes
SNCA	Sistema Nacional de Crédito Agropecuario
SNIA	Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria
Superfinanciera	Superintendencia Financiera de Colombia
Supersociedades	Superintendencia de Sociedades
Supersolidaria	Superintendencia de Economía Solidaria
TDA	Títulos de Desarrollo Agropecuario
UAEOS	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias
UE	Unión Europea
UPA	Unidad Productiva Agropecuaria

2. Introducción

La construcción de esta propuesta es producto de la iniciativa de cooperación entre la Unión Europea (UE), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo (AICS) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), con el objetivo de generar de insumos técnicos, operativos, financieros y legales que faciliten al MADR la formulación de la política de financiamiento y orienten a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) en la adopción de decisiones relacionadas con la profundización del crédito de fomento agropecuario y rural.

El capítulo de antecedentes se divide en cinco secciones, construida a partir de la revisión de normas generales y específicas para el sector (Constitución Política de Colombia, la legislación vigente, Decretos y Resoluciones del Gobierno Nacional) así como otras Políticas Públicas diseñados desde el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA). La primera sección relata de forma general los antecedentes del crédito de fomento agropecuario, la segunda sección contiene otros antecedentes transversales sobre asuntos relacionados con la inclusión financiera, la tercera sección de antecedentes se enfoca en lo relacionado con la inclusión financiera de las mujeres rurales, la cuarta sección de antecedentes describe los antecedentes relacionados con la inclusión financiera de los jóvenes rurales y la quinta sección de antecedentes lo relacionado con los esquemas asociativos.

El diagnóstico se desarrolla con las mismas temáticas descritas en los antecedentes. Por esta razón inicia con un contexto general de la inclusión financiera rural y del Crédito de Fomento Agropecuario y Rural (CFAR), posteriormente se construye el diagnóstico del financiamiento de las mujeres rurales, jóvenes rurales y esquemas asociativos y de integración. En cada una de estas secciones se compone de la situación de cada una de estas poblaciones y las estadísticas de financiamiento.

La elaboración de las recomendaciones y lineamientos de política desarrollados en el capítulo 5 se derivan del análisis de los antecedentes de política y normativos presentados en el capítulo 3 y del diagnóstico desarrollado en el capítulo 4. También se contemplan recomendaciones para mejorar la recolección de información complementaria, con el fin de realimentar esta asistencia técnica en futuras cooperaciones o evaluaciones de la política de financiamiento agropecuario y rural.

3. Antecedentes

En las dos últimas décadas, la inclusión financiera ha sido un objetivo prioritario del gobierno colombiano en tanto les permite a las personas suavizar el ingreso mediante el ahorro y crédito, agotar o acumular activos financieros, reducir la volatilidad del consumo, apalanca las iniciativas productivas y promueve el crecimiento real (Morduch, 1995; Cano, Esguerra, García, Rueda, & Velasco, 2014). El Estado Colombiano ha establecido una institucionalidad que implementa diversas políticas y programas para la inclusión financiera, especialmente para los grupos más vulnerables como las mujeres y los jóvenes rurales, ya que esto facilita la transmisión de la política monetaria, fomenta el crecimiento económico, aumenta la eficiencia en la asignación de recursos, reduce la desigualdad y combate las economías ilegales.

Este capítulo presenta el ordenamiento jurídico de los últimos 35 años para la inclusión financiera de las mujeres y jóvenes rurales, así como de las asociaciones. En las **secciones 3.1.** y **3.2.** se exponen los antecedentes para el financiamiento agropecuario y rural, así como otras normas transversales. De forma puntual, en las **secciones 3.3.**, **3.4.** y **3.5.** se indican las normas, políticas y programas específicos para las poblaciones objeto de estudio. Un resumen del marco normativo que se describe a lo largo del **Capítulo 3** se muestra en la **Tabla 1**.

Tabla 1. Marco normativo para el estudio de la población objetivo

Población	Políticas especiales	CFAR	Transversales
Mujer rural	- *CONPES* 2109 de 1984 - 2726 de 1994 - 3003 de 1998 - 161 de 2013 - *Leyes* 731 de 2002 – 1955 de 2019 – 2125 de 2021 – 2186 de 2022 - *Decreto* 2396 de 2015 - *Resolución MADR* 209 de 2020 - *Resoluciones CNCA* 1 de 2002 – 4 de 2017 – 4, 11 y 14 de 2021	- Constitución política de Colombia (Art. 66) - *Leyes* 16 d 1990 1731 de 2014 1955 de 2019 2157 de 2021 2186 de 2022 - *Decretos* 1778 de 1990 2371 de 2015 (Fuerza Ley) - *Resoluciones MADR* 300 de 2014 464 de 2017 209 de 2020 - *Resoluciones CNCA* 1, 2, 7, 10, 11 y 13 de 2021	- *CONPES* 3424 de 2006 4005 de 2020 - *Leyes* 1151 de 2007 1328 de 2009 1450 de 2011 1676 de 2013 1955 de 2019 - *Decretos* 3078 de 2006 2555 de 2010 466 de 2016 2111 de 2019 1517 de 2021
Joven rural	- CONPES 4040 de 2021 - Leyes 1151 de 2007 – 2039 de 2020 – 2157 de 2021 - *Resolución MADR* 209 de 2020 - *Resoluciones CNCA* 4 de 2015 - 1 de 2016 - 4, 5 y 14 de 2021		
Esquemas asociativos	- *CONPES* 2383 de 1995 - 3639 de 2010 - 4051 de 2021 - *Leyes* 101 de 1993 - 454 de 1998 - 1955 de 2019 2069 de 2020 - 2186 de 2022 - *Decreto* 1985 de 2013 - *Resoluciones MADR* 209 de 2020 - 161 de 2021 - *Resolución MinTrabajo* 2590 de 2020 - *Resoluciones CNCA* 6 de 1994 - 2 y 5 de 2000 - 12 y 9 de 2001 - 3 de 2005 11 de 2011 - 3 y 11 de 2012 - 1 de 2016 - 4 de 2021		

Fuente: Elaboración AICS, a partir de www.secretariasenado.gov.co y referencias normativas (Finagro, 2021)

3.1. Crédito de Fomento Agropecuario y Rural (CFAR)

En Colombia, la importancia del sector agropecuario y de la financiación de sus actividades se reconoce desde la Constitución Política que, en su Artículo 65, indica que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, a través del desarrollo integral de las actividades agropecuarias. De forma complementaria, el Artículo 66 establece que las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

La Ley 16 de 1990[1] es el principal referente, en la medida en que constituye el SNCA con el objetivo de formular la política de crédito para el sector agropecuario y la coordinación y racionalización del uso de sus recursos. En dicha Ley se establece que el CARF se puede otorgar a personas naturales o jurídicas para que sea utilizado en la producción y/o comercialización de bienes originados directamente o en forma conexa o complementaria, en la explotación de actividades agropecuarias[2], mediante la financiación del capital de trabajo o inversiones nuevas (o sus ensanches).

La Ley 16 de 1990 también crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) como una entidad financiera de segundo piso constituida como una sociedad de economía mixta vinculada al MADR, con patrimonio propio y autonomía administrativa, la cual tiene por objeto financiar las actividades descritas con anterioridad a través del redescuento[3]. Al momento de su reglamentación a través del Decreto 1778 de 1990, esta entidad sustituyó el fondo financiero agropecuario que funcionaba en el Banco de la República.

El Fondo de Garantías que había sido creado mediante el Artículo 6 de la Ley 21 de 1985 fue recogido por el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), también creado por la Ley 16 de 1990, con el objeto de respaldar los créditos otorgados dentro del SNCA a los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias[4] que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros. El legislador también determinó que este fondo fuese administrado por Finagro, teniendo en cuenta la coherencia entre su objeto y el funcionamiento que se había adoptado a partir de las Leyes 5 de 1973[5] y 21 de 1985.

---

[1] Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), y se dictan otras disposiciones.

[2] Por simplicidad, agruparemos en el concepto "actividades agropecuarias" aquellas agrícolas, acuícolas, pecuarias, piscícolas, apícolas, avícolas, forestales, afines o similares.

[3] Además del redescuento, también se permite registrar operaciones como cartera sustitutiva o agropecuaria de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendencia de la Economía Solidaria, Cooperativas Especializadas y Cooperativas Financieras.

[4] Mediante el Artículo 10 de la Ley 69 de 1993, el Artículo 74 de la Ley 663 de 2000 y el Artículo 6 de la Ley 1731 de 2014, se amplió el alcance del FAG para otorgar garantías a los medianos y grandes productores.

[5] Mediante la cual se dieron instrucciones al Banco de la República para que constituya el Fondo Financiero Agropecuario.

Adicional a la línea de crédito de fomento atada a un proyecto agropecuario, en el año 2012 la CNCA expidió la Resolución 7[6], mediante la cual autoriza a Finagro para implementar una línea de redescuento de microcréditos agropecuarios y rurales, dirigida a las instituciones financieras vigiladas por la Superfinanciera y que cuenten con una tecnología microfinanciera o microcrediticia. De esta forma, se permitió atender las necesidades de capital de trabajo de personas naturales o jurídicas que califiquen como pequeños productores, en los términos del Decreto 312 de 1991 modificado por el Decreto 780 de 2011 o demás que lo modifiquen, o como microempresarios rurales.

De igual manera, la CNCA expidió la Resolución No. 2 de 2014, por medio de la cual eliminó el límite del cupo global para las operaciones de microcrédito, permitió el otorgamiento de garantías del FAG y autorizó la colocación de recursos propios de los intermediarios financieros para el fondeo de esta línea. Posteriormente, emitió la Resolución No. 12 de 2015, que incluyó dentro de los costos financiables las primas de los microseguros voluntarios asociados a los microcréditos y reestableció el límite a las operaciones de redescuento que podrá celebrar FINGARO para el desarrollo de esta línea. Finalmente, la CNCA amplió el plazo de los microcréditos autorizados de 24 a 36 meses.

Por otro lado, a través de la Ley 1731 de 2014[7] se creó el Fondo de Microfinanzas Rurales (FMR) con el objeto de financiar, apoyar y desarrollar las microfinanzas rurales en el país. Este fondo puede ser capitalizado con los recursos provenientes de la recuperación de cartera de los convenios de microcrédito del MADR financiados a través de esquemas de banca multilateral y programas con origen en el Presupuesto General de la Nación (PGN). Esta Ley también establece que será administrado por Finagro. Vale la pena aclarar que el instrumento de microcrédito para la agricultura familiar fue creado por la Resolución 300 de 2014[8] del MADR, con el objeto de financiar y cofinanciar proyectos de productividad, competitividad, almacenamiento y comercialización.

A partir de la Ley 16 de 1990, modificada por el Decreto Ley 2371 de 2015[9], la administración del SNCA está a cargo de la CNCA, quien es la entidad encargada de determinar las condiciones de los instrumentos del SNCA dependiendo del tipo de productor agropecuario. Así, las decisiones de la CNCA sobre las tasas de interés de las líneas de créditos, las condiciones de las garantías del FAG, y los porcentajes del Incentivo al Seguro Agropecuario (ISA) y del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), de manera diferenciada por tipo productor, asimismo está encargada del direccionamiento del FMR. De igual manera, estipula que la programación del crédito se realizará a partir de las directrices que determinen el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) o el MADR.

El *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* celebrado en 2016 estableció cuatro estrategias en materia de subsidios, generación de

[6] Por la cual se autoriza a Finagro a establecer líneas de redescuento de microcréditos agropecuario y rurales, y se dictan otras disposiciones. Normas que le anteceden: Resoluciones 6 de 2002, 9 de 2004, 15 de 2009 y 2 de 2010.

[7] Mediante la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario y se crean otras disposiciones.

[8] Por medio del cual se establecen las condiciones de aplicación del instrumento de microcrédito para la Agricultura Familiar.

[9] Por el cual se crean y modifican unas funciones de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y se modifica el objeto y las competencias de Finagro.

ingresos y crédito (Numeral 1.3.3.3. del acuerdo). En primer lugar, estipuló la promoción de fondos agropecuarios rotatorios de las asociaciones de pequeños productores y productoras con menores ingresos. En segundo lugar, la adopción de un sistema de garantías que facilite el acceso de la Agricultura Campesina, familiar y Comunitaria (ACFC) al crédito agropecuario. En tercer lugar, la provisión de líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas para la ACFC, y actividades complementarias; con subsidios progresivos para los medianos productores y productoras con menores ingresos, orientados a apoyar el derecho a la alimentación, la reconversión productiva y la generación de valor agregado. En cuarto lugar, informar ampliamente y acompañar prioritariamente a los pequeños productores y productoras rurales en el uso de los mecanismos de normalización de cartera, que les permita retomar la producción de la ACFC en sus predios para proteger su subsistencia.

Como medidas de implementación del Acuerdo Final de Paz, la Resolución 464 de 2017[10] del MADR estableció como estrategia el fomento y fortalecimiento de los servicios financieros rurales para el apoyo y fortalecimiento de los procesos de producción, transformación y comercialización de los productos agropecuarios provenientes de la ACFC, en particular los servicios financieros y aquellos de finanzas solidarias. De forma complementaria, en 2020 el MADR expidió la Resolución 209[11] en donde se adopta un plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la ACFC. Ese documento contiene los lineamientos y estrategias para mejorar el acceso y el uso de mecanismos de financiación y gestión del riesgo, para el desarrollo y sostenibilidad de los emprendimientos rurales.

La Ley 1955 de 2019[12] establece en su artículo 63 que Finagro puede transferir hasta en un 20% de su patrimonio técnico al FMR, conforme las directrices de su junta directiva. Asimismo, se autoriza a la entidad a realizar operaciones de redescuento con entidades microfinancieras no vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia (Superfinanciera), conforme los límites establecidos para las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria (Supersolidaria) y a las operaciones que reglamente la CNCA para estos fines. La autorización de cupos a cada entidad quedó a cargo de la junta directiva de FINAGRO conforme los estudios de riesgos.

Por otra parte, las Bases PND 2018-2022 *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* relaciona una serie de estrategias para fomentar el crédito tales como: i) Promover la inclusión financiera de los pequeños productores y aquellos de la ACFC a través del FAG, ii) Orientar el ICR y las LEC hacia la productividad y la agregación de valor, iii) Estudiar la creación de un Sistema Móvil de Garantías[13],

[10] Por el cual se adoptan los Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y se dictan otras disposiciones, en donde se instruye a la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios del MADR para liderar la estrategia de *Servicios financieros rurales*.

[11] Por la cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3. del Acuerdo Final de Paz.

[12] Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022.

[13] Esquemas en los que existe una certificación que permita al deudor incrementar o recuperar la capacidad de endeudamiento, mientras cancela sus obligaciones crediticias. Esta certificación surte los efectos propios de una garantía real, siendo aceptada por cualquier intermediario financiero.

con el objeto de dinamizar el crédito agropecuario dentro del SNCA, iv) Ampliar el alcance del control de inversiones reglamentado por la CNCA para que capture información que sirva de insumo a las evaluaciones de política.

En consideración de esta última estrategia y según lo dispuesto en el Decreto Ley 2371 de 2015 (Artículo 2, literal d [14]), la CNCA modificó su normativa respecto al control de gastos e inversiones mediante la Resolución 10 de 2021[15]. Para esto, la CNCA instruyó a Finagro para que adopte un Formato Único para la transferencia de información del Control de Inversiones (FUCI) para que sea diligenciado por parte de los intermediarios financieros de forma estandarizada. Asimismo, se le delegó a Finagro el rol de definir la muestra a evaluar por cada intermediario financiero, con el fin de que sea representativa y permita hacer inferencia de los resultados del CFA. Este procedimiento será implementado a partir de enero de 2023.

Adicionalmente, la Ley 2157 de 2021[16] (Parágrafo 3 del Artículo 9) sobre el derecho al habeas data, estableció que se borrarán los reportes negativos en centrales de riesgo de los pequeños productores del sector agropecuario, las víctimas del conflicto armado y los jóvenes y mujeres rurales que tengan cualquier tipo de crédito agropecuario con Finagro, que extingan sus obligaciones objeto de reporte hasta octubre de 2022. Aunque el objetivo es facilitar su acceso ya que uno de los requisitos habituales de las instituciones financieras es no tener reportes negativos, esto puede generar restricciones de crédito a nivel del sector, en tanto la falta de información dificultan las mediciones de riesgo del sector financiero y disminuye su apetito de riesgo para el sector agropecuario.

Con el objeto de incrementar el financiamiento de pequeños y medianos productores agropecuarios dentro del SNCA, se expidió la Ley 2186 de 2022[17], que establece que la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) será como mínimo de un 50% para pequeños y medianos productores. Este mecanismo debe ser implementado antes del 5 de enero de 2024 una vez el Banco de la República reglamente la medida. Por otra parte, la Ley habilita a respaldar los créditos agropecuarios con garantías nacionales o nacionales complementarias hasta en un 90% a pequeños productores y 80% para medianos productores.

Finalmente, La Resolución 1 de 2022 de la CNCA[18], eliminó el límite existente sobre el monto máximo de los créditos que tienen como beneficiarios a los pequeños productores (incluyendo a mujer rural, jóvenes rurales y comunidades negras, entre otros grupos y subtipos de productor).

[14] En donde se establece que es función de la CNCA dictar los reglamentos para el control de los gastos o inversiones que se hagan con el producto de los créditos.
[15] Por la cual se reglamenta el control de los gastos o inversiones del destino del crédito agropecuario y rural.
[16] Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del Habeas Data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.
[17] Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios.
[18] Por la cual se modifica el Artículo 8º de la Resolución 4 de 2021 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario 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.

3.2. Políticas transversales que fomentan la inclusión financiera rural

Desde el gobierno colombiano se han impulsado diversas medidas para promover la inclusión financiera. Mediante el CONPES 3424 de 2006 se creó una política transversal de inclusión financiera y el programa de Banca de las Oportunidades (BdO), con el fin de promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social.

La implementación de esta política se materializó en parte con el Decreto 3078 de 2006[19] modificado por el Artículo 9 del Decreto 1517 de 2021 e incorporado en el Decreto 2555 de 2010[20], en donde se estableció que el objeto del programa de inversión consiste en la *"promoción del acceso al crédito y los demás servicios financieros a las familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores; así como, impulsar la articulación, ejecución y seguimiento de las políticas de inclusión y educación económica y financiera que fije el Gobierno Nacional dirigidas a la comunidad educativa y público en general".*

Hay que tener en cuenta que la Ley 1151 de 2007[21] estableció que la BdO es una política de largo plazo dirigida a crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso de la población excluida del sistema financiero formal y promover la utilización de servicios financieros integrales, buscando atender prioritariamente a los grupos de población conformados por las familias de menores ingresos, la población vulnerable, las pequeñas y medianas empresas y los emprendedores que no están adecuadamente atendidos. Mediante esta Ley también se propuso que los recursos de la BdO se orientarán, entre otros, hacia la financiación de proyectos productivos de la población desplazada que cuenten con el acompañamiento y asesoría del SENA, y financiación de proyectos productivos que resulten como fruto de todos los procesos de reinserción de grupos al margen de la ley y campesinos damnificados por las fumigaciones y corte manual de cultivos ilícitos.

Otro intento para promover la educación financiera de los consumidores financieros se formuló en la Ley 1328 de 2009[22], mediante la cual se establece que las entidades vigiladas, las asociaciones gremiales, las asociaciones de consumidores, las instituciones públicas que realizan la intervención y supervisión en el sector financiero, procurarán una adecuada educación de los consumidores financieros respecto de los productos y servicios financieros que ofrecen las entidades vigiladas. Para este fin se crea un Sistema de Atención al Consumidor Financiero, con el cual se procura la educación financiera de los clientes respecto de las diferentes operaciones y servicios de las entidades vigiladas, así como respecto de los diferentes mecanismos establecidos para la protección de sus derechos. Finalmente, esta norma establece el contenido mínimo de la información al consumidor financiero[23], con el fin de propender por la transparencia de la información suministrada por las entidades vigiladas e información que suministre la Superintendencia

[19] Por el cual se crea el programa de Inversión Banca de las Oportunidades.

[20] Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.

[21] Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos.

[22] Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.

[23] Definido en el Artículo 2 de la Ley como cliente, usuario o cliente potencial de las entidades vigiladas.

Financiera de Colombia (Superfinanciera), así como la prohibición de prácticas abusivas y las instancias para la defensoría del consumidor financiero, entre otros aspectos.

Nuevos retos fueron implementados con la Ley 1450 de 2011[24] mediante la cual se impulsaron medidas para mantener la oferta financiera formal en lugares apartados del país, así como para diseñar productos pertinentes para los diferentes segmentos de población. A su vez, adoptó una meta específica en materia de inclusión financiera de la población pasando de 57% a 68%. Dentro de la vigencia del gobierno, fue expedida la Ley 1676 de 2013[25] con el propósito de incrementar el acceso al crédito mediante la ampliación de bienes, derechos o acciones que pueden ser objeto de garantía mobiliaria simplificando su constitución, oponibilidad, prelación y ejecución.

Adicionalmente, se destaca la creación de la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera[26] (Decreto 457 de 2014 *Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera, se crea una Comisión Intersectorial y se dictan otras disposiciones*) y de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera[27] (Decreto 2338 de 2015), la definición del crédito de consumo de bajo monto (Decreto 2555 de 2010 modificado por los Decretos 2654 de 2014[28] y 222 de 2020[29]), la autorización de corresponsales para aseguradoras (Decreto 34 de 2015), la creación y reglamentación de las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos (Ley 1735 de 2014 y Decreto 1491 de 2015), y la inclusión de las garantías mobiliarias como garantías admisibles (Decreto 466 de 2016).

En línea con lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, aprobado mediante la Ley 1955 de 2019 establece metas importantes en materia de inclusión financiera. Por una parte, se propuso que al finalizar el 2022 más del 85% de la población colombiana debería contar con al menos un producto financiero formal. A su vez, se planteó que al finalizar el 2022 más del 68% de los adultos que habitan en los territorios rurales y rurales dispersos deberían contar con al menos un producto de depósito o crédito. En cuanto al crédito de fomento agropecuario y rural, identificó que el *crédito rural no agropecuario* tiene un gran potencial de crecimiento, por lo que se propuso pasar de 1.009 operaciones a 1.771 al cerrar el 2022. Para estos fines, se modificó la Ley 16 de 1990 autorizando a Finagro para que pudiera capitalizar el FMR y realizar operaciones de redescuento con entidades microfinancieras no vigiladas por la Superfinanciera.

Teniendo en cuenta que se identificó una insuficiente pertinencia de los productos y servicios financieros, bajo acceso a financiamiento, alta informalidad del crédito, baja apropiación de la educación económica y financiera y barreras en el diseño institucional que dificultan la gobernanza, el CONPES aprobó la Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera (CONPES 4005 de 2020), con el propósito de integrar los servicios financieros a las actividades cotidianas de

[24] Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Prosperidad para Todos.

[25] Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias.

[26] Órgano creado para la coordinación y orientación superior del Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera.

[27] Instancia creada para la coordinación y orientación superior de las acciones para permitir a la población el acceso y uso de los productos y servicios financieros con el fin de contribuir al crecimiento económico del país.

[28] Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con el crédito de consumo de bajo monto

[29] Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con los corresponsales, las cuentas de ahorro electrónicas, los depósitos electrónicos, el crédito de bajo monto y se dictan otras disposiciones.

los ciudadanos y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPymes) para contribuir al crecimiento e inclusión financiera del país. En el caso particular de la inclusión financiera rural se establece que el FAG debe garantizar operaciones de leasing y diversificar sus operaciones para incentivar la utilización de los intermediarios financieros privados. Por otra parte, se planteó realizar un ejercicio de identificación de las principales barreras para el uso del redescuento por parte de los intermediarios de microcrédito, así como un análisis de los resultados del proyecto de inversión *Implementación de Estrategias para la Inclusión Financiera en el Sector Agropecuario* ejecutado por el MADR. De igual manera, se propuso discutir en la CNCA las recomendaciones de la Comisión Intersectorial para la inclusión y educación económica y financiera, entre otras estrategias y acciones.

Se debe resaltar que, al cierre de 2021, se han implementado algunas de las actividades del CONPES 4005. Por una parte, la CNCA mediante las Resoluciones No. 2 de 2021[30] y 13 de 2021[31] habilitó la cobertura de operaciones de leasing en el pequeño y mediano productor, asimismo las Resoluciones 1 de 2021[32] y 11 de 2021[33] establecen montos específicos en la cartera de redescuento por clasificación de beneficiarios.

Finalmente, la Resolución 7 de 2021[34] define los diferentes beneficiarios del CFAR a partir de sus ingresos y nivel de activos como se muestra en la **Tabla 2**; esta medida empezará a regir a partir del año 2023. Dentro de los beneficiarios se incluyó al pequeño productor de bajos ingresos, definido como aquella persona natural, incluidas las pertenecientes a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, con ingresos brutos anuales hasta de mil doscientos cincuenta Unidades de Valor Tributario (1.250 UVT[35]); y que además no cuente con activos totales superiores a once mil doscientos cincuenta Unidades de Valor Tributario (11.250 UVT). Con esta nueva categoría se busca visibilizar a los productores más pequeños que no están accediendo a crédito y establecer incentivos para su incorporación al SNCA.

Tabla 2. Nueva clasificación beneficiarios SNCA

Tipo de productor	Ingresos (UVT)	Límite de activos en UVT
Pequeño de bajos ingresos	Hasta 1.250	11.250
Pequeño	>1.250 y ≤ 3.500	
Mediano	>3.500 y ≤68.000	125.000
Grande	> 68.000	N.A.

Fuente: Elaboración AICS a partir de la Resolución 7 de 2021 de la CNCA

[30] Por la cual se aprueba el Plan Anual de Garantías para el año 2021, el esquema de provisiones y reservas, y se modifica la reglamentación del FAG.

[31] Por la cual se aprueba el Plan Anual de Garantías para el año 2022 y el esquema de provisiones y reservas.

[32] Por la cual se define el Plan Indicativo de Crédito Agropecuario y Rural para el año 2021, las condiciones de su colocación y se dictan otras disposiciones.

[33] Por la cual se define el Plan Indicativo de Crédito Agropecuario y Rural para el año 2022, las condiciones de su colocación y se dictan otras disposiciones.

[34] Por la cual se modifica la Resolución 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.

[35] Equivalentes en el 2021 a cuarenta y cinco millones trescientos ochenta y cinco mil pesos ($ 45.385.000).

En relación con la nueva gobernanza institucional, la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera y la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera se sustituyeron con la expedición del Decreto 1517 de 2021[36] en donde se crea la Comisión Intersectorial para la Inclusión y Educación Económica y Financiera (CIIEEF), la cual estará encargada de ejercer la coordinación y seguimiento a la formulación y ejecución de la política de inclusión y educación económica y financiera, conformada por diversos miembros del Gobierno Nacional, entre los cuales se encuentra el MADR.

Basado en las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno Nacional mediante el Artículo 331 de la Ley del PND 2018-2022 para fusionar entidades públicas del sector financiero con el fin de evitar duplicidades y crear una entidad de la Rama Ejecutiva del orden nacional responsable de la gestión del servicio financiero público que incidiera en un mayor nivel de eficiencia, fue creado el Grupo Bicentenario mediante el Decreto 2111 de 2019 con el objeto de servir como matriz o controlante de las sociedades o entidades definidas por el Gobierno Nacional, entre las cuales se han identificado a Finagro, el Banco Agrario de Colombia, la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario, el Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia (Bancóldex), y el Fondo Nacional de Garantías, entre otras.

Estos esfuerzos gubernamentales han posicionado a Colombia dentro del ranking del Microscopio Global (The Economist Intelligence Unit, 2016; 2018; 2019). El país ocupa desde el año 2016 el primer lugar dentro de una muestra de 55 países de ingresos medios y bajos. Este ranking resalta el entorno para la inclusión financiera en Colombia debido a cinco dimensiones: Gobierno y apoyo de políticas, estabilidad e integralidad, productos y puntos de venta, protección del consumidor e infraestructura.

[36] Por medio del cual se suprime un sistema administrativo y se modifican y suprimen unas comisiones intersectoriales en materia de competitividad e innovación, y se dictan otras disposiciones.

3.3. Antecedentes de inclusión financiera para la mujer rural

En los últimos 35 años los diferentes Gobiernos han tratado de establecer políticas y programas enfocados a la inclusión financiera de la mujer rural, mediante políticas intersectoriales y la expedición de normatividad específica a cargo del MADR BdO y la CNCA. Sin embargo, aún persisten retos en términos de su acceso al sistema financiero, especialmente a fuentes de financiación para el desarrollo de sus proyectos productivos.

Para empezar, se destaca que en 1984 se estableció la *Política sobre el papel de la Mujer Campesina en el Desarrollo Agropecuario* (CONPES 2109)[37], cuyo objetivo era mejorar las condiciones actuales de la participación económica y social de las mujeres campesinas. En materia de crédito agropecuario, se estableció que la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero[38] fortalecería la modalidad de crédito rural femenino ampliando la cuantía de los créditos, evitando condicionar la responsabilidad de la mujer a la firma del esposo o compañero y ajustando las garantías a las condiciones de trabajo y capacidad de pago; también se estableció que el Programa de Desarrollo Rural Integrado[39] y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria[40] promoverían el uso de esta línea de crédito. Además, se estableció que el MADR y el DNP canalizarían recursos de cooperación técnica para constituir fondos de crédito blando dirigidos al financiamiento de proyectos productivos en aquellas regiones de mayor pobreza.

En 1994 se estableció la *Política de Participación y Equidad Para la Mujer* (CONPES 2726)[41]. Si bien esta política no estableció decisiones específicas en materia de acceso a liquidez para iniciativas productivas, allí se estableció que las mujeres pobres tendían prioridad en los programas sectoriales y en la Red de Solidaridad Social[42]. En este mismo año, se creó la Comisión Asesora para la participación y la equidad para la Mujer, con la función de proponer instrumentos para el desarrollo de la política de participación y equidad para la mujer, velar porque las entidades pongan en marcha programas para ellas, participar en el diseño de política para la mujer para que sea incluido en el

[37] Política justificada en el aumento de la participación de la mujer en la producción de las zonas rurales, pues la tasa de participación femenina pasó de 16,5% en 1971 a 27,2% en 1980, sin embargo, este incremento se canalizó hacia las ocupaciones más atrasadas. La Encuesta Nacional de Hogares mostró que la participación de las mujeres clasificadas como "ayudantes familiares sin remuneración" aumentó de 12,2% a 31,9% en el periodo mencionado. Allí también se diagnosticó que un alto porcentaje de familias en los territorios rurales se constituyeron por unión consensual, mientras que la propiedad agrícola comúnmente se asignaba al jefe de hogar hombre.

[38] Entidad Bancaria creada por el Gobierno Nacional en 1931.

[39] Programa creado en el año 1976 con el objetivo de promover los aspectos productivos y sociales de la población campesina (CEPAL, 1995, págs. 67-99).

[40] Entidad fundada a partir de la Ley 135 de 1961 de Reforma Agraria.

[41] Sustentado, en parte, en que para 1991 el 37,6% de la población económicamente activa rural era femenina y sus ingresos eran un 19% inferiores al de los hombres, explicado por el limitado acceso de las mujeres jefes de hogar a los servicios institucionales y recursos productivos. Por otro lado, se encontró que el 37,5% de las mujeres jefes de hogar eran propietarias, mientras que el 53% eran de jefatura masculina.

[42] Creada en 1994 para financiar y cofinanciar programas y proyectos de apoyo a los sectores más pobres de la población colombiana. Esta iniciativa adquirió el carácter de establecimiento de orden público mediante la Ley 368 de 1997 (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001).

PND y recomendar la elaboración de investigaciones sobre aspectos específicos, entre otras funciones.

Durante 1998 se tramitó una autorización a la Nación para contratar un crédito externo con la Banca Multilateral como parte de la financiación del programa mujer y desarrollo empresarial por valor de US$7,5 millones (CONPES 3003). Con este programa se puso en marcha el observatorio de la mujer y mercado laboral[43], el mejoramiento organizacional de empresas gerenciadas por mujeres y/o con un alto porcentaje de fuerza laboral femenina[44], entre otros componentes.

Posteriormente, la Ley 731 de 2002[45] fue expedida con el objeto de mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y estipulando medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer. En esta norma se estableció la creación de cupos y líneas de crédito con tasa preferencial para las mujeres rurales de bajos ingresos, así como su acceso al FAG en condiciones más favorables de las del pequeño productor tradicional y cubriendo otras actividades rurales adicionales a las agropecuarias[46].

La CNCA implementó las disposiciones de la Ley 731 de 2002 a través de la Resolución 1 de 2002[47], en donde definió que la mujer rural es toda aquella que sin distingo de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, realiza una actividad productiva relacionada directamente con lo rural. De igual manera, definió la mujer rural de bajos ingresos como aquella mujer cabeza de familia cuyos activos totales no superen el 70% de lo establecido para pequeño productor. En este caso, se estableció que la cobertura del FAG podría ser de hasta el 90% y de forma prioritaria. A partir del año 2016 con la Resolución 1[48], la CNCA eliminó el condicionamiento de "cabeza de familia" para la mujer rural de bajos ingresos. Actualmente, sólo la mujer rural figura como uno de los beneficiarios del CFAR de acuerdo con la Resolución 4 de 2021 de la CNCA[49].

[43] Sistema de información que permitía hacer un monitoreo constante de las condiciones de inserción de las mujeres al mercado laboral, de su competitividad empresarial y de las oportunidades del mercado; así como contar con información confiable y actualizada necesaria para la toma de decisiones, diseño y seguimiento de políticas, planes y programas encaminados a mejorar su participación en el mercado laboral.

[44] A través de acciones de capacitación, consultoría e información, orientadas a la incorporación de mejores prácticas gerenciales y tecnologías.

[45] Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.

[46] Comprende desde las actividades tradicionales (Tales como las labores agropecuarias, forestales, pesqueras y mineras), hasta las no tradicionales (como el desarrollo de agroindustrias y microempresas, además de otras actividades realizadas en el marco de una perspectiva más amplia de la ruralidad, como son las relacionadas con la integración a cadenas agroproductivas y comerciales en todas sus expresiones organizativas, el turismo rural y ecológico, las artesanías, la transformación de metales y piedras preciosas y otros nuevos campos de oportunidad, incluyendo las actividades de mercadeo, transformación de productos y prestación de servicios que se realicen en torno a ellas).

[47] Por la cual se define Mujer Rural para acceder a créditos con recursos Finagro y se define el destino del crédito para actividades Urales de la mujer rural.

[48] Por medio de la cual se compila la reglamentación del destino del crédito agropecuario y rural, se definen sus beneficiarios, condiciones financieras y se adoptan otras disposiciones.

[49] 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.

Por otra parte, la Ley 731 de 2002 en su Artículo 20 imparte instrucciones para que en todas las entidades y órganos de decisión del orden nacional que realicen políticas, planes, programas o proyectos o creen medidas encaminadas a favorecer el sector rural, deberán estar representadas de manera equitativa las mujeres rurales, las cuales serán escogidas en forma democrática por sus propias organizaciones.

La Ley 1151 de 2007 estableció que los recursos de la Política BdO se orientarían, entre otras actividades, para la financiación de proyectos productivos de las madres cabezas de familia con el fin de obtener un mejor impacto sobre los indicadores de paz y convivencia, reducción de la pobreza, mejoramiento de la calidad de vida y reducción del desempleo. Este tipo de programas está en línea con los objetivos de la BdO teniendo en cuenta que esta política busca atender prioritariamente a los grupos de población conformados por las familias de menores ingresos, las madres comunitarias y mujeres cabeza de hogar, entre otros segmentos de población.

En 2013 se aprobó la Política de Equidad de Género para las Mujeres (CONPES 161)[50], rescatando contenidos del CONPES 2726 y estableciendo acciones para las mujeres rurales, tales como incrementar el acceso a activos productivos (tierra y vivienda acompañado de un subsidio de interés social rural), financiación de la producción, asistencia técnica y capacitación.

Con base en la Ley 731 de 2002, en 2015 se expidió el Decreto 2396[51] se adiciona a la estructura del MADR la Dirección de la Mujer Rural en el despacho del Viceministerio de Desarrollo Rural. Las funciones específicas de esta Dirección son el análisis, coordinación, articulación, diseño, ajuste y evaluación de políticas públicas con el fin de proveer bienes públicos rurales a la mujer rural, entre otras.

El Acuerdo Final de Paz definió las siguientes estrategias para promover el acceso a crédito de las mujeres rurales (Numerales 1.1.2. y 1.3.3.3. del acuerdo): i) crear una nueva línea de crédito especial subsidiada de largo plazo para la compra de tierras con medidas especiales para las mujeres rurales, y ii) el Plan de Generación de Ingresos, Subsidios y Crédito debe permitir a las mujeres superar las barreras de acceso al financiamiento.

Para la implementación del numeral 1.1.2. del Acuerdo Final de Paz la CNCA creó la Línea Especial de Crédito (LEC) Compra de Tierras de Uso Agropecuario mediante las Resoluciones 10 de 2017, 03 de 2018, 4 de 2019, 05 de 2021 y 14 de 2021. Esta LEC va dirigida a pequeños y medianos productores, así como esquemas asociativos, definidos como Sujetos de Acceso a Tierra y Formalización a Título Gratuito o Parcialmente Gratuito. Cuando la beneficiaria es una mujer rural el subsidio estipulado para los pequeños (3%), medianos (3%) y esquemas asociativos (7%) aumenta en 1 punto porcentual (pp) en cada caso.

[50] En parte, esta política encontró sustento en que en el área rural la tasa de desempleo femenina es 3,5 veces la de los hombres. En el 2011 los hombres presentaron una tasa de incidencia de la pobreza monetaria de 44,3%, mientras que para las mujeres fue de 48,1% (En pobreza extrema la tasa masculina fue de 20,8% y la de las mujeres 23,6%). Otro aspecto relevante para el acceso a crédito agropecuario radica en que es común que las mujeres no aparezcan en los documentos donde consta la propiedad de las fincas o predios, sumado a que la información para poder mostrar datos exactos es escasa.

[51] Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En cuanto a la implementación del numeral 1.3.3.3. del Acuerdo Final de Paz, la Resolución 209 de 2020 del MADR estableció dentro de la línea 5[52] elevar ante a CNCA la propuesta de creación de la LEC para la ACFC con subsidio a la tasa para mujeres rurales. Dando respuesta a lo anterior, la CNCA expidió la Resolución 5 de 2021 por medio de la cual creó la LEC Mujer Rural, que cual otorga un subsidio de 4% a las mujeres catalogados como pequeño productor, de 5% para los medianos y de 7% para esquemas asociativos donde sean representativos. De igual manera, estableció que la mujer rural tendrá un subsidio adicional a la tasa de interés de las LEC Sectores Estratégicos. Para la vigencia 2022, mediante la Resolución 14 de 2021 de la CNCA se mantuvieron estas condiciones especiales y adicionalmente se estableció que la LEC de Inclusión Financiera Rural tendría un subsidio adicional de 2 pp cuando el deudor sea una mujer rural y de 3 pp cuando la mujer desarrolle su proyecto en municipios PDET.

Adicionalmente, el PND 2018-2022 estableció estrategias e indicadores para beneficiar a la mujer rural. En primer lugar, que el 30% de las mujeres rurales sean beneficiarias del servicio de extensión agropecuaria (meta que al cierre del 2021 registra un avance de 100%) y en materia de financiamiento incrementar la participación de mujeres rurales dentro de las operaciones de CFAR pasando de 34,2% en 2018 a 36,7% en 2022 (meta que al cierre del 2021 registra un avance de 104,03%). Para alcanzar esta meta, se estableció como estrategia que el MADR coordinaría las estrategias de educación económica y financiera dirigidos a la población rural, con énfasis en jóvenes y mujeres rurales (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 243), fomentando el ahorro y el acceso a instrumento crediticios y promoverá el uso del FAG (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 1179).

Por su parte la *Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera* (CONPES 4005) estableció múltiples estrategias para fomentar el acceso a productos financieros de las mujeres. Por un lado, BdO y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) deben realizar un estudio sobre los determinantes de las brechas de género en el acceso al crédito. Por su parte, el MADR debe liderar un análisis del crédito agropecuario y rural otorgado a las mujeres para realizar recomendaciones de mejora a los mecanismos actuales. A su vez, BdO debe definir y socializar unos referentes mínimos de calidad y pertinencia de los programas de educación financiera no formal, dirigidos a la población rural y mujeres. Finalmente, se dio una directriz a la CNCA para que formule Planes Indicativos de Crédito (PIC) y de microfinanzas anuales, incluyendo indicadores específicos sobre mujeres y otros grupos de interés. Sobre esto último, la justificación técnica del PIC 2022 aprobado por la CNCA mediante la Resolución 11 de 2021[53] trazó una meta de al menos $1,73 billones en créditos para la mujer.

La Ley 2125 de 2021[54] fue creada con el objeto de establecer incentivos para la creación, formalización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres, y la creación de una política pública para el emprendimiento femenino, con el fin de incrementar su capacidad productiva, participación en el mercado y exaltar su contribución en el desarrollo

[52] Fortalecer el desarrollo de mecanismos de financiamiento y de gestión de riesgos agropecuarios y rurales.
[53] Por la cual se define el PIC para el año 2022, las condiciones de su colocación y se dictan otras disposiciones.
[54] Por medio de la cual se establecen incentivos para la creación, formalización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres y se dictan otras disposiciones – Ley creo en ti.

económico y social del país. En su Artículo 8 establece que Finagro y el BAC pueden diseñar o ajustar sus políticas y metodologías de evaluación de riesgo crediticio, para incluir a las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres.

La Ley 2186 de 2022 referenciada en el **Capítulo 3.1.** establece que en su proceso de implementación las mujeres rurales tendrán un criterio especial de priorización. Para tal fin, el Gobierno Nacional debe implementar medidas para que las mujeres rurales accedan de manera oportuna a la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos, según las ponderaciones referidas en la Ley y lo autorizado por el Banco de la República.

Como última medida, el Gobierno Nacional publicó la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres (CONPES 4080) en donde también se establecen acciones específicas para cerrar las brechas de género en los territorios rurales, como por ejemplo: i) disminuir la brecha de acceso a tierras en los programas de regularización para beneficio de las mujeres, ii) promover la participación de las mujeres rurales en los procesos de acceso y formalización de tierras, iii) brindar servicios de fomento y fortalecimiento asociativo a mujeres productoras rurales, iv) vincular la participación de productoras, en las actividades de uso y apropiación de la tecnología generada por Agrosavia, v) apoyar a las mujeres rurales con proyectos PIDAR, vi) implementar el FOMMUR, vii) incrementar el número de operaciones de crédito para el desarrollo de los proyectos a mujeres rurales, viii) incrementar el número de operaciones de crédito con tasas subsidiadas para mujeres rurales, y ix) proporcionar conocimientos y acompañamiento para beneficiar al menos 2000 mujeres rurales anualmente en procesos de inclusión financiera y manejo de la economía y finanzas del hogar y unidad productiva, así como gestión de riesgos agropecuarios y cultura de aseguramiento, ente otras acciones.

3.4. Antecedentes de inclusión financiera para los jóvenes rurales

A diferencia de las mujeres rurales, para los jóvenes rurales se destacan menos iniciativas en términos de inclusión financiera. Por un lado, la Ley 1151 de 2007 estableció que la BdO sería una política de largo plazo que buscaría, entre otros aspectos, atender a los emprendedores que no están adecuadamente atendidos como es el caso de los jóvenes. En este sentido, se estableció que por una parte los recursos de la BdO se orientarían, a la financiación de proyectos productivos presentados por jóvenes bachilleres, con el fin de obtener un mejor impacto sobre los indicadores de paz y convivencia, reducción de la pobreza, mejoramiento de la calidad de vida y reducción del desempleo.

Mediante la Ley 1622 de 2013[55], modificada por la Ley 1885 de 2018, se establece el marco institucional para garantizar a todos los jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil. Entre las finalidades del estatuto se encuentran la de: i) Garantizar el reconocimiento de las juventudes en la sociedad como sujeto de derechos y protagonistas del desarrollo de la Nación desde el ejercicio de la diferencia y la autonomía, ii) Posibilitar y propender el desarrollo de las capacidades, competencias individuales y colectivas desde el ejercicio de derechos y deberes orientados a la construcción de lo público, y iii) Promover relaciones equitativas entre generaciones, géneros y territorios, entre ámbitos como el rural y urbano, público y privado, local y nacional. Para los efectos del estatuto de ciudadanía juvenil, se entiende como joven a toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política.

En el año 2015 la CNCA mediante la resolución 4[56] creó una LEC para el primer crédito del joven rural y definió a este tipo de beneficiario (**Tabla 3** parte izquierda), mediante la cual se otorgó un subsidio de 2 pp a este tipo de créditos y se estableció una tasa máxima de colocación de DTF+5 y acceso al FAG con condiciones de pequeño productor. Posteriormente, desde la Resolución 1 de 2016, el joven rural apareció enlistado en los beneficiarios del CFAR.

Recientemente, la Resolución 4 de 2021 modificó la definición de joven rural, eliminando el condicionamiento de formación académica y su experiencia como se muestra en el comparativo de la **Tabla 3**.

Tabla 3. Definiciones de joven rural por la CNCA entre 2016 y 2021

Definición original Res. 4 de 2015 (Art. 2) y 1 de 2016 (literal b. Art. 4)	Definición actual Res. 4 de 2021 (literal b. del Art. 6)
[…] personas naturales que tengan entre 18 y 28 años de edad, con activos que no superen el 70% de los definidos para Pequeño Productor, que tengan formación media, técnica, tecnológica o universitaria y/o experiencia en actividades agropecuarias o rurales.	*[…] personas naturales que tengan entre 18 y 28 años de edad, con activos que no superen el 70% de los definidos para Pequeño Productor.*

Fuente: Elaboración AICS, a partir de referencias normativas (Finagro, 2022)

[55] Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones.
[56] Por la cual se define una Línea Especial de Crédito con Tasa Subsidiada para el Primer Crédito de Jóvenes Rurales, en el marco del Programa Agro Ingreso Seguro AIS DRE.

A partir del año 2016 y con base en la definición de joven rural de la Resolución 1 de 2016, la CNCA optó por establecer en los Planes Anuales de LEC de cada vigencia[57] que el joven tendría 1 pp adicional de subsidio. En el año 2021 la CNCA (Resolución 5 de 2021) aprobó una LEC con condiciones especiales para la mujer y el joven rural, con un subsidio del 4% para los pequeños productores, 5% para los medianos productores y 7% para los esquemas asociativos. Estas últimas condiciones se mantuvieron para la vigencia 2022 (Resolución 14 de 2021).

El PND 2018-2021 en la línea *Educación con calidad y fomentar la permanencia en la educación*, estableció como estrategia para consolidar las competencias socioemocionales, ciudadanas y financieras para la construcción del proyecto de vida, que la Comisión Intersectorial de Educación Económica y Financiera debe realizar la construcción de una política nacional de EEF.

La Ley 2039 de 2020[58] promueve la inserción laboral y productiva de los jóvenes y en su artículo 3 establece que como mínimo el 10% de todos los incentivos y apoyos directos que se establezcan por parte del MADR, se entregarán a los proyectos desarrollados y que vayan a ser ejecutados por jóvenes emprendedores productores agropecuarios, pesqueros y afrodescendientes.

Por su parte, el MADR adoptó el *Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria* en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz. A través de la Resolución 209 de 2020 estableció las siguientes estrategias fundamentales para la inclusión financiera de los jóvenes rurales: i) El desarrollo de nuevas herramientas y materiales de EEF, que se adapten a las características, contexto y necesidades de la población rural con énfasis en la mujer y los jóvenes rurales, y ii) Desarrollar una LEC para la ACFC con tasa subsidiada, en donde se incorpore los lineamientos de la Resolución 464 de 2017, para pequeños productores, jóvenes rurales, mujeres rurales y medianos productores de bajos ingresos.

Por otro lado, el CONPES 4005 estableció que en 2022 el DNP debe proponer recomendaciones que permitan mejorar los modelos de calificación crediticia (scoring) para población vulnerable, jóvenes y Mipyme utilizando información alternativa[59]. De esta forma, se espera que estas personas y empresas puedan contar con un historial crediticio disponible para las instituciones financieras que facilite la gestión de riesgo cuando se busca un crédito formal. En esta política también se estructuraron otras acciones dirigidas a los jóvenes, sin embargo, estas se acotan a temas relacionados con créditos educativos.

La Ley 2157 de 2021 en su Artículo 11 estableció que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Industria y Comercio, y en coordinación con las secretarías de educación departamental, distrital y municipal, fortalecer la estrategia integral de EEF en la

[57] Resoluciones 6 de 2016, 5 y 13 de 2017, 12 de 2018 (Literal d. del Artículo 5 donde se establece que para la LEC General el MADR puede establecer un subsidio adicional), 18 de 2018 (Numeral 4 del Artículo 15 donde se establece que para la LEC Sectores Estratégicos el MADR puede establecer un subsidio adicional).

[58] Por medio de la cual se dictan normas para promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes, y se dictan otras disposiciones.

[59] Registro Único Empresarial (RUES), prueba de psicometría y economía comportamental, registros administrativos del sector público e información de sistemas de información que contenga datos de beneficiarios de subsidios del sector público, entre otros.

población estudiantil. Dicha estrategia debe incluir la revisión y publicación de diverso material pedagógico y material de orientación socio ocupacional y todos aquellos sobre educación económica y financiera. Así mismo, se planteó la articulación con el sector privado para fomentar la formación docente y la producción de material pedagógico pertinente, alineados con las orientaciones definidas y estrategias para la EEF orientado a familias y adultos.

Finalmente, el CONPES 4040 de 2021 estableció el *Pacto Colombia con las Juventudes: Estrategia para Fortalecer el Desarrollo Integral de la Juventud*, con el objeto de fortalecer el desarrollo integral de la población joven urbana y rural y la construcción de sus proyectos de vida para contribuir a su vinculación como agentes de desarrollo de político, económico, social y cultural del país. Allí se estableció que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) fortalecerá la media técnica agropecuaria, por su parte el MADR mejorará la infraestructura agropecuaria de las sedes educativas rurales y apoyará la estrategia para fomentar la educación posmedia. A su vez, el SENA implementará una estrategia de los jóvenes rurales y campesinos a la formación profesional integral, y brindará fortalecimiento empresarial a emprendimiento de jóvenes rurales. Finalmente, el MADR se comprometió a beneficiar a esta población con procesos de inclusión financiera y manejo de la economía y las finanzas, tanto de los hogares como de las unidades productivas.

3.5. Antecedentes de inclusión financiera para los esquemas asociativos

Aunque la promoción de esquemas asociativos en la ruralidad ha estado en la agenda pública como una estrategia para la inclusión financiera de los productores, sigue siendo una estrategia en construcción en tanto no se ha logrado dinamizar su acceso al sistema financiero. En esta sección se presenta un resumen de las normas para la promoción de este tipo de esquemas y las directrices de la CNCA sobre sus condiciones de acceso al SNCA.

En primer lugar, mediante el Artículo 38 de la Constitución Política de Colombia se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad, con lo cual los productores agropecuarios tienen el derecho a organizarse a partir de sus fines comunes.

El CONPES 2823 de 1995 que estableció la política de modernización y desarrollo del sector de economía solidaria mediante la creación del Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria, la estrategia corporativa para el desarrollo de la economía solidaria, el régimen de transición y lo relacionado con el registro. Igualmente, creó los programas nacionales de capacitación y asistencia técnica para la solidaridad, el de integración para el desarrollo local participativo y el de capitalización social, entre otros.

También se destaca la Ley 454 de 1998[60] que definió el marco conceptual que regula la economía solidaria y declaró de interés común la protección, promoción y fortalecimiento de las cooperativas y demás formas asociativas y solidarias de propiedad como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la propiedad y del ingreso y a la racionalización de todas las actividades económicas, en favor de la comunidad y en especial de las clases populares.

En 2010 el CONPES 3639 definió la política de desarrollo empresarial para el sector de la economía solidaria, con el objetivo de facilitar el fomento, la protección, avance y consolidación del sector. De esta forma se definieron 7 estrategias transversales, a saber: 1) regulación para el desarrollo empresarial, 2) ajuste institucional del sector para el desarrollo empresarial, 3) simplificación y racionalización de los trámites para el registro y la supervisión de la forma solidaria, 4) prevención del uso inadecuado de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, 5) optimización de los esquemas de regulación y supervisión para la prestación de servicios financieros, 6) facilitación para el acceso a instrumentos de fomento, y 7) fortalecimiento del suministro de información y estadísticas del sector.

[60] Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones

Posteriormente, el Decreto 1985 de 2013[61] estableció que son funciones del MADR contribuir al desarrollo de las asociaciones campesinas y las organizaciones gremiales agropecuarias. Es por esto que en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* se planteó como uno de sus objetivos la promoción, la generación de ingresos y la inclusión productiva de la población vulnerable para lo cual se incentivará la creación y fortalecimiento de formas asociativas. De forma complementaria, la Ley 1955 de 2019 señaló que el Gobierno debe implementar la política pública integral estatal para la promoción, fortalecimiento y desarrollo empresarial de las organizaciones de la economía solidaria, con especial énfasis en la economía solidaria rural y campesina y de la mujer y la juventud. Esta Ley estableció también que el Gobierno debe desarrollar mecanismos para el fomento y desarrollo del servicio de ahorro y crédito solidario.

En el marco de la reforma institucional del Sector Agropecuario, se creó la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) mediante el Decreto 2364 de 2015. Dentro de la entidad se encuentra la Dirección de Participación y Asociatividad que tiene dentro de sus funciones promover, formalizar y fortalecer iniciativas asociativas de pobladores rurales, así como organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales.

La *Política de Adecuación de Tierras 2018-2038* (CONPES 3926 de 2018) tiene por objetivo establecer el marco estratégico para orientar el desarrollo de la adecuación de tierras como instrumento de la productividad y la competitividad agropecuaria. Una de sus líneas de acción establece el ajuste de instrumentos financieros de apoyo a proyectos de adecuación de tierras, en donde el MADR en coordinación con Finagro y la ADR adelantarían la revisión de los instrumentos para proponer recomendaciones de mejora del crédito asociativo y de integración a la CNCA con el fin de promover un mejor acceso y mayor utilización por parte de las asociaciones de usuarios. De acuerdo con el SISCONPES, al cierre del 2021 esta línea de acción solamente se ha cumplido en un 25%.

Por su parte, el numeral 1.3.3.1. del Acuerdo Final de Paz señaló que el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES) con el propósito de estimular diferentes formas asociativas entre pequeños y medianos productores y productoras para que fortalezcan su capacidad de acceder a bienes y servicios, comercializar sus productos y en general mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción.

El PLANFES fue adoptado mediante la Resolución 2950 de 2020 del Ministerio del Trabajo, con los siguientes objetivos específicos: i) Dinamizar y movilizar las capacidades de organización de la comunidad para la generación de soluciones a diversas problemáticas, la consecución de recursos y servicios, la gestión de proyectos de infraestructura y de equipamiento, y la participación en políticas, programas o proyectos; ii) Establecer organizaciones solidarias auto gestionadas y auto sostenibles integradas entre sí y articuladas al desarrollo territorial; iii) Cualificar y articular las acciones de las diferentes entidades en el fomento de organizaciones solidarias; y iv) Generar disposiciones que permitan el fomento de la economía solidaria y cooperativa en planes, programas y proyectos.

[61] Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.

Dentro del PLANFES, las asociaciones campesinas y de productores son definidas como comunidades participantes, especialmente aquellas integradas por mujeres, víctimas del conflicto armado, ex combatientes de las FARC-EP y grupos étnicos. En este sentido, se definen como organizaciones que buscan el bienestar de sus asociados a partir de una actividad socioeconómica, es decir, que la pretensión principal de los asociados es la generación de ingresos, a través del mejoramiento de la competitividad, desarrollar economías de escala e incrementando la producción a través de alianzas entre los distintos agentes que interactúan en el mercado aumentando las oportunidades de crecimiento individual y colectivo. En línea con lo expuesto, la Ley 2069 de 2020[62] modifica la Ley 79 de 19987 y el Decreto 1480 de 1989 sobre las cooperativas y las asociaciones mutuales, con el fin de simplificar su creación y operatividad.

De forma simultánea para la implementación del Acuerdo Final de Paz, el MADR creó el *Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria* mediante la Resolución 209 de 2020 del MADR, donde se define como línea de acción el fortalecimiento de la asociatividad rural productiva (Línea 3), asimismo estableció que los lineamientos de Educación Económica y Financiera con énfasis en la Economía Campesina Familiar y Comunitaria (ECFC) se articularán con la Ruta Nacional de Asociatividad Rural y Productiva (Línea 4, Estrategia 1), el establecimiento de una Estrategia para la Constitución y Operación de Fondos Autogestionados (Línea 4, Estrategia 3) y el desarrollo de un documento técnico con recomendaciones de modificación de la línea de crédito asociativo Finagro (Línea 5, Estrategia 1).

Adicionalmente, el MADR expidió Resolución 161 de 2021[63] con el fin de fortalecer la asociatividad como un mecanismo de desarrollo económico, social y ambiental de los territorios rurales y sus pobladores. En este sentido se definieron los siguientes objetivos: i) Articular, robustecer y divulgar la oferta público institucional para la asociatividad rural productiva; ii) Facilitar la conformación de formas asociativas autosostenibles para que, a través del trabajo colectivo, sea posible resolver problemas de producción, comercialización y participación en decisiones que se relacionen con el desarrollo rural; y iii) Fortalecer las capacidades institucionales, productivas y comerciales de las formas asociativas.

A partir de los objetivos planteados, se formularon estrategias en relación con instrumentos de financiamiento donde la Mesa Técnica Nacional de Asociatividad Rural (MTNAR) desempeñará un rol fundamental para su desarrollo. En primer lugar se realizará una convocatoria abierta para recoger experiencias exitosas en el manejo de Fondos de Ahorro y Crédito Comunitario (Acción 6.1); por otra parte, se realizará un mapeo de fuentes de financiación (tradicionales y no tradicionales) y aseguramiento para organizaciones de productores rurales (Acción 6.3); en tercera instancia, se implementarán procesos formativos que incluyan las modalidades virtuales y presenciales en Educación Económica y Financiera dirigidos a Organizaciones de Productores Rurales como complemento de las acciones adelantadas por BdO (Acción 6.4); adicionalmente se presentará un documento de profundización del crédito asociativo enmarcado en la política de financiamiento agropecuario (Acción 6.5); y se promoverán los instrumentos de Política para el financiamiento y los

[62] Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia

[63] Por la cual se adoptan los Lineamientos de Política Pública para la Asociatividad Rural Productiva y se dictan otras disposiciones.

riesgos agropecuarios, especialmente aquellos que permiten atender a las organizaciones de productores rurales (Acción 6.6); finalmente se realizarán acciones de capacitación y/o divulgación de herramientas para el conocimiento, reducción y manejo de riesgos agropecuarios que mejoren las capacidades de las organizaciones de productores y se vinculen a los instrumentos de planificación territorial (Acción 6.7.).

En este mismo año, se estableció la *Política Pública para el Desarrollo de la Economía Solidaria* mediante el CONPES 4051, con el objetivo de formular e implementar acciones y estrategias que permitan el reconocimiento, fortalecimiento, y desarrollo del modelo de economía solidaria de tal modo que se consolide como herramienta para el desarrollo económico y social del país. Esta política desarrolla las siguientes líneas de acción: i) fomento y promoción de la economía solidaria, ii) revisión y actualización del marco normativo existente, iii) fortalecimiento institucional, iv) acceso a mecanismos de financiación para organizaciones de economía solidaria, v) permitir el acceso abierto a información del sector, vi) realizar campañas educativas orientadas a fomentar la cultura de la calidad de la información estadística del sector, vii) promoción y fomento del modelo empresarial de la economía solidaria, viii) generación de estímulos e incentivos para la creación de nuevas organizaciones de la economía solidaria en el país, ix) fortalecimiento de competencias y conocimientos mediante educación solidaria en el sistema educativo, x) fortalecimiento de competencias y conocimientos mediante educación solidaria en las organizaciones solidaria, xi) gestión del conocimiento en entidades de economía solidaria, xii) fortalecimiento del modelo de supervisión y la estructura institucional de la Supersolidaria, xiii) promoción de la implementación de buenas prácticas para el ejercicio pleno del autocontrol y la autorregulación en las empresas, y xiv) articulación de los organismos competentes para el desarrollo de las actividades de supervisión.

En cuanto a las directrices de la Ley y la CNCA para promover el financiamiento agropecuario y rural a las asociaciones se tiene, en primer lugar, la Ley 16 de 1990, donde el crédito asociativo se presenta como uno de los focos de política pública. Así en su artículo 27 define a las cooperativas de productores del sector agropecuario como sujetos de crédito. Asimismo, en su Artículo 28 se establece que el objeto del FAG es respaldar los créditos de empresas asociativas y comunitarias. Estas disposiciones fueron reglamentadas inicialmente por la CNCA mediante las Resoluciones 3[64] y 9[65] de 1991.

A partir del año 2000 (Resolución 2 de 2000[66]) la CNCA estableció las condiciones de los Programas Especiales de Fomento y Desarrollo Agropecuario (PEFDA), mediante la reducción de 1 pp en las tasas de redescuento de los proyectos enmarcados en cadenas productivas, alianzas estratégicas o esquemas de agricultura por contrato, sujeto al análisis de equilibrio financiero y operacional por parte de Finagro.

[64] Por la cual se definen las líneas de crédito de fomento al sector agropecuario. En su Artículo se establece que serán sujetos de crédito las cooperativas o asociaciones de productores del sector agropecuario.
[65] Por la cual se adopta la reglamentación del FAG. En el literal b del Artículo 7 se define que el FAG puede amparar los créditos redescontados en Finagro para empresas asociativas o comunitarias.
[66] Por la cual se establecen condiciones de colocación en programas especiales de crédito.

Con la Resolución 12 de 2001[67] de la CNCA, se consideraron como PEFDA los desarrollados bajo esquemas de crédito asociativo. En el marco de este programa se solicitaba asegurar el manejo consolidado del crédito, en su gestión, utilización y repago, bajo esquemas de corresponsabilidad entre integradores e integrados, así como la consecución de menores costos de asistencia técnica y de insumos para los productores, entre otros aspectos; en este programa se estipuló que la reducción en la tasa de redescuento sería de 0,5 pp. Por su parte, la Resolución 9 de 2001[68] había definido previamente que podrían acceder a una cobertura de 80% del FAG las asociaciones, cooperativas, agremiaciones de productores que ejecutaran proyectos a través de alianzas estratégicas PEFDA (entre los cuales se encuentran los esquemas asociativos).

Mediante la Resolución 10 de 2011[69] se estableció el esquema de integración a partir de las definiciones de cada uno de los integrantes de la cadena (**Tabla 4**).

Tabla 4. Definiciones del esquema de integración en el CFAR

Integrador	Operador	Integrado
Persona jurídica, que selecciona y vincula a productores y sus unidades productivas a un proyecto productivo agropecuario asociativo, y que dispone de la capacidad administrativa y técnica para su identificación, formulación y ejecución, asegurando la comercialización de la producción esperada. En el caso que el integrador no disponga de capacidad administrativa, y/o técnica puede contratar los servicios de un operador.	Persona jurídica, que cuenta con la capacidad administrativa y/o técnica para ejecutar un proyecto productivo agropecuario asociativo, o proyectos de modernización tecnológica y/o productiva a ser ejecutados por productores individualmente considerados.	Persona natural o jurídica que dispone de una unidad para desarrollar una actividad productiva y que adquiere un vínculo con el integrador.

Consideraciones transversales:

1) Los trámites ante los intermediarios financieros son responsabilidad del integrador, así como el otorgamiento y pago de las operaciones.
2) En los esquemas de productores individualmente considerados con responsabilidad de crédito individual con operador, el trámite es responsabilidad de cada productor, así como el otorgamiento y pago.

Fuente: Elaboración AICS, a partir de referencias normativas (Finagro, 2022)

Desde el año 2003, la CNCA había autorizado los créditos para asociaciones, agremiaciones, cooperativas no financieras y ONG, que asociaran, agruparan o integraran a población calificada como desplazada o reinsertada, o los vinculara a los programas de desarrollo alternativo (PDRPDA)

[67] Por la cual se regulan los PEFDA. Posteriormente, también se reglamentaron estos programas con las Resoluciones 4, 5, 6 y 9 de 2003, así como la 3 de 2004, 2 y 18 de 2005, 7 de 2006, 19 de 2007.
[68] Por la cual se modifica la Resolución 5 del 7 de febrero de 2001, relacionada con la reglamentación del FAG.
[69] Por la cual se regulan los Programas Especiales de Fomento y Desarrollo Agropecuario.

del MADR[70]. Mediante la Resolución 11 de 2011[71] (modificada por la Resolución 3 de 2012[72]) se establecieron las definiciones detalladas a continuación (**Tabla 5**):

Tabla 5. Definición de asociación, agremiación, cooperativa y ONG en el CFAR

Asociación, agremiación, cooperativa y ONG	Operador
Persona jurídica, que selecciona y asocia o integra a la población desplazada, reinsertada y la vinculada a programas de desarrollo alternativo, así como las unidades productivas en las que se desarrollan los proyectos productivos agropecuarios, y que se dispone de la capacidad administrativa y técnica para su identificación, formulación y ejecución, asegurando la comercialización de la producción esperada. En el caso que la persona jurídica no disponga de capacidad administrativa y/o técnica puede contratar los servicios de un operador.	Persona jurídica, que cuenta con la capacidad administrativa y/o técnica para ejecutar un proyecto productivo agropecuario asociativo que vincule a la población desplazada, reinsertada o de programas de desarrollo alternativo, o proyectos individualmente considerados de población desplazada o reinsertada.
Consideraciones transversales: 1) Los proyectos desarrollados bajo esquemas asociativos deben contemplar acuerdos y compromisos formales entre los integrantes de la cadena productiva para el desarrollo de la producción bajo condiciones técnicas adecuadas y eficientes de producción, y a través de los mismos se debe asegurar: la identificación de cada productor y la unidad productiva integrada, asistencia técnica integral, costos de producción por unidad productiva, la absorción, precio y pago de la producción esperada en condiciones prestablecidas acordes con los mercados y con mecanismos que propicien el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las partes, incluidas las financieras. 2) El intermediario financiero debe verificar la condición de desplazado, reinsertado o vinculado a programas de desarrollo alternativo, así como las unidades productivas vinculadas al proyecto.	

Fuente: Elaboración AICS, a partir de referencias normativas (Finagro, 2022)

Posteriormente en el año 2012 se crea un PEFDA para fomentar la asociatividad y el encadenamiento, mediante la Resolución 11[73] de la CNCA, al cual se podía acceder mediante los mecanismos descritos en la **Tabla 6**.

Tabla 6. Definición de los beneficiarios del PEFDA para fomentar la asociatividad y el encadenamiento en el CFAR

Crédito asociativo con encadenamiento	Asociatividad con encadenamiento y crédito individual
En el cual el titular responsable del crédito es un Encadenador, que deberá ser una persona jurídica, vinculada a una cadena productiva agropecuaria como empresa líder de los productores, mediante la comercialización de la producción, quien los selecciona y vincula, así como a sus unidades productivas, a un proyecto productivo agropecuario asociativo.	En el cual el titular responsable del crédito es cada productor de forma individual, quien hace parte de una cadena productiva agropecuaria mediante la vinculación de sus unidades productivas en esquemas asociativos de producción liderados por un Encadenador.

[70] Resolución 4 de 2003. Por la cual se modifica la Resolución 7 de 2002, que estableció un Programa Especial de Fomento y Desarrollo Agropecuario para financiar proyectos desarrollados por población desplazada, reinsertados y programas de desarrollo alternativo.

[71] Por la cual se regula el PEFDA para financiar proyectos desarrollados por población desplazada, reinsertados y programas de desarrollo alternativo.

[72] Por la cual se modifican las Resoluciones Nos. 11 y 16 de 2011, y se dictan otras disposiciones, con el propósito de establecer condiciones especiales para los créditos a las personas víctimas del conflicto armado interno (en los términos de la Ley 1448 de 2011).

[73] Por el cual se crea un Programa Especial de Crédito para la Asociatividad y el Encadenamiento.

Definiciones transversales:

1) *Encadenador*: Persona jurídica vinculada a una cadena productiva agropecuaria como empresa líder, debiendo demostrar ante el intermediario financiero i) la cadena que está liderando y regiones de influencia; ii) que dispone de capacidad administrativa y técnica para la identificación de los productores asociados, y la formulación y ejecución del proyecto, iii) garantía de la comercialización de la producción esperada, y iv) provisión de asesoría y asistencia técnica (directa o por medio de terceros), y que cuenta con procesos de agregación de valor, innovación, investigación de mercados y transferencia de tecnología a las unidades productivas de los productores vinculados.

2) *Productores:* Persona natural o jurídica que dispone de una unidad para desarrollar una actividad productiva agropecuaria y que hace parte de una cadena productiva mediante un vínculo con el Encadenador, integrando su unidad productiva a un proyecto productivo agropecuario asociativo.

3) *Compromisos del encadenador:* Debe relacionar los productores asociados con su respectiva identificación, incluyendo finca, vereda, tenencia de la tierra y unidades a financiar, así como establecer acuerdos formales con los mismos para el desarrollo de la producción bajo condiciones técnicas adecuadas y eficientes de producción. Además, debe definir los costos de producción por unidad productiva y estructurar el proyecto productivo y la documentación requerida para el trámite de las solicitudes de crédito.

4) *Responsabilidades del intermediario financiero:* Debe verificar el cumplimiento de los compromisos del encadenador, así como la validez de la identificación de los productores y el tipo de productor, evaluar al encadenador como sujeto de crédito y a los productores individualmente (cuando estos sean titulares del crédito), verificar la rentabilidad financiera y económica del proyecto, determinar el valor y eficacia de las garantías disponibles del solicitante del crédito, verificar la existencia de un esquema fiduciario para el manejo de los recursos de crédito (cuando el titular del crédito es encadenador) y realizar el control de inversiones a las operaciones.

Fuente: Elaboración AICS, a partir de referencias normativas (Finagro, 2022)
Notas: El texto en color rojo fue eliminado por la Resolución 16 de 2013[74].
El texto en color verde fue adicionado por la Resolución 16 de 2013.

Teniendo en cuenta las múltiples Resoluciones de la CNCA, en el año 2016 se realizó un ejercicio compilatorio mediante la Resolución 1[75] en donde se resumió la definición de los beneficiarios del CFAR. En esta normatividad se definieron los esquemas asociativos y de integración como se muestra en la **Tabla *7***.

Tabla 7. Definición de los beneficiarios del CFAR – Esquemas asociativos y de integración

Esquemas asociativos	Esquemas de integración
Son aquellas asociaciones, cooperativas y organizaciones del sector solidario, cuyo objetivo sea la producción, comercialización o transformación agropecuaria, o el desarrollo de las actividades rurales mencionadas en el Artículo 3 de la Ley 731 de 2002, quienes pueden ser responsables del pago del crédito u organizar esquemas de responsabilidad individual de sus asociados: i) En caso de siembra, que agrupen a productores agropecuarios y que por lo menos el 50% del área a sembrar con el crédito solicitado corresponda a pequeños productores. ii) En actividades diferentes a siembra, que por lo menos el 50% del número de asociados o cooperados clasifiquen como pequeños productores.	Persona natural o jurídica responsable del pago del crédito, en beneficio de Pequeños y Medianos Productores integrados en el esquema, que debe disponer de la capacidad administrativa y servicio de asistencia técnica, y responsable de estructurar los proyectos de

[74] Por la cual se modifica la

[75] Por medio de la cual se compila la reglamentación del destino del crédito agropecuario y rural, se definen sus beneficiarios, condiciones financieras y otras disposiciones.

Dichas organizaciones deben tener una antigüedad de por lo menos 2 años de estar constituidas y desarrollando su objeto social. Los Esquemas Asociativos pueden tener la participación de Medianos y Grandes Productores, con sujeción a las condiciones establecidas respecto del porcentaje de participación de Pequeños Productores. Los pequeños y medianos productores vinculados a esquemas asociativos, podrán de forma individual obtener las tasas definidas para este esquema. Para ello deben demostrar que tienen una vinculación activa de por lo menos dos años en la respectiva cooperativa, organización o asociación, y que sus unidades productivas se encuentran vinculadas a los programas de la respectiva organización con asistencia técnica.	comercialización de la producción que se obtenga a través del sistema (así como asegurar la comercialización de la producción esperada). El integrador debe seleccionar y vincular como beneficiarios directos del programa asociativo a los pequeños y/o medianos productores (integrados), para llevar a cabo las inversiones objeto de financiación.
Definición general: Son aquellos que cuenten con asistencia técnica, economías de escala, comercialización de la producción esperada en condiciones preestablecidas acordes con los mercados, y con mecanismos que propicien el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las partes, incluidas las financieras.	

Fuente: Elaboración AICS, a partir de referencias normativas (Finagro, 2022)
Notas: El texto en color rojo fue eliminado por la Resolución 7 de 2017[76].
El texto en color verde fue adicionado por la Resolución 4 de 2021[77].

Finalmente, la Ley 2186 de 2022 estipuló que la CNCA podrá incrementar la financiación para pequeños y medianos productores agropecuarios organizados o no, a través de asociaciones o cooperativas y/o de cualquier otra forma asociativa, que desarrollen proyectos productivos, e indicó que la CNCA se articulará con el MADR para identificar las asociaciones o cooperativas de pequeños y medianos productores agropecuarios con el propósito de ofrecerles condiciones diferenciales ajustadas a sus posibilidades financieras.

Adicional al CFAR, la Ley y la CNCA han utilizado el Certificado de Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) para fomentar el acceso a crédito de las asociaciones. El ICR fue definido mediante la Ley 101 de 1993[78], como un incentivo a toda persona natural o jurídica (entre las cuales se encuentran los esquemas asociativos) que ejecute proyectos de inversión en el sector agropecuario. Según lo dispuesto por la Ley, los términos y condiciones del ICR son determinados por la CNCA con base en las políticas trazadas por el MADR, el cual no puede superar el 40% del valor del proyecto financiado. En armonía con estas disposiciones, Finagro es el administrador de este incentivo el cual es descontado de la obligación crediticia que sea originada para tal fin. El espíritu de este incentivo es la tecnificación del campo[79], especialmente en esquemas asociativos, pues el legislador define que

[76] Por la cual se modifica el artículo 4° de la Resolución N° 1 de 2016, que compiló la reglamentación del destino del crédito agropecuario y rural, se definieron sus beneficiarios, las condiciones financieras y se adoptaron otras disposiciones.
[77] 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.
[78] Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.
[79] Además, la Resolución 25 de 1994 de la CNCA define que la finalidad del ICR es el mejoramiento de la competitividad, sostenibilidad y reducción de riesgos de la producción agropecuaria, por lo que los proyectos deben estar enmarcados en campos tales como adecuación de tierras, comercialización, modernización, avance tecnológico y reconversión tecnológica.

tienen prelación aquellos proyectos que sean presentados por asociaciones de productores organizadas bajo cualquiera de las modalidades reguladas por las normas de la economía solidaria, o las cadenas productivas, o por alianzas estratégicas.

Al momento de reglamentar el ICR, la CNCA mediante la Resolución 6 de 1994[80] definió que uno de los beneficiarios de este incentivo serían las personas jurídicas que en forma colectiva ejecuten la inversión. Con la Resolución 5 de 2002[81] se definió que los proyectos ejecutados a través de Alianzas Estratégicas[82] podrían acceder al ICR, siempre que los pequeños productores participaran con al menos 50% en superficie y se garantizara el acompañamiento técnico y administrativo de los proyectos. De igual manera, debía asegurarse la absorción de la producción y expedición de avales y garantías de los medianos y grandes productores por al menos la quinta parte del valor de los créditos que deban asumir los pequeños productores para la ejecución de la alianza. Posteriormente, con la Resolución 3 de 2005[83], este porcentaje de participación de pequeños productores bajó a 20%.

Por otra parte, la reglamentación estableció que en los proyectos asociativos (asociaciones, cooperativas y empresas de productores) la liquidación del ICR se realizaría en un 40% proporcionalmente a la participación de los pequeños productores, y para la participación de los demás productores se reconocería el 20%. En el caso de las Alianzas Estratégicas, este reconocimiento fue del 40% (Resolución 22 de 2007[84]).

Actualmente el ICR se encuentra reglamentado (Resolución 14 de 2021 de la CNCA), pero con una inyección muy baja de recursos del PGN. Como instrumento sustituto se cuenta con la *LEC A Toda Máquina e Infraestructura Sostenible*[85] a la cual pueden acceder las formas asociativas desde el año 2022 con la Resolución 14 de 2021 de la CNCA (Numeral 1 del Artículo 12).

[80] Por la cual se reglamentan las actividades, montos y condiciones de operación del ICR.
[81] Por la cual se modifica el artículo 2° de la Resolución 14 de 2001.
[82] Estas alianzas eran entendidas como el conjunto de relaciones y arreglos formales entre productores agropecuarios, comercializadoras, agroindustrias y organismos de apoyo.
[83] Por la cual se modifica el artículo 2 de la Resolución 5 de 2002.
[84] Por la cual se compila y modifica la reglamentación de las actividades, montos y condiciones de operación del ICR.
[85] Creada a partir de la Resolución 11 de 2017 *"Por la cual se modifican las Resoluciones 08 y 05 de 2014 y 03 de 2016".*

4. Diagnóstico

En esta sección se presenta el diagnóstico que servirá para revisar el avance en la implementación de las políticas en materia de inclusión financiera rural y medir el estado actual de la población objetivo. Para la construcción de estas mediciones, las principales fuentes de información son BdO y Finagro, se resalta que la información presentada en datos históricos fue deflactada con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) a diciembre del 2021 con el fin de poder analizar la información en términos reales facilitando la comparación de los resultados en el tiempo.

En primer lugar, se presenta un contexto general de la inclusión financiera en la ruralidad y en el sector agropecuario y se resumen los avances en la implementación de normas y estrategias relacionadas con el CFAR (**Sección 4.1**). En las demás secciones de este capítulo (**4.2.**, **4.3.** y **4.4.**) se presenta de forma detallada el diagnóstico de cada uno de los grupos de interés compuesto por la situación de cada grupo y sus resultados en términos de inclusión financiera.

4.1. Contexto general

Como se mencionó, en los últimos años Colombia ha registrado avances importantes en términos de inclusión financiera. De acuerdo con el Reporte de Inclusión Financiera (RIF) 2020 (Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia, 2021), en el país al menos el 87,8% de los adultos cuenta con algún producto financiero, superando la meta propuesta en el PND 2018-2024. A pesar de estos logros, persisten brechas que afectan principalmente a la población rural, las mujeres y las personas jóvenes, especialmente en términos de su acceso a fuentes de financiación formal.

Como se muestra en la **Tabla 8**, a medida que aumenta el nivel de ruralidad de los municipios[86], los indicadores de acceso y uso de productos y servicios financieros disminuyen. Mientras que las ciudades y cabeceras registran un indicador de acceso de 96,4%, en los municipios rurales dispersos es de 56,8%. Con respecto al crédito, las ciudades y aglomeraciones registran un indicador de 40,7%, los municipios intermedios de 25,7%, los municipios rurales de 22,9% y los rurales dispersos de 18,9%.

Al desagregar por sexo, se observa que el indicador de acceso de las mujeres es 6 puntos porcentuales inferior al de los hombres (84,5%[87] frente a 90,5%[88]). En la **sección 4.2.** de este

[86] Categorías creadas en el marco de la Misión para la Transformación del Campo (Departamento Nacional de Planeación, 2015).
[87] A partir del RIF (2021), el indicador que creció un 6,02% respecto al 2019 (En 2019 el indicador se ubicó en 79,7%). Sin embargo, el indicador de uso en 2020 fue del 70,5% mientras que en 2019 fue del 64,3% (Crecimiento del 9,64%).
[88] A partir del RIF (2021), el indicador que creció un 6,47% respecto al 2019 (En 2019 el indicador se ubicó en 85%). Sin embargo, el indicador de uso en 2020 fue del 74% mientras que en 2019 fue del 67,4% (Crecimiento del 9,79%).

documento se presenta un análisis más detallado de la situación económica y acceso al sistema financiero por parte de las mujeres, especialmente de aquellas que se dedican a actividades rurales.

Por grupo etario, se aprecia que las personas con edades entre 18-25 años y con más de 65 años son las que tienen un menor acceso, con un indicador de 81,2% y 80,2%, respectivamente. Por su parte, la población entre 26-40 años registra un indicador del 85%, y aquellas entre 41-65 años exhibe uno de 94,4%. En la **sección 4.3.** de este documento se presenta un análisis más detallado de la situación económica y acceso al sistema financiero por parte de los jóvenes (18-28 años) de las zonas rurales.

Tabla 8. Indicadores de inclusión financiera por tipo de ruralidad, sexo y grupo etario

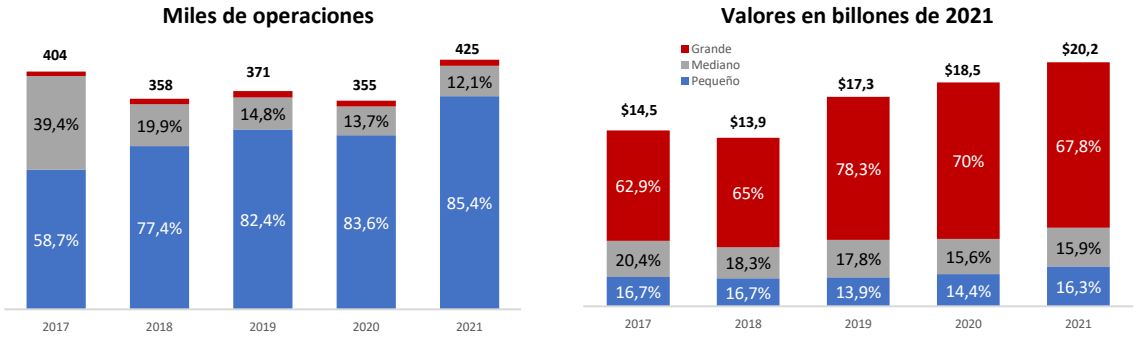
Tipo ruralidad	Indicador general		Sexo		Grupo etario	
Ciudades y aglomeraciones	Total	96,4%	Hombres	N.D.	18-25	99,7%
	Productos activos	80,7%			26-40	88,7%
	Cuentas de ahorro	57,5%	Mujeres	91,4%	41-65	N.D.
	Productos de crédito	40,7%			>65	90,3%
Intermedio	Total	75,5%	Hombres	76,8%	18-25	54,2%
	Productos activos	60,8%			26-40	82%
	Cuentas de ahorro	36,3%	Mujeres	73,9%	41-65	84,3%
	Productos de crédito	25,7%			>65	64,6%
Rural	Total	69%	Hombres	69,8%	18-25	42,1%
	Productos activos	54,9%			26-40	76,5%
	Cuentas de ahorro	30,8%	Mujeres	68,1%	41-65	79,9%
	Productos de crédito	22,9%			>65	61%
Rural disperso	Total	56,8%	Hombres	56,3%	18-25	30,3%
	Productos activos	44,5%			26-40	62,6%
	Cuentas de ahorro	25%	Mujeres	57,2%	41-65	68,7%
	Productos de crédito	18,9%			>65	52,7%

Fuente: RIF (2021)

La falla estructural en el acceso al sistema financiero por parte de la población rural resalta la importancia del SNCA, donde se otorgan condiciones especiales de acceso y se priorizan a los pequeños productores. En los últimos años, el CFAR ha venido incrementando sus niveles de colocación sistemáticamente[89]. Para el año 2021, la CNCA estableció un Plan Indicativo de Crédito por valor de $23,87 billones (b)[90] mediante la Resolución 1 de 2021, cifra superada según los datos de Finagro ($27,4 b), registrando un cumplimiento del 115%. Las operaciones de crédito nuevo (capital de trabajo e inversión) crecieron 19,8% (**Gráfico 1**), jalonado principalmente por el segmento de pequeño productor que creció un 22,4%[91].

[89] Las cifras totales del CFAR incluyen los programas ordinarios para los pequeños, medianos y grandes productores, incluyendo las Líneas Especiales de Crédito, y la línea de microcrédito rural y agropecuario.
[90] Redescuento: $3,675 b y $1 b en normalización de cartera. Sustitutiva: $12,9 b y $6,3 b en normalización de cartera.
[91] En el pequeño productor se registraron 296.674 operaciones en 2020 y 363.156 en 2021.

Gráfico 1. Histórico de nuevos CFAR por tipo de productor

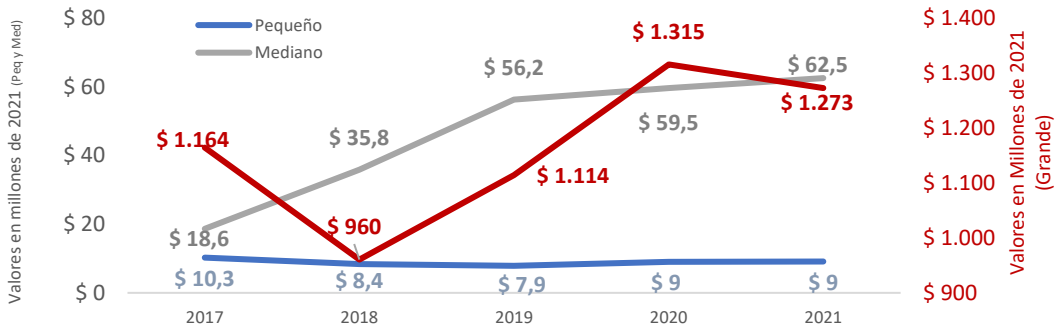


Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Del **Gráfico 1** se puede concluir que en los últimos 5 años las operaciones de crédito nuevo de pequeños productores han venido ganando mayor participación, situación contraria a la del mediano productor. En el caso del gran productor, su participación se ha mantenido alrededor del 2,5% de las operaciones, sin embargo, concentran alrededor del 70% del monto desembolsado. En el caso del pequeño productor, la participación de los desembolsos ha oscilado entre 14% y 16%, y el mediano productor ha venido perdiendo participación.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se puede concluir que para el año 2021 el 67,8% de los recursos del CFAR fueron demandados por el 2,5% de los productores. Este comportamiento se explica porque mientras que el crédito promedio de los medianos y grandes productores viene creciendo, el de pequeños productores se ha mantenido en $9 millones en los últimos años (**Gráfico 2**). De hecho, al compararlo con el valor registrado en 2017 los desembolsos de nuevos créditos en el pequeño productor han decrecido un 11,5%.

Gráfico 2. CFAR promedio por tipo de productor (Operaciones nuevas)



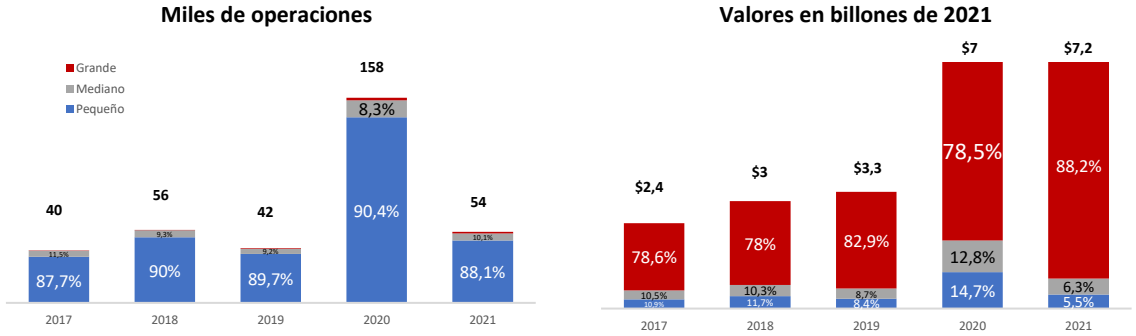
Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Este mismo patrón de comportamiento de los nuevos CFAR se percibe en el de las normalizaciones[92]. La mayor parte de las operaciones normalizadas se concentran en el pequeño

[92] De acuerdo con la Resolución 4 de 2021 de la CNCA, los intermediarios financieros podrán normalizar operaciones de crédito que hayan concedido en condiciones Finagro de acuerdo con los siguientes términos: i) modificación: operaciones modificadas con el fin de facilitar al deudor el cumplimiento de sus obligaciones,

productor, mientras que el valor de las normalizaciones se concentra en los grandes productores (**Gráfico 3**). Llama la atención que en los últimos dos años las normalizaciones se han ubicado cerca de los $7 b, valor que duplica las normalizaciones de 2019. Si bien en 2020 el valor normalizado de pequeño productor superó el $1 b, para el 2021 el valor disminuyó a $400 mil millones.

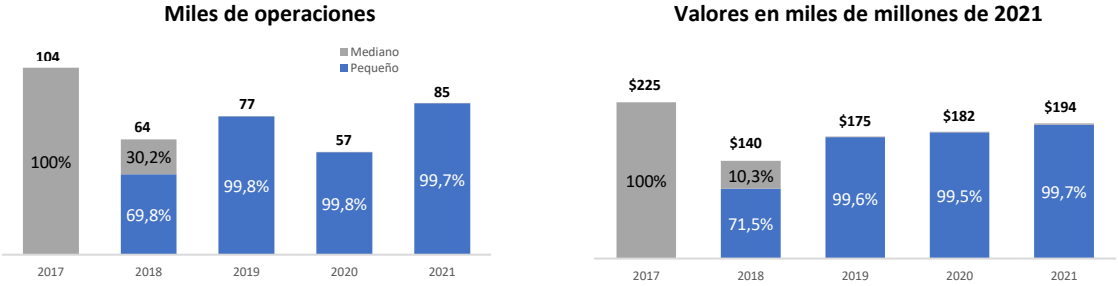
Gráfico 3. Normalizaciones por tipo de productor



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS

Desde el año 2016 se registran operaciones de microcrédito en Finagro. Si bien durante los dos primeros años solamente participaron los medianos productores, a partir del 2018 los pequeños productores comenzaron a ganar relevancia a tal punto que en 2021 el 99,7% de las operaciones y de los desembolsos (**Gráfico 4**) han sido demandados por este tipo de productor.

Gráfico 4. Microcrédito por tipo de productor



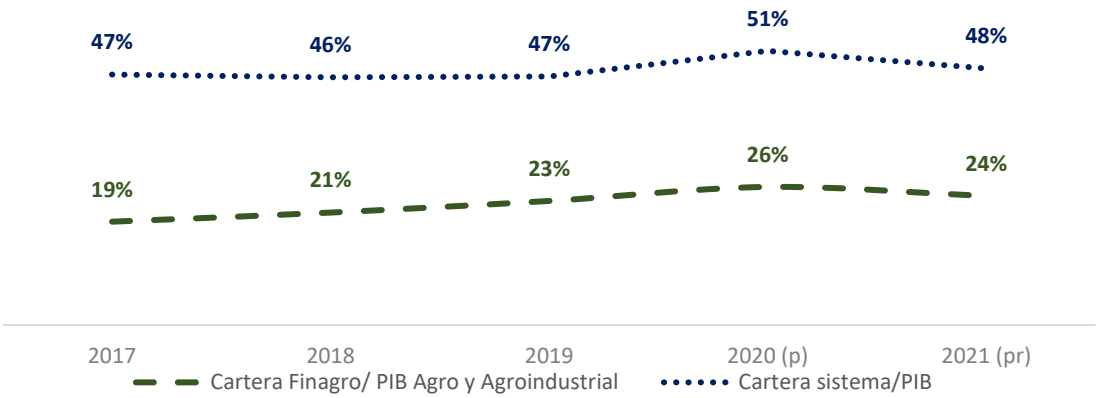
Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS

El crecimiento del CFAR presentado en los **Gráficos 1** y **3** ha influido en el desempeño de los indicadores de profundización financiera de los territorios rurales. La contribución de la cartera de Finagro al PIB agro y agroindustrial ha crecido 5 pp entre el 2017 y el 2022. No obstante, el indicador de profundización financiera para todo el sistema se ha ubicado en promedio 25 pp por encima del

sin que estos ajustes sean considerados restructuración en el alcance definido por Superfinanciera; ii) reestructuración: operaciones modificadas con el fin de facilitar al deudor el cumplimiento de sus obligaciones de acuerdo a las directrices de la Superfinanciera; iii) refinanciación-MADR: nuevo registro de una operación a un usuario con las mismas condiciones de la restructuración, con la posibilidad de incluir los intereses de mora hasta por 90 días, siempre y cuando exista perturbación del pago por la ocurrencia de una situación económica crítica certificada por el MADR; y iv) tratamiento especial para las víctimas, y de las obligaciones afectadas por secuestro o victimización de sus titulares.

agropecuario, lo cual subraya oportunidades de mejora en la profundización financiera de la ruralidad.

Gráfico 5. Índices de profundización financiera



Fuente: Tomado de Finagro (2022), basado en DANE y SFC. Adaptación AICS
Nota: (pr) Dato PIB preliminar; (p) Dato PIB provisional

Estas diferencias en la profundización financiera de ambos sectores también se reflejan en el saldo promedio, pues mientras que para el total del sistema financiero es de $8,9 millones para el CFAR es de $4,3 millones (**Tabla 9**). Sin embargo, al comparar estos saldos según la categoría de municipio, se observa una mayor representatividad del CFAR en los más pequeños y con mayores necesidades de financiación del presupuesto nacional. Así, la relación entre la cartera de Finagro y la población rural en los municipios 5 y 6 fue de $3,7 m y $2,4 m, mientras que para el total del sistema y de población adulta fue de$1,5 m y $1,4 m, en su orden.

Tabla 9. Saldos de cartera del sistema financiero y CFAR en 2021 según categorización de los municipios

Valores en millones

Categoría Municipio	Total Sistema Financiero			Sistema Nacional de Crédito Agropecuario		
	Total Población Adulta	Cartera Productiva*	Saldo individual promedio	Población Adulta Rural	Cartera Finagro	Saldo individual promedio
Especial	11.909.618	$ 262.462.797	$ 22	170.954	$ 9.769.487	$ 57,1
1	6.820.158	$ 25.491.174	$ 3,7	589.147	$ 5.153.019	$ 8,7
2	3.001.932	$ 5.234.306	$ 1,7	361.936	$ 2.521.938	$ 7
3	1.099.485	$ 2.180.117	$ 2	286.116	$ 1.040.762	$ 3,6
4	1.525.996	$ 2.034.734	$ 1,3	502.604	$ 748.480	$ 1,5
5	1.627.624	$ 2.450.174	$ 1,5	535.095	$ 2.002.229	$ 3,7
6	9.196.340	$ 12.881.818	$ 1,4	5.618.492	$ 13.226.150	$ 2,4
Total	**35.181.153**	**$ 312.735.119**	**$ 8,9**	**8.064.344**	**$ 34.462.063**	**$ 4,3**

Fuente: Elaboración AICS, a partir de Contaduría General de la Nación, DANE, Superfinanciera & Finagro (2022)
Nota: Categorización de municipios a partir de la Ley 617 de 2000[93]. Se excluyen las áreas no municipalizadas.
* Cartera microcrédito y comercial

[93] Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 124 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan otras normas para la racionalización del gasto público nacional.

Los resultados del CFAR son producto de la política sectorial del MADR y las bondades del SNCA. Como se explicó en el capítulo de antecedentes (**Sección 3.1.**), este órgano colegiado ha expedido las respectivas resoluciones que reglamentan el CFAR, con base las funciones dadas por Ley, especialmente, las establecidas en el Artículo 218 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF). En la **Tabla 10** se muestran las funciones que han venido desempeñando la CNCA en los últimos 5 años a través de diferentes resoluciones.

Tabla 10. Funciones implementadas por la CNCA

	Función	**Implementación vigente**	
		S/N/P*	**Resolución**
a)	Determinar periódicamente, con base en las recomendaciones de la Secretaría Técnica, el monto global de los recursos que cada una de las entidades integrantes del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario destinará al sector.	No	--
b)	Establecer las actividades, los costos y los porcentajes de estos últimos que podrán ser objeto de financiación por parte de las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.	Sí	Res. 4 de 2021
c)	Fijar, dentro de los límites de carácter general que señale la Junta Directiva del Banco de la República, las políticas sobre las tasas de interés que se cobrarán a los usuarios del crédito por parte de las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.	Sí	Res. 4 de 2021
d)	Dictar los reglamentos para el control de los gastos o inversiones que se hagan con el producto de los créditos.	Sí	Res. 10 de 2021
e)	Aprobar, mediante normas de carácter general y con el voto favorable del Ministro de Agricultura, la refinanciación de los créditos otorgados por las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario cuando se afecte negativamente la producción o se disminuya apreciablemente la inversión que se realizó con el crédito por la presencia, a su juicio, de razones de fuerza mayor o caso fortuito. Las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario determinarán las políticas de refinanciación a los usuarios individualmente, siguiendo los lineamientos establecidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario cuando sea del caso.	Sí	Res. 4 de 2021
f)	Fijar las tasas y márgenes de redescuento de las operaciones que apruebe Finagro.	Sí	Res. 4 de 2021 Res. 11 de 2021
g)	Señalar, con base en las disposiciones de carácter general que para el sector financiero expida la Junta Directiva del Banco de la República, los rendimientos, plazos y demás condiciones de los títulos de captación de ahorro interno que emita Finagro.	No	--
h)	Determinar los presupuestos de captaciones de Finagro y, en particular, los recursos que se capten en el mercado.	No	--

	Función	Implementación vigente	
		S/N/P*	**Resolución**
i)	Determinar los presupuestos de las colocaciones de Finagro, estableciendo los plazos y demás modalidades.	No	--
j)	Determinar, cuando se juzgue conveniente, planes de coordinación técnica, financiera y operativa entre las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.	No	--
k)	Determinar el valor de las comisiones que se cobrarán a todos sus usuarios de crédito, el monto máximo de las obligaciones a respaldar, las condiciones económicas de los beneficiarios y los demás aspectos que aseguren la operatividad del Fondo Agropecuario de Garantías.	Sí	Res. 2 de 2016 Res. 13 de 2021
i)	Determinar anualmente el Plan Indicativo de Crédito Agropecuario y Rural.	Sí	Res. 11 de 2021
m)	Determinar anualmente el Plan de Microfinanzas Rurales.	No	--
n)	Establecer, con base en la política trazada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los términos y las condiciones financieras de las Líneas Especiales de Crédito (LEC), del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) y de otros incentivos o subsidios del Estado que estén relacionados exclusivamente con el crédito y/o riesgo agropecuario y rural.	Sí	Res. 14 de 2021
o)	Establecer anualmente las condiciones generales de las garantías otorgadas a través del Fondo Agropecuario de Garantías, el monto máximo de las obligaciones a respaldar y cuando haya lugar, las condiciones en las cuales se aplica el subsidio otorgado por el Estado a las comisiones de las garantías. En todo caso, deberá asegurar la operatividad y sostenibilidad financiera del Fondo.	Sí	Res. 13 de 2021
p)	Establecer los lineamientos de política de manejo de riesgos agropecuarios, en los que se debe contemplar el desarrollo de instrumentos de riesgos climáticos, de mercado, cambiario, entre otros, así como determinar las condiciones generales de asegurabilidad de los proyectos agropecuarios, las condiciones en las cuales se aplican los apoyos e incentivos del Estado, y el destino de los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios.	Sí	Res. 12 de 2021
q)	Las demás que le correspondan como organismo rector de la política del financiamiento y gestión de riesgo del sector agropecuario.	No	--
Parágrafo: La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) podrá crear comités consultivos especializados para el cumplimiento de sus funciones.		Parcial	3 de 2021 Únicamente para el PAGRA

Fuente: Elaboración AICS, a partir del EOSF (Art. 218) y evidencia normativa de Finagro (2022).

En relación con el *Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria*, adoptado a través de la Resolución 209 de 2020 del MADR, cabe señalar que las estrategias allí contenidas tienen un plazo tentativo de implementación hasta 2031. En la **Tabla 11** se describen las funciones implementadas y las que aún están pendientes.

Tabla 11. Estado de la implementación del Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria

	Estrategia	Implementación vigente	
		S/N/P	Acción
L3	Fortalecimiento de la asociatividad rural productiva	Parcial	Se ha adelantado el documento técnico de la Ruta Nacional de Asociatividad Rural Productiva (UE-FAO-Red Adelco) que se espera cumplir al finalizar el 2022
L4 E1	El MADR, en articulación con la ADR, el BAC, Finagro, BdO y en coordinación con entidades de carácter privado (Asomicrofinanzas, entre otros) diseñará los lineamientos de Política de Educación Económica y Financiera con énfasis en la ECFC:		Parcial
	- Desarrollo de capacidades y aplicación de marcos de referencia agroeconómicos.	Si	Desarrollados por Finagro y publicados en página web.
	- Protocolo de transparencia de la información financiera orientada a los asesores y analistas de crédito de las entidades financieras, cooperativas y microfinancieras.	No	Sin reporte en SIIPO
	- Metodología para la gestión de riesgo de crédito agropecuario y de las finanzas de la pequeña empresa rural.		
	- El desarrollo de nuevas herramientas y materiales de EEF, que se adapten a las características, contexto y necesidades de la población rural con énfasis en la mujer y los jóvenes rurales.	Parcial	En el marco del convenio 20210518 MADR-FAO, se cuenta con un primer borrador de documento de lineamientos para la EEF Rural. Cumplir con estas estrategias al finalizar el 2022
	- La extensión del modelo de formación de formadores en EEF rural – 2019, facilitando la apropiación de la metodología, contenidos y herramientas por parte de entidades privadas y públicas.		

Estrategia	Implementación vigente	
	S/N/P	**Acción**
- La evaluación y sistematización de los resultados desarrollados en el marco de la política pública de EEF rural, con el fin de identificar y medir los avances y resultados, detectar obstáculos, buenas prácticas y las lecciones aprendidas de la experiencia.	No	Sin reporte en SIIPO
- Fomentar el uso de las TIC, como un canal de capacitación y socialización de temáticas de EEF de la población rural. Adicionalmente, se consolidará la oferta de educación financiera virtual que se diseñe para empresarios y emprendedores de poblaciones vulnerables en un solo ambiente y espacio de formación.		
- Definir estrategias para el desarrollo de herramientas y piezas de capacitación virtual para que la población rural conozca las características, ventajas y riesgos de los servicios financieros (tradicionales y digitales), los medios de pago electrónicos y los canales digitales, así como facilitar su oferta y acceso a los mismos.		
Para fortalecer los emprendimientos rurales, los lineamientos de EEF con énfasis en la ECFC, se articularán con:		Parcial
i. El Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación en la prestación de servicios de asistencia técnica.	Parcial	Se realizó un primer borrador de documento de lineamientos para la EEF Rural (convenio MADR-FAO). Se espera finalizar estas estrategias en el 2022
ii. El Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural en el marco del desarrollo de los procesos de capacitación financiera para las organizaciones solidarias.		
iii) El Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la ECFC en el marco del financiamiento a la comercialización.	Parcial	Formalización de la mesa técnica nacional para la generación de ingresos, la asociatividad y comercialización rural.
iv) La ruta nacional de asociatividad rural productiva	Parcial	Avance en el documento técnico de la Ruta Nacional de Asociatividad Rural Productiva (UE-FAO-Red Adelco) que se espera finalizar en el 2022

	Estrategia	Implementación vigente	
		S/N/P	Acción
	v) Programas del sector agricultura que poseen o incorporan componentes o metodologías de educación e inclusión financiera (El Campo Emprende, Alianzas Productivas, Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, SENA Emprende Rural, entre otros). De igual forma, las estrategias se podrán implementar mediante políticas intersectoriales que establezca el CONPES.	No	Sin reporte en SIIPO
L4 E2	El MADR, en articulación con el BAC y Finagro, y en coordinación con las demás entidades que participan en la Mesa Técnica del PNgi_ECFC, diseñará una Estrategia de Inclusión Financiera Rural.		
	- Documento que identifique, el conjunto de instrumentos de política pública ofrecidos por entidades del Gobierno Nacional para que a los pobladores rurales de manera individual o colectiva con emprendimientos productivos agropecuarios, se les facilite el acceso a productos financieros oportunos y asequibles que les permita: hacer ahorro, transferencias, pagos, créditos y seguros.	No	Sin reporte en SIIPO
	- Un documento técnico que articule y robustezca la oferta pública y privada para el fomento de la inclusión financiera.		
	El MADR en articulación con Finagro desarrollarán acciones de formación y capacitación a entidades territoriales, entidades prestadoras de servicios de extensión agropecuaria y organizaciones en la implementación de la estrategia de inclusión financiera rural.		
L4 E3	EL MADR y la ADR, en articulación con las demás entidades que participan en la Mesa Técnica del PNgi_ECFC, establecerán una Estrategia para la Constitución de y Operación de Fondos Autogestionados para el desarrollo y consolidación de emprendimientos rurales.	Parcial	Se ha adelantado la estrategia, con base en la cartilla "Creando nuestro fondo Autogestionado" (UE-FAO-Red Adelco) que se espera cumplir al finalizar el 2022
	Una metodología para la constitución y operación de fondos autogestionados para el desarrollo y consolidación de emprendimientos rurales agropecuarios y no agropecuarios.		
	La ADR realizará estrategias para la sensibilización y promoción del mecanismo de fondos autogestionados haciendo énfasis en las distintas tipologías, alcances y procesos.	No	Se espera realizar la divulgación y socialización al finalizar el 2022.
	Definición del contenido necesario para los procesos de: i) capacitación en educación financiera y gestión de fondos autogestionados, ii) promover la creación y fortalecimiento de fondos de solidaridad y rotatorios, ligados a una estrategia de sostenibilidad y capitalización financiera el microcrédito social de las formas asociativas y los productores.	No	Sin reporte en SIIPO
	El desarrollo de lineamientos para el acompañamiento a la puesta en marcha de los fondos autogestionados y seguimiento a los constituidos.	No	Sin reporte en SIIPO

	Estrategia	Implementación vigente	
		S/N/P	Acción
L5 E1	El MADR a través de la CNCA, y en articulación con el BAC y Finagro, apoyarán entre 2020 y 2031 aproximadamente 470.400 operaciones de crédito a nivel territorial por un valor acumulado estimado de subsidio a la tasa de interés de $641.102 millones.	Parcial	
	- Generar e implementar en 2020, una nueva clasificación de tipo de productor, dentro de las cuales se encuentre ACFC. Se proyecta desagregar la población en dos tipos: i) población emergente, la cual contiene la ACFC, los pequeños productores y los medianos productores emergentes, y ii) Población consolidada, compuesta por los medianos productores consolidados y los grandes productores.	Si	Resolución 7 de 2021 de la CNCA
	- Desarrollar una LEC para la ACFC con tasa subsidiada, en donde se incorporen los lineamientos de la Resolución 464 de 2017, para pequeños productores, jóvenes rurales, mujeres rurales y medianos productores de bajos ingresos. Durante este proceso, se implementará la categoría "productores ECFC" y mientras se consolida esta categorización, se atenderán las acciones en el pequeño productor.	No	Sin reporte en SIIPO
	- Fomentar el acceso y uso de la LEC para la compra de tierras con tasa subsidiada, conforme lo siguiente: i) las directrices de la CNCA, ii) la realización anual de un análisis sobre la dinámica de uso de la LEC, iii) Desarrollo de acciones de socialización y divulgación de la LEC, aprovechando los distintos canales institucionales en región del BAC y Finagro.	No	Sin reporte en SIIPO
	- Promover la sostenibilidad financiera de la operación del FAG en el mediano y largo plazo.	Si	Mediante el proyecto de inversión BPIN 2018011000234 se capitalizó el fondo con $50.000 millones
	- Desarrollar un documento técnico que contenga recomendaciones de modificación para la línea de crédito asociativo de Finagro con el propósito de incrementar su uso por organizaciones de productores rurales y sus miembros, principalmente ACFC. Entre los aspectos a revisar se encuentran: i) los requisitos de la línea de crédito y las garantías solicitadas, ii) alternativas para ofrecer créditos asociativos de bajo monto, iii) estrategias de divulgación de la línea de crédito.	Parcial	Mediante memorando 20215610101913 fue entregada la propuesta de Estrategia para Profundización del Crédito Asociativo. Algunos temas descritos en la Resolución no fueron abordados
	El MADR a través de Finagro y el BAC, fortalecerán estrategias de socialización sobre mecanismos de normalización de cartera.	No	Sin reporte en SIIPO

Estrategia		Implementación vigente	
		S/N/P	Acción
L5 E4	El MADR en articulación con las entidades adscritas y vinculadas del sector agropecuario, en especial el BAC y Finagro, desarrollará un documento que permita explorar el desarrollo de instrumentos complementarios de financiamiento rural para la ECFC.	No	
	- Uso de plataformas y herramientas tecnológicas para fomentar acceso y uso de crédito y otras fuentes de financiamiento agropecuario y rural.	No	Sin reporte en SIIPO
	- Mecanismos de coberturas y otros instrumentos de mercados de capitales, se promoverá una mayor articulación con la BMC.		
	- El uso de instrumentos tecnológicos como Fintech y Agtech como canales alternativos de fondeo.		
	- El uso de mecanismos de financiación no bancaria como crowdfunding, factoring, entre otros.		
	- El uso de herramientas tecnológicas para el procesamiento y análisis de información.		

Fuente: Elaboración AICS, a partir de consulta en SIIPO (2022)
Nota: Línea (L). Estrategia (E)

Finalmente, en el caso del avance de la *Política Pública para la Asociatividad Rural Productiva* (Resolución MADR 161 de 2021), se definió un cronograma para su implementación hasta el 2023. En la **Tabla 12** se describen las acciones implementadas y las que aún están pendientes.

Tabla 12. Estado de la implementación de las estrategias relacionadas con inclusión financiera de la Política Pública para la Asociatividad Rural Productiva

Estrategia		Implementación vigente	
		S/N/P	Mecanismo
6.1	Realizar una convocatoria abierta para recoger experiencias exitosas en el manejo de Fondos de Ahorro y Crédito Comunitario.	Parcial	Anexo 2 de la cartilla "Guía Creando Nuestro Fondo Autogestionado" que está en proceso de finalización.
6.3	Realizar un mapeo de fuentes de financiación (tradicionales y no tradicionales) y aseguramiento para organizaciones de productores rurales.	Parcial	Se realizó un documento del Mapeo del Sistema de Microfinanzas Rurales, pero falta identificar las que ofrecen servicios a las organizaciones de productores rurales. No se reportan avances en el tema de aseguramiento.
6.4	Implementar procesos formativos que incluyan las modalidades virtuales y presenciales en Educación Económica y Financiera dirigidos a Organizaciones de Productores Rurales como complemento de las acciones adelantadas por BdO	Parcial	La Submesa de Financiamiento Asociativo de la Mesa Nacional de Asociatividad Rural definió la malla de contenidos del proceso formativo. Para el fortalecimiento de las asociaciones de nivel 1 se incluyó: Ventajas y Responsabilidades en los procesos asociativos, Índice de Contribución y Estado Contable de la Asociación, entre otros. Para las de nivel 2 se definió: Estados Financieros, Mecanismos de protección del patrimonio y Manejo de inventarios. De

Estrategia		Implementación vigente	
		S/N/P	Mecanismo
			forma transversal, se agregó información sobre las opciones de financiamiento. Pendiente de que el SENA elabore el diseño curricular y lo implemente.
6.5	Presentar un documento de profundización del crédito asociativo enmarcado en la política de financiamiento agropecuario	Sí	El documento de Lineamientos y Recomendaciones de Política para el Financiamiento Asociativo Agropecuario fue completado.
6.6	Promover instrumentos de Política para el financiamiento y los riesgos agropecuarios, especialmente aquellos que permiten atender a las organizaciones de productores rurales.	Parcial	Desde el MADR y sus entidades adscritas se promueve la política de para el financiamiento y los riesgos agropecuarios, pero no se tienen priorizadas las organizaciones de productores. Desde la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios se apoya la construcción de la política, mientras que desde Finagro y el BAC se organizan jornadas de socialización. Adicionalmente, el MADR desarrolla la Semana del financiamiento y programas de educación financiera dirigido a líderes de servicios de extensión, asociaciones productivas y sociales.
6.7	Realizar acciones de capacitación y/o divulgación de herramientas para el conocimiento, reducción y manejo de riesgos agropecuarios que mejoren las capacidades de las organizaciones de productores y se vinculen a los instrumentos de planificación territorial.	Parcial	Aunque el MADR ha socializado algunas herramientas para el conocimiento, reducción y manejo de riesgos agropecuarios, la estrategia no está enfocada en las organizaciones de productores. No obstante, dentro de la malla de contenidos construidos por la Mesa Nacional de Asociatividad Rural se incluye el manejo y la gestión de riesgos.

Fuente: Elaboración AICS, a partir de información suministrada por MADR (2022)

4.2. Diagnóstico financiamiento de la mujer rural

La importancia del acceso al financiamiento formal de la mujer rural radica en el mejoramiento de su bienestar económico, pues el aumento de la participación femenina en los sistemas financieros contribuye al crecimiento económico de las mujeres y al aumento de su productividad, pero además trae efectos positivos en el desarrollo económico y en la erradicación de la pobreza (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2020).

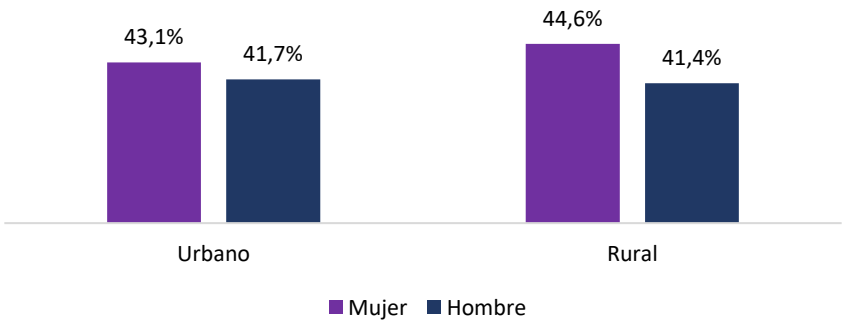
Por tal razón este diagnóstico se divide en tres secciones. En la primera (**4.2.1.**) se presentan información de interés sobre la situación de las mujeres rurales en Colombia, en la segunda (**4.2.2.**) un contexto general sobre la inclusión financiera de la mujer, y en la tercera (**4.2.3.**) se desagrega la información del CFAR de la mujer.

4.2.1. Situación de las mujeres rurales en Colombia

Uno de los grupos vulnerables dentro de la población colombiana son las mujeres rurales, quienes exhiben mayores niveles de pobreza e inequidad en su acceso al mercado laboral, y están sujetas a ciertos estereotipos que afectan su empoderamiento económico y social. Además, han sido el grupo poblacional más afectado por la crisis sanitaria COVID-19, aumentado así su vulnerabilidad.

Al cierre de 2020, el 44,6% de las mujeres rurales se encontraba en situación de pobreza monetaria, es decir, que su nivel de ingresos no les alcanzaba para cubrir adquirir una canasta básica de alimentos, bienes y servicios definidos como esenciales. Esta cifra fue 3,2 pp superior a la de los hombres rurales y 1,5 pp superior a la de mujeres de las cabeceras (**Gráfico 6**). En este año, el salario de las mujeres rurales representó un 27,4% menos que el de hombres rurales. No obstante, sus ingresos laborales cayeron 5,6% (de $98.618 a $93.129), cifra inferior al 6,2% de los hombres (de $362.136 a $339.853).

Gráfico 6. Incidencia de la pobreza monetaria por sexo y nivel de ruralidad



Fuente: DANE (2022) basado en la GEIH, cálculos AICS.

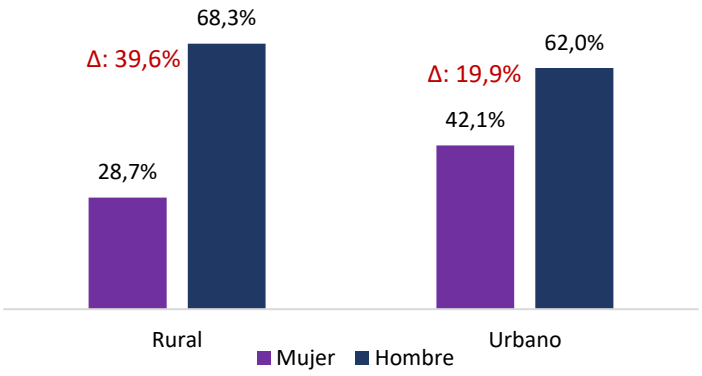
Por otro lado, el 37,3% de las mujeres rurales en Colombia se encontraban en situación de pobreza multidimensional[94] en 2020, registrando una brecha de 24,7 pp con respecto a las mujeres urbanas y de 0,4 con los hombres rurales. Las dimensiones que más contribuyeron al resultado de las mujeres rurales fueron el trabajo informal, bajo logro educativo y la inasistencia escolar de niños, niñas y adolescentes. Esta última fue la que más contribuyó al aumento de la pobreza multidimensional de las mujeres rurales para 2020 (de 34,3% a 37,3%) dada la carga de cuidado que les exige la presencia de menores y la falta de servicios asociadas a las medidas de aislamiento por el COVID-19.

Con respecto al mercado laboral, las mujeres rurales exhiben las menores tasas de participación y de ocupación, así como las mayores tasas de desempleo. Para el primer semestre de 2021, la tasa global de participación[95] de las mujeres rurales fue de 33,9%, exhibiendo una brecha de 38,6% con respecto a los hombres rurales. Esta brecha es superior a la de 2019 (35,9%) y 2020 (38,1%), lo que subraya los efectos de la pandemia en su acceso al mercado laboral.

Se debe destacar que la mayoría de las mujeres inactivas (65,8%) se dedican a oficios del hogar como actividad principal mientras que la mayoría de los hombres en la misma condición (65,7%) se encuentran estudiando. Lo anterior dificulta un posterior ingreso al mercado laboral en condiciones idóneas en términos de pago, protección social y desarrollo profesional.

En este sentido, la tasa de ocupación[96] de las mujeres rurales en el primer semestre de 2021 fue de 28,7% mientras que la de los hombres fue de 68,3% (**Gráfico 7**). Así, la brecha en ocupación de las zonas rurales se ubicó en 39,6%, cifra superior a la de las áreas urbanas (19,9%) donde el 42,1% de las mujeres se encontraba ocupada. Adicional a esta brecha, se debe tener en cuenta que el 60,7% de las mujeres en Colombia se encuentra en sectores de baja productividad, afectando su capacidad de generar ingresos y tomar decisiones dentro del hogar.

Gráfico 7. Tasa de ocupación por sexo y nivel de ruralidad

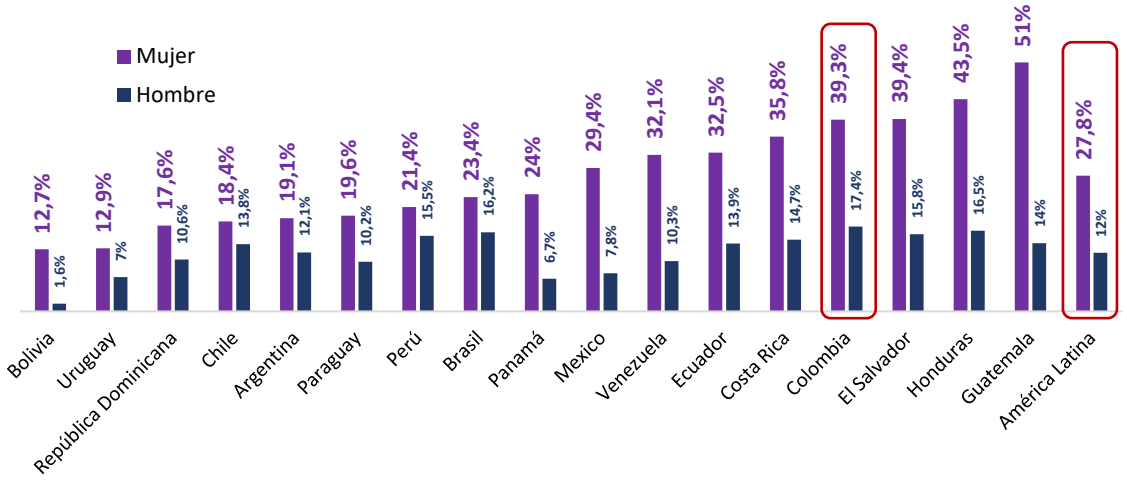


Fuente: DANE (2022), cálculos AICS.

[94] Índice calculado a partir de cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la juventud y la niñez, trabajo, salud, acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda.
[95] Relación porcentual entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar.
[96] Relación porcentual entre la población ocupada y la población en edad de trabajar.

En línea con lo anterior, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios en Colombia fue de 39,3% en 2020, cifra superior al promedio de América Latina (27,8%) y a países como Chile (18,4%), México (29,4%) y Venezuela (32,1%). A nivel interno, este porcentaje es superior en 21,9 pp al de los hombres, lo que puede asociarse con la posición desfavorable que tienen muchas mujeres dentro de sus hogares (**Gráfico 8**).

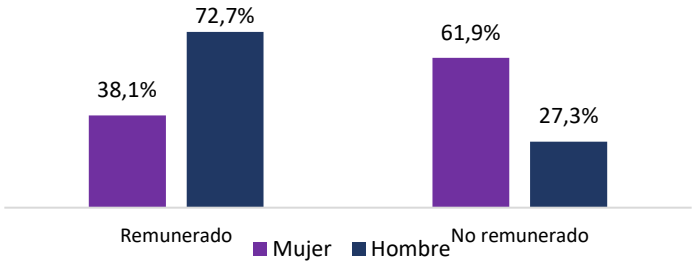
Gráfico 8. Población sin ingresos propios por sexo



Fuente: Observatorio de Igualdad de Género (CEPAL, 2022). Editado por AICS.

Los bajos niveles de participación y ocupación de las mujeres rurales se debe a que la mayor parte de su tiempo lo dedican a trabajo no remunerado. Como se observa en el Gráfico D3, sólo el 38,1% del trabajo de las mujeres es remunerado mientras que el de los hombres es de 72,7%. Mientras las mujeres dedicaron 8 horas y 54 minutos a las actividades no remuneradas durante el primer cuatrimestre de 2021, los hombres dedicaron únicamente 3 horas y 15 minutos. Por su parte, las mujeres urbanas dedicaron el 48,3% de su tiempo a actividades no remuneradas, cifra inferior en 13,6% a la registrada por sus pares del área rural (**Gráfico 9**).

Gráfico 9. Distribución del trabajo remunerado y no remunerado de los pobladores rurales



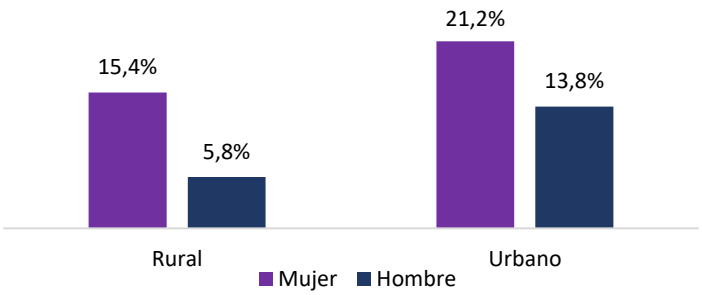
Fuente: DANE (2022), cálculos AICS.

Dentro de las actividades no remuneradas desempeñadas por las mujeres se debe destacar el suministro de alimentos. En el primer cuatrimestre de 2021, las mujeres rurales dedicaron 2 horas

y 29 minutos a esta actividad, mientras que los hombres emplearon solo 1 hora y 14 minutos. Al respecto, las mujeres rurales cumplen un importante papel en el suministro de alimentos, el cual no es valorado ni en términos económicos ni de reconocimiento de su labor (Hernández Bonilla, Gómez, Gélvez Rubio, Bush, & Herrera-Idárraga, 2020).

En el primer semestre de 2021 la tasa de desempleo de las mujeres fue de 15,4%, ubicándose 9,6 pp por encima de la de los hombres rurales (**Gráfico 10**). Esta brecha es superior a la de las zonas urbanas (7,4%); sin embargo, la tasa de desempleo de las mujeres urbanas es superior a la de las zonas rurales (21,2% frente a 15,4%). Esto último puede explicarse por la destrucción de trabajos feminizados en las zonas urbanas (hoteles, restaurantes, salones de belleza, aseo, servicios del cuidado remunerados), mientras que los trabajos remunerados asociados a las actividades agropecuarios se mantuvieron relativamente constantes.

Gráfico 10. Tasa de desempleo por sexo y nivel de ruralidad



Fuente: DANE (2022), cálculos AICS.

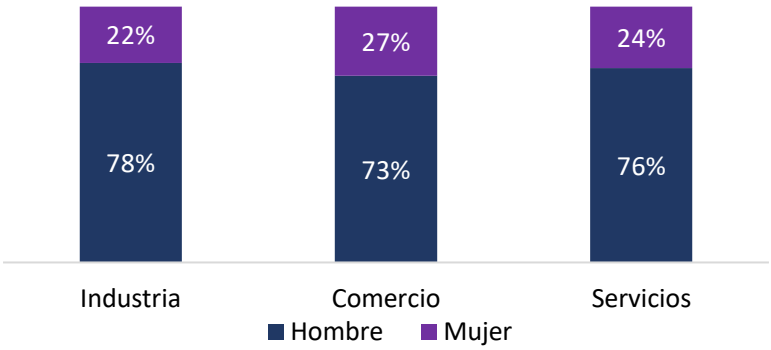
Las brechas expuestas sugieren que la conformación del núcleo familiar de las mujeres afecta de manera significativa la brecha de ingreso laboral. Al respecto, Hipp (2020) destaca que las mujeres no sólo muestran una menor participación en el mercado laboral, sino que están sobrerrepresentadas en trabajos de poca intensidad horaria, de baja calidad y mal remunerados. La autora señala que esto se debe, entre otras cosas, a interrupciones en su carrera laboral, en su mayoría debido a las licencias de maternidad, lo cual no afecta a los hombres.

En línea con lo expuesto, se evidencia una subrepresentación de las mujeres en cuanto a la tenencia de negocios y de activos productivos como la tierra de uso agropecuario. Como se observa en el **Gráfico 11**, más del 73% de los representantes legales de las Pequeñas y Medianas Empresas (Pyme) son hombres, siendo la industria el que exhibe el menor porcentaje de mujeres en esta condición. En este mismo sentido, la Encuesta de Micronegocios del DANE muestra sólo el 37,6% de los micronegocios registrados en 2019 eran propiedad de mujeres.

Las mujeres también presentan dificultades en la tenencia formal de la tierra de uso agropecuario. De acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) de 2019, sólo el 24,7% de las Unidades de Producción Agropecuarias (UPA) estuvieron dirigidas por mujeres. El 60,1% de estas UPA fueron de menos de 3 hectáreas mientras que aquellas dirigidas por los hombres fueron de mayor tamaño. Aunque el 89,1% de las mujeres productoras aseguró que estas UPA eran propias, esto no se traduce en una tenencia formal del predio. Más de la mitad de los predios en Colombia carecen de títulos válidos debidamente registrados, lo cual afecta mayormente a las mujeres,

quienes tradicionalmente han tenido menos voz sobre las decisiones de producción y administración de la propiedad (Vargas & Villareal, 2014).

Gráfico 11. Género del representante legal de las Pyme - Segundo semestre 2020



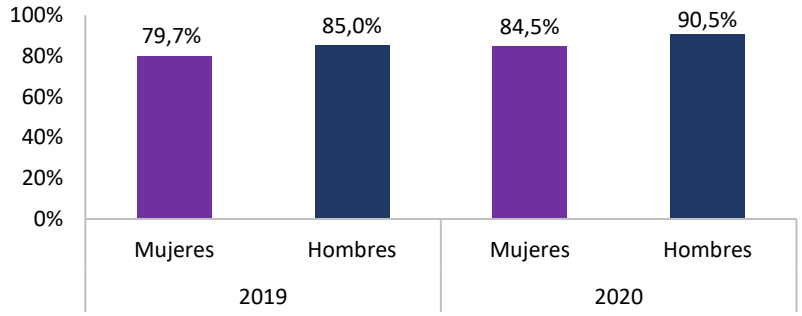
Fuente: ANIIF (2020), cálculos AICS.

Finalmente, la nota estadística sobre la situación de las mujeres rurales en Colombia publicada por el DANE y el MADR en 2021 muestra que los estereotipos de género se encuentran mucho más marcados en las zonas rurales que en las urbanas. El 12,3% de las personas rurales está en desacuerdo con que ambos sexos deberían contribuir al ingreso del hogar, lo cual promueve la dependencia económica e invisibiliza los aportes no monetarios de las mujeres. En esta misma línea, el 52,6% de las personas en zonas rurales está de acuerdo o muy de acuerdo con que el deber de un hombre es ganar dinero y el deber de la mujer cuidar del hogar y la familia, lo cual afecta la inserción de la mujer al mercado laboral y/o el desarrollo de actividades productivas por su cuenta.

4.2.2. Inclusión financiera de la mujer

Como se mencionó en la **sección 4.1.**, el porcentaje de adultos con al menos un producto financiero al cierre de 2020 fue 87,8%, registrando un crecimiento de 5,3% con respecto a 2019 (82,5%). Al desagregar por sexo, se aprecia que las mujeres registraron un indicador de 84,5% mientras que el de los hombres fue de 90,5% (**Gráfico 12**). En este sentido, la brecha de acceso se ubicó en 6 pp, cifra similar a la reportada en 2019 (5,3 pp).

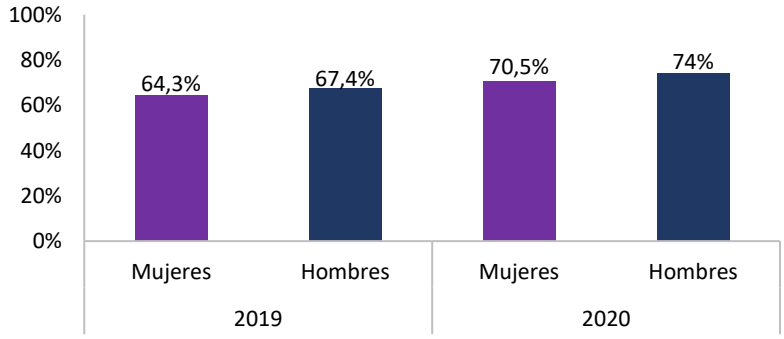
Gráfico 12. Indicador de acceso por sexo



Fuente: RIF 2020, cálculos AICS.

Aunque en el indicador de uso, medido como la tenencia de productos activos, también registra una brecha entre los hombres y las mujeres, su nivel es inferior al de acceso, sugiriendo que un mayor porcentaje de mujeres usan los productos que adquieren. Al cierre de 2020, el indicador de uso se ubicó en 72,6%, donde los hombres alcanzaron un nivel de 74% y las mujeres de 70,5%. Como se evidencia en el **Gráfico 13**, la brecha entre hombres y mujeres pasó de 3,1% a 3,5% entre 2019 y 2020.

Gráfico 13. Indicador de uso por sexo

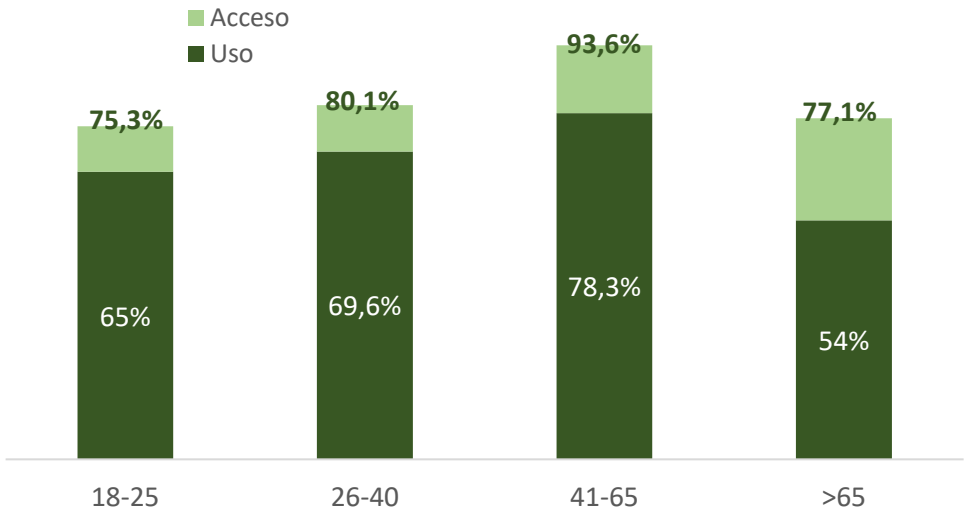


Fuente: RIF 2020, cálculos AICS.

Al desagregar por grupo etario (**Gráfico 14**), se aprecia que las mujeres entre 18 y 25 años son las que tienen menos acceso (75,3%), seguidas por aquellas mayores de 65 años (77,1%) (Gráfico 9). En cuanto al uso, estas últimas exhiben el menor porcentaje (54%), seguidas por las más jóvenes

(65%). Por el contrario, las mujeres entre 41 y 65 años son las exhiben los mayores indicadores de acceso (93,6%) y uso (78,3%).

Gráfico 14. Indicador de acceso y uso de las mujeres por grupo etario 2020



Fuente: RIF (2021), basado en DANE y TransUnion.

Como se observa en la **Tabla 13**, las mujeres entre 18 y 25 años de los municipios rurales dispersos son las que presentan los mayores rezagos en términos de acceso al sistema financiero. Al cierre de 2020, su indicador de acceso fue de 29,1%, cifra inferior en 58,7 pp a la del total de la población y 55,4 pp al nivel agregado para las mujeres. A pesar de lo anterior, su indicador de uso es el más alto de los segmentos analizados, subrayando el potencial de iniciativas para incluirlas financieramente.

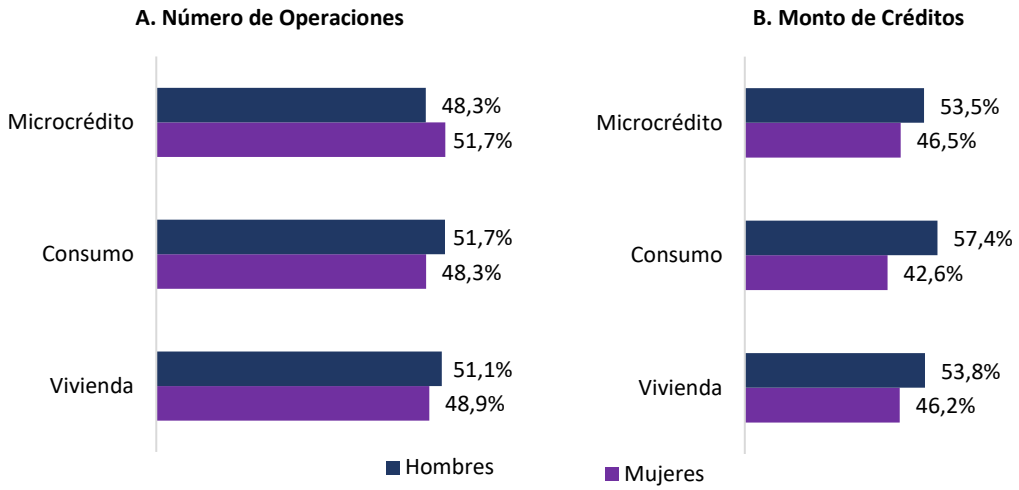
Tabla 13. Indicadores de inclusión financiera de mujeres por grupo etario

Edad	Indicador	Ciudades y Aglomeraciones	Intermedio	Rural	Rural Disperso
18-25	Acceso	92%	57,8%	38,8%	29,1%
	Actividad	87,2%	87,8%	83,6%	72,1%
26-40	Acceso	82,9%	78%	73,8%	62,5%
	Actividad	84%	85,1%	83,7%	64,6%
41-65	Acceso	98,4%	86,4%	82,2%	71,8%
	Actividad	81,5%	84,2%	84,3%	62,6%
>65	Acceso	85,9%	62,1%	57,5%	48,8%
	Actividad	79,2%	82,7%	83,3%	60,3%

Fuente: RIF (2021), elaboración AICS.

En cuanto al acceso a crédito, al cierre de 2020 las brechas en el número de operaciones son de 3,4 pp y 2,2 pp en las modalidades de consumo y vivienda (**Gráfico 15**, Panel A). En la cartera de microcrédito, por el contrario, son las mujeres quienes concentran la mayoría de las operaciones (51,7% frente a 48,3% para los hombres). Adicionalmente, se evidencia que las mujeres concentran una menor proporción del monto desembolsado (**Gráfico 15**, Panel B). La mayor brecha fue en la cartera de consumo (14,8 pp), seguida por las modalidades de vivienda (7,6 pp) y microcrédito (7 pp).

Gráfico 15. Distribución de los créditos reportadas a la Superfinanciera



Fuente: Banco de la República, con base en datos de la Superfinanciera. Editado por AICS

El menor acceso a crédito por parte de las mujeres es uno de los principales retos de la inclusión financiera en Colombia, pero no exclusivo del país. Como lo señala Azar et al (2018), en América Latina hay evidencia de la existencia de brechas de género en cuanto al acceso, conocimiento y uso de los productos y servicios que ofrece el sector financiero. De igual manera, la OCDE (2018) señala que las empresas emergentes con al menos una fundadora mujer encuentran muchos obstáculos para la financiación del capital.

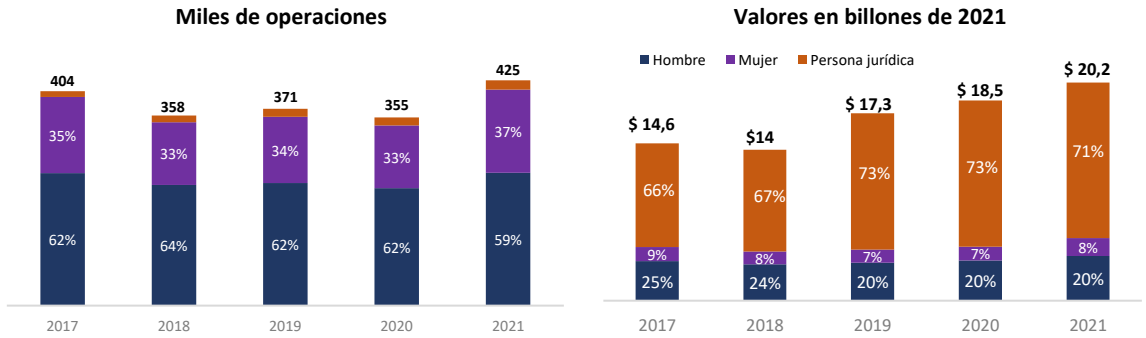
El reto no sólo consiste en aumentar su acceso sino en el monto que reciben. En este sentido, Fletschner (2006) subraya que las mujeres rurales tienen mayores dificultades para cumplir con los requisitos típicamente exigidos para otorgar un crédito, enfrentan sesgos de género en su interacción con las entidades de financiamiento, y no encuentran en el sistema financiero productos y servicios que se acomenden a sus necesidades.

Por su parte, Roa (2021) señala que existen normas sociales que afectan la inclusión financiera de las mujeres como la accesibilidad física al sistema financiero (costos de transporte, inseguridad en la calle), falta de colateral, menor autoestima y autoconfianza en sus habilidades y capacidades en general, menores niveles de educación financiera y educación en general, ser más aversas al riesgo y confiar menos en las instituciones financieras.

4.2.3. Acceso al crédito de la mujer dentro del SNCA

Aunque la CNCA ha establecido medidas que favorecen a la mujer rural, éstas representaron sólo el 37% de las operaciones nuevas registradas en Finagro en 2021 (capital de trabajo e inversión, excluyendo normalizaciones), esto es, 157.510. Por su parte, los hombres concentraron el 59%, equivalente a 250.555 operaciones (**Gráfico 16**). Esta proporción se ha mantenido relativamente constante en los últimos cinco años, registrando una brecha de acceso de 22 pp al cierre de 2021.

Gráfico 16. Distribución del crédito Finagro por sexo



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

De los $20,2 b colocados en condiciones Finagro en 2021, sólo el 8% correspondió a mujeres ($1,7 b). Esta cifra es inferior a la de hombres en 12 pp subrayando, además, que las mujeres concentran créditos de menor valor. Estos niveles se han mantenido relativamente constantes en los últimos 5 años.

En términos del número de beneficiarios, se observa una distribución más equitativa. Del total de 36.691 beneficiarios del CFAR en 2021, el 57% se concentró en los hombres y el 40% en las mujeres; el restante 3% correspondió a personas jurídicas. Al analizar exclusivamente a los beneficiarios nuevos, se destaca que las mujeres registran una mayor proporción. Como se muestra en la **Tabla 14**, en los últimos 5 años el porcentaje de mujeres clasificadas como nuevas y que accedieron a crédito es superior al de los hombres. En 2021, la diferencia entre ambos sexos es de 9 pp (71% en las mujeres y 62% en los hombres).

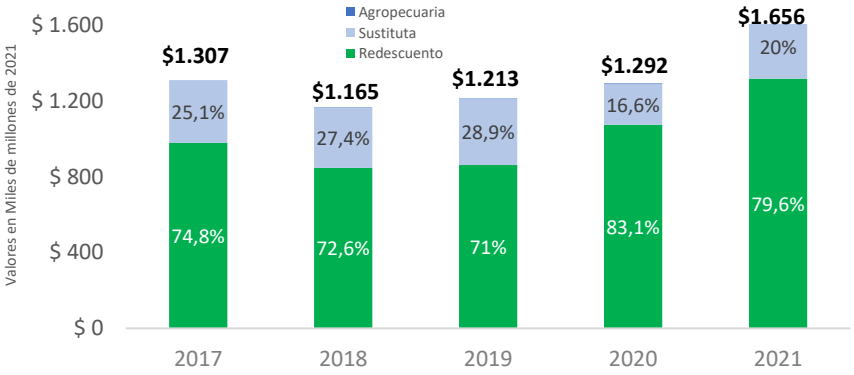
Tabla 14. Participación de los nuevos beneficiarios sobre el total de beneficiarios por sexo

Año	Persona Natural		Persona Jurídica
	Mujer	Hombre	
2017	72%	60%	45%
2018	63%	56%	53%
2019	62%	52%	59%
2020	65%	56%	56%
2021	71%	62%	54%

Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS.
Nota: Según el gobierno de datos de Finagro, un beneficiario nuevo de CFAR es aquel que no ha tenido créditos vigentes durante los últimos 3 años.

La brecha de género del **Gráfico 16** ha sido notoria a lo largo del tiempo por lo que resulta fundamental analizar en detalle el comportamiento del crédito de las mujeres. De esta forma, se pueden mostrar sus características particulares y diseñar medidas más acordes al uso que hace de los instrumentos financieros. Las colocaciones de créditos nuevos se concentran principalmente en la cartera de redescuento (**Gráfico 17**).

Gráfico 17. Distribución de los nuevos créditos Finagro de mujeres según fuente de colocación



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Los resultados del **Gráfico 17** se deben principalmente al crédito de la pequeña productora, pues en este segmento existe una alta dependencia sobre el redescuento (**Tabla 15**). En el caso de las medianas y grandes productoras el crédito se ha desembolsado principalmente con recursos ordinarios de los intermediarios financieros (cartera sustituta).

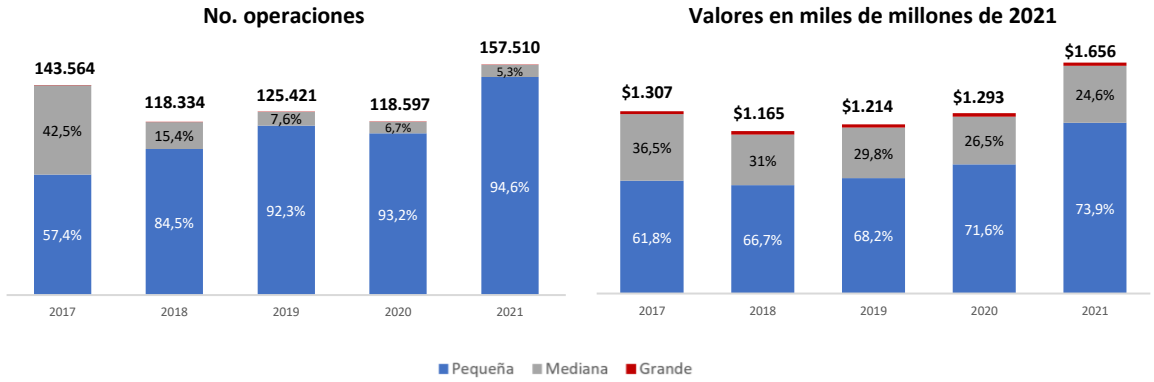
Tabla 15. Participación de los desembolsos de las mujeres agropecuarias según fuente de colocación

Tipo Productora	Fuente	2017		2018		2019		2020		2021	
		Oper	Valor	Oper	Valor	Oper	Valor	Oper	Valor	Oper	Valor
Grande	Agropecuaria	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1,7%
	Sustituta	81,6%	47,1%	72,3%	87,1%	71,1%	76,5%	92,9%	87%	87,3%	75,9%
	Redescuento	18,4%	52,9%	27,7%	12,9%	28,9%	23,5%	7,1%	13%	12,7%	22,4%
Mediana	Agropecuaria	0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0%	0,1%	0%	0%	0,3%
	Sustituta	90,9%	52,9%	59,9%	83,1%	49,1%	59,8%	72,4%	52,8%	58,8%	57,1%
	Redescuento	9,1%	46,9%	40%	16,8%	50,8%	40,2%	27,6%	47,1%	41,1%	42,6%
Pequeña	Agropecuaria	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
	Sustituta	1,9%	4,8%	3,3%	22,1%	10,2%	10,7%	30,6%	14,7%	14,1%	19,6%
	Redescuento	98,1%	95,2%	96,7%	77,9%	89,8%	89,3%	69,3%	85,2%	85,8%	80,3%

Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Dentro del total del crédito de mujeres, la pequeña productora ha tenido la mayor participación dentro de las operaciones, porcentaje que ha crecido durante los últimos 5 años. Caso contrario ha ocurrido con la participación de la mediana productora, la cual pasó de representar el 42,5% de las operaciones en 2017 a 5,3% en 2021. Por el lado de valor desembolsado, la pequeña productora ha demandado la mayor parte del crédito, participación que ha crecido durante los últimos 5 años (**Gráfico 18**). En el caso de las medianas productoras, su representación ha disminuido 11,8 pp al pasar de 36,5% en 2017 a 24,6% en 2021.

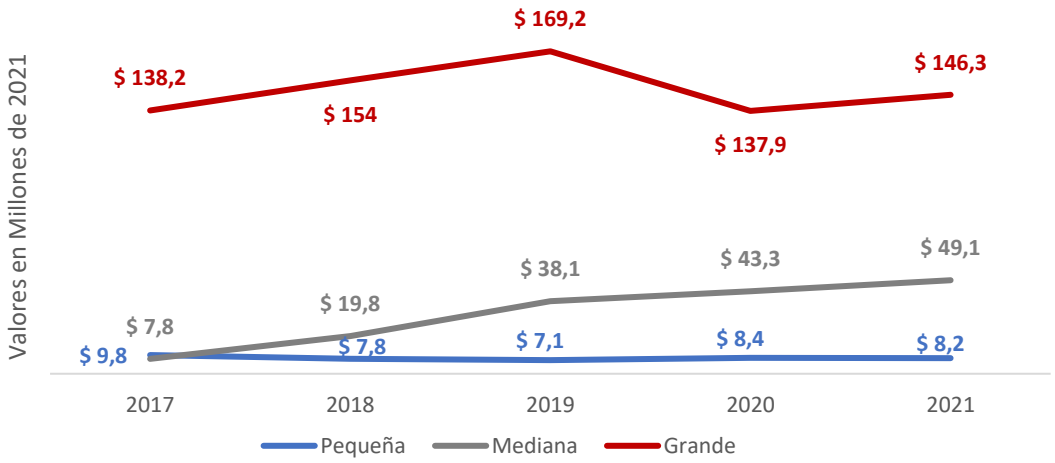
Gráfico 18. Distribución del CFAR de mujeres por tipo de productor



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Como se muestra en el **Gráfico 19**, el crédito promedio de la pequeña productora disminuyó durante los últimos 5 años (-16,2%), lo cual podría estar asociado a factores de oferta (las Instituciones Financieras están probando montos menores debido a consideraciones de riesgo) o de demanda (las mujeres solicitan préstamos de más bajo monto porque creen que así es más fácil su aprobación). En contraste, el valor promedio del crédito de los demás tipos de productora creció, especialmente el de la mediana productora (527%).

Gráfico 19. Crédito promedio de mujeres según tipo de productor



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

El principal aliado en el crédito de mujer ha sido el Banco Agrario de Colombia (BAC), quien para el 2021 colocó el 65,7% de las operaciones y desembolsó el 72,4%, seguido de la Multibanca con el 5,1% de las operaciones y el 19,5% de los desembolsos, en tercer lugar, los Bancos de Nicho con el 27,6% de las operaciones y el 5,7% de los desembolsos. También se destacan las entidades vigiladas por la Supersolidaria, las cuales ganaron participación en los últimos años (**Tabla *16***).

Tabla 16. Participación de los desembolsos de las mujeres agropecuarias según Intermediario Financiero

Tipo de intermediario	2017		2018		2019		2020		2021	
	Oper	Valor	Oper	Valor	Oper	Valor	Oper	Valor	Oper	Valor
Banca Pública	58,7%	68%	67%	67,9%	64,6%	65,8%	71,3%	71,5%	65,7%	72,4%
Multibanca	7,5%	23,8%	9,5%	26,6%	8,6%	27,6%	6,6%	21%	5,1%	19,5%
Bancos de Nicho	33,1%	7,4%	22,8%	4,6%	25,9%	5,2%	20,6%	5,5%	27,6%	5,7%
Vigilada SES	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	1,1%	1,3%	1,7%	1,2%	1,7%
Cooperativa Financiera	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,4%	0,2%	0,4%
Compañía de Financiamiento	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%

Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Durante los últimos 5 años el BAC ha sido el intermediario más importante en el CFAR de mujeres, el cual acude al redescuento en un 99%, para financiar principalmente a las pequeñas productoras, pues como se muestra en la **Tabla 17**, alrededor de un 99,9% de las operaciones de mujeres del BAC han sido para pequeña productora (en valor desembolsado la participación ha sido en promedio de 84%). Es de aclarar que en el BAC el microcrédito de mujeres no es significativo y han venido cayendo las originaciones; sin embargo, el crédito para el subtipo Mujer Rural ha cobrado relevancia especialmente en 2021.

Tabla 17. Colocaciones del BAC en el segmento de mujeres

Valores en miles de millones de 2021

Año	Tipo	Pequeña		Mediana		Grande		Total	
		No. oper	Valor	No. oper	Valor	No. oper	Valor	No. oper	Valor
2017	**Total**	80.085	$ 769	4.141	$ 118	4	$ 0,9	84.230	$ 889
	Mujer Rural	403	$ 3,9	-	-	-	-	-	-
	Microcrédito	-	-	2.079	$ 6,7	-	-	2.079	$ 6,7
2018	**Total**	76.953	$ 683	2.325	$ 105	11	$ 3,7	79.289	$ 791
	Mujer Rural	1.530	$ 15,6	-	-	-	-	-	-
	Microcrédito	1.093	$ 4,0	356	$ 1,3			1.449	$ 5,3
2019	**Total**	78.995	$ 692	2.048	$ 105	7	$ 1,3	81.050	$ 799
	Mujer Rural	3.193	$ 29,8	-	-	-	-	-	-
	Microcrédito	4.604	$ 19,3	3	$ 0,04			4.607	$ 19,3
2020	**Total**	82.007	$ 790	2.488	$ 131	18	$ 3,6	84.513	$ 925
	Mujer Rural	8.927	$ 90,9	-	-	-	-	-	-
	Microcrédito	2.142	$ 9,5	1	$ 0,01			2.143	$ 9,6
2021	**Total**	100.730	$ 1.049	2.718	$ 146	14	$ 4,7	103.462	$ 1.200
	Mujer Rural	26.721	$ 289,8	-	-	-	-	-	-
	Microcrédito	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Si bien las colocaciones de microcrédito de mujeres en la banca pública han disminuido, el monto desembolsado ha venido aumentando, especialmente en los Bancos de Nicho[97]. En el caso de las Cooperativas Financieras[98] las originaciones no han superado las 84 operaciones anuales. Las operaciones de las entidades vigiladas por la Supersolidaria[99] disminuyeron sustancialmente. Finalmente, la única entidad de la multibanca[100] que colocaba microcrédito a la mujer dejó de registrar operaciones a partir de 2019 (**Tabla 18**).

[97] Bancamía, Bancompartir, Banco Mundo Mujer y WWB.
[98] Confiar, Cotrafa y Cooperativa Financiera de Antioquia.
[99] Cofinal, Cofincafé, Coocreafam, Comultrasan y Microempresas de Colombia.
[100] DAVIVIENDA.

Tabla 18. Colocaciones de microcrédito de mujeres según tipo de Intermediario Financiero

Valores en millones de 2021

Tipo Intermediario	2017		2018		2019		2020		2021	
	No. oper	Valor	No. oper	Valor	No. oper	Valor	No. oper	Valor	No. oper	Valor
Bancos de Nicho	47.474	$ 96.331	26.960	$ 53.966	32.532	$ 62.720	24.453	$ 71.159	43.465	$ 94.748
Cooperativas Financieras	1	$ 12	33	$ 288	84	$ 891	57	$ 530	41	$ 378
Banca Pública	2.079	$ 6.735	1.449	$ 5.274	4.607	$ 19.306	2.143	$ 9.552	-	-
Vigiladas SES	783	$ 2.565	401	$ 1.609	176	$ 942	216	$ 1.111	18	$ 143
Multibanca	1.132	$ 2.200	1.142	$ 2.109	-	-	-	-	-	-
Total	**51.469**	**$ 107.844**	**29.985**	**$ 63.246**	**37.399**	**$ 83.859**	**26.869**	**$ 82.352**	**43.524**	**$ 95.269**

Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

En el caso del subtipo Mujer Rural, la Banca Pública es la más representativa (**Tabla 19**). La Multibanca[101] ha venido incrementando su actividad para este subtipo de productor, sin embargo, aún sigue siendo muy bajo pues para el 2021 tan solo colocó 26 operaciones por valor de $627.950.000. Finalmente, las operaciones de las entidades vigiladas por la Supersolidaria[102] son las menos representativas, pues comenzaron sus colocaciones en 2020.

Tabla 19. Colocaciones en el subtipo Mujer Rural según tipo de Intermediario Financiero

Valores en millones de 2021

Tipo Intermediario	2017		2018		2019		2020		2021	
	No. oper	Valor	No. oper	Valor	No. oper	Valor	No. oper	Valor	No. oper	Valor
Banca Pública	403	$ 3,9	1.530	$ 15,6	3.193	$ 29,8	8.927	$ 90,9	26.721	$ 289,8
Multibanca	1	$ 0,01	5	$ 0,1	16	$ 0,3	19	$ 0,3	26	$ 0,6
Vigilada SES	-	-	-	-	-	-	1	$ 0,02	7	$ 0,1
Total	**404**	**$ 3,9**	**1.535**	**$ 15,7**	**3.209**	**$ 30,1**	**8.947**	**$ 91,2**	**26.754**	**$ 290,5**

Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

En el caso de las operaciones del FMR que también es administrado por Finagro, solamente se registran operaciones de entidades que pertenecen a la Banca de Nicho[103] y las Vigiladas por la Superintendencia de Sociedades (Supersociedades)[104]. El comportamiento de las colocaciones (en número de operaciones y monto) no tienen una tendencia definida y sigue siendo poco significativo si se compara con el CFAR (**Tabla 20**).

Tabla 20. Colocaciones del FMR para mujeres según tipo de Intermediario Financiero

Valores en millones de 2021

Tipo Intermediario	2017		2018		2019		2020		2021	
	No. oper	Valor	No. oper	Valor	No. oper	Valor	No. oper	Valor	No. oper	Valor
Bancos de Nicho	-	-	128	$ 441	-	-	-	-	-	-
Vigilada SS	437	$ 1.301	187	$ 557	154	$ 433	547	$ 2.411	292	$ 1.440
Total	**437**	**$ 1.301**	**315**	**$ 998**	**154**	**$ 433**	**547**	**$ 2.411**	**292**	**$ 1.440**

Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS.

[101] Banco de Bogotá, Banco de Occidente, Banco Finandina y Banco Popular.
[102] Crediflores y COOMULTAGRO.
[103] Crezcamos
[104] Actuar Caldas, Contactar, Finanfuturo y Fundesan.

El intermediario que le ha otorgado créditos constantemente a la mujer en los últimos 5 años ha sido Contactar. Otros intermediarios como Actuar Caldas y Crezcamos no otorgaron microcrédito a las mujeres en los últimos 2 años a través del FMR. El plazo de las colocaciones del FMR en la mujer se han realizado en promedio entre 15 y 27 meses, dependiendo del intermediario. El plazo máximo ha llegado hasta 48 meses, pero comúnmente ha sido de 36 meses (**Tabla 21**).

Tabla 21. Plazos de las colocaciones del FMR para mujeres

Intermediario	2017		2018		2019		2020		2021	
	Prom	Max	Prom	Max	Prom	Max	Prom	Max	Prom	Max
Actuar Caldas	21	36	21	36	19	36	-	-	-	-
Contactar	16	48	15	48	16	42	21	36	19	36
Crezcamos	-	-	18	36	-	-	-	-	-	
Finanfuturo	-	-	-	-	-	-	19	24	21	36
Fundesan	-	-	-	-	-	-	25	36	27	36

Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS.

Entre 2017 y 2020 las colocaciones del FMR se distribuyeron en 18 departamentos, pero para el 2021 solo se colocaron en 4 departamentos. En Nariño y Putumayo se colocaron a través de Contactar, en Caldas a través de Finanfuturo y en Santander a través de Fundesan (**Tabla 22**).

Tabla 22. Colocaciones del FMR para mujeres por departamento

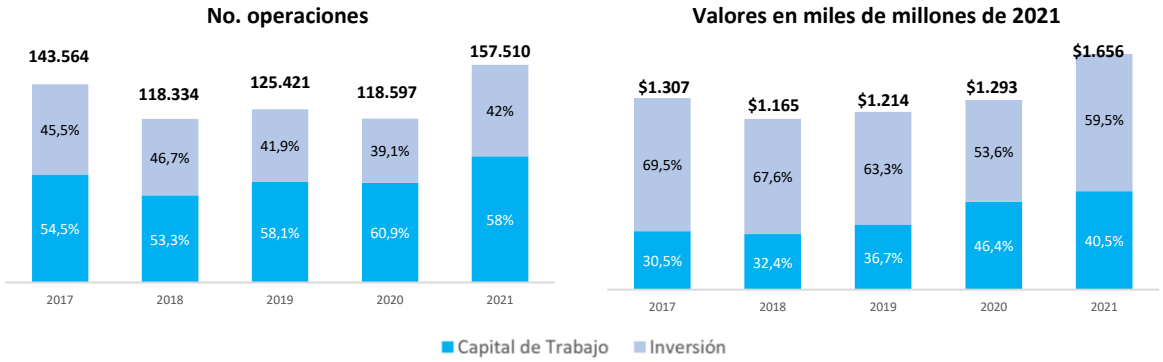
Valores en millones de 2021

Tipo Intermediario	2017		2018		2019		2020		2021	
	No. oper	Valor	No. oper	Valor	No. oper	Valor	No. oper	Valor	No. oper	Valor
Nariño	168	$ 459	54	$ 131	65	$ 193	170	$ 764	240	$ 1.150
Caldas	108	$ 328	56	$ 196	6	$ 14	14	$ 107	32	$ 187
Santander	-	-	24	$ 84	-	-	53	$ 301	13	$ 78
Putumayo	48	$ 147	16	$ 54	13	$ 30	58	$ 240	7	$ 25
Antioquia	-	-	3	$ 17	-	-	-	-	-	-
Bolívar	-	-	17	$ 39	-	-	-	-	-	-
Boyacá	2	$ 5	45	$ 187	-	-	13	$ 55	-	-
Cauca	1	$ 1	2	$ 3	6	$ 16	16	$ 50	-	-
Cesar	-	-	5	$ 16	-	-	-	-	-	-
Córdoba	-	-	1	$ 1	-	-	-	-	-	-
Cundinamarca	4	$ 15	11	$ 37	7	$ 25	36	$ 153	-	-
Huila	63	$ 221	15	$ 50	27	$ 62	106	$ 428	-	-
Magdalena	-	-	11	$ 28	-	-	-	-	-	-
Meta	-	-	-	-	-	-	5	$ 16	-	-
N. Santander	-	-	10	$ 34	-	-	-	-	-	-
Risaralda	16	$ 53	12	$ 40	2	$ 3	-	-	-	-
Sucre	-	-	13	$ 36	-	-	-	-	-	-
Tolima	27	$ 73	20	$ 42	28	$ 89	76	$ 297	-	-
Total	**437**	**$ 1.301**	**315**	**$ 998**	**154**	**$ 433**	**547**	**$ 2.411**	**292**	**$ 1.440**

Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS.

Retomando el análisis del total de las colocaciones en mujeres, indistintamente de la fuente de colocación o el intermediario financiero, se encuentra un patrón por línea (capital de trabajo e inversión). En los últimos 5 años la mayor proporción de las operaciones se han originado en rubros de capital de trabajo, sin embargo, los mayores desembolsos han sido para inversión (**Gráfico 20**).

Gráfico 20. Distribución del CFAR de mujeres por línea



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Al desagregar por la actividad financiada, las mujeres sobresalen en actividades complementarias de la producción agropecuaria y servicios de apoyo mediante la línea de capital de trabajo (**Tabla 23**). De igual manera, se destaca su participación dentro de siembras y sostenimiento, donde el 63,5% de las operaciones corresponden a la línea de inversión y el restante 36,5% a capital de trabajo. En el caso de la producción pecuaria, el 89% de las operaciones corresponde a inversión, mientras que para la comercialización de la producción casi el 100% de los créditos son de la línea de inversión.

Tabla 23. Distribución de las operaciones Finagro para mujeres por línea y actividad en 2021

	Capital de trabajo	Inversión	Total
Actividades complementarias de la producción agropecuaria y servicios de apoyo	67.041	301	67.342
Siembras y sostenimiento	17.188	29.848	47.036
Producción pecuaria	2.986	24.058	27.044
Maquinaria, infraestructura y adecuación de tierras	-	7.863	7.863
Construcción o mejoramiento de vivienda rural	-	3.912	3.912
Comercialización de la producción	2.581	1	2.582
Actividades rurales y sin actividad	1.361	124	1.485
Transformación de la producción agropecuaria	246	-	246

Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

En términos del monto de crédito, la actividad de siembras y sostenimiento es la más representativa, donde el 57,3% corresponde a la línea de inversión y el restante 42,7% a capital de trabajo (**Tabla 24**). Es igualmente sobresaliente la producción pecuaria (85,7% de inversión y 14,3% de capital de trabajo) y las actividades complementarias de la producción agropecuaria y servicios de apoyo (90,2% de la línea de capital de trabajo y 9,8% de inversión).

Tabla 24. Distribución del monto colocado por línea y actividad y sexo en 2021

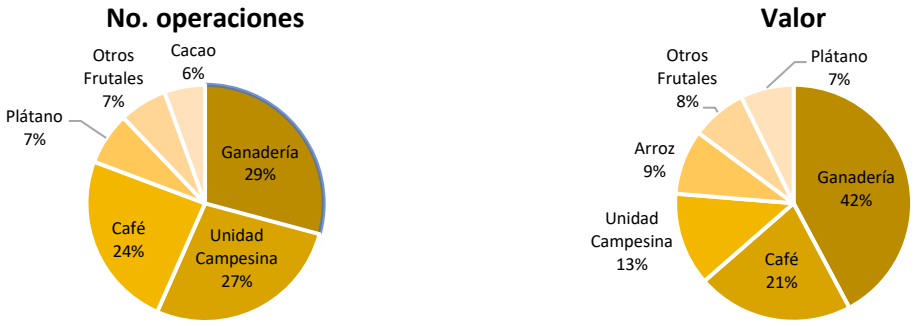
Valores en millones

	Capital de trabajo	Inversión	Total
Siembras y sostenimiento	$ 260.362	$ 349.407	$ 609.769
Producción pecuaria	$ 65.102	$ 391.514	$ 456.616
Actividades complementarias de la producción agropecuaria y servicios de apoyo	$ 249.227	$ 27.088	$ 276.314
Maquinaria, infraestructura y adecuación de tierras	-	$ 163.875	$ 163.875
Comercialización de la producción	$ 68.817	$ 155	$ 68.972
Construcción o mejoramiento de vivienda rural	-	$ 48.829	$ 48.829
Actividades rurales y sin actividad	$ 15.875	$ 4.885	$ 20.761
Transformación de la producción agropecuaria	$ 11.063	-	$ 11.063

Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Como se observa en el **Gráfico 21**, los sectores que concentran el mayor número de créditos para mujeres son ganadería, unidad campesina, café, plátano, otros frutales y cacao. En términos de monto, se observa una mayor concentración de la ganadería, así como una menor de la unidad campesina. Se destaca también la representatividad del sector arrocero, que no aparece dentro de los primeros seis sectores en cuanto a número de operaciones.

Gráfico 21. Distribución de los créditos Finagro a mujeres por subsector en 2021



Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Las LEC son mecanismos importantes para fomentar el CFAR, pues el abaratamiento de los costos de tasa de interés incentiva a las productoras a financiar sus proyectos productivos. Entre 2017 y 2018, el 4,4% de las operaciones de mujer tuvieron acceso a LEC, sin embargo, para el 2020 y 2021 alrededor esta participación se ubicó por encima del 18% (**Tabla 25**). Por tipo de productora, las más pequeñas son las que más han accedido a este tipo de créditos; no obstante, su representación no supera el 20%.

Tabla 25. No. operaciones de CFAR y LEC para mujeres por tipo de productora

Tipo Productor	2017			2018			2019			2020			2021		
	Total oper	Oper LEC	%	Total oper	Oper LEC	%	Total oper	Oper LEC	%	Total oper	Oper LEC	%	Total oper	Oper LEC	%
Pequeña	82.450	5.394	6,5%	99.953	4.070	4,1%	115.785	15.262	13,2%	110.519	20.399	18,5%	149.030	28.506	19,1%
Mediana	60.956	320	0,5%	18.210	391	2,1%	9.496	888	9,4%	7.904	1.212	15,3%	8.316	1.125	13,5%
Grande	158	7	4,4%	171	7	4,1%	140	5	3,6%	174	14	8%	164	13	7,9%
Total	**143.564**	**5.721**	**4%**	**118.334**	**4.468**	**3,8%**	**125.421**	**16.155**	**12,9%**	**118.597**	**21.625**	**18,2%**	**157.510**	**29.644**	**18,8%**

Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Para analizar las 29.644 operaciones LEC dirigidas a mujeres se debe distinguir entre las LEC de emprendimiento y equidad de acuerdo con lo dispuesto por la CNCA en la Resolución 5 de 2021. Dentro del primer grupo, las LEC Sectores Estratégicos y A Toda Máquina e Infraestructura Sostenible son las más representativas concentrando en su conjunto el 94% de las operaciones y el 91% del saldo (**Tabla 26**).

Tabla 26. Distribución de las LEC de Emprendimiento dirigidas a mujeres en 2021

	No. operaciones	Saldo en millones
Sectores Estratégicos	11.668	$ 156.404
A Toda Máquina e Infraestructura Sostenible	4.255	$ 71.286
Reactivación Económica	838	$ 14.824
Agricultura por contrato	237	$ 8.688
Sostenibilidad Agropecuaria y Negocios Verdes	13	$ 246
Total	**17.011**	**$ 251.449**

Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

En el caso de las LEC del componente de equidad, la más representativa es la LEC Mujer Rural y Joven Rural, concentrando el 92% de las operaciones y el 90% del monto desembolsado (**Tabla 27**). En orden de importancia le siguen la LEC NARP- Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (5% de las operaciones y 4% del saldo) y la LEC Inclusión Financiera (2% de las operaciones y 1% del saldo).

Tabla 27. Distribución de las LEC de Equidad dirigidas a mujeres en 2021

	No. operaciones	Saldo en millones
Mujer Rural y Joven Rural	10.117	$ 119.662
LEC NARP- Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras	544	$ 5.876
Inclusión Financiera Rural	221	$ 1.289
Compra de Tierras de Uso Agropecuario	108	$ 6.138
Total	**10.990**	**$ 132.966**

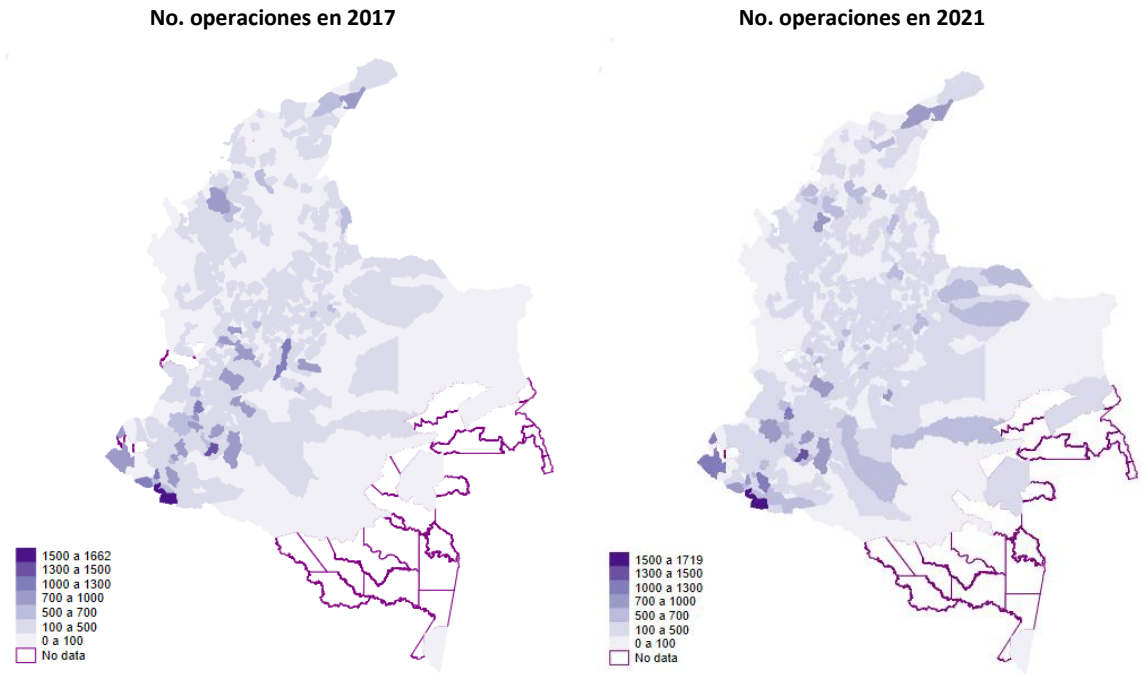
Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Adicional a las LEC de Emprendimiento y Equidad, se encuentran otras LEC creadas mediante convenio entre Finagro y otra institución del orden nacional: El Campo no Para,

Renovación Cacao, Promoción de la Oferta de Maíz Nacional, Víctimas y Minera. Al cierre de 2021, se registraron 1.643 operaciones por $4,5 mm, siendo las LEC para Víctimas (36% de las operaciones y 38% del saldo) y El Campo no Para (31% de las operaciones y 23% del saldo) las más representativas.

El **Mapa 1** presenta la distribución de las operaciones de crédito de mujeres entre 2017 y 2021. Como se observa, la mayoría de los préstamos se otorgaron en la región Andina, Pacífica y Caribe. En el año 2017, los municipios con mayores colocaciones fueron Ipiales (Nariño), Pitalito (Huila), Cumbal (Nariño) y Santander de Quilichao (Cauca), todos los cuales tienen una alta vocación agrícola. De igual manera, se destaca Bogotá donde se prestó a través de la tarjeta agropecuaria y de microcrédito.

Mapa 1. Distribución de las operaciones de CFAR de mujeres por municipio

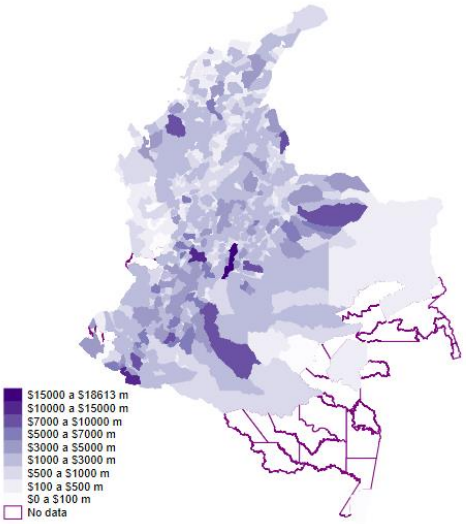


Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

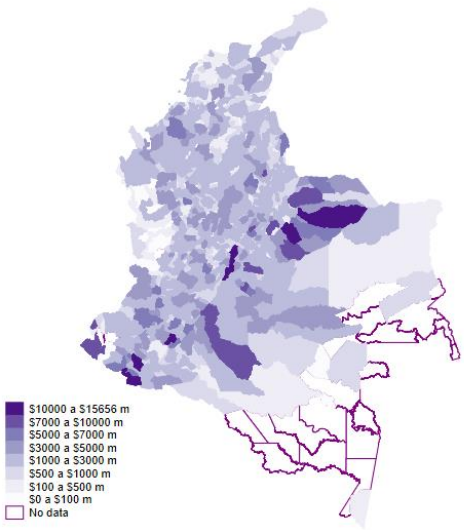
En términos del monto desembolsado, las regiones Andina, Pacífica y Orinoquía son las más representativas (**Mapa 2**). En el año 2017, Bogotá concentra el mayor volumen de las operaciones, siendo la tarjeta agropecuaria, la ganadería y el microcrédito las líneas más importantes. De igual manera, se destacan Ipiales (Nariño), Ibagué (Tolima) y Villavicencio (Meta), que son municipios con alta vocación agropecuaria. En el año 2021, los municipios de Pasto e Ipiales del departamento de Nariño concentran el mayor monto desembolsado, siendo la unidad campesina, la papa y la ganadería los destinos más financiados.

Mapa 2. Distribución del monto desembolsado de CFAR de mujeres por municipio

Año 2017. Valores en millones de 2021



Año 2021. Valores en millones

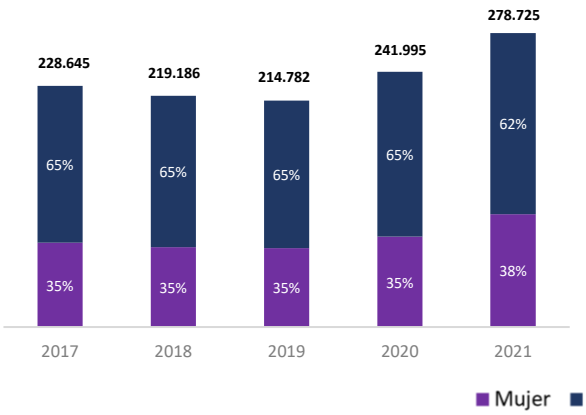


Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

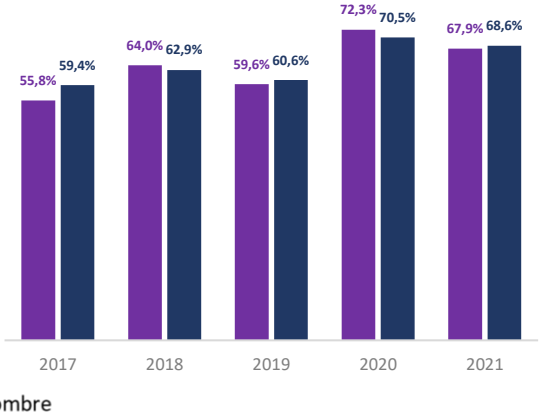
La menor representatividad de las mujeres en términos de acceso a crédito también se evidencia dentro del portafolio del FAG (producto conexo al préstamo). Del total de 278.725 garantías otorgadas en 2021, el 38% correspondió a mujeres y el 62% restante a hombres; entre 2017 y 2020 estas proporciones fueron de 35% y 65%, respectivamente (**Gráfico 22**, Panel A). Sin embargo, el porcentaje de créditos con garantías para ambos sexos es similar (**Gráfico 22**, Panel B).

Gráfico 22. Distribución de las garantías otorgadas por sexo

A. Número de Operaciones



B. Operaciones con Garantía FAG



Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Al analizar en detalle la dependencia del FAG para los diferentes tipos de productora agropecuaria, se observa que para las pequeñas este instrumento sigue siendo crucial para fomentar su acceso al CFAR. Como se muestra en la **Tabla 28**, en 2017 las pequeñas productoras tenían una alta dependencia al FAG (95,5% de sus operaciones eran con FAG), la cual ha venido disminuyendo, ubicándose en 70,6% al cierre de 2021. Contrariamente, la dependencia de la mediana productora al FAG ha venido creciendo, al pasar de un 2,3% en 2017 a un 19,9% en 2021.

Tabla 28. No. operaciones de CFAR de mujeres con FAG por tipo de productora

Tipo Productor	2017			2018			2019			2020			2021		
	Total	FAG	%	Total	FAG	%	Total	FAG	%	Total	FAG	%	Total	FAG	%
Pequeña	82.450	78.710	95,5%	99.953	74.871	74,9%	115.785	73.717	63,7%	110.519	84.267	76,2%	149.030	105.283	70,6%
Mediana	60.956	1.429	2,3%	18.210	905	5,0%	9.496	1.053	11,1%	7.904	1.462	18,5%	8.316	1.656	19,9%
Grande	158	2	1,3%	171	7	4,1%	140	3	2,1%	174	8	4,6%	164	4	2,4%
Total	**143.564**	**80.141**	**55,8%**	**118.334**	**75.783**	**64,0%**	**125.421**	**74.773**	**59,6%**	**118.597**	**85.737**	**72,3%**	**157.510**	**106.943**	**67,9%**

Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

La alta dependencia del FAG persiste en las operaciones de pequeñas productoras que acceden a LEC (**Tabla 29**). El principal actor en el otorgamiento de crédito LEC de pequeñas productoras es el BAC, siempre y cuando accedan al FAG. Lo anterior debido a la estrecha relación que existe entre crédito LEC, Redescuento y FAG. Los créditos LEC otorgados a pequeñas productoras por las entidades vigiladas por la SES han crecido en los últimos 5 años, con una baja dependencia al FAG, sin embargo, su representatividad es muy baja en el crédito de pequeñas productoras.

De la **Tabla 29** también se puede ver que en los últimos dos años la multibanca ha disminuido sus operaciones (total operaciones y operaciones LEC) en las pequeñas productoras, pero ha aumentado su actividad en las medianas productoras.

Tabla 29. No. operaciones de LEC de mujeres con FAG por tipo de productora e Intermediario Financiero

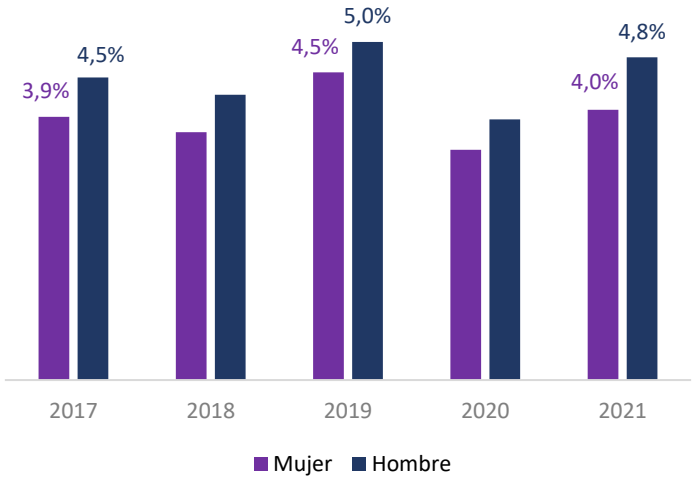
Tipo Productor e Intermediario	2017			2018			2019			2020			2021		
	Oper LEC	Oper FAG	%	Oper LEC	Oper FAG	%	Oper LEC	Oper FAG	%	Oper LEC	Oper FAG	%	Oper LEC	Oper FAG	%
Pequeña	**5.394**	**5.259**	**97,5%**	**4.070**	**3.884**	**95,4%**	**15.262**	**14.381**	**94,2%**	**20.399**	**19.567**	**95,9%**	**28.506**	**27.434**	**96,2%**
Banca Pública	5.357	5.241	97,8%	4.021	3.860	96%	14.871	14.166	95,3%	19.944	19.319	96,9%	27.823	27.210	97,8%
Cooperativa Financiera	-	-	-	-	-	-	4	3	75%	13	4	30,8%	37	30	81,1%
Multibanca	19	12	63,2%	37	22	59,5%	224	165	73,7%	235	165	70,2%	125	86	68,8%
Vigilada SES	18	6	33,3%	12	2	16,7%	163	47	28,8%	207	79	38,2%	521	108	20,7%
Mediana	**320**	**75**	**23,4%**	**391**	**101**	**25,8%**	**888**	**212**	**23,9%**	**1.212**	**451**	**37,2%**	**1.125**	**524**	**46,6%**
Banca Pública	177	48	27,1%	225	41	18,2%	575	119	20,7%	769	306	39,8%	764	387	50,7%
Cooperativa Financiera	-	-	-	2	0	0%	5	0	0%	5	0	0%	10	1	10%
Multibanca	136	27	19,9%	163	60	36,8%	272	93	34,2%	409	145	35,5%	331	136	41,1%
Vigilada SES	7	0	0%	1	0	0%	36	0	0%	29	0	0%	20	0	0%
Grande	**7**	**1**	**14,3%**	**7**	**2**	**28,6%**	**5**	**2**	**40%**	**14**	**2**	**14,3%**	**13**	**1**	**7,7%**
Banca Pública	-	-	-	-	-	-	2	1	50%	4	0	0%	7	1	14,3%
Multibanca	7	1	14,3%	7	2	28,6%	3	1	33,3%	10	2	20%	6	0	0%
Total	**5.721**	**5.335**	**93,3%**	**4.468**	**3.987**	**89,2%**	**16.155**	**14.595**	**90,3%**	**21.625**	**20.020**	**92,6%**	**29.644**	**27.959**	**94,3%**

Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Finalmente, se debe mencionar que el menor acceso de las mujeres al FAG y, por consiguiente, al CFAR no parece estar explicado por su comportamiento de pago. Al comparar las garantías pagadas del FAG con respecto a las vigentes, se evidencia que las mujeres presentan un menor indicador de siniestralidad (**Gráfico 23**). Al cierre de 2021, el indicador de siniestralidad de las mujeres fue de 4,0%, mientras que el de los hombres fue superior en 80 puntos básicos.

Lo anterior, concuerda con BdO y Superfinanciera (2020) donde se evidencia que, para todos los grupos etarios, el indicador de mora de las mujeres es siempre más bajo que el de hombres (**Gráfico 23**) y al Banco Mundial (2008) que subraya que las tasas de repago de las mujeres son más altas que la de los hombres alrededor del mundo. De igual manera, otros estudios encuentran que el nivel de riesgo de las mujeres es más bajo que el de los hombres dentro de la industria de microcrédito en Colombia (Estrada & Hernández Rubio, Situación actual e impacto del microcrédito en Colombia, 2019; Clavijo Ramírez, Estrada, & Yaruro, 2021).

Gráfico 23. Garantías pagadas vs. vigentes por sexo



Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS.

4.3. Diagnóstico financiamiento del joven rural

El análisis sobre el acceso al sistema financiero de los jóvenes rurales es fundamental dado su rol dentro de los sistemas productivos rurales y el relevo generacional del campo, así como en la consolidación de los territorios más afectados por el conflicto armado. Entender las barreras que enfrentan al acceder al crédito formal puede orientar las acciones del Gobierno y de otras entidades no gubernamentales, con el fin de fomentar su inclusión económica y financiera.

En esta sección se presenta, en primer lugar, un diagnóstico de su situación en Colombia, enfatizando en los habitantes de las zonas rurales en la medida en que la información disponible lo permita (**4.3.1.**). En segunda instancia se expone un contexto general sobre la inclusión financiera de los jóvenes (**4.3.2.**), y finalmente, a partir de la triangulación de información realizada por Finagro[105], se complementa la información del estado del CFAR de los jóvenes rurales (**4.3.3.**).

Se aclara que, para el desarrollo de este diagnóstico, se entenderán como jóvenes la población adulta con una edad inferior a 28 años. Lo anterior, de conformidad con el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y la Resolución 4 de 2021 de la CNCA. En algunos casos este rango de jóvenes difiere; a partir del RIF la población joven será aquella con edad entre 18 - 25 años y a partir de OCDE la población joven será aquella con edad entre 18 - 24 años.

4.3.1. Situación de los jóvenes rurales en Colombia

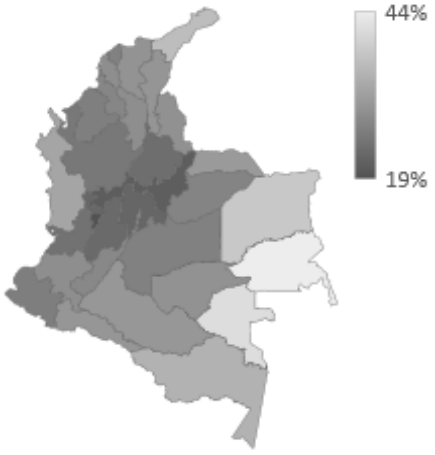
A partir de los datos del DANE (2022), en Colombia la población joven tiene una participación del 34,5% sobre el total de la población adulta. Para el caso concreto de la población rural, este indicador es del 36,1%. Sin embargo, la distribución de la población varía significativamente según la zona, por ejemplo, en Guainía la edad promedio de la población rural es de 20,6 años mientras que en Quindío es de 37,3 años. A su vez, para estos mismos departamentos el indicador de participación de la población joven sobre el total de adultos es de 44% en Guainía y de 19% en Quindío.

En el **Mapa 3** se muestra que departamentos como Guainía, Vaupés, Vichada, Amazonas, La Guajira, Guaviare, Chocó y Caquetá tienen una mayor cantidad relativa de población joven, mientras que en departamentos como Quindío, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Tolima, Risaralda, Santander, Valle del Cauca y Nariño hay una mayor cantidad relativa de población mayor de 28 años.

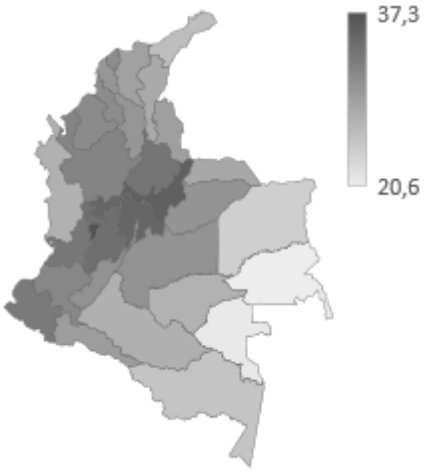
[105] Con base en la fecha de nacimiento de los beneficiarios con FAG reportados por el BAC entre 2017 y 2020 se calculó la edad de estos usuarios. Como el beneficiario identificado mediante el número de cédula es único dentro de la bodega, fue posible incluir dentro del análisis las operaciones de otros intermediarios financieros para este mismo grupo.

Mapa 3. Población joven rural por departamento en 2021

Participación de los jóvenes sobre el total de adultos



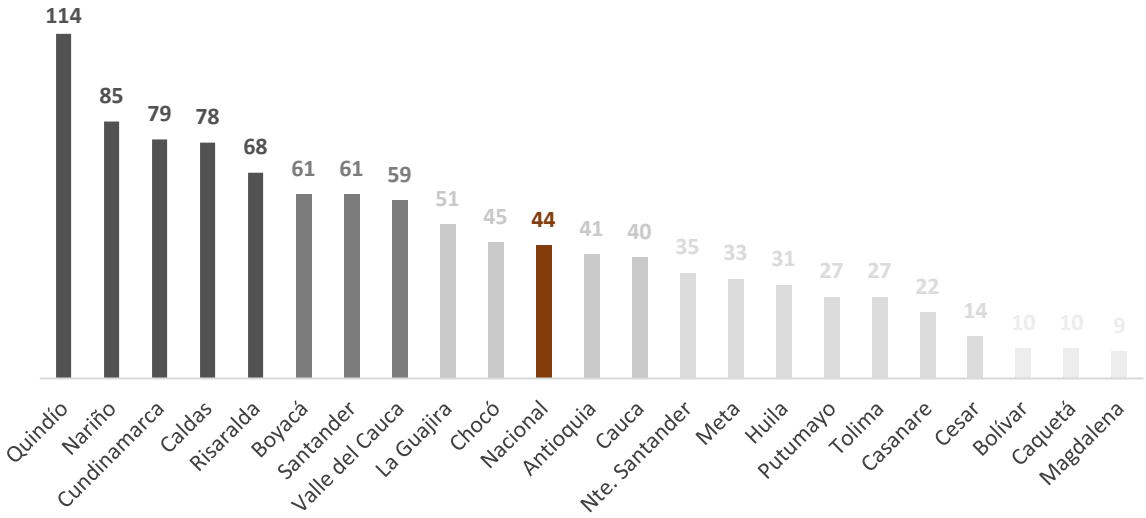
Edad promedio de la población (años)



Fuente: Observatorio del Sistema de Ciudades & DANE (2022). Elaboración AICS.
Nota: Se excluye del análisis el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Estos resultados coinciden con estudios realizados para subsectores específicos. La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (2021, pág. 22) estimó que la tasa de envejecimiento[106] para la población cafetera es del 44% en comparación con el 23% de la población rural no cafetera. En el **Gráfico 24** se muestra que la tasa es extrema en departamentos como Quindío, Nariño, Cundinamarca y Caldas.

Gráfico 24. Tasa de envejecimiento en los hogares cafeteros por municipio

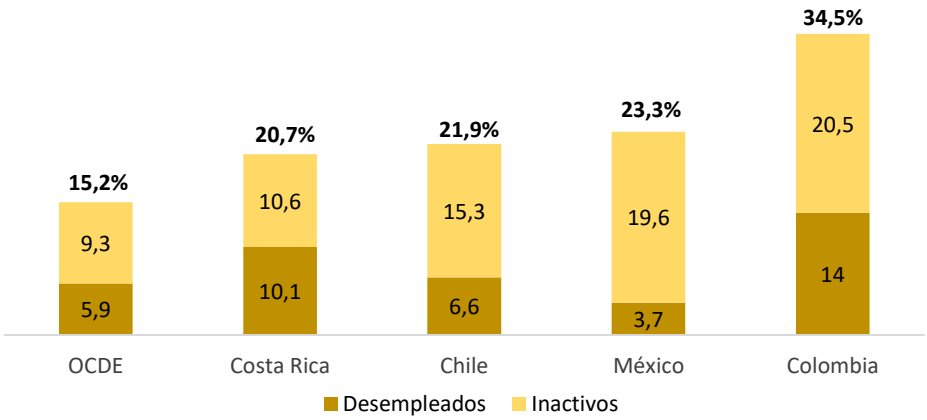


Fuente: Tomado de Ensayos de Economía Cafetera No. 34 (Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, 2021). Editado por AICS.
Nota: Tasa calculada como número de adultos mayores de 65 años por cada 100 niños en hogares cafeteros.

[106] Determinado como adultos mayores por cada 100 niños.

Por otra parte, en Colombia los jóvenes enfrentan retos significativos en términos de su acceso a la educación media y a su incorporación al mercado productivo, pero se registran diferencias entre aquellos que habitan en zonas urbanas o rurales. En todo caso, la OCDE (2021) ha destacado que Colombia exhibe el porcentaje más alto de jóvenes (18-24 años) que no estudian ni trabajan, ubicándose en 34,5%, 19,3 pp por encima del promedio de la OCDE (**Gráfico 25**).

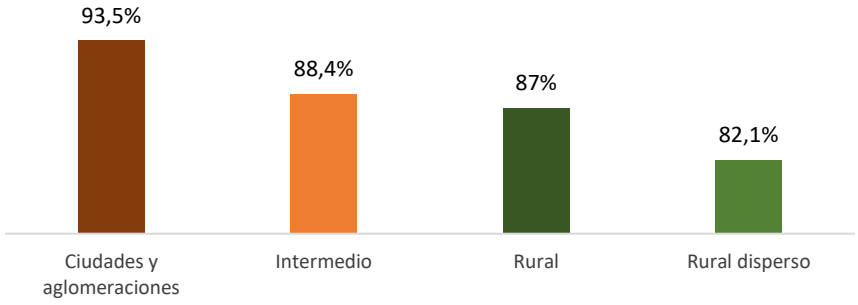
Gráfico 25. Porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan



Fuente: Education at a Glance (OECD, 2021). Elaboración AICS.

Al analizar la cobertura neta en educación[107] por tipo de municipio se aprecia una brecha entre las zonas urbanas y rurales. Mientras la cobertura en las ciudades y aglomeraciones y municipios intermedios asciende a 93,5% y 88,4%, respectivamente, en los municipios rurales y rurales dispersos se ubica en 87% y 82,1% (**Gráfico 26**).

Gráfico 26. Cobertura neta en educación total – año 2020



Fuente: Terridata basado en MEN. Elaboración AICS.

En este mismo sentido, el porcentaje de jóvenes rurales con educación media completa y postsecundaria fue de 21% y 6% en 2015, mientras que el de los urbanos fue de 31% y 28%, respectivamente (**Tabla 30**). Dentro de los jóvenes rurales, las mujeres y los afrodescendientes

[107] Relación entre los estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad teórica correspondiente al nivel y el total de la población en ese rango de edad.

presentan los niveles más altos de educación media completa y universitaria, mientras que los indígenas concentran el mayor porcentaje de analfabetismo.

Tabla 30. Nivel de escolaridad más alto alcanzado según zona, sexo y etnia

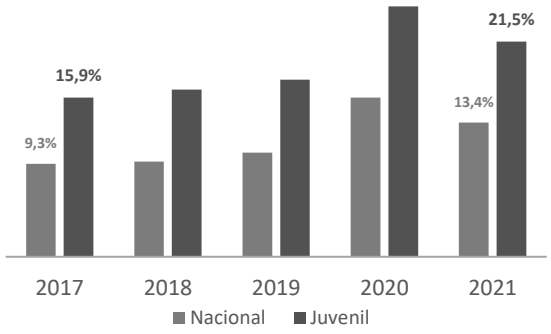
Nivel educativo	Jóvenes		Jóvenes rurales			
	Urbano	Rural	Hombres	Mujeres	Indígenas	Afrodescendientes
Ninguno	1%	2%	3%	2%	4%	3%
Primaria incompleta	2%	10%	11%	9%	16%	11%
Primaria completa	4%	14%	15%	12%	13%	8%
Básica secundaria incompleta	19%	29%	30%	29%	30%	30%
Básica secundaria completa	8%	10%	9%	10%	9%	9%
Media incompleta	8%	8%	7%	8%	8%	7%
Media completa	31%	21%	20%	23%	15%	26%
Postsecundaria	28%	6%	4%	8%	5%	7%

Fuente: Pardo (2017) con base en la Encuesta de Calidad de Vida (2015) del DANE.

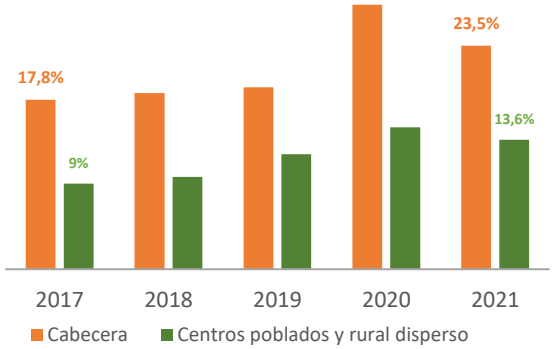
Como se observa en el **Gráfico 27**, Panel A, en los últimos cinco años la brecha promedio entre el desempleo juvenil y el total nacional es superior al 7%, siendo 2020 el año con la mayor diferencia (15,9% frente a 25%). Esta brecha se explica principalmente por la situación de los jóvenes urbanos, ya que los rurales exhiben una tasa de desempleo similar al total nacional (**Gráfico 27**, Panel B).

Gráfico 27. Tasa de desempleo nacional juvenil (Promedios anuales)

A. Nacional vs. juvenil



B. Urbana vs. rural



Fuente: DANE, cálculos AICS.

La diferencia entre los niveles de empleo urbano y rural no implica que los jóvenes rurales tengan una mejor situación económica que los urbanos. Aunque en las zonas rurales hay más opciones de trabajo, las condiciones son precarias y la remuneración es baja. De hecho, al comparar la población ocupada de 14 a 28 años en 2020, se aprecia que la pobreza monetaria de los ubicados en la cabecera es de 25,5%, mientras que los ubicados en centros poblados y rural disperso es de 28,6%.

La mayoría de los jóvenes rurales que migran a la ciudad lo hacen en busca de oportunidades laborales. De acuerdo con Pardo (2017), del 12% de los jóvenes rurales que migraron a la ciudad, el 42,3% lo hizo por razones laborales, el 21,5% por amenaza riesgo por violencia y el 18,3% por educación (**Tabla 31**). Así, es crucial diseñar incentivos para que los jóvenes permanezcan en el campo y aseguren el relevo generacional en la producción de alimentos y los demás bienes agropecuarios.

Tabla 31. Razones de migración a la zona urbana

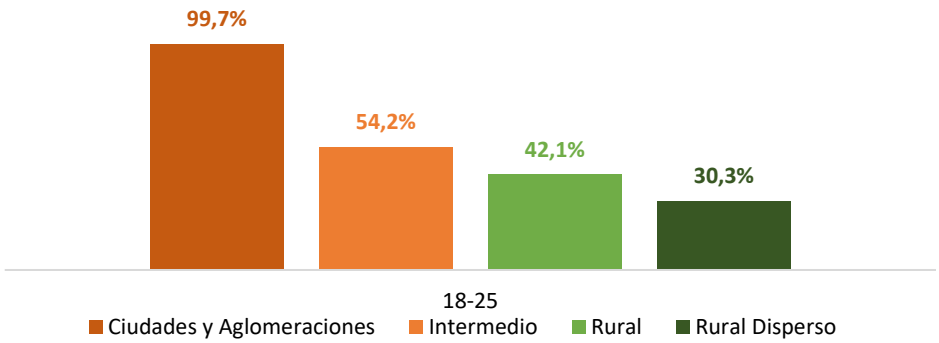
Razones	Incidencia %
Oportunidades laborales	42,3
Amenaza riesgo por violencia	21,5
Educación	18,3
Se casó, formó pareja	6,5
Mejorar vivienda	6,8
Otro	4,6

Fuente: Pardo (2017) con base en la Encuesta de Calidad de Vida (2015) del DANE.

4.3.2. Inclusión financiera de los jóvenes rurales en Colombia

Como se mencionó en la **sección 4.1.**, el indicador de acceso al sistema financiero de los jóvenes entre 18 y 25 años fue de 81,2% al cierre de 2020, cifra inferior a la de aquellos entre 26 y 40 años (85%) y entre 41 y 65 años (94,4%). Al igual que para el indicador nacional, a medida que aumenta el nivel de ruralidad, el indicador de acceso disminuye, siendo los jóvenes entre 18 y 25 años de los municipios rurales dispersos quienes exhiben las mayores restricciones de acceso (**Gráfico 28**).

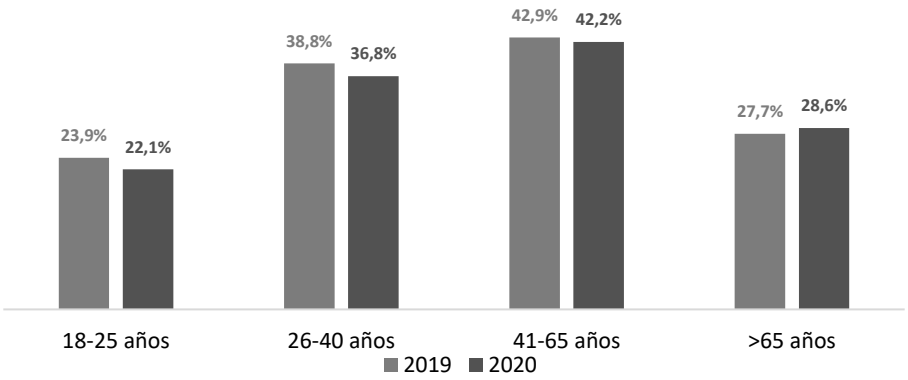
Gráfico 28. Indicador de acceso de las personas entre 18 y 25 años



Fuente: RIF (2021).
Nota: Por disponibilidad de información no es posible caracterizar exclusivamente a los jóvenes entre 18 y 28 años, sino que se toma el rango de edad más cercano.

Adicional a lo expuesto, se observa un bajo acceso de los jóvenes a crédito. Al cierre de 2020, sólo el 22,1% de los jóvenes entre 18 y 25 años tuvo acceso a crédito, cifra inferior a la de un año atrás (23,9%) y a la de los demás grupos etarios (**Gráfico 29**). Aunque no se dispone de la información desagregada, es probable que los jóvenes rurales enfrenten mayores restricciones de crédito pues como veíamos antes, a medida que aumenta el nivel de ruralidad de los municipios, los indicadores de acceso disminuyen.

Gráfico 29. Acceso a crédito por grupo etario



Fuente: RIF (2021).
Nota: Por disponibilidad de información no es posible caracterizar exclusivamente a los jóvenes entre 18 y 28 años, sino que se toma el rango de edad más cercano.

4.3.3. Acceso al crédito de los jóvenes dentro del SNCA

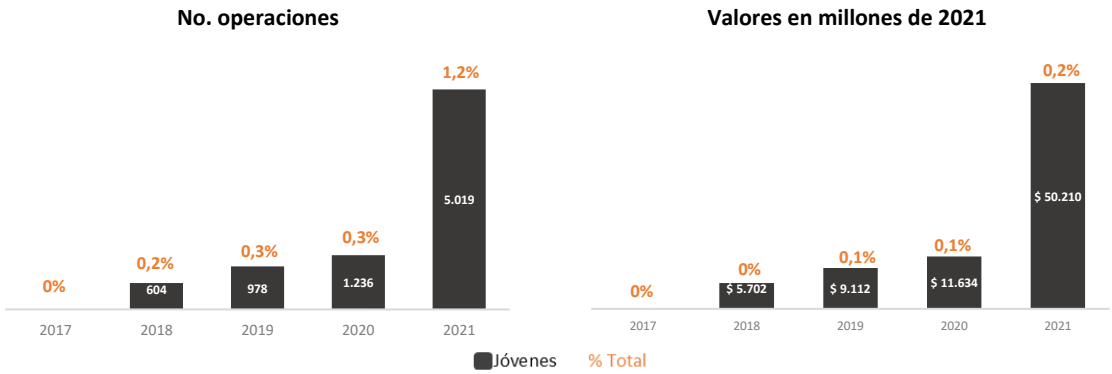
Como se expuso en los antecedentes (**Sección 3.4.**), desde el año 2015 la CNCA definió la categoría de joven rural dentro de los beneficiarios del SNCA. Al cierre de 2021 los intermediarios financieros registraron dentro de esta categoría 7.839 operaciones nuevas por un valor de $76,7 mm de diciembre de 2021. Dado que las condiciones de la línea para joven rural son las mismas que para los pequeños productores, se evidencia un subregistro de sus operaciones. Aunque no se dispone de información completa, al considerar únicamente las operaciones con FAG entre 2017 y 2021 para las que se tiene las variables de fecha de nacimiento y edad, se observan niveles de 133.298 y $1,0 b en operaciones y monto, respectivamente. Estas cifras superan a las registradas dentro del subtipo joven rural en 103.665 y $996,9 mm, en su orden.

Considerando lo anterior, esta sección se divide en dos partes. En primer lugar, se presentan los resultados del subtipo jóvenes rurales; y en segundo, se presentan los datos de las operaciones con FAG, para personas entre 18 y 28 años, con el fin de complementar la información expuesta inicialmente.

4.3.3.1. Información del subtipo de productor joven rural

Como se observa en el **Gráfico 30**, las primeras operaciones para el subtipo de productor joven rural aparecen en 2017, a partir del cual han tenido un crecimiento significativo. No obstante, su representatividad dentro del total de operaciones de Finagro ha sido del 0,4% en promedio, alcanzando su nivel más alto en 2021 con el 1,2%. En términos de monto, su participación es menor (0,1% en promedio), ubicándose en 0,2% al cierre de 2021.

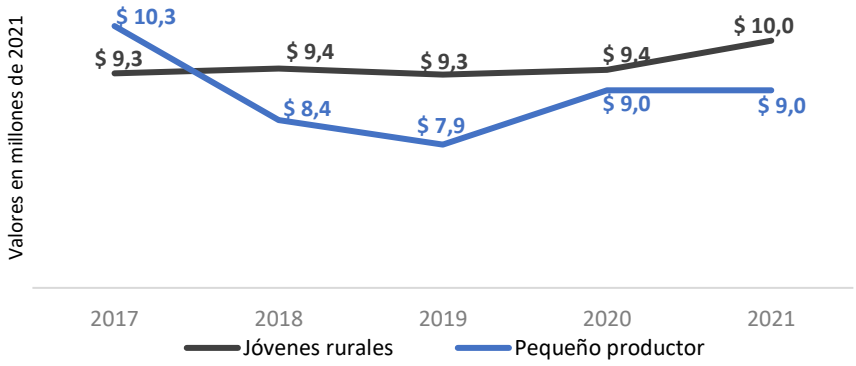
Gráfico 30. Créditos registrados dentro del subtipo jóvenes rurales



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

A excepción del año 2017, el crédito promedio de los jóvenes rurales se ubica por encima del de pequeño productor (**Gráfico 31**), lo cual resulta llamativo ya que, por definición, los primeros tienen menos activos que los segundos (menos del 75%). Por otro lado, el 99,9% de estos préstamos se otorgó mediante redescuento, siendo el BAC el principal oferente (99,8%). El restante 0,2% del monto colocado se hizo a través del Banco de Bogotá, Banco Popular y Bancolombia.

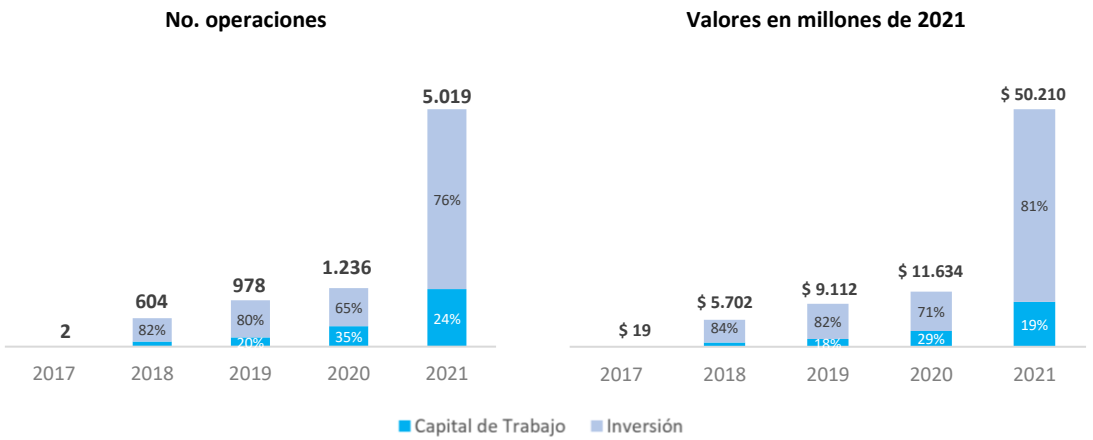
Gráfico 31. Créditos registrados dentro del subtipo jóvenes rurales



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Al analizar estas colocaciones por línea, se encuentra que predominan los rubros de inversión (en número de operaciones y en valor desembolsado). Como se observa en el **Gráfico 32** esta participación ha sido similar en los últimos 4 años.

Gráfico 32. Distribución de los créditos a jóvenes por línea



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Al desagregar por la actividad financiada, los jóvenes rurales sobresalen en las actividades del eslabón primario de la cadena agropecuaria (**Tabla 32**). En siembras y sostenimiento se registraron 2.621 operaciones, de las cuales el 60,4% corresponde a inversión y el restante 39,6% a capital de trabajo. En el caso de la producción pecuaria, el 93,7% de las operaciones corresponde a inversión y el 6,3% a capital de trabajo.

Tabla 32. Distribución de las operaciones Finagro para jóvenes rurales por línea y actividad en 2021

	Capital de trabajo	Inversión	Total
Siembras y sostenimiento	1.038	1.583	2.621
Producción pecuaria	140	2.086	2.226
Actividades rurales y sin actividad	9	103	112
Maquinaria, infraestructura y adecuación de tierras		25	25
Comercialización de la producción	20	3	23
Actividades complementarias de la producción agropecuaria y servicios de apoyo	10	2	12

Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

En términos del monto de crédito, las actividades asociadas a la producción pecuaria son las más representativas, donde el 94,5% corresponde a la línea de inversión y restante 5,5% a capital de trabajo (**Tabla 33**). Es igualmente sobresaliente la financiación de siembras y sostenimiento

mediante las líneas de inversión (66,7%) y capital de trabajo (33,3%), así como las actividades rurales donde el 92,3% se hizo a través de la línea de inversión.

Tabla 33. Distribución del monto colocado a jóvenes rurales por línea y actividad en 2021

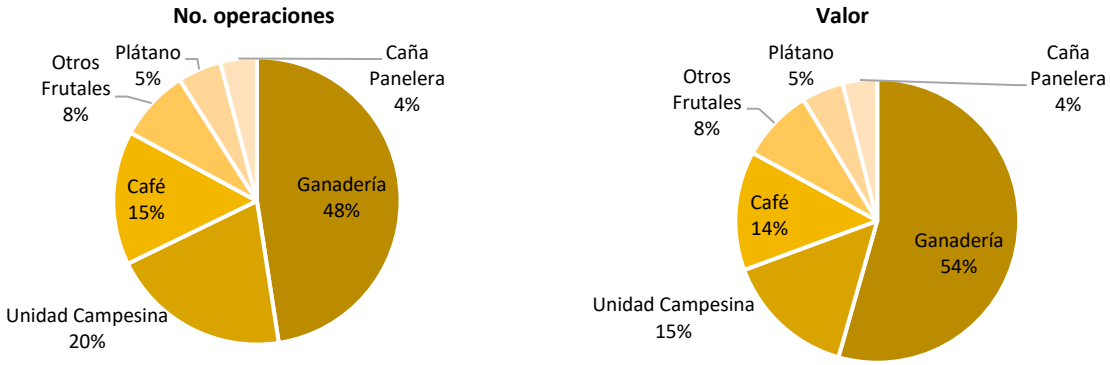
Valores en millones de pesos

	Capital de trabajo	Inversión	Total
Producción pecuaria	1.370	23.522	24.892
Siembras y sostenimiento	7.806	15.648	23.454
Actividades rurales y sin actividad	102	1.220	1.321
Maquinaria, infraestructura y adecuación de tierras		244	244
Comercialización de la producción	177	37	214
Actividades complementarias de la producción agropecuaria y servicios de apoyo	52	32	84

Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Como se observa en el **Gráfico 33**, los sectores de ganadería, unidad campesina y café son los que concentran el mayor número y monto de las operaciones de jóvenes rurales. De igual manera, se destacan otros frutales, plátano y caña panelera.

Gráfico 33. Distribución de los créditos Finagro a jóvenes rurales por subsector en 2021



Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Por otro lado, se observa una baja representatividad de las LEC dentro del total de colocaciones a jóvenes. En número de operaciones, las LEC han concentrado en promedio el 15% de las operaciones entre 2017 y 2021, alcanzando el nivel más alto en 2017 cuando se registraron sólo 2 operaciones y el más bajo en 2021 con el 0%. A nivel de monto desembolsado, la representatividad de las LEC fue de 11,4% (promedio últimos 5 años), evidenciando que el subsidio no está impactando el otorgamiento de crédito para segmento (**Tabla 34**).

Tabla 34. Créditos del subtipo joven rural con subsidio a la tasa de interés

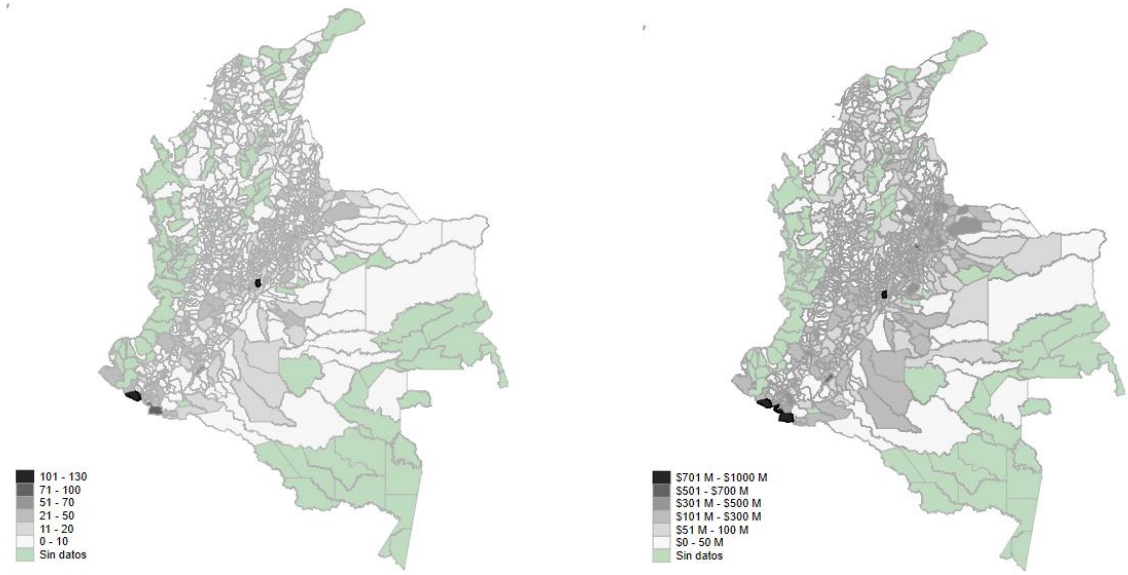
Año	No. operaciones		Valor en pesos de 2021	
	LEC	% Total	LEC	% Total
2017	1	50%	$ 5.747.524	30,8%
2018	46	7,6%	$ 390.380.640	6,8%
2019	171	17,5%	$ 1.726.579.158	18,9%
2020	1	0,1%	$ 26.405.480	0,2%
2021	-	-	-	-

Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

El **Mapa 4** presenta la distribución de las 7.839 nuevas operaciones de crédito para jóvenes rurales. Como se observa, la mayoría de los préstamos se otorgaron en la región Andina y Pacífica. En cuanto al número de operaciones, los municipios más sobresalientes fueron Cumbal, Ipiales y Guachucal del departamento de Nariño, y Pasca de Cundinamarca. Cumbal, Pasca e Ipiales también sobresalen en términos del monto desembolsado, así como Tuta del departamento de Boyacá.

Mapa 4. Distribución de las operaciones del subtipo jóvenes rurales por municipio

No. operaciones **Valores en millones de 2021**

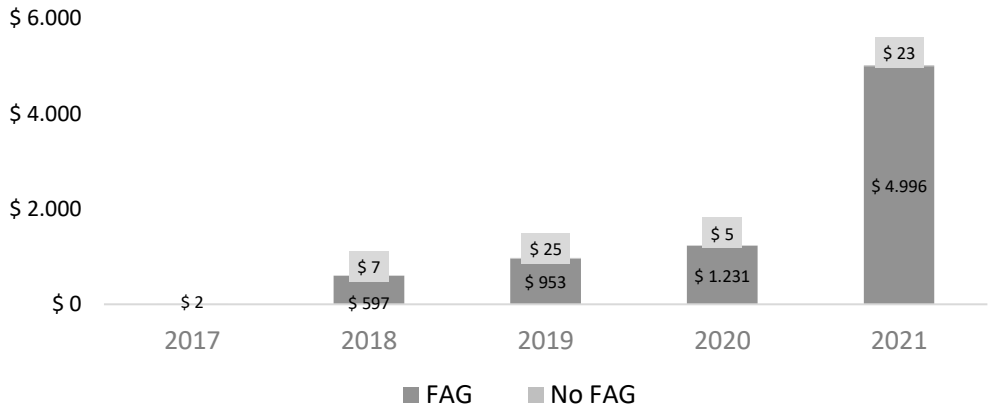


Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Finalmente, se evidencia una alta dependencia del FAG para las colocaciones de este subtipo de productor. En los últimos cinco años, el 99,1% de estas operaciones contaron con FAG (**Gráfico 34**). Del total de créditos colocados en 2018 con garantías del FAG (597), 20 se encontraban siniestrados con corte a diciembre de 2021 (3,4%). Para los créditos de 2019 y 2020 se evidencia

una menor incidencia de los siniestros (0,7% y 0,1%), pero es de esperarse debido al plazo de amortización de dichas obligaciones[108].

Gráfico 34. Distribución de los créditos al subtipo de jóvenes rurales con y sin FAG



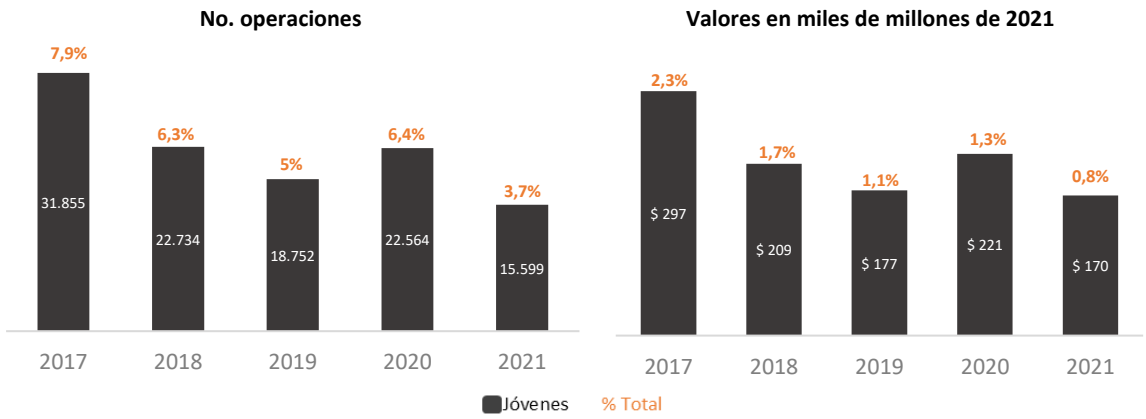
Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

[108] Por disponibilidad de información, el análisis de siniestralidad del FAG para los jóvenes rurales difiere del presentado para las mujeres y los esquemas asociativos.

4.3.3.2. Operaciones con FAG para personas entre 18 y 28 años

En los últimos 5 años, las operaciones con FAG para los jóvenes entre 18 y 28 años muestran una tendencia decreciente (**Gráfico 35**). Mientras que en 2017 se registraron 31.855 operaciones, equivalentes al 7,9% del total de operaciones, en 2021 se tienen sólo 15.599 colocaciones, equivalentes al 3,7% del total. En términos del monto desembolsado se observa una tendencia similar, ubicándose en $170 mm al cierre de 2021, representando el 0,8% del total desembolsado.

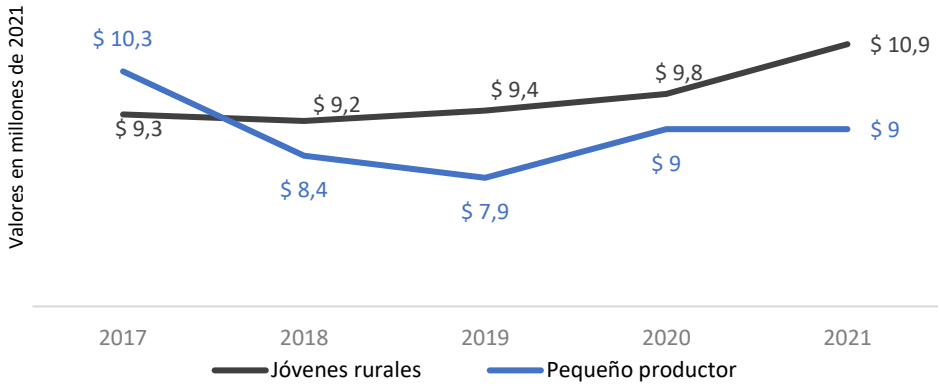
Gráfico 35. Créditos con FAG para jóvenes rurales



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

En línea con lo observado para el subtipo jóvenes rurales, el crédito promedio de los jóvenes es superior al del pequeño productor, a excepción del año 2017 (**Gráfico 36**). En 2021, esta diferencia fue de $1,9 m, destacando que, aunque el porcentaje jóvenes que logran acceder a crédito es bajo, acceden cuantías superiores a la de los demás productores pequeños.

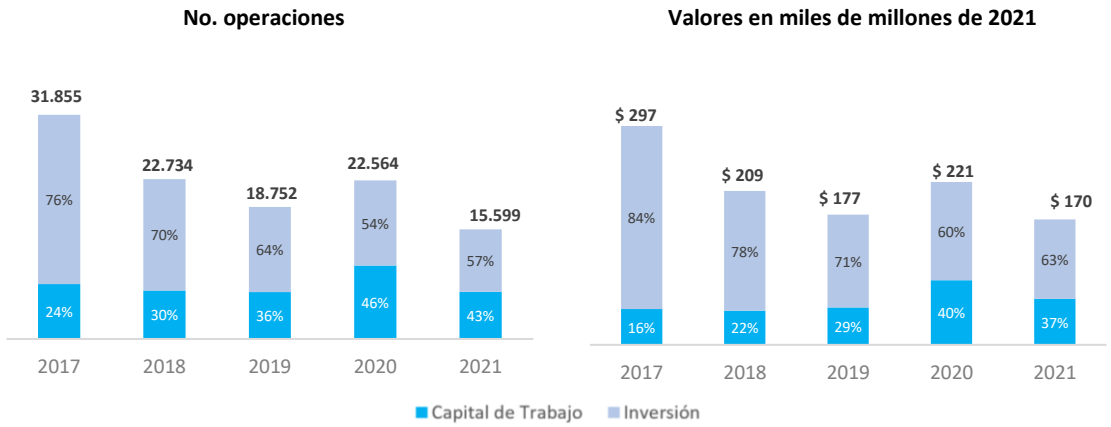
Gráfico 36. Crédito promedio de los jóvenes y los pequeños productores



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Al analizar estas colocaciones por línea, se encuentra que predominan los rubros de inversión (en número de operaciones y en valor desembolsado), aunque ha venido cayendo en los últimos 5 años (**Gráfico 37**). Mientras que en 2017 el destino de inversión concentraba el 76% de las operaciones y el 84% del monto desembolsado, en 2021 estos porcentajes ascendieron a 57% y 63%, respectivamente.

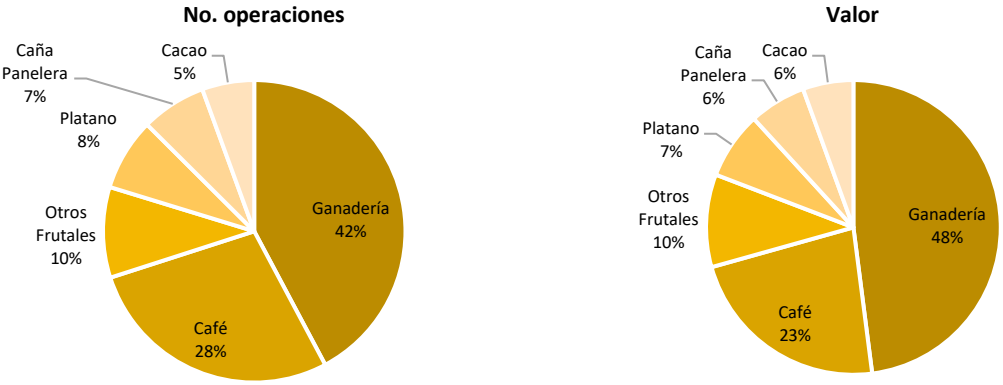
Gráfico 37. Distribución de los créditos a jóvenes por línea



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Los sectores más representativos dentro de la línea de inversión son ganadería, café y otros frutales, quienes concentraron el 86% de las operaciones y el 81% del monto desembolsado en 2021 (**Gráfico 38**).

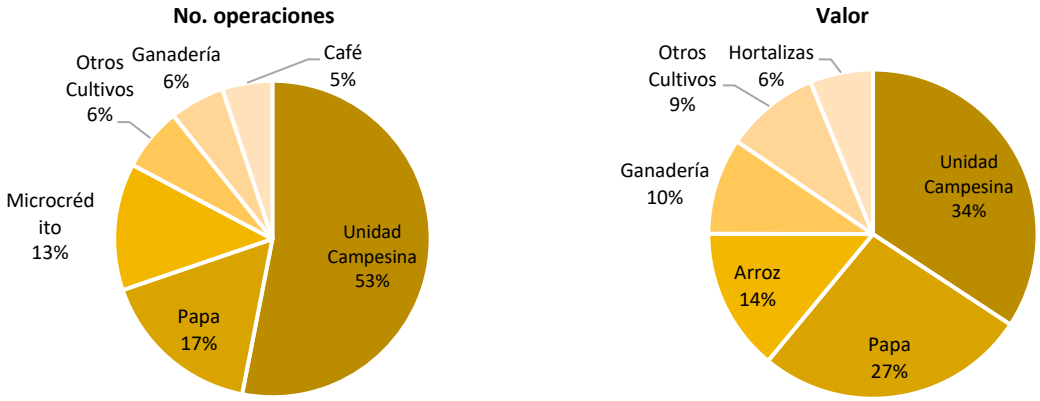
Gráfico 38. Distribución sectorial de los créditos para inversión de los jóvenes en 2021



Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Complementando lo anterior, los sectores de unidad campesina, papa y microcrédito son los más representativos dentro del total de colocaciones de la línea de capital de trabajo en 2021 (**Gráfico 39**)**.** En términos del monto desembolsado, la unidad campesina, la papa y el arroz son los que concentran los mayores porcentajes.

Gráfico 39. Distribución sectorial de los créditos para capital de trabajo de los jóvenes en 2021



Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Adicionalmente, se resalta una mayor representatividad de las LEC dentro del total de colocaciones, comparado con lo encontrado para el subtipo de jóvenes rurales. En número de operaciones, las LEC han concentrado en promedio el 16,5% de las operaciones entre 2017 y 2021, alcanzando el nivel más alto en 2019 con el 25%. A nivel del monto desembolsado, la representatividad de las LEC ha sido en promedio de 19,3% en los últimos 5 años, alcanzando en 2019 su nivel más alto (30,6%). Estos resultados (**Tabla 35**) reflejan que no hay una dependencia clara del subsidio a la tasa de interés de los créditos para el otorgamiento de créditos a los jóvenes.

Tabla 35. Créditos de joven rural con subsidio a la tasa de interés

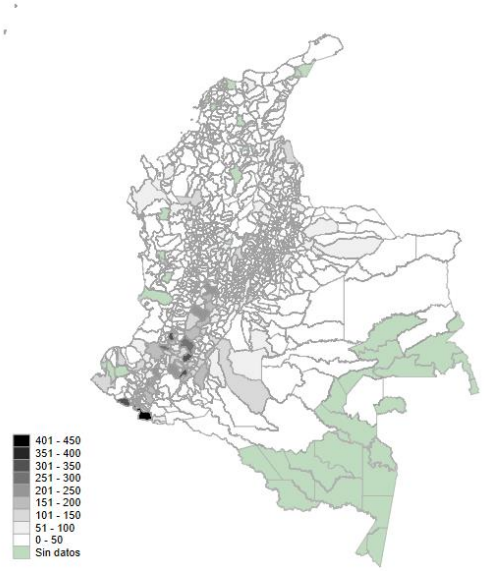
Año	No. operaciones		Valor en miles de millones de 2021	
	LEC	% Total	LEC	% Total
2017	2.400	7,5%	$25	8,4%
2018	1.479	6,5%	$16,7	8%
2019	4.696	25%	$54	30,6%
2020	4.904	21,7%	$52,5	23,8%
2021	3.379	21,7%	$44,1	25,9%

Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

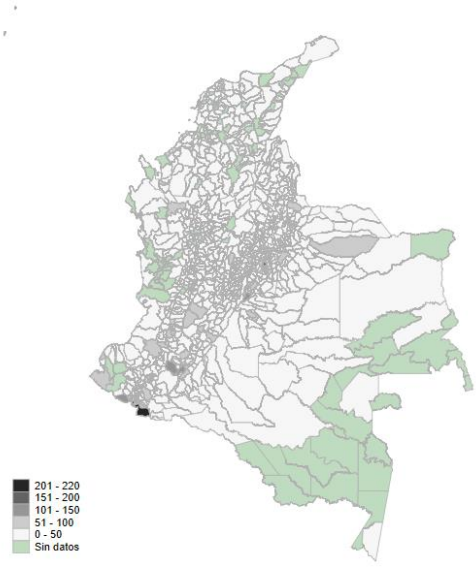
Como se muestra en el **Mapa 5**, la distribución geográfica de las operaciones de crédito para jóvenes entre 2017 y 2021 se ha mantenido relativamente constante. En el año 2017, los municipios con mayores colocaciones fueron Ipiales (Nariño), así como La Plata y Pitalito (Huila). En el año 2021, Ipiales (Nariño) reporta el mayor número, seguido de Úmbita (Boyacá) y Cumbal (Nariño).

Mapa 5. Distribución de las operaciones de jóvenes por municipio

No. operaciones en 2017



No. operaciones en 2021

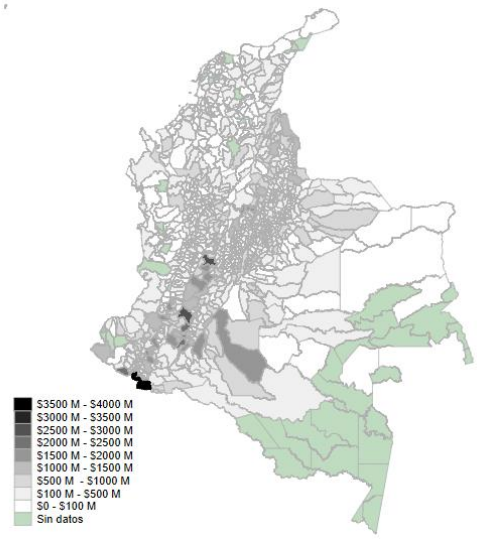


Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

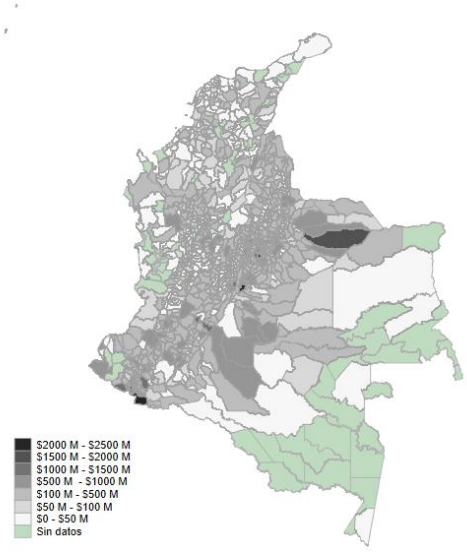
Al comparar la distribución del monto desembolsado entre 2017 y 2021, se destaca una mayor profundización en la región en la región oriental al cierre de 2021 (**Mapa 6**). Por otro lado, los municipios más representativos en el año 2017, en términos del monto desembolsado, fueron Ipiales (Nariño), Páez (Cauca), Ibagué (Tolima) y Pitalito (Huila). En el año 2021 sobresale además de Ipiales (Nariño), Úmbita (Boyacá), Gutierrez (Cundinamarca) y Paz de Ariporo (Casanare).

Mapa 6. Distribución de las operaciones de jóvenes por municipio

Año 2017. Valores en millones de 2021



Año 2021. Valores en millones

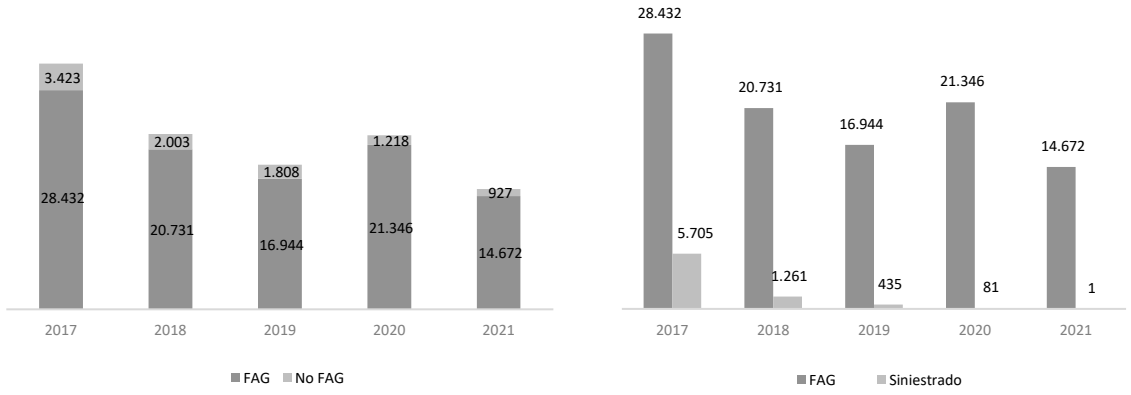


Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis

Como era de esperarse por la construcción de esta submuestra, la mayoría de estas operaciones contaba con FAG. En los últimos cinco años, el 91,9% de estas operaciones contaron con FAG (**Gráfico 40**, Panel A); siendo 2020 el año con el mayor porcentaje (94,6%). Por las características de la submuestra, las colocaciones que no contaron con FAG pueden evidenciar que los intermediarios financieros reducen el requerimiento de garantías después de conocer el comportamiento de pago del cliente.

Finalmente, el **Gráfico 40** compara el número de créditos garantizados con el FAG frente a los siniestrados al cierre del 2021. Como se observa, de los 28.432 créditos garantizados en 2018, 5.705 se han siniestrados, equivalentes al 20% del monto garantizado. Entre 2019 y 2021, se evidencia una menor siniestralidad, pero esto puede deberse principalmente al plan de amortización de dichas obligaciones.

Gráfico 40. Distribución de los créditos a jóvenes rurales con y sin FAG



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

4.4. Diagnóstico financiamiento de los esquemas asociativos

A partir de los antecedentes presentados en la **sección 3.5.**, la definición de asociatividad en el marco del SNCA se ha transformado entre definiciones y condicionamientos complejas hasta resumirse en definiciones simples como la que rige actualmente. En la **sección 4.4.1.** se muestra que la asociatividad se puede llegar a exhibir en múltiples formas a partir de los fines comunes de quienes las integran, y es por esto por lo que su concepción puede ser tan sencilla como compleja.

La **sección 4.4.1.** también presenta un diagnóstico del estado de la asociatividad, a partir de la información disponible en el 3er Censo Nacional Agropecuario (CNA) y en ejercicios realizados por el DNP (2017) a partir de los datos registrados en el RUES. Posterior a este análisis, se presenta el diagnóstico del CFAR en los esquemas asociativos, información que es triangulada con el RUES para presentar la gobernanza de las asociaciones que accedieron a crédito y su antigüedad (4.4.2.).

4.4.1. La asociatividad en Colombia

Las asociaciones son una forma de organización de personas con propósitos o intereses comunes, entre quienes hay voluntad expresa de realizar actividades que en lo individual serían más complejas de hacer o que no podrían desarrollarse. Aunque las asociaciones pueden ser tan diversas como son los intereses de las personas, y alcanzar diferentes grados de formalización, la base de su existencia es la "acción colectiva".

El Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (Meinzen-Dick, Di gregorio, & McCarthy, 2004) encuentra que en múltiples investigaciones la definición de "acción colectiva" tiene cuatro elementos comunes: i) el involucramiento de un grupo de personas, ii) la existencia de intereses comunes, iii) la acción conjunta en procura de alcanzar sus intereses, y iv) voluntariedad en las acciones.

Por su parte, la OCDE (2013) identifica tres tipologías de acción colectiva, la cual puede nacer de iniciativas de los mismos productores a partir de fines comunes y necesidades, o a partir de iniciativas de agentes externos que buscan fomentar la cooperación (**Tabla 36**).

Tabla 36. Tipologías de acción colectiva

Tipo	Descripción	Características de la iniciativa
Creación de organizaciones legales	Los productores rurales y otros participantes actúan colectivamente como miembros	Iniciativas y objetivos generadas por los mismos productores
Acción colectiva sin la creación de una organización	Colaboración de productores rurales	
Promovida por agentes externos: Gobiernos y ONG	Organizan a los productores para que actúen colectivamente por propósitos comunes	La cooperación de los productores busca alcanzar intereses de externos

Fuente: (OECD, 2013). Elaboración AICS.

De otro lado, la Resolución 161 de 2021 del MADR describe las principales formas asociativas en la ruralidad, conforme a la legislación colombiana. Entre las 20 formas asociativas se encuentran las que tienen fines productivos, de administración de tierras o distritos de riego, sin ánimo de lucro y con ánimo de lucro, entre otras.

Los intereses comunes de las personas para la asociatividad pueden variar, pues a partir de estos modelos se generan ventajas competitivas o economías de escala que impactan su situación. La apropiación de tecnología, el mayor poder de negociación en el abastecimiento y en las ventas, la disposición de mano de obra y, en general, la reducción de costos de transacción son algunos fines comunes que hacen que las personas consideren racional la decisión de organizarse. Sin embargo, se han identificado riesgos y dificultades que limitan el éxito de las asociaciones existentes o desincentivan al productor individual a tomar la decisión de cooperar como los siguientes (Castañeda, 2014):

- La racionalidad individual en la concreción del quehacer productivo.
- En la práctica asociativa se persigue un objetivo común entre productores heterogéneos con experiencias, intereses y expectativas diferentes.
- La identificación y realización de los intereses comunes tardan más tiempo que los individuales.
- Cuando se desarrollan alianzas entre productores de diferente tamaño, se generan importantes problemas organizativos y culturales.
- En el momento de tomar decisiones hay que buscar el consenso dentro de la organización y entre todos los socios.
- La frecuente asimetría de la información entre los dirigentes y los asociados.
- La ausencia de una autoridad que asegure la conformidad de los socios.
- Es complicado observar las actividades de los socios de forma directa.
- Existe elevada incertidumbre: externa e interna a la empresa asociativa.
- Existe la posibilidad de que existan intereses ocultos.
- Las falencias de las políticas públicas dirigidas hacia el sector.
- Alta dispersión de instituciones y programas que intervienen en la ruralidad.

Las dificultades descritas y el ciclo de vida de la organización son algunos factores que se tienen en cuenta al momento de viabilizar una solicitud de crédito. Es por esto que las organizaciones en etapa de madurez tienen más posibilidades de acceder a crédito. Según el MADR dichas organizaciones *"(…) son aquellas que han superado los procesos de ajuste organizacional, desarrollando las capacidades necesarias para operar de manera eficiente y estable, bajo procesos formales y bajo una lógica más empresarial. Las organizaciones han identificado sus nichos de mercado y productos en los cuáles tienen ventaja comparativa, están enfocadas en mejorar su calidad, generar valor agregado e innovar en procesos (…) cuentan con herramientas de gestión financiera formales (por ejemplo, contadores certificados). En esta etapa es común encontrar encadenamientos con otras organizaciones, u otros actores de la cadena"* (Resolución 161 de 2021).

A pesar de que la política pública ha definido a estas organizaciones como actores claves para el desarrollo rural, no se disponen de datos actualizados de su presencia territorial y condiciones de funcionamiento. De acuerdo con el 3er Censo Nacional Agropecuario de Colombia (DANE, 2014),

tan solo el 14,7% de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) pertenecen a algún tipo de asociación. En la **Tabla 37** se observa que las formas asociativas más reportadas son las organizaciones comunitarias, seguido de las asociaciones de productores, las cooperativas, gremios y centros de investigación.

Tabla 37. UPA que reportaron algún tipo de asociación

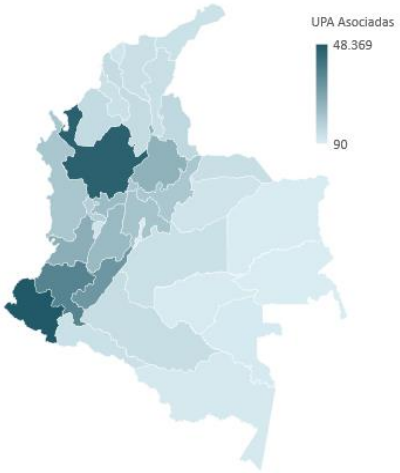
Tipo de asociación	Número de UPA	Participación
Organizaciones comunitarias	122.618	35,2%
Asociaciones de productores	105.814	30,4%
Cooperativas	102.231	29,4%
Gremios	31.272	9%
Centros de investigación	8.407	2,4%
Total de UPA asociadas	**348.191**	**100%**

Fuente: Tomado de DNP (2014), a partir del 3er CNA (DANE, 2014). Editado por AICS.
Nota: Las UPA pueden reportar que pertenecen a más de un tipo de asociación.

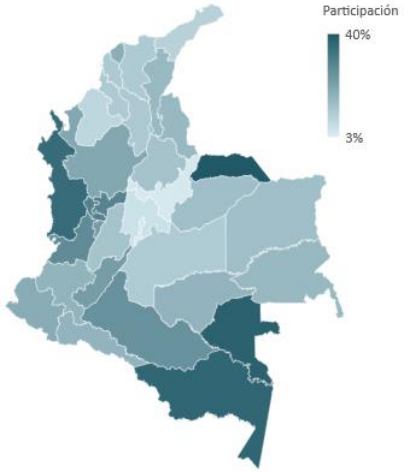
La mayor parte de las UPA con algún tipo de asociación se encuentran en Nariño (48.369 UPA), Antioquia (45.470 UPA) y Cauca (28.184 UPA), sin embargo, la representatividad de la asociatividad en estos departamentos es de alrededor 19%. Los departamentos de Arauca (4.832 UPA), Vaupés (1.264 UPA) y Amazonas (1.671 UPA) tienen una representatividad de alrededor del 38% (**Mapa 7**).

Mapa 7. No. de UPA asociadas y su participación

No. UPA asociadas



Participación de UPA asociadas sobre total UPA



Fuente: CNA (DANE, 2014). Cálculos AICS.

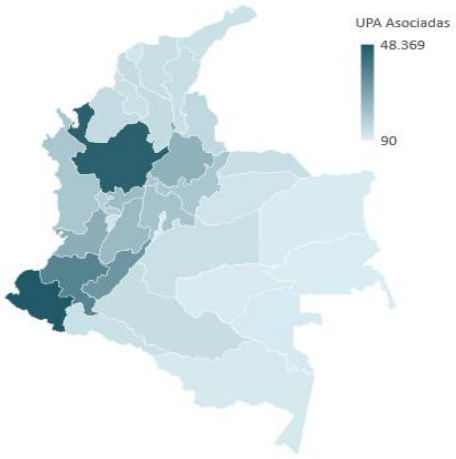
Como se indicó en la **Tabla 37**, de las 348.191 UPA que reportaron algún tipo de asociación, el 35,2% son *Organizaciones Comunitarias*. Aunque la mayor parte de estas se encuentran en Nariño (17.866 UPA), seguido de Antioquia (15.520 UPA) y Cauca (12.608 UPA), su representatividad sobre el total de UPA asociadas es mayor en departamentos como Vaupés, Guainía, Amazonas, Chocó y Caquetá donde su representatividad es de alrededor 80% (**Mapa 8**).

Por otra parte, del 30,4% de las UPA asociadas que reportaron estar en asociaciones de productores, la mayor parte de estas se encuentran en Nariño (19.077 UPA), Cauca (11.634 UPA), Cundinamarca (7.445 UPA) y Huila (7.380 UPA). La representatividad de este tipo de asociaciones sobre el total de UPA asociadas es mayor en departamentos como Bolívar, Atlántico, Meta, Cundinamarca y Boyacá donde su representatividad es de alrededor 57% (**Mapa 8**).

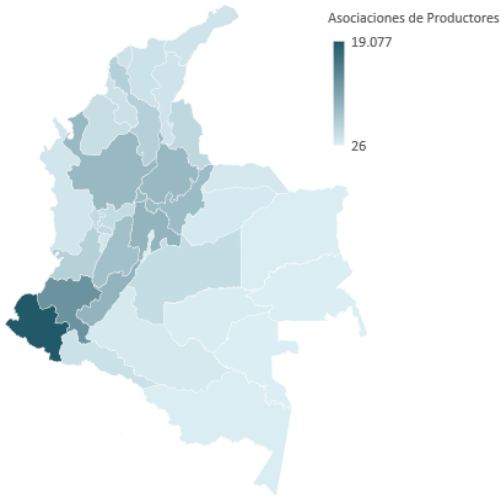
Finalmente, de las 348.191 UPA que reportaron algún tipo de asociación, el 29,4% son *Cooperativas*. La mayor parte de estas se encuentran en Nariño (19.077 UPA), seguido de Cauca (11.634 UPA), Cundinamarca (7.445 UPA) y Huila (7.380 UPA). La representatividad de este tipo de asociaciones sobre el total de UPA asociadas es mayor en departamentos como Bolívar, Atlántico, Meta, Cundinamarca y Boyacá donde su representatividad es de alrededor 57% (**Mapa 8**).

Mapa 8. No. de UPA asociadas según tipo de asociación

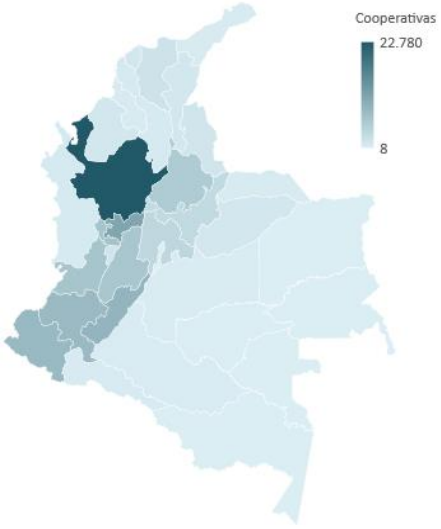
No. UPA en organizaciones comunitarias



No. de UPA en asociaciones de productores



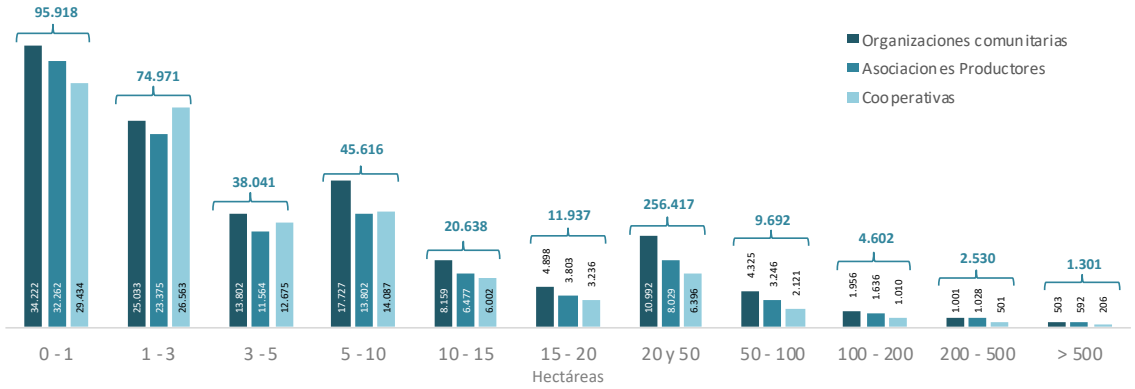
No. UPA en cooperativas



Fuente: CNA (DANE, 2014). Cálculos AICS.

El CNA (DANE, 2014) también revela que de las 348.191 UPA que logran asociarse, el 76,6% se ubican en fincas con áreas inferiores a 10 hectáreas. Como se muestra en el **Gráfico 41**, entre más grande sea el área de las fincas de la UPA, menor es el nivel de asociatividad.

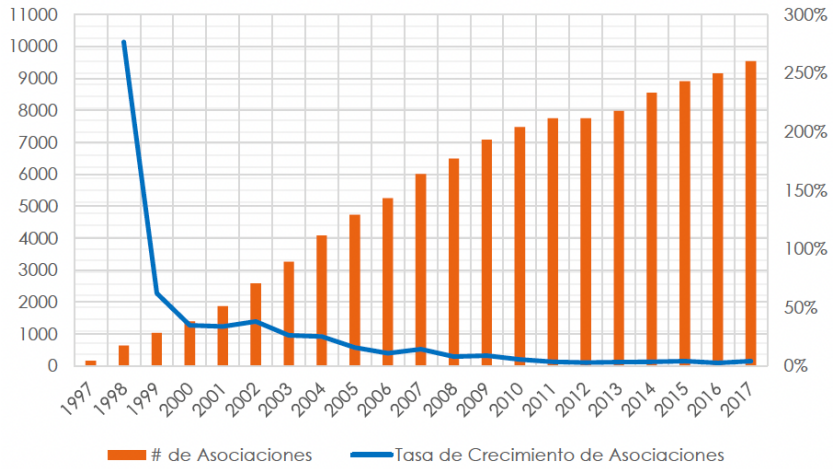
Gráfico 41. Distribución de las UPA asociadas según tamaño de la tierra



Fuente: CNA (DANE, 2014). Cálculos AICS.

Complementario a lo anterior, ejercicios realizados por el DNP (Hernández Vega, Liévano Gamboa, & Toro Rojas, 2017; Benson, 2018) a partir del RUES, muestran que hasta el año 2017 el número de asociaciones agropecuarias y campesinas en Colombia creció a tasas marginalmente decrecientes (**Gráfico 42**).

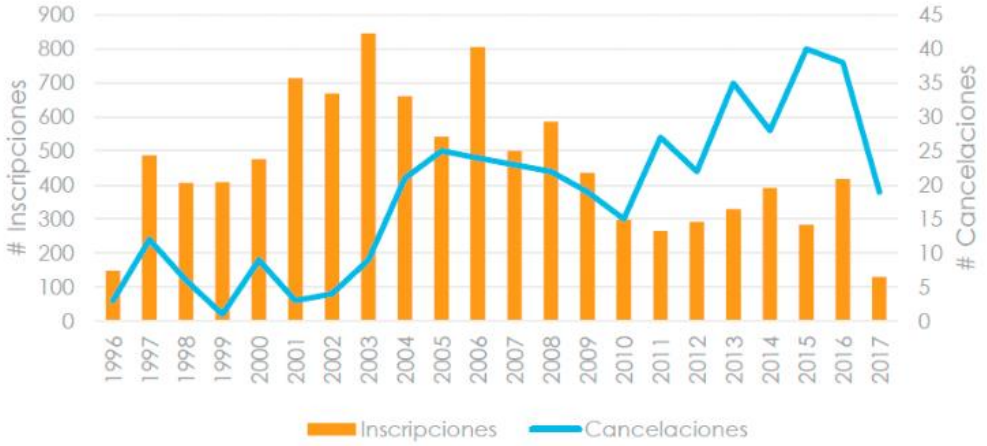
Gráfico 42. Crecimiento del número de asociaciones agropecuarias y campesinas en Colombia



Fuente: Tomado de DNP (Hernández Vega, Liévano Gamboa, & Toro Rojas, 2017), basado en el RUES.

El crecimiento marginalmente decreciente del **Gráfico 42** es explicado por el incremento de las cancelaciones de las asociaciones, las cuales también se incrementaron, especialmente a partir de los años 2004 y 2011 (**Gráfico 43**).

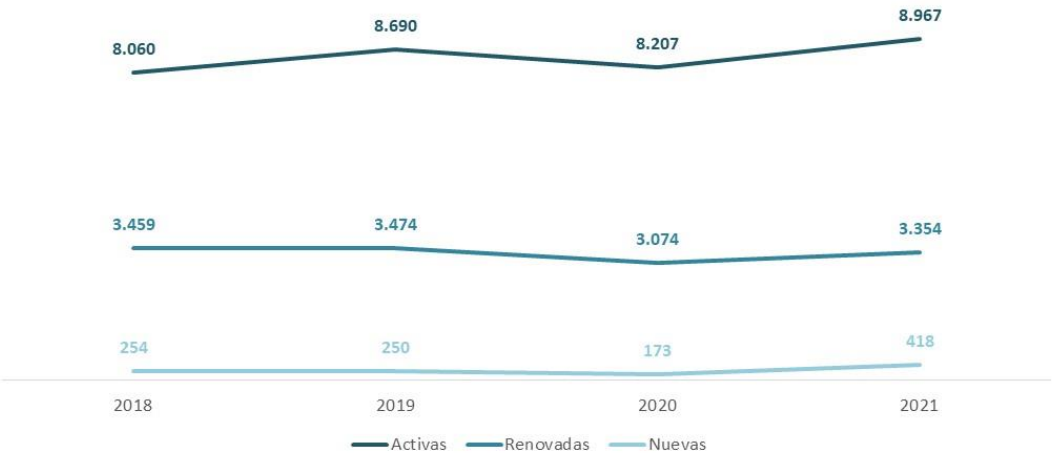
Gráfico 43. Inscripciones y cancelaciones de asociaciones agropecuarias y campesinas en Colombia 1996-2017



Fuente: Tomado de DNP (Hernández Vega, Liévano Gamboa, & Toro Rojas, 2017), basado en el RUES.

La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) ha venido estimando el número de asociaciones agropecuarias y campesinas nacionales y no nacionales a partir del RUES (**Gráfico 44**). Vale aclarar que la estimación no es comparable con la del DNP (**Gráfico 42**) ni con la del CNA (**Tabla 37**), pues parten de metodologías distintas. En todo caso, el **Gráfico 44** muestra que hay una tendencia creciente en la conformación de asociaciones.

Gráfico 44. Número de asociaciones agropecuarias y campesinas en Colombia 2018-2021

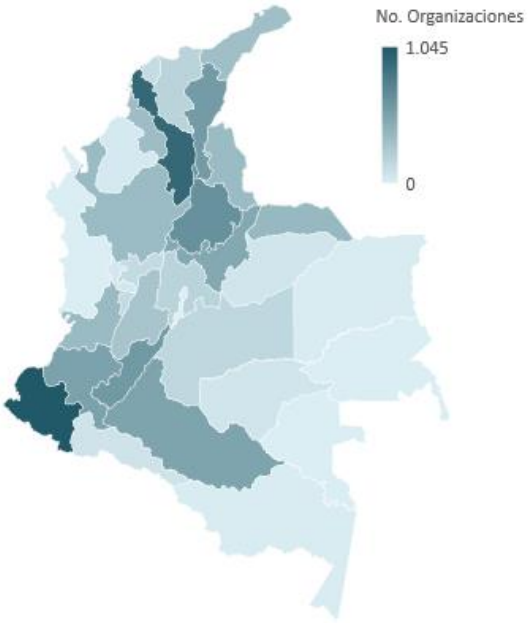


Fuente: UAEOS (2022), basado en el RUES – Tomando las organizaciones "Sin ánimo de lucro". Cálculos AICS.

Finalmente, a partir de la metodología de cálculo de la UAEOS, para el año 2021 8.967 asociaciones agropecuarias y campesinas nacionales y no nacionales reportaron estar activas. La

mayor parte de estas se encuentran en Nariño (1.045 Organizaciones), seguido de Bolívar (934 Organizaciones), Santander (651 Organizaciones) y Huila (589 Organizaciones) (**Mapa 9**).

Mapa 9. Distribución de las asociaciones agropecuarias y campesinas en Colombia en 2021



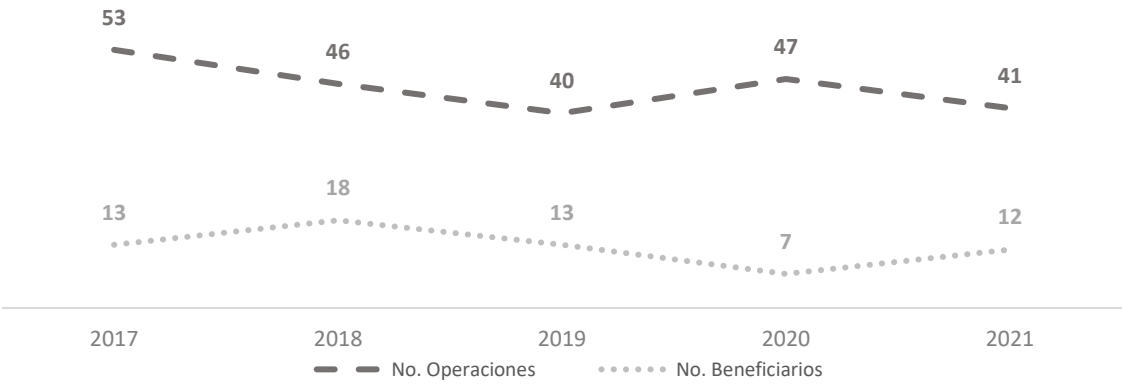
Fuente: UAEOS (2022), basado en el RUES – Tomando las organizaciones "Sin ánimo de lucro". Cálculos AICS.

4.4.2. Acceso al crédito de los esquemas asociativos dentro del SNCA

El CFAR para esquemas asociativos ha venido disminuyendo, especialmente en los últimos años. Entre los antecedentes de ejecución del crédito asociativo (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2021, pág. 6) se tiene que entre el 2005 y 2012 se otorgaban aproximadamente entre 150 y 300 anualmente, jalonado especialmente por las agremiaciones de pequeño productor. A partir del año 2013 las operaciones en este segmento disminuyeron significativamente hasta llegar a niveles por debajo de 50 operaciones al año (**Gráfico 45**).

El panorama es aún más desalentador cuando se revisa el número de beneficiarios por año, cifra que es muy inferior al de las operaciones registradas. En el **Gráfico 45** se puede observar la diferencia que existe entre el número de operaciones y el número de beneficiarios por año (6,7 veces superior en el año 2020). Entre 2017 y 2021 los nuevos CFAR de esquemas asociativos se otorgaron únicamente a 40 beneficiarios. Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo desarrollará el diagnóstico el diagnóstico con el número de beneficiarios y no con el de operaciones.

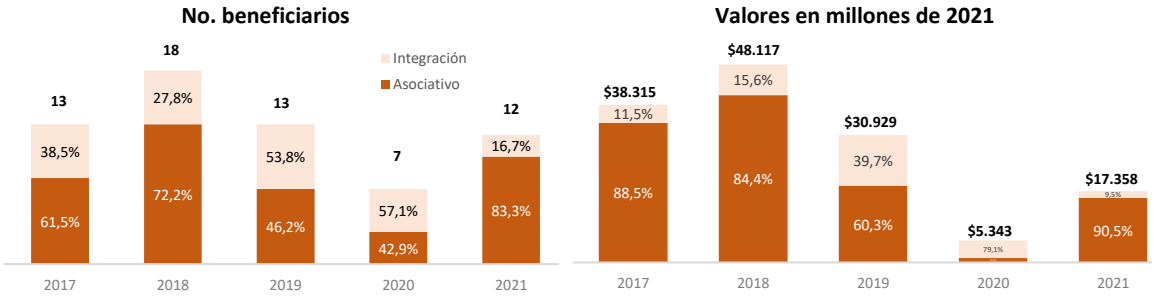
Gráfico 45. No. operaciones vs. beneficiarios en el crédito asociativo



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Como se presentó en los antecedentes (**Sección 3.5.**), los esquemas que rigen a partir de la Resolución 1 de 2016 de la CNCA, modificada por las Resoluciones 7 de 2017 y 4 de 2021, son los asociativos y de integración. En el **Gráfico 46** se puede observar que los esquemas asociativos son los que más se han venido financiando, tanto en número de beneficiarios como en los valores desembolsados, con excepción del año 2020.

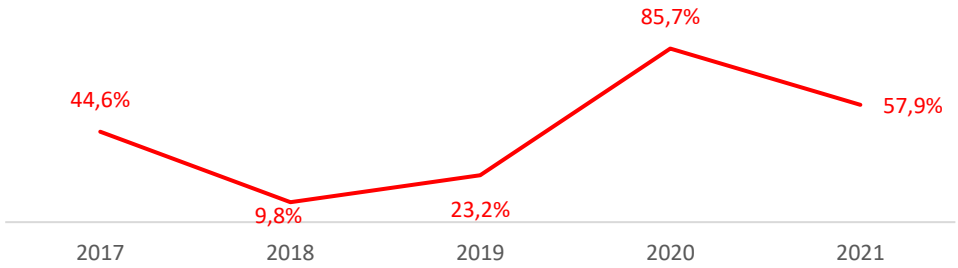
Gráfico 46. Distribución del crédito asociativo Finagro por tipo de esquema



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

La caída que se presenta en el crédito asociativo y de integración se explica en parte por la situación de emergencia económica y social debido al Covid-19. En el año 2020, las normalizaciones crecieron sustancialmente (**Gráfico 47**), llegando a representar el 85,7% del CFAR. Es necesario tener en cuenta que este incremento en la participación de las normalizaciones es un síntoma de incremento del riesgo, pues estas operaciones se realizan a partir de los problemas en los pagos de los clientes o el riesgo de incurrir en incumplimientos.

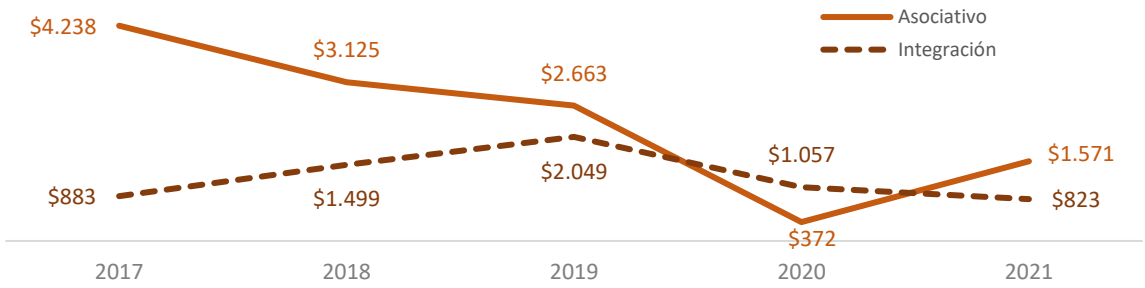
Gráfico 47. Participación de las normalizaciones en el CFAR asociativo Finagro



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS.

Al tiempo que disminuyen los nuevos CFAR en esquemas asociativos y de integración, el crédito promedio también disminuyó. El **Gráfico 48** presenta como ha caído este indicador, especialmente en los años 2020 y 2021.

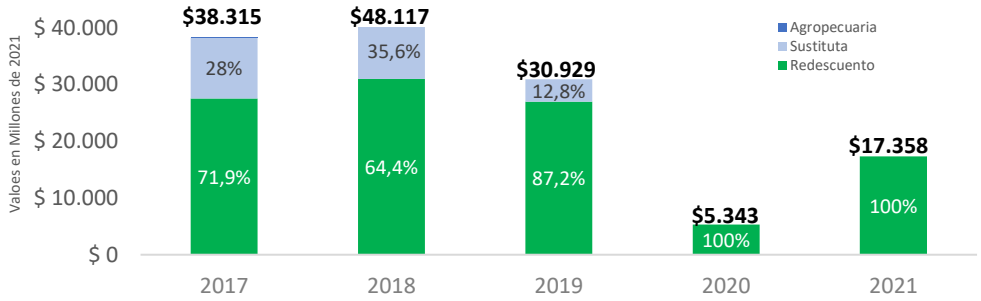
Gráfico 48. Crédito promedio Finagro de las asociaciones por tipo de esquema



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.
Nota: La estimación del crédito promedio se realiza a partir del número de beneficiarios.

La principal fuente de colocación en estos esquemas ha sido el redescuento, alcanzando una representatividad del 100% en los últimos dos años (**Gráfico 49**). De igual manera, el principal intermediario ha sido el Banco Agrario de Colombia, seguido de la multibanca. Es de especial preocupación que las cooperativas financieras dejaron de otorgar crédito en estos esquemas a partir del año 2019 (**Tabla 38**).

Gráfico 49. Distribución de los nuevos CFAR asociativos Finagro según fuente de colocación



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

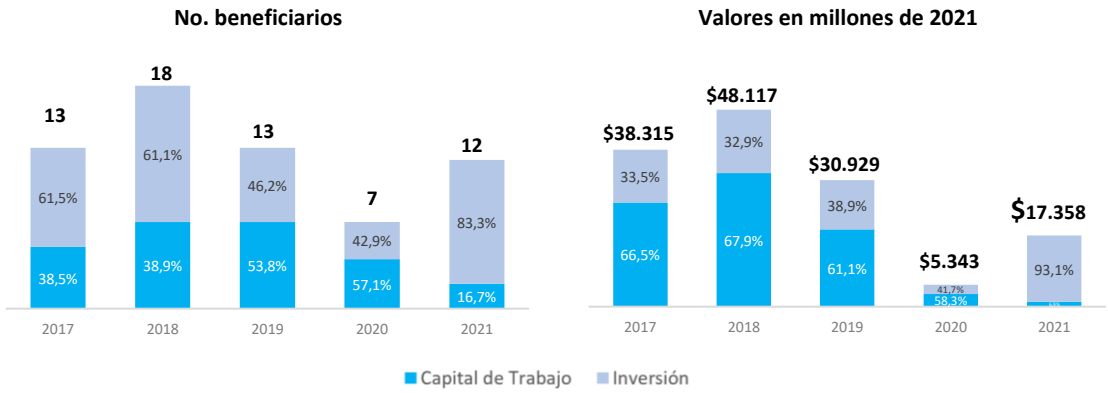
Tabla 38. Participación de los desembolsos de los esquemas asociativos según Intermediario Financiero

Tipo de intermediario	2017		2018		2019		2020		2021	
	Benef	Valor	Benef	Valor	Benef	Valor	Benef	Valor	Benef	Valor
Banca Pública	46,2%	50%	61,1%	41%	69,2%	68,9%	71,4%	66,7%	91,7%	94%
Multibanca**	46,2%	35%	27,8%	48,4%	30,8%	31,1%	28,6%	33,3%	8,3%	6%
Cooperativa Financiera*	7,7%	15%	11,1%	10,7%	-	-	-	-	-	-

Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.
* Confiar y Cooperativa Financiera de Antioquia
** Banco de Bogotá, Banco de Occidente, Bancolombia y BBVA

Entre el 2017 y 2020 los desembolsos se concentraron principalmente en capital de trabajo, mientras que en 2021 esta concentración fue mayor en inversión (**Gráfico 50**). En número de beneficiarios y monto desembolsado, el subsector más representativo en el año 2021 fue la Palma de Aceite y cítricos (**Tabla 39** y **Gráfico 51**).

Gráfico 50. Distribución del CFAR de esquemas asociativos por línea



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

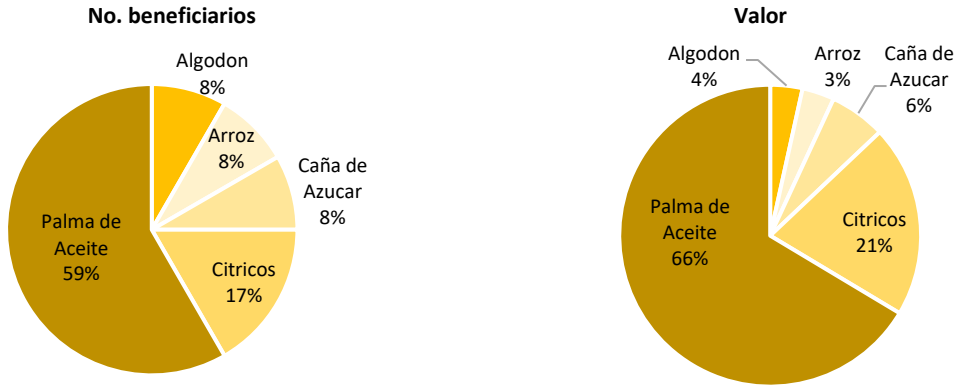
Tabla 39. Distribución de CAFR a esquemas asociativos por línea y actividad en 2021

Valores en millones de pesos

	Capital de trabajo		Inversión		Total	
	Benef	Valor	Benef	Valor	Benef	Valor
Algodón	1	$600	-	-	1	$600
Arroz	1	$600	-	-	1	$600
Caña de azúcar	-	-	1	$1.047	1	$1.047
Cítricos	-	-	2	$3.583	2	$3.583
Palma de aceite	-	-	7	$11.528	7	$11.528

Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Gráfico 51. Distribución de los créditos Finagro en esquemas asociativos por subsector en 2021



Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Desde su creación, las LEC han estado habilitadas para los esquemas asociativos y de integración. Al revisar el número de beneficiarios que accedieron a LEC frente al total de beneficiarios (**Tabla 40**), menos del 50% del crédito accedió con el beneficio de tasa subsidiada.

Tabla 40. Créditos de esquemas asociativos con subsidio a la tasa de interés

Año	No. beneficiarios			Valor en miles de millones de 2021		
	Total	LEC	Participación	Total	LEC	Participación
2017	13	1	46,2%	$ 38,3	$ 5,7	14,8%
2018	18	1	50%	$ 48,1	$ 2,9	6%
2019	13	5	38,5%	$ 30,9	$ 11,3	36,4%
2020	7	3	42,9%	$ 5,3	$ 2,5	46,4%
2021	12	1	8,3%	$ 17,4	$ 0,6	3,5%

Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

En la **Tabla 41** se puede observar que en los últimos dos años creció la dependencia del FAG para el acceso al crédito de estos esquemas. En el año 2021, de los 12 beneficiarios que accedieron a crédito, 11 lo hicieron con FAG.

Tabla 41. Créditos de esquemas asociativos y de integración con FAG

Año	No. beneficiarios			Valor en miles de millones de 2021		
	Total	FAG	Participación	Total	Desembolsos con FAG	Participación
2017	13	6	46,2%	$ 38,3	$ 17,5	45,6%
2018	18	9	50%	$ 48,1	$ 12,4	25,7%
2019	13	8	61,5%	$ 30,9	$ 17	55%
2020	7	5	71,4%	$ 5,3	$ 3,6	66,7%
2021	12	11	91,7%	$ 17,4	$ 16,3	94%

Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Al analizar el indicador de siniestralidad del FAG, estimado como la relación entre las garantías pagadas del FAG con respecto a las vigentes, se observa un nivel del 28% en 2017. Para los años posteriores, se observa un nivel muy bajo y cercano al 0%, indicando que el riesgo de crédito de las pocas asociaciones que se financian es moderado (**Tabla 42**).

Tabla 42. Garantías pagadas vs. vigentes para los esquemas asociativos

Año	Vigentes	Pagadas	Siniestradas
2017	96	27	28%
2018	79	1	1%
2019	68	0	0%
2020	59	0	0%
2021	53	0	0%

Fuente: Finagro (2022). Elaboración AICS. Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Como se explicó en la **sección 4.4.1.** es de gran relevancia que las asociaciones se constituyan a partir de sus iniciativas, necesidades y fines comunes para que perduren en el tiempo. Con la información del CFAR se ha extraído información del RUES de Confecámaras para verificar su estado, antigüedad y tipo de organización, entre otras variables que se mostrarán a continuación.

En primer lugar, se validó si las asociaciones que han accedido a CFAR siguen vigentes, con el fin de constatar su permanencia en el tiempo. De las 40 asociaciones que accedieron entre 2017 y 2021, el 92,5% siguen activas (**Tabla 43**). Es posible que el indicador de participación de activas sea del 95% ya que una de las asociaciones sin identificar accedió a CFAR en el año 2021.

En el caso de la asociación que aparece como "cancelada" no fue posible identificar el motivo de la cancelación.

Tabla 43. Estado de las asociaciones que accedieron a CFAR entre 2017 y 2021

Estado	No. asociaciones	Participación
Activas	37	92,5%
Canceladas	1	2,5%
Sin identificar*	2	5%
Total	**40**	**100%**

Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS a partir de consulta en RUES (2022). Se excluyen las normalizaciones del análisis.

***** Una de las asociaciones accedió a crédito en el año 2021, por lo que se podría suponer que su estado es vigente.

A partir de la consulta en el RUES, también se pudo extraer la información relacionada con el tipo de sociedad y tipo de organización de las asociaciones que accedieron a CFAR. En la **Tabla 44** se observa que las de economía solidaria no volvieron a acceder desde el año 2020. Por otra parte, las entidades sin ánimo de lucro son las que más han tenido participación dentro del crédito asociativo, en donde las asociaciones registradas como "agropecuarias y campesinas" son las que todos los años han accedido a CFAR.

Por otro lado, las sociedades anónimas también han accedido todos los años a CFAR dentro de las catalogadas como sociedades comerciales. Finalmente, por problemas de calidad de la información del RUES, no se logró identificar el tipo de sociedad de 2 empresas que accedieron en 2018, 1 en 2019, en 2020 y 1 en 2021.

En el caso de los integradores, predominan las sociedades anónimas, sociedades anónimas simplificadas y sociedades limitadas. En el caso de créditos asociativos, naturalmente predominan las distintas formas asociativas y cooperativas, no obstante, se registraron sociedades por acciones simplificadas entre 2017 y 2019.

Tabla 44. Clasificación de las asociaciones que accedieron a CFAR por tipo de sociedad

Tipo de sociedad / Tipo de organización	2017	2018	2019	2020	2021
Economía Solidaria *(Entidades de naturaleza cooperativa)*	**7,7%**	**5,6%**	**7,7%**	**-**	**-**
Entidad sin ánimo de lucro	**46,2%**	**50%**	**30,8%**	**28,6%**	**75%**
Asociaciones Agropecuarias y Campesinas	*16,7%*	*22,2%*	*25%*	*50%*	*22,2%*
Asociaciones mutuales	*16,7%*	*11,1%*	*25%*	*-*	*-*
Formadas por padres de familia o educadores	*50%*	*33,3%*	*-*	*-*	*-*
*De utilidad común**	*-*	*22,2%*	*25%*	*-*	*55,6%*
Creadas para adelantar actividades en comunidades indígenas	*16,7%*	*11,1%*	*25%*	*50%*	*22,2%*
Sociedad comercial	**46,2%**	**33,3%**	**53,8%**	**57,1%**	**16,7%**
Establecimientos de comercio	*16,7%*	*-*	*-*	*-*	*-*
Sociedad anónima	*33,3%*	*33,3%*	*42,9%*	*25%*	*50%*
Sociedad limitada	*-*	*-*	*14,3%*	*25%*	*50%*
Sociedad por Acciones Simplificada	*50%*	*66,7%*	*42,9%*	*50%*	*-*
Sin identificar	**-**	**11,1%**	**7,7%**	**14,3%**	**8,3%**

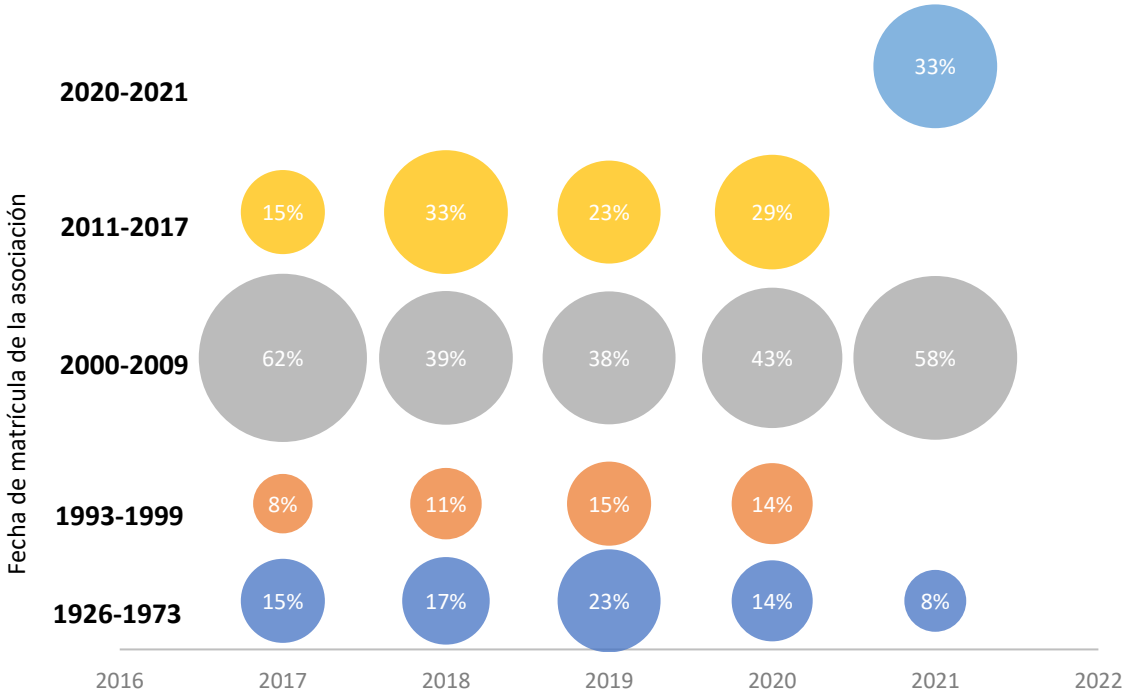
Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS a partir de consulta en RUES (2022). Se excluyen las normalizaciones del análisis.

***** Asociaciones, corporaciones, fundaciones e instituciones tales como las gremiales, beneficencia, profesionales, juveniles, sociales, democráticas y participativas, cívicas y comunitarias, de egresados, de rehabilitación social y ayuda a indigentes y clubes sociales.

Uno de los factores que siempre ha caracterizado el CFAR es la experiencia en la actividad productiva a financiar y en este caso la experiencia de la asociación. Como se expuso en los antecedentes (**Sección 3.5.**), el requisito de antigüedad mínima fue eliminado por la CNCA a partir del año 2017 (Resolución 7), medida que comenzó a impactar desde el año 2021 (**Gráfico 52**), pues de los 12 beneficiarios que accedieron a CFAR, 2 se constituyeron en 2020 y 2 en 2021.

En todo caso, al extraer la información del RUES de Confecámaras, se evidenció que la mayor cantidad de asociaciones y esquemas de integración que acceden a CAFR son aquellas constituidas en la década del 2000. Por otra parte, es de exaltar que asociaciones que iniciaron su actividad entre 1926 y 1973 aún están vigentes y acceden a CFAR (**Gráfico 52**). Se aclara que por problemas de la calidad de información del RUES no fue posible identificar el año de constitución de una asociación que accedió a CFAR en el año 2018.

Gráfico 52. Antigüedad de las asociaciones que han accedido a CFAR por año de colocación



Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS a partir de consulta en RUES (2022). Se excluyen las normalizaciones del análisis.

* Incluye: i) al por mayor de productos químicos básicos, cauchos y plásticos en formas primarias y productos químicos de uso agropecuario, ii) al por mayor de bebidas y tabaco, iii) al por mayor de productos alimenticios, y iv) al por mayor de productos químicos básicos, cauchos y plásticos en formas primarias y productos químicos de uso agropecuario.

** Incluye: i) de hortalizas, raíces y tubérculos, y ii) de palma para aceite (palma africana) y otros frutos oleaginosos

AICS a partir de consulta en RUES (2022). Se excluyen las normalizaciones del análisis.

Adicionalmente, se logró extraer el nombre y número de cédula de los representantes legales principales y suplentes de las asociaciones y esquemas asociativos que accedieron a CFAR. Los datos evidencian que la mayor parte de estos esquemas están representados por hombres tanto en el principal como en su suplente (**Tabla 45**).

Tabla 45. Sexo de los representantes legales de las asociaciones que accedieron a CFAR

Año	Sin identificar	Representante Legal Principal		Representante Legal Suplente*		
		Hombre	Mujer	No Aplica	Hombre	Mujer
2017	7,7%	84,6%	7,7%	61,5%	23,1%	7,7%
2018	16,7%	66,7%	16,7%	50%	22,2%	11,1%
2019	30,8%	46,2%	23,1%	23,1%	38,5%	7,7%
2020	28,6%	42,9%	28,6%	14,3%	57,1%	-
2021	33,3%	50%	16,7%	41,7%	25,0%	-

Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS a partir de consulta en RUES (2022). Se excluyen las normalizaciones del análisis.

* Incluye los casos en donde la representación legal es compartida.

Finalmente, a partir de los códigos de Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las actividades económicas (CIIU) registrada en el RUES, las "Actividades de otras asociaciones n.c.p." son las que en 2018 y 2021 tuvieron la mayor representación, y las que registraron actividades de comercio tuvieron una participación importante en el 2019 y 2020. Las asociaciones cuya actividad principal son los cultivos, tuvieron una participación relevante únicamente en el año 2017 (**Tabla 46**).

Tabla 46. Actividad económica principal de las asociaciones que accedieron a CFAR a partir del CIIU

Actividad Económica Principal	2017	2018	2019	2020	2021
Actividades de otras asociaciones n.c.p.	15,4%	44,4%	23,1%	14,3%	66,7%
Comercio*	15,4%	16,7%	30,8%	28,6%	8,3%
Elaboración y refinación de azúcar	7,7%	5,6%	15,4%	28,6%	8,3%
Cultivos**	23,1%	-	-	14,3%	8,3%
Elaboración de productos de tabaco	7,7%	5,6%	7,7%	-	-
Otras actividades de servicio financiero, excepto las de seguros y pensiones n.c.p.	7,7%	5,6%	7,7%	-	-
Confección de artículos con materiales textiles, excepto prendas de vestir	7,7%	5,6%	-	-	-
Actividades de apoyo a la agricultura	7,7%	-	-	-	-
Sin identificar	7,7%	16,7%	15,4%	14,3%	8,3%

Fuente: Finagro (2022). Cálculos AICS a partir de consulta en RUES (2022). Se excluyen las normalizaciones del análisis.

***** Incluye: i) al por mayor de productos químicos básicos, cauchos y plásticos en formas primarias y productos químicos de uso agropecuario, ii) al por mayor de bebidas y tabaco, iii) al por mayor de productos alimenticios, y iv) al por mayor de productos químicos básicos, cauchos y plásticos en formas primarias y productos químicos de uso agropecuario.

****** Incluye: i) de hortalizas, raíces y tubérculos, y ii) de palma para aceite (palma africana) y otros frutos oleaginosos

5. Lineamientos y recomendaciones de política

Los lineamientos y recomendaciones propuestos en este capítulo para la profundización del crédito a las mujeres rurales, jóvenes rurales y esquemas asociativos se construyeron a partir los antecedentes y diagnósticos desarrollados en los capítulos **3** y **4,** así como los comentarios realizados por el MADR y Finagro en diferentes mesas de trabajo. Este ejercicio reconoce los esfuerzos que desde diferentes entidades públicas y privadas se han realizado para la inclusión financiera del sector, por lo que se plantea construir a partir de lo alcanzado. Su implementación se podrá materializar a través de los siguientes canales institucionales:

- Política trazada por el MADR para que sea discutida en la CNCA: Este órgano colegiado se encuentra representado por entidades con intereses específicos para la profundización del crédito[109], gracias a que el MADR preside la CNCA de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 2371 de 2015 (Art. 1, Numeral 1).

- El PND 2022-2026 como instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión. El PND se implementa a través de normas concretas (Ley de la República o a través de Decreto en casos excepcionales), estrategias y metas definidas en sus bases (documento soporte del PND) acompañado de un plan plurianual de inversiones (Artículo 339 de la Constitución Política de Colombia). De igual forma es obligación de las Entidades Territoriales elaborar y adoptar sus Planes de Desarrollo de forma concertada con el Gobierno Nacional.

- Gestión del MADR y Finagro: El Decreto 1985 de 2013 determina las funciones de las diferentes dependencias del MADR. En el caso de Finagro, su objeto y funciones están definidos en los estatutos.

- Fase II de la asistencia técnica UE-FAO-AICS al MADR para la profundización del CFAR: La “encuesta a las mujeres rurales” y otros posibles insumos técnicos son planteados como desarrollos en otras etapas, por su especialidad y requerimientos en tiempos y presupuestos.

[109] Como por ejemplo el Banco de la República y el MHCP, ya que en el esquema del mecanismo de transmisión de la política monetaria (Jalil & Mahadeva, 2010, pág. 13) se encuentra el canal de crédito y las tasas de mercado (Sector financiero), así como el consumo y la inversión (Sector real). En este órgano colegiado también está conformado por miembros interesados en la penetración de la política social y de desarrollo de poblaciones vulnerables como el DNP y la ADR.

5.1. Lineamiento 1: Actualizar la normatividad del SNCA para que sea más acorde al contexto actual

Como se resume en la **Tabla 10**, algunas de las funciones que el legislador le ha asignado a la CNCA en el Artículo 218 del EOSF (reiteradas en el Decreto Ley 2371 de 2015) no se ejercen porque han dejado de ser prioritarias en el contexto actual o ya fueron cumplidas en su totalidad. Por lo anterior, se requiere un rediseño del SNCA que modernice la política de financiamiento agropecuario y rural, y reconozca a todos los actores e instrumentos que aportan al cumplimiento de sus objetivos.

Estrategia 1.1: Actualizar la definición del SNCA y las funciones de la CNCA para que sean más acordes al contexto existente

Como se mencionó, el SNCA fue creado para promover el acceso al crédito del sector agropecuario y debería corregir las fallas de mercado que enfrentan los productores del sector. A pesar de que todas las entidades supervisadas por la SFC y algunas vigiladas por las SES tienen acceso al sistema mediante redescuento y seguros, solo Finagro[110] y el BAC[111] integran el SNCA. Además, la definición actual del SNCA no contempla los diferentes instrumentos que regula la CNCA y que buscan ser complementarios en la atención del sector agropecuario y la ruralidad.

Dado lo anterior, la primera propuesta es la actualización del SNCA mediante de un acto legislativo. La nueva normatividad debe visibilizar el rol de los actores del sistema y sus funciones, así como los instrumentos disponibles y otros aspectos complementarios. Asimismo, debe definir los objetivos del SNCA para que sean más acordes al contexto actual.

El diseño de este acto legislativo también debe basarse en los estudios que ya han sido realizado para estos fines, tales como:

- Reflexiones en torno a la necesidad de adelantar una reforma al sistema de financiamiento agropecuario colombiano (Leibovich, 2012)
- El financiamiento del sector rural en Colombia (Lozano Karanauskas, 2012)
- Evaluación de la institucionalidad del sistema de financiamiento agropecuario (Hernández Gamarra, 2013)
- Propuestas de reforma al sistema de financiamiento agropecuario (Marulanda Consultores, 2013)
- El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo (Departamento Nacional de Planeación, 2015)
- Institucionalidad del financiamiento agropecuario (Agudelo & Moreno Parrado, 2019)

La actualización de la Ley debe identificar los actores y sus funciones, los instrumentos disponibles y otros aspectos complementarios del SNCA. De igual forma, se requiere definir los objetivos del SNCA para que sean más acordes al contexto actual y se implemente una cultura de evaluación en las decisiones tomadas por la CNCA. Las funciones de la CNCA también deberían

[110] Parágrafo del Artículo 3 de la Ley 16 de 1990.
[111] Resolución 7 de 2007 de la CNCA, por la cual se certifican las entidades integrantes del SNCA.

ser actualizadas ya que, como se mencionó, algunas de las funciones estipuladas no se vienen realizado.

En la **Tabla 47** se presenta una propuesta de los actores y sus roles dentro del CNCA. La definición de actores visibiliza aquellas instancias y entidades que orientan la política, también debe definirse el rol de las entidades que directa o indirectamente participan en la movilización de CFAR (en donde se reconocen las entidades financieras del Grupo Bicentenario S.A.S. – Decreto 2111 de 2019), y finalmente los instrumentos que serán reglamentados para el buen funcionamiento del SNCA.

Tabla 47. Propuesta de esquema del SNCA

	Conformación del sistema	Rol
Actores para el diseño de política	CNCA	Organismo rector
	Comités consultivos especializados	Evaluadores de la política y emisores de recomendaciones
	CIIEEF	Emisor de recomendaciones
	- MHCP - DNP	Definición de presupuestos complementarios para el funcionamiento del sistema
	Direcciones técnicas del MADR	Focalización de subsidios
Entidades	Finagro	Ejecutor de las políticas creadas por la CNCA
	- Banca Pública - Multibanca - Cooperativas (Financieras y vigiladas SES)	Usuarios del SNCA
	Fondo Nacional de Garantías	Actor complementario
Instrumentos	- TDA - Redescuento - Cartera sustitutiva y agropecuaria - FMR	Provisión de liquidez
	- FAG - Líneas FNG - Programas de educación financiera - Gestión comercial de los productos y servicios	Fomentar el acceso
	- LEC - ICR - FMR - Programas especiales de compra y normalización de cartera	Incentivar a poblaciones o territorios especiales

Fuente: Elaboración AICS.

Estrategia 1.2: Representación de las mujeres rurales en la CNCA para que pueda discutir y retroalimentar la política de CFAR dirigida a las mujeres.

El Artículo 20 de la Ley 731 de 2002 establece que los órganos de decisión nacional relacionados con la ruralidad deben estar representados por las mujeres rurales, las cuales deben ser escogidas democráticamente por sus propias organizaciones. No obstante, en la composición de la CNCA (Artículo 218 del EOSF) se hace caso omiso a esta disposición (**Tabla 48**).

Tabla 48. Actual conformación de la CNCA

Entidad	Miembro Principal	Delegable en	Asistente actual
MADR	Ministro	Viceministro de Asuntos Agropecuarios	Rodolfo Enrique Zea *Ministro*
MHCP	Ministro	Viceministro Técnico	Jesús Antonio Bejarano *Viceministro Técnico*
DNP	Director	Subdirector General de Prospectiva y Desarrollo Nacional	Alejandra Botero Barco *Directora*
Banco de la República	Gerente General	Gerente Técnico	Hernando Vargas Herrera *Gerente Técnico*
ADR	Presidente	N.A.	Ana Cristina Moreno *Presidente*
Representante No. 1 del Presidente de la República: Formación académica y experiencia en materias bancarias y financieras		N.A.	Juan Carlos Mahecha *Director Ejecutivo – Fondo Colombia en Paz*
Representante No. 2 del Presidente de la República: Formación académica y experiencia en economía y producción agropecuaria		N.A.	Jorge Enrique Bedoya *Presidente – Sociedad Agricultores de Colombia*

Fuente: Elaboración AICS, a partir de evidencia normativa www.presidencia.gov.co y actas de la CNCA

Para dar cumplimiento al Artículo 20 de la Ley 731 de 2002 se emiten las siguientes recomendaciones:

Recomendación 1: El Presidente de la República tiene la facultad de elegir dos representantes con calidades específicas. Por lo que se propone convocar a las organizaciones de mujeres rurales para elegir un representante que cumpla con las calidades descritas en la Ley[112], para que sea la Representante No. 1 o No. 2. Con esta opción, no se modifican las leyes actuales.

Recomendación 2: El sector agropecuario y de desarrollo rural se encuentra representado por el MADR, quien preside este órgano colegiado, por lo que no se percibe un valor agregado en la participación de la ADR en la CNCA, pues al ser una entidad adscrita al MADR su participación está sesgada al voto del MADR. En este orden de ideas, se recomienda modificar el Decreto Ley 2371 de 2015, sustituyendo a la ADR por una representante de las organizaciones de mujeres rurales.

[112] Formación académica y experiencia en: i) materias bancarias y financieras, o ii) economía y producción agropecuaria.

5.2. Lineamiento 2: Fortalecer la articulación de la política de CFAR con otras políticas y programas del orden nacional y territorial

A partir del Artículo 1° de la Ley 16 de 1990, el SNCA fue creado para "*proveer y mantener un adecuado financiamiento de las actividades del sector agropecuario, de conformidad con las políticas sectoriales establecidas en los planes y programas de desarrollo".* (Subrayado fuera de texto original).

Basado en lo anterior, el CFAR debe ser tenido en cuenta en las grandes apuestas del Gobierno Nacional y utilizarse como un instrumento relevante para las políticas y programas territoriales públicos y/o privados. En este sentido, su articulación con otras políticas públicas y programas, sectoriales o intersectoriales, cobra relevancia al momento de generar sinergias.

Estrategia 2.1: A partir de las estrategias y metas del PND 2022-2026, construir Planes Indicativos de Crédito y de Microfinanzas anuales con metas indicativas específicas por grupos de interés y el acompañamiento de un comité consultivo especializado, con el fin de contar con apuestas específicas de inclusión financiera en población priorizada.

El establecimiento de estrategias y metas en los Planes Nacionales de Desarrollo asegura que los gobiernos enfoquen sus capacidades institucionales en su perfeccionamiento. A su vez tiene un efecto multiplicador en la medida que se articula con los planes de desarrollo de las entidades territoriales (Artículo 339 de la Constitución Política de Colombia). Como se expuso en los antecedentes (**Sección 3.3.**), la meta de CFAR para mujeres se ha cumplido satisfactoriamente, por lo que se considera relevante que en el PND 2022-2026 se discutan los lineamientos planteados en esta Asistencia Técnica, para que se desarrollen como estrategias con metas puntuales en las poblaciones de mujeres, jóvenes y esquemas asociativos.

Por otro lado, en atención a la acción 1.21. del CONPES 4005[113] la CNCA mediante las Resoluciones 1 y 11 de 2021 estableció montos específicos en la cartera de redescuento para algunos subtipos de beneficiarios en sus justificaciones técnicas únicamente, lo cual puede afectar su nivel de cumplimiento a futuro. En el caso del Plan Anual de Microfinanzas Rurales, la CNCA no ha ejercido esta función (**Tabla 10**).

Finalmente, la creación de comités consultivos especializados es una forma de recopilar insumos a partir de la interacción de los equipos técnicos de la CNCA, Finagro y otras entidades públicas y privadas relacionadas con la política de financiamiento agropecuario y rural. Como se presentó en la **Tabla 10**, esta función se ha implementado en el Plan Anual de Gestión de Riesgos Agropecuarios (PAGRA), mientras que para el CFAR no se hace uso de esta facultad.

[113] Formular Planes Indicativos de Crédito y de Microfinanzas anuales, con indicadores específicos sobre nuevos productores, mujeres y otros grupos de interés de la política de financiamiento agropecuario y rural, para promover la inclusión financiera de esta población.

Basado en lo anterior, un primer paso para promover el crédito de mujeres rurales, jóvenes rurales y esquemas asociativos y de integración, es definir en el PND 2022 – 2026 metas específicas para estas poblaciones, así como unas metas indicativas específicas dentro del cuerpo de las Resoluciones del PIC y del Plan Anual de Microfinanzas Rurales a partir de la vigencia 2023. Adicional a lo anterior, se debe crear un comité consultivo que se reúna periódicamente, para que haga seguimiento y recomendaciones en la reformulación anual de estos planes anuales.

Entre los actores públicos y privados que deberían participar en este comité consultivo se encuentra Asobancaria, Asomicrofinanzas, la Superfinanciera, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), la Red Nacional de Jóvenes Rurales Emprendedores, representación de organizaciones de mujeres, y representantes de cada uno de los miembros de la CNCA, entre otros actores. Dependiendo de los temas de la agenda, se puede acotar la invitación a los actores más relevantes.

Estrategia 2.2: Establecer una Política Pública intersectorial de mediano plazo con la colaboración de las entidades territoriales para prevenir la migración de la juventud rural, garantizar la provisión de mano de obra en las zonas rurales y promover los emprendimientos locales.

Como se muestra en el **Mapa 3** y en el **Gráfico 24**, los problemas de envejecimiento de la población rural son más marcados en zonas como Quindío, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Tolima, Risaralda, Santander, Valle del Cauca y Nariño. El diagnóstico también muestra que Colombia es de los países que tiene una mayor proporción de población joven que ni estudian ni trabajan (**Gráfico 25**).

Con estas dificultades estructurales, las líneas de crédito y otros incentivos podrían resultar insuficientes al momento de pensar en una estrategia para prevenir la migración de la juventud rural, garantizar la provisión de mano de obra en las rurales y promover los emprendimientos locales. El CFAR debe ser considerado como uno de los instrumentos que mejora las oportunidades de los jóvenes para permanecer en el campo en la medida en que provee liquidez a los emprendimientos y posibilita su crecimiento.

Las grandes apuestas del PND 2022 – 2026 deben establecer estrategias y metas para mitigar la migración rural, especialmente en los departamentos señalados anteriormente. Considerando que esta política pública intersectorial debe ser integral y a compete a entidades del orden nacional y local, el MADR debe plantear su construcción en las bases del nuevo PND.

Estrategia 2.3: Articulación entre el MADR, el MEN y BdO para fortalecer la educación económica y financiera de los jóvenes rurales, con el fin de capacitarlos en el manejo de sus finanzas, enseñarles sobre la oferta de productos y servicios financieros, los riesgos y las oportunidades de las actividades productivas.

De acuerdo con la CAF (Tenjo & Mejía, 2021, pág. 60), la población colombiana entre 18 y 39 años es la más vulnerables en términos financieros dada su baja resiliencia frente a caídas en sus ingresos. Lo anterior puede asociarse a problemas en la calidad de la educación ya que, como

se encontró en las pruebas PISA 2018, Colombia tiene retos en términos de las competencias en lectura, matemáticas y ciencia (OECD, 2019, pág. 17).

Las deficiencias en estas competencias inciden probablemente en su educación y capacidades financieras, así como en su relacionamiento con el sistema financiero. De hecho, Asobancaria (2018, pág. 5) encontró que la mayoría de los estudiantes entre sexto y undécimo grado tienen un nivel insuficiente de educación financiera, por lo que insiste en que el MEN debe implementar programas dirigidos a los jóvenes.

La educación financiera cobra relevancia, ya que sus rezagos dificultan la correcta inclusión financiera (Asobancaria, 2016). Por esta razón, la generación de nuevas líneas de crédito o incentivos económicos, podrían ser insuficientes para la profundización del crédito en la población joven. Se requieren estrategias integrales que mejoren los conocimientos financieros de este grupo poblacional y acompañamiento diferencial dentro del sistema financiero.

Desde el año 2019 el MADR ha apropiado recursos para la implementación de programas informales de capacitación[114]. Con el fin de generar efectos masivos y a partir de las actividades del CONPES 4005, se recomienda que el MADR articule la ejecución de estos programas con la BdO[115] y el MEN[116].

[114] En 2019 $994 millones, en 2020 $128 millones, en 2021 $1.136 millones y en 2022 $1.128 millones.
[115] Entidad que publicará el manual de contenidos mínimos para programas de educación económica y financiera no formal en Colombia.
[116] Entidad que implementará acciones de educación económica y financiera formal para adolescentes.

5.3. Lineamiento 3: Ampliar la información de los beneficiarios vigentes y potenciales del CFAR para fortalecer la construcción de política pública y fortalecer su evaluación

La información específica y de calidad es el principal insumo para el diseño, evaluación y rediseño de las políticas públicas (CAF, 2019). Por una parte, el modelo de intermediación financiera se basa en la utilidad ponderada por riesgo, razón por la cual es necesario complementar la información de Finagro con otras variables y fuentes que faciliten la labor de conocimiento y estimación de riesgos de los intermediarios financieros.

Por otra parte, conocer la relación que tienen los usuarios con los servicios financieros es de gran relevancia para definir si lo que se requiere es solucionar problemas de base como educación financiera, capacidades empresariales, falta de acceso a mercados de insumos y/o venta antes que establecer líneas de crédito específicas.

Finalmente, la evaluación de las políticas públicas es pieza clave para tomar la decisión de continuar, reformular o terminar con la política evaluada.

Estrategia 3.1: Conocer los índices de vencimiento del CFAR para generar indicadores de alerta que permitan tomar mejores decisiones desde la CNCA y el MADR.

A partir de la regulación vigente, no es posible conocer los índices de vencimiento del CFAR. Si bien se pueden hacer algunas inferencias a partir de las normalizaciones, los vencimientos del FAG o de información suministrada por el BAC, para la formulación de políticas de crédito y de normalización de cartera es fundamental conocer el riesgo dentro del SNCA de las diferentes fuentes de recursos (redescuento, sustitutiva y agropecuaria) por subtipo de beneficiario, entre otros aspectos.

Teniendo en cuenta lo anterior, Finagro debe solicitar a los intermediarios financieros una actualización periódica de los días de mora de las operaciones registradas en su bodega de datos. Así, debe expedir una circular reglamentaria definiendo la metodología de reporte y su periodicidad.

Lo anterior es fundamental para que los hacedores de política puedan estudiar el comportamiento del riesgo del crédito agropecuario y ajustar sus políticas a consideraciones de riesgo[117].

Estrategia 3.2: Utilizar la variable "fecha de nacimiento" de los beneficiarios del CFAR a partir del convenio de Finagro con la Registraduría Nacional del Estado Civil para mejorar el monitoreo del acceso de los jóvenes al SNCA.

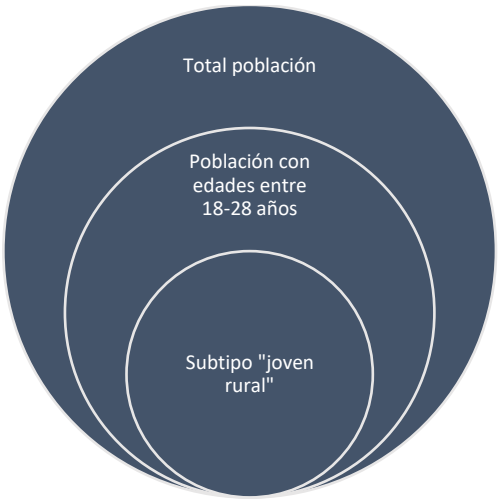
Como se presentó en la **sección 4.3.**, el diagnóstico de acceso al crédito de los jóvenes se realizó con base en dos muestras, ya que los resultados del subtipo de productor "joven rural"

[117] El equipo consultor realizó un análisis comparativo en la **Tabla 9**, sin embargo, no fue posible comparar el riesgo de la cartera comercial vs. la cartera de Finagro.

son insuficientes. La segunda muestra se obtuvo a partir de un ejercicio realizado previamente por Finagro donde se recolectó información de la variable "fecha de nacimiento" de las operaciones del BAC con FAG; el equipo investigador estimó la edad de estos beneficiarios y filtró únicamente a aquellos entre 18 – 28 años.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario que la bodega de datos de Finagro cuente con la variable "fecha de nacimiento" a partir del convenio con la Registraduría Nacional del Estado Civil. De esta forma, es posible hacer análisis más precisos del acceso de los jóvenes al SNCA y las características de los créditos que reciben. Asimismo, puede revisarse la información del subtipo "joven rural", que se convertiría en un subgrupo específico dentro del estudio de la población con crédito entre 18 – 28 años (**Ilustración 1**).

Ilustración 1. Esquema de uso de información para la elaboración de diagnósticos de jóvenes rurales



Fuente: Elaboración AICS

Estrategia 3.3: Complementar la información de la bodega de datos de Finagro con otras fuentes, con el fin de realizar nuevas estimaciones.

Una de las acciones del CONPES 4005 consiste en la creación de un observatorio de inclusión financiera rural conjuntamente entre Finagro y BdO. Ambas entidades cuentan con información tradicional que se complementa y que puede ser un insumo clave para los hacedores de política pública y otros actores.

Por un lado, Finagro cuenta en su bodega con la identificación de todas las personas naturales y jurídicas que accedieron al CFAR, así como las características de estos créditos. Adicionalmente cuenta con la variable "sexo" de las personas naturales y se encuentra en proceso de capturar la variable "año de nacimiento". En el caso de las personas jurídicas sólo dispone del NIT.

Por su parte, BdO cuenta con información de la oferta de crédito y algunos datos de la demanda de los productos y servicios financieros. Además, tiene acceso a la base del RUES, que caracteriza a todas las empresas registradas en las cámaras de comercio de todo el territorio nacional[118].

Dado lo anterior, se plantea que el ejercicio realizado con el RUES para los esquemas asociativos y de integración y que permitió capturar información del estado y tipo de las sociedades (**Tabla 43** y **Tabla 44**), la fecha de matrícula (**Gráfico 52**), el sexo de las personas que las gobiernan (**Tabla 45**) y la actividad económica CIIU, se expanda con todas las personas jurídicas desde el observatorio de inclusión financiera rural. De esta forma puede ampliarse la información relacionada con el acceso a servicios financieros de las empresas que acceden a CFAR.

Así, es posible realizar un ejercicio de triangulación (**Ilustración 2**) para estimar las personas jurídicas que son gobernadas por hombres, mujeres y jóvenes, lo cual puede ser relevante para determinar la conveniencia de establecer condiciones especiales a dichas empresas, y no solamente a los subtipos de productor "joven rural" y "mujer rural".

Ilustración 2. Esquema de triangulación para complementar la información de la bodega de datos de Finagro

Enfoque	**Variable relevante**		
	FINAGRO	RUES Registro Unico Empresarial y Social Cámaras de Comercio	REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
Complemento para caracterización de personas jurídicas	NIT persona jurídica	- Fecha de matrícula - Estado de la matrícula (Activa o cancelada) - Motivo de cancelación - Tipo de sociedad - Tipo de organización - Actividad económica CIIU (1, 2, 3 y 4)	N.A.
Gobernanza con enfoque sexo		Cédula de ciudadanía del representante legal (principal y/o suplente)	Sexo del(los) representante(s) legal(es)
Gobernanza con enfoque edad			Fecha de nacimiento del(los) representante(s) legal(es)

Fuente: Elaboración AICS

Este tipo de ejercicios de triangulación es de gran relevancia para la implementación de la Ley 2125 de 2021 (Artículo 8°), en especial para establecer metodologías de evaluación de riesgo crediticio de las Pyme lideradas por mujeres.

[118] En particular, la información que tiene BdO del RUES puede ser útil para caracterizar a las personas jurídicas que acceden al CFAR y que en 2021 demandaron el 4% de las operaciones y el 71% de los desembolsos (**Gráfico 16**).

Estrategia 3.4: Solicitar a la BdO utilizar rangos de edad hasta 28 años en los RIF anuales para definir el grupo etario de jóvenes, y así, unificar criterios en el análisis.

Los RIF publicados por la BdO y la Superfinanciera utilizan rangos de edad de 18-25 años y 26-40 años para realizar los análisis de edad (**Tabla 8**), cifras que son generadas a partir de datos de TransUnion. Teniendo en cuenta que el Estatuto de Ciudadanía Juvenil[119] y la CNCA (**Tabla 3**) definen al joven como las personas entre 18 – 28 años, sería de gran utilidad para el análisis que la información generada en el RIF se articule a estos criterios.

Teniendo en cuenta que el MADR es miembro de la Comisión Intersectorial para la Inclusión y Educación Financiera[120], se debe proponer a la BdO que explore la posibilidad de dar el tratamiento a los datos de TransUnion con límites de hasta 28 años. La adopción de este rango probable de edad también es de gran utilidad al momento de elaborar análisis de la población rural desde el Observatorio de Inclusión Financiera Rural (BdO-Finagro).

Estrategia 3.5: **Incluir en las encuestas de demanda que realiza la BdO y la Superfinanciera a las asociaciones agropecuarias y campesinas, para entender su relación con los servicios financieros**

Las estrategias comerciales de los intermediarios financieros comienzan con la definición de un mercado objetivo. Para el caso de la asociatividad, es complejo definir estas estrategias, pues no se cuenta con un censo de asociaciones campesinas o con fines agropecuarios. Para esto, se debe acudir al RUES y trabajar la información con criterios propios de quien la analiza. Se han realizado trabajos con metodologías similares (Hernández Vega, Liévano Gamboa, & Toro Rojas, 2017; Benson, 2018), pero que no son replicables (**Gráfico 42** y **Gráfico 43**). En los últimos años se ha dado un gran paso, pues la UAEOS anualmente estima el número de asociaciones agropecuarias y campesinas nacionales y no nacionales basado en el RUES (**Gráfico 44**).

En este orden de ideas, se recomienda que desde el Observatorio de Inclusión Financiera Rural (BdO y Finagro) se tenga acceso a estos microdatos, para que esta sea utilizada en los ejercicios descritos en la **Ilustración 2** y se revise la posibilidad de incluirlas dentro de las encuestas de demanda, para entender su relación con los servicios financieros.

Estrategia 3.6: Implementar una encuesta sobre la situación de las mujeres rurales, para entender su relación con el sistema financiero

Como anexo a esta Asistencia Técnica se encuentra la *Encuesta sobre la Situación de las Mujeres Rurales*, cuyo objeto es caracterizar la situación económica de las mujeres rurales y entender sus relaciones con el sistema financiero. Para su desarrollo se tuvieron en cuenta los

[119] Mediante la Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley 1885 de 2018.
[120] Artículo 10 del Decreto 1517 de 2021.

aportes y comentarios del MADR y Finagro, así como los resultados de un pre-piloto realizado con 7 mujeres rurales ubicadas en los municipios de Tuta y Tibaná (Boyacá)[121].

La encuesta se encuentra dividida en 5 secciones, la cual busca compilar información específica en las siguientes dimensiones:

- *Sección I – Información básica:* Se selecciona a la informante idónea, teniendo en cuenta que los sujetos de crédito son aquellos mayores de 18 años. De igual forma se acota hasta 75 años ya que hasta esta edad las aseguradoras emiten las pólizas de seguro de vida al grupo de deudores. La - información básica capturada (cédula, nombre) puede ser cruzada, previa autorización de las encuestadas, con la bodega de datos de Finagro y el Sisbén para una mayor compresión de los resultados.

- *Sección II – Características generales:* Esta información sirve para determinar dónde está ubicada la entrevistada, algunas condiciones de su hogar y si la entrevistada es parte de algún grupo étnico o si se considera campesina.

  Esta información cobra relevancia al finalizar la encuesta, ya que se puede inferir si el acceso al sistema financiero tiene alguna correlación con el nivel educativo, la jefatura del hogar, acceso internet, pertenencia étnica o autoidentificación como campesina, entre otros aspectos.

- *Sección III – Activos y estatus laboral:* Teniendo en cuenta el requerimiento de colaterales de los intermediarios financieros, se intenta obtener la información de sus activos y su idoneidad. De igual manera, la información de ingresos y estatus laboral es clave para entender sus relaciones con el sistema financiero, ya que constituye la fuente de pago de potenciales créditos y el uso de productos de depósito.

- *Sección IV – Capacidades Financieras:* Se realiza una caracterización de las capacidades financieras de las mujeres mediante preguntas sobre su conocimiento del sistema financiero, comportamientos y actitudes con el dinero y los productos de ahorros y crédito, con el fin de entender como estas variables facilitan su acceso al CFAR.

- *Sección V – Acceso al Sistema Financiero:* Esta sección es la más compleja, pues la respuesta a las preguntas comprende valores monetarios, así como del conocimiento de los productos financieros que la encuestada ha adquirido (o que le han negado). Por esta razón, ha sido diseñada de forma inductiva y con un lenguaje de fácil comprensión.

[121] El equipo consultor agradece a doña Lilia Yaneth Machuca Huertas, doña María Jovita B. Palacios, doña Sandra Milena Díaz Suesca, doña Estefanía Salamanca A., doña María Magdalena Galindo Galindo, María Parra Páez y a Paula Cadena Galindo, por participar en este ejercicio pre-piloto con el cual se pudo revisar la coherencia y entendimiento de la encuesta.

Esta sección busca conocer si la encuestada ha accedido a los productos y servicios ofrecidos por el sistema financiero y el uso que tiene de ellos.

Teniendo en cuenta el Marco Estadístico del DANE, se exploró la posibilidad de incluir esta encuesta como un módulo de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, por su estructura demográfica, distribución espacial y aprovechando su rediseño en el cual se visibilizan a la población autorreconocida como campesina. Sin embargo, por su enfoque conceptual y metodológico, no es posible incluir tantas preguntas dentro de la encuesta. La encuesta de Calidad de Vida y la ENA tampoco permiten incluir la cantidad de preguntas de la encuesta que ha sido estructurada en esta Asistencia Técnica; además, su proceso de implementación sería complejo y tomaría mucho tiempo. Dado lo anterior, se recomienda que su ejecución se realice de forma independiente.

A partir de un Muestreo Aleatorio Simple con la población de mujeres con edades entre 18 y 75 años ubicadas en los Centros Poblados y Rural Disperso estimada por el DANE para el año 2021, se determinó una muestra por departamento como se presenta en la **Tabla 49**.

Tabla 49. Tamaño de muestra sugerido para la ejecución de la Encuesta sobre la Situación de las Mujeres Rurales

Departamento	Universo	Muestra	Departamento	Universo	Muestra
Antioquia	427.364	61	N. Santander	95.475	61
Atlántico	42.573	61	Quindío	21.551	61
Bogotá, D.C.	9.381	61	Risaralda	61.853	61
Bolívar	168.629	61	Santander	163.341	61
Boyacá	155.436	61	Sucre	108.636	61
Caldas	77.258	61	Tolima	126.341	61
Caquetá	36.581	61	Valle Cauca	213.864	61
Cauca	308.571	61	Arauca	29.298	61
Cesar	90.989	61	Casanare	35.600	61
Córdoba	267.898	61	Putumayo	52.214	61
Cundinamarca	267.462	61	San Andrés	6.817	61
Chocó	86.205	61	Amazonas	9.468	61
Huila	132.590	61	Guainía	5.304	60
La Guajira	144.454	61	Guaviare	8.493	61
Magdalena	126.174	61	Vaupés	6.261	60
Meta	71.333	61	Vichada	20.652	61
Nariño	304.650	61			
Total Universo				**3.682.716**	
Total Muestra				**2.010**	

Fuente: Elaboración AICS.

Nota: Muestreo Aleatorio Simple calculado como $n = \frac{NZ^2pq}{(N-1)E^2 + Z^2pq}$, donde **N**= universo, **Z** = distribución normal 95%, **p** = capacidad de respuesta de 94%, **q** = 1-p, **E** = error 5%

A partir de esta muestra se pidió a 3 firmas encuestadoras presentar cotizaciones para su ejecución durante el año 2022, y una contrapropuesta muestral con su costo estimado. El resultado de este costeo se expone en la **Tabla 50**.

Tabla 50. Costo de la ejecución de la encuesta sobre la situación de las mujeres rurales

Valores a precios 2022, antes de IVA

Costeo a partir de la Muestra AICS			Contrapropuesta		
Firma	**Muestra**	**Valor**	**Muestra**	**Valor**	**Observaciones**
Firma No. 1	2.010	$542.997.000	3.590	$918.877.000	Sin especificar distribución departamental
Firma No. 2	2.010	$596.970.000	2.000	$540.000.000	Representatividad regional. Se realizaría en 50 municipios
			5.010	$1.202.400.000	Realizada en 24 departamentos. Se realiza en 117 municipios
Firma No. 3	2.010	$582.900.000	3.900	$1.092.000.000	Representatividad regional, con errores de muestreo de 5%
Costo promedio		**$574.289.000**	**Propuestas no comparables**		

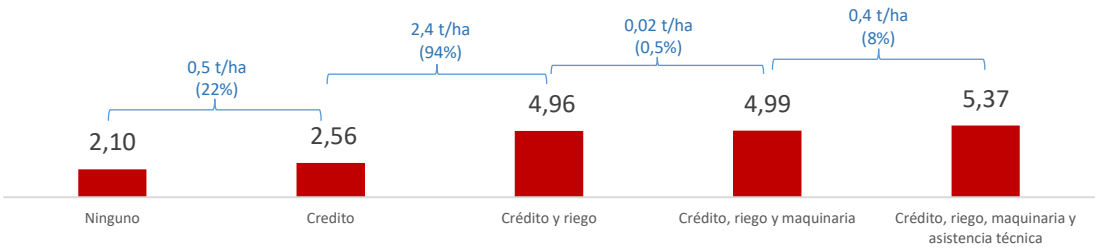
Fuente: Elaboración AICS, a partir de cotizaciones de i) Centro Nacional de Consultoría S.A., ii) Ipsos-Napoleón Franco & Cía. S.A.S., y iii) ECONOMETRIA S.A.
Nota: Por confidencialidad de las cotizaciones, las firmas han sido anonimizadas.

Considerando lo expuesto, el equipo investigador recomienda que se aplique la encuesta con representatividad regional para una muestra de 2.000 mujeres. De acuerdo con la cotización recibida de la firma 2 para un modelo similar, los términos de referencia deberían establecer un presupuesto de alrededor de $540.000.000 más IVA, contemplando además un piloto en una de las regiones con menos acceso al CFAR con el fin de testear el instrumento con una muestra más representativa que la del pre-piloto.

Estrategia 3.7: Promover la interoperabilidad de los sistemas de información relacionados con Extensión Agropecuaria y Asistencia Técnica Agropecuaria para que sirvan de insumo en el análisis y desarrollo del CFAR

La vinculación de la asistencia técnica al CFAR es un tema que ha estado en la agenda desde la expedición de la Ley 16 de 1990 (Artículo 37, vigencia anterior). Esto fue reiterado por la Misión para la Transformación del Campo (Departamento Nacional de Planeación, 2015, págs. 274-283, Tomo 3) que, dentro de las estrategias de inclusión productiva y competitividad para el colombiano, subraya que los recursos productivos (como el crédito) deben complementarse con la asistencia técnica. A partir del 3er CNA (DANE, 2014) el DNP estimó que los rendimientos en la producción se optimizan cuando el crédito se complementa con otros factores productivos como la asistencia técnica (**Gráfico 53**).

Gráfico 53. Rendimientos (ton/ha) de acuerdo con el uso de factores productivos en la UPA (Caso: Arroz)



Fuente: Tomado de presentación Foros Semana (15-08-2017). Elaborado por DDRS-DNP a partir de CNA (DANE, 2014)

Se destacan los esfuerzos de entidades como el MADR, la ADR, y los gremios de la producción agropecuaria, quienes han proveído asistencia técnica a los agricultores, sin embargo, esta atención ha sido general y aún no ha sido articulada con el acceso al CFAR. Por otra parte, la Ley 1876 de 2017 crea y pone en marcha el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) mediante la cual se acopla la investigación y el desarrollo tecnológico, la formación y la capacitación para la innovación y la extensión agropecuaria.

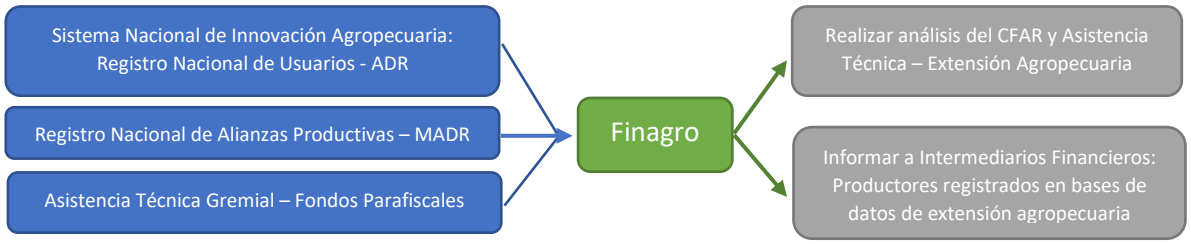
A pesar de los avances en la implementación de esta Ley, este proceso de integración sigue en desarrollo. Actualmente la ADR está a cargo de consolidar el registro nacional de usuarios para la prestación del servicio de extensión agropecuaria[122]. Por su parte, el MADR cuenta con el Registro Nacional de Alianzas Productivas en el cual se puede identificar a los productores que recibieron asistencia técnica. Finalmente, los gremios prestan el servicio de asistencia técnica a sus usuarios, financiado con recursos de la parafiscalidad.

A partir de estas tres fuentes que identifican a los productores beneficiarios de asistencia técnica – extensión agropecuaria (ADR – MADR – Gremios), se propone que Finagro establezca acuerdos de confidencialidad con dichas entidades para poder acceder a estos registros (

Ilustración 3). Esta información consolidada puede informar a los intermediarios financieros[123] que deseen enfocarse en los usuarios que cuenten con algún tipo de capacitación agropecuaria. De igual forma, el hecho que Finagro cuente con acceso a esta información permitiría realizar los siguientes análisis:

1. Verificar si los beneficiarios que han recibido asistencia técnica – extensión agropecuaria, han podido acceder a CFAR.
2. Analizar si existe una relación inversa entre acceso a asistencia técnica – extensión agropecuaria y siniestrabilidad del FAG.
3. Realizar propuestas a la CNCA para fomentar el CFAR acompañado de asistencia técnica – extensión agropecuaria.
4. Realizar recomendaciones al MADR o generar insumos para mejorar la implementación del SNIA.

Ilustración 3. Interoperabilidad de la información asistencia técnica – extensión agropecuaria con Finagro



Fuente: Elaboración AICS

[122] Se aclara que el registro aún no se ha terminado de consolidar por parte de la ADR, por lo que no es posible conocer la calificación de todos los productores que se han registrado ante los Entes Territoriales.

[123] No es necesario compartir con los intermediarios financieros toda la información de las bases de datos. En este sentido se debe definir con los administradores de la información las variables que pueden ser consultadas.

Estrategia 3.8: Generación de un ecosistema para evaluar con mayor frecuencia el desempeño del CFAR, con el fin de generar insumos para la toma de decisiones de política

La evaluación de resultados de la LEC 2016 – 2019 (Departamento Nacional de Planeación, 2021) concluye que los datos disponibles del SNCA presentan limitaciones para evaluar la efectividad de las LEC. Aunque inicialmente se había propuesto una evaluación de impacto, solo se pudo realizar una de resultados, debido a que únicamente se pudo utilizar información secundaria[124].

Dentro de los resultados de dicha evaluación se sugiere recopilar información de los beneficiarios al momento que acceden a los créditos, con el fin de armar líneas base y hacer seguimiento de esta información en el tiempo. Teniendo en cuenta las estrategias planteadas desde el PND 2018 – 2022[125] y que la CNCA reglamentó el control de inversiones mediante el FUCI, se recomienda que Finagro defina las variables del FUCI con enfoque de impacto, validando su operatividad con los principales intermediarios financieros usuarios del CFAR. De igual forma, se recomienda ampliar el alcance de la Resolución 10 de 2021 de la CNCA, para que el control no sea únicamente ex–post, pues para evaluar impactos se requiere un levantamiento de información ex–ante.

Teniendo en cuenta que el control de inversiones podría desincentivar a los intermediarios para originar CFAR, especialmente en los segmentos de "pequeños" y "pequeños de bajos ingresos" (**Tabla 2**), se propone que el levantamiento de información ex–ante se realice únicamente a una submuestra, como se presenta en la **Ilustración *4***. Esta submuestra debe ser definida por Finagro y la recopilación de datos debe darse al momento de su registro ante Finagro.

Ilustración 4. Esquema de levantamiento de información desde el FUCI con enfoque de evaluación

Enfoque	Submuestra ex–ante	Muestra ex–post
Evaluación de política, control de gastos e inversiones *	Oper. 1 Oper. 2 Oper. 3 … Oper. n	Oper. 1 Oper. 2 Oper. 3 … Oper. n
Control de gastos e inversiones **	N/A	Oper. n+1 Oper. n+2 Oper. n+3 … Oper. n+m

* Submuestra definida con criterios de selección diferenciados y elegida al momento de inscripción

** Muestra definida según los criterios vigentes de la Resolución 10 de 2021 de la CNCA

[124] Para estimar resultados en términos de productividad y condiciones de vida, se utilizaron microdatos de Finagro, el índice de vegetación proveniente de imágenes satelitales de la NASA y los datos Sisbén.

[125] Establece que el control de inversiones debe ampliar su alcance capturar información que sirva de insumo a las evaluaciones.

Esta recomendación es de gran relevancia en la medida que aún está por implementar el FUCI, así como los tipos de productor definidos en la Resolución 7 de 2021 de la CNCA.

Este ecosistema permitirá que se pueda valorar el desempeño de las decisiones adoptadas desde la CNCA y la focalización de los subsidios en las LEC e ICR realizada por el MADR, pues es una forma de verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos, así como cambios en la productividad y calidad de vida de los beneficiarios, entre otros aspectos.

5.4. Lineamiento 4: Incentivar a las instituciones financieras, especialmente a las privadas, a fortalecer su oferta para los productores agropecuarios y rurales

Desde un punto de vista de mercado, tanto la oferta como la demanda de crédito dependen principalmente de la rentabilidad esperada de los proyectos productivos y la tasa de interés de las obligaciones[126]. Cuando se establecen límites a la tasa de interés se puede presentar un exceso de demanda y una reducción de la oferta, mientras que al liberar la tasa de interés se puede presentar un exceso de oferta y un déficit de demanda; ambas situaciones generan un racionamiento del crédito (Estrada, Tobón, & Zuleta, 2016, pág. 586).

Basado en lo anterior y a partir de las necesidades de liquidez de los productores agropecuarios, uno de los retos de la política pública es incentivar la oferta para que se pueda dinamizar o profundizar el mercado de crédito.

Estrategia 4.1: Direccionar el crecimiento de las nuevas entidades que acceden a recursos de Finagro para que prioricen los segmentos de mujer rural, joven rural y esquemas asociativos

Como se indicó en los antecedentes (**Sección 3.1.**), la CNCA ha permitido que otras entidades del sector solidario y microfinanciero accedan a recursos de Finagro, pero su participación sigue siendo baja (**Tabla 16** y **Tabla 38**). Dado el interés de Finagro de seguir expandiendo el mercado de instituciones financieras no tradicionales, así como su baja dependencia al FAG y el tratamiento a sus clientes/asociados, se plantea direccionar su crecimiento hacia los segmentos poblacionales con menor representatividad dentro del SNCA.

Lo anterior se operativiza mediante la definición de un cupo superior, definiendo un score adicional a las instituciones que más coloquen en los segmentos de mujer y joven rural, así como en esquemas asociativos.

Estrategia 4.2: Fortalecer la relación de Finagro con los intermediarios financieros

Adicionalmente, se propone fortalecer la relación de Finagro con los intermediarios financieros para que los acompañe a mejorar su oferta de productos y servicios para los productores agropecuarios y rurales. Así, se plantea que Finagro construya unos lineamientos sobre los productos diferenciales para las mujeres rurales, jóvenes rurales y esquemas asociativos, así como los protocolos de atención más acordes a estos grupos poblacionales. Estos no sólo deben ser socializados con los intermediarios financieros, sino que se debe brindar acompañamiento para su implementación.

De igual manera, Finagro puede sensibilizar a los intermediarios sobre la importancia de contar con esquemas de graduación para los clientes desde el microcrédito al crédito de fomento, con el fin de fidelizarlos y contribuir de mejor manera a su desarrollo. Una vez surtido

[126] La oferta depende de otros factores tales como: costos de originación, el riesgo y otros costos fijos. La demanda también depende del costo de oportunidad, seguros y otros conceptos.

este paso, Finagro puede buscar apoyo de la cooperación internacional para elaborar unos lineamientos para los esquemas de graduación mencionados.

Finalmente, se recomienda que Finagro realice ejercicios piloto con las entidades para entender las razones de rechazo de los créditos demandados por las mujeres rurales, jóvenes rurales y esquemas asociativos, con el fin de informar a la CNCA y al MADR.

Estrategia 4.3: Revisar la línea Mujer Rural creada por la CNCA con el fin incentivar las colocaciones de las instituciones financieras, especialmente las privadas

Como se expuso en la **Tabla 19**. la ejecución de la línea Mujer Rural es baja y concentrada fundamentalmente en el BAC, lo cual subraya la necesidad de revisar las condiciones establecidas con el fin de impulsar su crecimiento e incentivar la oferta desde otros actores privados.

La Línea para el subtipo Mujer Rural está destinada a pequeñas productoras con activos inferiores a los de la pequeña productora, pero con la misma tasa de redescuento para los intermediarios financieros y con un límite inferior sobre la tasa máxima de la beneficiaria final (

Tabla 51). Esto implica que las entidades financieras que colocan créditos bajo este esquema reciben un margen de intermediación de 7,4%, cifra menor en 1,9% al de la pequeña productora (9,3%), a pesar de que están atendiendo a productoras de menor tamaño.

Tabla 51. Condiciones financieras de la línea mujer rural frente a la de la pequeña productora

Subtipo de productor	Límite de activos	Tasa de redescuento	Tasa techo	Margen de intermediación
Pequeña productora	Hasta 284 SMMLV	IBR-2,6%	Hasta IBR+6,7%	9,3%
Mujer rural	Hasta 75% de 284 SMMLV		Hasta IBR+4,8%	7,4%

Fuente: Elaboración AICS, a partir de la Resolución 4 de 2021 de la CNCA
Nota: A partir del 2023 las definiciones serán las de la Resolución 7 de 2021 de la CNCA

Con el fin de impulsar la ejecución de esta línea e incentivar su oferta desde las entidades financieras privadas, la CNCA debe revisar las condiciones fijadas, para lo cual se debe incrementar el margen de intermediación, buscando mayor inclusión del subtipo Mujer Rural. Para lograrlo se recomienda realizar los siguientes análisis desde la CNCA:

Recomendación 1: Disminuir la tasa de redescuento. Si bien se puede presuponer una disminución de las utilidades de Finagro, como contraejemplo, la Línea *A Toda Máquina e Infraestructura Sostenible* redujo la tasa de redescuento (IBR -3,5 para pequeño productor) con un impacto neto positivo en el estado de resultados de Finagro dada su alta colocación.

Recomendación 2: Incrementar la tasa techo para la beneficiaria final. Para el caso del subtipo Mujer Rural no se esperarían afectaciones significativas por sus montos, pero sí se

garantizaría un incremento en el número de beneficiarias dado que el mayor margen aumentaría la oferta de las instituciones financieras.

Recomendación 3: La recomendación 2 implica un incremento de la tasa techo que deben pagar las mujeres que acceden. Para no encarecer el costo de financiación que percibe la Mujer Rural que accede a CFAR, se debe orientar recursos de subsidio a la tasa de interés para este subtipo de productora.

Recomendación 4: Incrementar el porcentaje de sustitución de TDA para las operaciones del subtipo mujer rural incentivaría el uso de la otra fuente de colocación del SNCA (sustituta). Para este segmento, el porcentaje de sustitución debería ser mayor que el del pequeño productor, sin afectar los recursos que requiere Finagro para su operación. Esta acción puede complementar lo dispuesto en la Ley 2186 de 2022.

Estrategia 4.4: Revisar desde la CNCA la línea Joven Rural con el fin incentivar las colocaciones de las instituciones financieras, especialmente las privadas

Como se expuso en la **sección 4.3.3.1.**, en 2021 la línea Joven Rural representó el 1,2% de las operaciones registradas en Finagro y el 0,8% del monto desembolsado. Al igual que con la línea Mujer Rural, la mayoría de las operaciones fueron del BAC, quien por su naturaleza otorga préstamos que la banca privada no daría, lo cual sugiere la necesidad de revisar las condiciones fijadas.

A pesar de que la línea Joven Rural busca impulsar las colocaciones hacia este segmento, no establece incentivos suficientes para los intermediarios financieros, especialmente en los privados. La **Tabla 52** muestra que la línea Joven Rural definida por la CNCA exhibe el mismo margen financiero del pequeño productor, a pesar de que está dirigida a un productor de menor tamaño y con mayor riesgo de acuerdo con la percepción de los intermediarios financieros (**Tabla 52**). Al igual que en el caso de la línea Mujer Rural, incentivar las colocaciones de esta línea requiere aumentar el margen que reciben los intermediarios financieros. En este sentido, debe evaluarse también una reducción de la tasa de redescuento, así como un aumento en la tasa de interés tope para el beneficiario final.

Tabla 52. Condiciones financieras de la línea joven rural frente a la del pequeño productor

Subtipo de productor	Límite de activos	Tasa de redescuento	Tasa techo	Margen de intermediación
Pequeño productor	Hasta 284 SMMLV	IBR-2,6%	Hasta IBR+6,7%	9,3%
Joven rural	Hasta 75% de 284 SMMLV			

Fuente: Elaboración AICS, a partir de la Resolución 4 de 2021 de la CNCA
Nota: A partir del 2023 las definiciones serán las de la Resolución 7 de 2021 de la CNCA

Con el fin de impulsar la ejecución de la línea de Joven Rural e incentivar su oferta desde las entidades financieras privadas, la CNCA debe revisar las condiciones fijadas, para lo cual se debe incrementar el margen de intermediación, buscando mayor inclusión de este subtipo de productor. Para lograrlo se recomienda realizar los siguientes análisis desde la CNCA:

Recomendación 1: Disminuir la tasa de redescuento. Si bien se puede presuponer es una disminución de las utilidades de Finagro, como contraejemplo, la Línea *A Toda Máquina e Infraestructura Sostenible* redujo la tasa de redescuento (IBR -3,5 para pequeño productor) con un impacto neto positivo en el estado de resultados de Finagro dada su colocación.

Recomendación 2: Incrementar la tasa techo para este subtipo de productor, lo cual garantizaría el incremento en el número de beneficiarios dado que el mayor margen aumentaría la oferta de las instituciones financieras.

Recomendación 3: La recomendación 2 implica un incremento de la tasa techo que deben pagar los jóvenes que accedan. Para no encarecer el costo de financiación que perciben, se debe orientar recursos de subsidio a la tasa de interés para este subtipo de productor.

Recomendación 4: Incrementar el porcentaje de sustitución de TDA para las operaciones de la línea joven rural incentivaría el uso de la otra fuente de colocación del SNCA (sustituta). Para este segmento, el porcentaje de sustitución debe ser mayor que el del pequeño productor tradicional, sin afectar los recursos que requiere Finagro para su operación.

Estrategia 4.5: **Socializar la información relevante del proyecto Alianzas Productivas del MADR, para dar a conocer a los intermediarios financieros las asociaciones que fueron fortalecidas**

En el marco del Plan Estratégico Sectorial 2019 – 2022 se realizó la *Propuesta de Estrategia Para la Profundización del Crédito Asociativo* (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2021), en donde se plantea una articulación del Proyecto Alianzas Productivas[127] con la Política de Financiamiento.

Es necesario tener en cuenta que el incentivo modular del proyecto contempla los principales rubros para el fortalecimiento de las asociaciones: i) adecuación de tierras, ii) capital fijo, iii) capital de trabajo, iv) capacitación y asistencia técnica, v) cobertura de riesgos y comisiones de éxito en la gestión financiera, vi) comercialización, vii) vinculación de la tierra con el desarrollo de los fines de la alianza, y viii) gerencia y administración de la alianza *(Tomado del capítulo 3.3.6.1 del Manual Operativo Proyecto Alianzas Productivas)*. De forma complementaria, el proyecto de inversión BPIN 2018011000189 "*Fortalecimiento del modelo de apoyo a alianzas productivas del sector agropecuario a Nivel Nacional"* destina recursos para el servicio de acompañamiento productivo y empresarial, donde se desarrolla una estrategia para el fortalecimiento de competencias para acceder a servicios financieros.

[127] Su marco jurídico establecido en el Decreto 1071 de 2015 (Título 4). Los aspectos operativos actuales se rigen por el manual adoptado mediante la Resolución 121 de 2021 del MADR.

Bajo el supuesto de efectividad en el fortalecimiento de estas alianzas, es viable pensar en una ruta de transición hacia el financiamiento formal en condiciones de fomento. Es por esto que se propone crear un tablero de información en la página web de Finagro, con las variables que son relevantes para los intermediarios financieros en la originación de operaciones. Para que el tablero de información de asociaciones sea funcional, se deben surtir algunos procesos en el siguiente orden (**Ilustración 5**):

1. Concertar entre los intermediarios financieros y el MADR las variables relevantes: Por una parte, el MADR[128] debe definir las variables que puede estandarizar y que jurídicamente es viable publicar. Con este insumo, se pueden iniciar mesas de trabajo con los intermediarios financieros y Finagro para construir el tablero de indicadores o variables que será consultado.
2. Crear un sitio en la página web de Finagro, donde los intermediarios puedan consultar las asociaciones. Acompañado a la creación del sitio, debe realizarse una gestión comercial en la cual se dé a conocer a los intermediarios financieros y asociaciones que existirá este sitio de consulta.
3. Definición del protocolo de suministro de información entre el MADR a Finagro, para la actualización de este sitio web.
4. Definición de forma de consulta: i) abiertos, o ii) autorizaciones específicas por intermediario.

Ilustración 5. Propuesta de proceso para consultar las Alianzas Productivas fortalecidas

Fuente: Elaboración AICS

[128] Específicamente la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos y la Oficina Asesora Jurídica, con el acompañamiento de la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios.

Estrategia 4.5: Modificar la definición de los esquemas asociativos para impulsar el acceso al CFAR de las asociaciones formales como las informales

La CNCA define a los esquemas asociativos como organizaciones formales con un porcentaje mínimo de pequeños productores dentro de sus asociados: en caso de siembra se exige que por lo menos el 50% del área a sembrar con el crédito solicitado corresponda a pequeños productores y, en actividades diferentes a siembra, se requiere que por lo menos el 50% de los asociados clasifiquen como este tipo de productor (**Tabla 7**). Esta definición restringe el acceso de asociaciones informales acotadas a un proyecto productivo específico y complejiza el acceso de los formales en tanto se debe validar el tamaño de cada uno de los asociados.

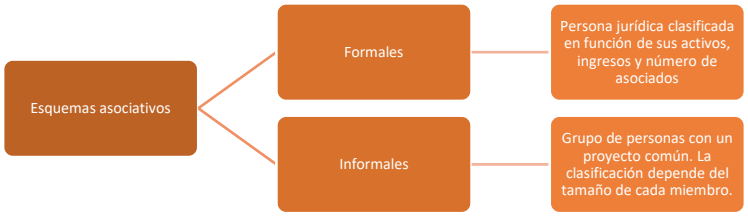
Como se mencionó en la **sección 3.5.**, aunque la promoción de esquemas asociativos en la ruralidad ha estado en la agenda pública desde la Constitución Política de 1991 como una estrategia para la inclusión financiera de los productores, sigue siendo una estrategia en construcción en tanto no se ha logrado dinamizar su acceso al SNCA. De hecho, en los últimos 5 años sólo 40 asociaciones lograron acceder a las líneas vigentes en Finagro, con alrededor de 50 operaciones por año.

Teniendo en cuenta lo anterior, así como las dinámicas informales del sector agropecuario y rural, conviene modificar la definición de esquemas asociativos para que cobije tanto a las formas organizativas formales como a las informales (entre ellas las familiares).

Para el primer grupo se plantea simplificar los requisitos de acceso. En vez de clasificar a los esquemas de acuerdo con el tamaño de sus integrantes, la clasificación debe realizarse según el nivel de activos, ingresos y asociados de la persona jurídica. Como se mostró en el **Gráfico 16**, los establecimientos de crédito privado han venido aumentado sus colocaciones en personas jurídicas; en la medida en que los esquemas asociativos formales sean tratados como tal, es de esperarse una mayor oferta desde el sistema financiero. Una vez definido el tamaño de los esquemas, la CNCA puede establecer cuáles acceden al CFAR y a las LEC, así como las condiciones financieras (**Ilustración 6**).

En el caso de los esquemas informales o las formas asociativas acotadas a un proyecto común agropecuario o rural, la clasificación debe hacerse dependiendo del tamaño de cada miembro (**Ilustración 6**). Al igual que para el caso de los esquemas asociativos formales, una vez definido el tamaño, la CNCA puede establecer cuáles acceden al CFAR y a las LEC, así como las condiciones financieras. Estas últimas deben ser más favorables que las de los productores individuales, pues el interés de la política pública consiste en promover la asociatividad.

Ilustración 6. Propuesta de definición de esquemas asociativos



Fuente: Elaboración AICS

5.5. Lineamiento 5: Aunar esfuerzos para incrementar el presupuesto disponible para los grupos más vulnerables, con el fin de reducir las brechas que enfrentan para acceder a los instrumentos del SNCA

Típicamente la CNCA ha establecido que no menos del 40% del valor total de los recursos presupuestales asignados para el subsidio a la tasa de interés de las LEC deben ser destinados a pequeños productores, lo cual es una focalización importante para generar equidad en la distribución de subsidios. En términos de inclusión financiera los esfuerzos presupuestales deben estar enfocados exclusivamente en las poblaciones que no podrían acceder a CFAR sin el apoyo.

Es por esto que los recursos públicos deben enfocarse en corregir fallas de mercado y cerrar las brechas que los productores enfrentan para acceder a los instrumentos que ofrece el SNCA. Esta labor también es complementada por distintos cooperantes que tienen por interés fortalecer las capacidades de estas poblaciones, lo cual se constituye en una fuente de alto impacto que dinamiza el CFAR.

Estrategia 5.1: Reenfocar la distribución de los subsidios asignados por el MADR al SNCA para profundizar el acceso a crédito de las poblaciones más vulnerables y objeto de la política pública (mujer rural, el joven rural y los esquemas asociativos, entre otros)

Como se mencionó en la sección de antecedentes, el CFAR fue creado mediante la Ley 16 de 1990 con el fin de garantizar el financiamiento al sector agropecuario y rural mediante condiciones financieras favorables, soportadas mediante la inversión obligatoria en títulos de desarrollo agropecuario de los establecimientos de crédito (**Sección 3.1.**). En esta medida, el CFAR es un instrumento subsidiado que reduce los costos financieros pagados por los agricultores.

En esta medida, los subsidios adicionales al SNCA deben centrarse en grupos poblacionales que enfrentan condiciones estructurales que impiden su acceso igualitario a este mercado. En el marco del SNCA, reenfocar la distribución de los subsidios asignados por el MADR al SNCA implica destinarlos a los grupos poblacionales que no podrían tomar un CFAR sin el subsidio adicional a la tasa de interés a través de las LEC o a implementar pilotos en beneficio de estos segmentos que sirvan como insumo para las decisiones de la CNCA.

Uno de los segmentos a considerar dentro de los beneficiarios al subsidio adicional de la tasa de interés o a la implementación de pilotos son las mujeres rurales dado que exhiben mayores niveles de pobreza, inequidad en su acceso al mercado laboral, están sujetas a ciertos estereotipos que afectan su empoderamiento económico y social y fueron las más afectadas por la crisis sanitaria Covid-19 (**Sección 4.2.1.**). Además, exhiben menores niveles de inclusión financiera (**Sección 4.2.2.**), acceso al SNCA (**Sección 4.2.3.**) y a las LEC (**Tabla 25**). De hecho, entre 2017 y 2021, sólo el 11,5% de las operaciones dirigidas a este segmento entre 2017 y 2021 contaba con el subsidio a la tasa de interés.

En este mismo sentido, deberían considerarse los jóvenes rurales, quienes enfrentan retos significativos en términos de su acceso a la educación media y a su incorporación al mercado

productivo y financiero. Asimismo, se ven expuestos a desincentivos para permanecer en las zonas rurales y dedicarse a actividades agropecuarias y rurales. Por otro lado, en 2021 las operaciones para los jóvenes rurales representaron menos del 4% del total de colocaciones de Finagro y menos del 1% del monto registrado; su participación dentro de las LEC es aún menor como se muestra en las **Tabla 34** y **Tabla 35**.

Finalmente, los esquemas asociativos deberían ser considerados dado que su acceso al SNCA es bajo y ha venido disminuyendo en los últimos años. Mientras que entre 2005 y 2012 se les otorgaban en promedio 225 créditos, a partir del 2013 se registran niveles por debajo de 50, siendo menor en el caso de las LEC (**Tabla 40**). Además, entre 2017 y 2021 los nuevos CFAR de esquemas asociativos se otorgaron únicamente a 40 beneficiarios.

Dado lo anterior, se debe revaluar si las LEC están beneficiando a las poblaciones que sin este subsidio adicional no pudiera tomar un CFAR y asignar la mayor parte de los recursos a este propósito. De igual manera, se debe destinar una parte de estos recursos a la financiación de proyectos piloto con enfoque de género, etario y comunitario/asociativo, que sirvan de insumo para las decisiones de la CNCA.

El primer piloto propuesto en esta asistencia técnica es complementar el financiamiento que reciben las mujeres para sus proyectos agropecuarios y actividades rurales con uno destinado a facilitar sus actividades del cuidado como es la compra de electrodomésticos, mejoras locativas de su hogar o la adquisición de algún medio de transporte que reduzca su tiempo de desplazamiento en la realización de actividades del hogar. Como este financiamiento complementario no hace parte de los destinos aprobados por la CNCA, la fuente de financiación debe provenir de un fondo que cree el MADR para este fin y que sea administrado por Finagro. El costo de este crédito debería ser inferior al límite del pequeño productor, considerando que una parte del trabajo de las mujeres es no remunerado, lo que afecta su flujo de caja y su capacidad de endeudamiento. De acuerdo con los resultados del piloto, la CNCA puede evaluar si modifica su normativa sobre los destinos financiables.

El segundo piloto es que el MADR cree o capitalice una incubadora y aceleradora de MiPymes con el fin de que inviertan en proyectos de jóvenes rurales y los acompañen en todo su proceso de emprendimiento y crecimiento. En la medida en que las incubadoras y aceleradoras invierten su capital u otorgan préstamos a los jóvenes rurales, hacen un buen escrutinio de la viabilidad de las iniciativas y ofrecen mentorías acordes con la trayectoria del(la) beneficiario(a) y las condiciones de su actividad productiva. Como lo resalta la Organización Internacional del Trabajo (2021), este tipo de esquemas promueve emprendimientos sostenibles, especialmente para población vulnerable como los jóvenes y los pobladores rurales, entre otros.

Dependiendo de los resultados de esta iniciativa, Finagro puede considerar la creación de una incubadora y/o aceleradora, o la inversión dentro de uno de estos esquemas, con recursos del Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo. En esta estructuración es fundamental que se consideren las mejores prácticas de las incubadoras y aceleradoras rurales (Lair & Adkins, 2013; Schaeffer, Cheng, & Middleton, 2011), defendiendo los servicios más acordes con las necesidades de esta clientela tales como asesoría contable y legal, apoyo en mercadeo,

preparación de planes de negocio y/o expansión y acceso a mejores prácticas del sector donde se encuentran estos jóvenes rurales.

El tercer piloto consiste en el restablecimiento del ICR para las asociaciones que accedan por primera vez al SNCA en el monto que determine el MADR. En la medida en que este abono al capital reduce la exposición de riesgo de las instituciones financieras se espera que haya un mayor interés a otorgar crédito a este segmento de cliente. Asimismo, incrementa el interés de las asociaciones por acceder a crédito, ya que las condiciones pueden ser más favorables a su situación económica. Esta propuesta se realiza a partir de las disposiciones de la Ley 101 de 1993, la cual tiene un especial interés en los esquemas asociativos.

Estrategia 5.2: **Fortalecer patrimonialmente al FMR para que financie a entidades microfinancieras con metodologías grupales para atender a asociaciones o grupos de productores**

Como se mencionó en la **sección 3.1.**, el FMR se creó mediante la Ley 1731 de 2014 con el objeto de financiar, apoyar y desarrollar las microfinanzas rurales en el país. Este apoyo se materializa en tres actividades: 1) Fondeo a las instituciones microfinancieras, 2) Asistencia a estas entidades para el fortalecimiento de sus esquemas de gobernabilidad, desempeño financiero, gestión, operación, administración de riesgo y/o estrategia comercial, para que mejoren su oferta a la población microempresarial rural, y 3) Apoyo al desarrollo del sector microfinanciero mediante estudios y/o sondeos de mercado para la identificación de nuevos productos financieros y tecnologías para las zonas rurales.

En la Ley 1731 de 2014 y en el Decreto 2370 de 2015 se estableció también que el fondo puede ser capitalizado con recursos del PGN, entidades nacionales[129], internacionales, multilaterales, entre otras fuentes. A pesar de lo anterior, la escala del FMR sigue siendo limitada en la medida en que no se han logrado capitalizaciones significativas. Entre 2016 y 2021 se registran sólo 6.269 operaciones por un valor de $22,7 mm.

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone la capitalización de este fondo y ampliar su alcance en términos de operaciones y apoyo al sector microfinanciero rural. Para esto, buscar recursos de la banca multilateral y de cooperantes internacionales pueden dinamizar las operaciones del FMR, así como someter a consideración de la Junta Directiva de Finagro la capitalización del fondo, dadas las limitaciones en el PGN.

Con estos recursos adicionales, el FMR puede fortalecer el microfinanciamiento grupal a asociaciones o grupos de productores agropecuarios o microempresarios rurales. Aunque en Colombia la metodología de microcrédito grupal ha perdido relevancia, la industria microfinanciera tiene experiencia en este tipo de esquemas y con los incentivos adecuados puede impulsarse nuevamente. Estos incentivos deben materializarse mediante las tres actividades autorizadas al FMR, esto es: i) fondeo más favorable a las instituciones con microfinanciamiento grupal, ii) asistencia técnica para fortalecerlas en manejo de riesgo y

[129] Posteriormente, el PND 2018 – 2022 (Artículo 63 de la Ley 1955 de 2015) habilitó a Finagro a transferir hasta en un 20% de su patrimonio técnico al FMR.

estrategia comercial, y iii) apoyo en estudios sobre los productos y metodologías más adecuadas para atender a este segmento.

Estrategia 5.3: ***Contemplar dentro de las estrategias del MADR la búsqueda de cooperantes que complementen la política de financiamiento de la CNCA y el MADR***

Dado las limitaciones de algunos pobladores rurales en el acceso a los instrumentos del SNCA, las políticas del MADR y de la CNCA deben complementarse con el desarrollo de programas de acompañamiento a los productores agropecuarios y rurales. Para la financiación de estos programas, la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios y la Oficina de Asuntos Internacionales deben establecer una estrategia para incentivar a organismos internacionales y donantes a desarrollar este tipo de programas con beneficiarios potenciales y vigentes del CFAR[130].

Dentro de esta gestión también se debe incluir la búsqueda de recursos para capitalizar al FMR, teniendo en cuenta que a partir del Decreto 2370 de 2014 una de sus fuentes son los "*recursos no reembolsables provenientes de entidades nacionales, internacionales o multilaterales"*.

Este tipo de actividades se pueden realizar en el marco de las competencias de la Oficina de Asuntos Internacionales del MADR, pues a partir del Artículo 9 del Decreto 1985 de 2013, la dependencia debe *"propiciar y apoyar el desarrollo de las capacidades nacionales, públicas y privadas, en lo referente al sector agropecuario y pesquero …"* así como *"coordinar con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia – APC, la identificación, formulación, ejecución y evaluación de programas y proyectos de cooperación internacional tanto para el MADR como del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural"*.

[130] A modo de ejemplo, al 2019 el programa de garantías de USAID movilizó $668 mil millones a través de 171 mil garantías en 197 municipios, con el apoyo de 17 intermediarios financieros privados. Por otro lado, la iniciativa de Finanzas Equitativas y Resilientes (USAID, 2020) tiene el propósito de movilizar US$ 200 millones en inversiones financieras entre 2022 y 2027 con créditos de bancas de segundo piso (Finagro, Bancóldex y Findeter) para las poblaciones desfavorecidas del Bajo Cauca, el Pacífico Nariñense y Catatumbo.

6. Referencias bibliográficas y fuentes de consulta

Agencia de Desarrollo Rural. (2019). *Constitución y Operación de Fondos Rotatorios de Comercialización.* Bogotá.

Agudelo, M. I., & Moreno Parrado, C. V. (2019). *Institucionalidad del financiamiento agropecuario.* Bogotá: FEDESARROLLO.

Agudelo, M. I., & Moreno Parrado, C. V. (2019). *Institucionalidad del financiamiento agropecuario.* Bogotá D.C.: Fedesarrollo.

Araujo Majana, M. E., & Carranza Moreno, C. (02 de marzo de 2021). Reunión exploratoria de productos de la Bolsa Mercantil de Colombia. (D. I. Bolívar Arias, Entrevistador)

Asobancaria. (2016). Programas de Educación Financiera en Latinoamérica: un énfasis en el caso colombiano. *Semana Económica*. Obtenido de https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2016/11/1070.pdf

Asobancaria. (2018). *Índice de educación financiera en los colegios de Asobancaria.* Bogotá: Semana Económica. Obtenido de https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2018/03/1127C-05-03-2018.pdf

Azar, K., Lara, E., & Mejía, D. (2018). *Inclusión Financiera de las Mujeres en América Latina. Situación actual y recomendaciones de política.* Corporación Andina de Fomento.

Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia. (2020). *Reporte de Inclusión Financiera 2019.* Bogotá: Puntoaparte Editores. Obtenido de https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2020-07/Informe_RIF_2019.pdf

Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia. (2021). *Reporte de Inclusión Financiera 2020.* Bogotá D.C. Obtenido de https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2021-07/REPORTE_DE_INCLUSION_FINANCIERA_2020.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo. (2001). *Colombia: La Red de Solidaridad Social.* Washington: Diálogo Regional de Política.

Banco Mundial. (2019). *Informe Evaluación de Necesidades Fondo Agropecuario de Garantías.* Bogotá.

Benson, A. (2018). *Asociatividad, desarrollo agrario integral y construcción de paz: La acción colectiva como estrategia para aumentar el acceso a recursos y mercados en zonas rurales.* Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Bolsa Mercantil de Colombia. (12 de abril de 2021). *Mercado de Compras Públicas*. Obtenido de https://www.bolsamercantil.com.co/Productos/MercadodeComprasP%C3%BAblicas.aspx

Cadena de Valor. (2020). Logística eficiente e integrada para el sector agropecuario. *Logística Eficiente para el Sector Agropecuario.* Bogotá.

CAF. (2019). *Evaluación de Impacto para la Gestión Pública.*

Cano, C. G., Esguerra, M., García, N., Rueda, L., & Velasco, A. (2014). Inclusión financiera en Colombia.

Castañeda, A. (2014). *Estrategia de Inclusión productiva y generación de ingresos en la zona rural de Colombia: El fomento a la asociatividad productiva rural.* Bogotá D.C.: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

CEPAL. (1995). *Productividad de los Pobres Rurales y Urbanos.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL. (15 de 03 de 2022). *Observatorio de Igualdad de Género*. Obtenido de https://oig.cepal.org/es/indicadores/poblacion-sin-ingresos-propios-sexo

Clavijo Ramírez, F., Estrada, D., & Yaruro, A. M. (2021). *El microcrédito en municipios rurales y rurales dispersos: determinantes de acceso y morosidad.* Bogotá D.C.: Asomicrofinanzas, Banco de la República & Finagro. Obtenido de https://bit.ly/3ymHze7

Colombia Compra Eficiente. (abril de 2021). *Guía para las Entidades Estatales con régimen especial de contratación.* Obtenido de www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_regimen_especial.pdf

Corporación Andina de Fomento. (2013). La educación financiera en América Latina y el Caribe. *Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*(12). Obtenido de https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/oecd_caf_financial_education_latin_americaes.pdf

Cuevas T., H. (2004). Fundamentos de la Economía de Mercado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

DANE. (2014). *3er Censo Nacional Agropecuario.* Bogotá D.C.

DANE. (11 de febrero de 2022). *Nuevo enfoque conceptual y metodológico de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=qxkqhhFjDGo

DANE. (2022). *Pobreza Monetaria 2021.* Bogotá D.C. Obtenido de https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.dane.gov.co%2Ffiles%2Finvestigaciones%2Fcondiciones_vida%2Fpobreza%2F2021%2FAnexos_pobreza-monetaria-con-enfoque-diferencial.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK

de Roux, N., López-Uribe, M., & Rodríguez, T. (2020). *Financiación no Bancaria y Casas de Agroinsumos en Colombia.* Bogotá: Universidad de los Andes.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo.* Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Misión para la Transformación del Campo.* Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Inclusión Financiera de la Población Rural y Rural Dispersa.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Pacto por Colombia, pacto por la equidad. En *Plan Nacional de Desarrollo* (pág. 376). Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022.* Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación. (28 de septiembre de 2020). *CONPES 4005.* Obtenido de Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2021). Evaluación de resultados de las Líneas Especiales de Crédito del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario 2016 - 2019. *Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados*. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Eval_lineas_Especiales_Sistema_Nacioanl_Credito_Agropecuario_LEC_Documento.pdf

Estrada, D., & Hernández Rubio, A. (2019). *Situación actual e impacto del microcrédito en Colombia.* Bogotá D.C.: Asomicrofinanzas y Banco de la República. Obtenido de https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9723/LBR_2019-07.pdf?sequence=8

Estrada, D., Tobón, S., & Zuleta, P. (2016). La Inversión Obligatoria y el Crédito Agropecuario en Colombia. En C. G. Cano S., A. M. Iregui B., M. T. Ramírez G., & A. M. Tribín U., *El Desarrollo Equitativo, Competitivo y Sostenible del Sector Agropecuario en Colombia* (págs. 579 - 602). Bogotá D.C.: Corporación Andina de Fomento & Banco de la República.

Fadul, M. (2015). *Políticas para la mejora de la eficiencia en la comercialización agrícola en Colombia.* Bogotá.

Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. (2021). *Ensayos sobre Economía Cafetera* (Vol. 34). Bogotá D.C.

Finagro. (2021). *Portafolio de Productos y Servicios.* Obtenido de www.finagro.com.co

Finagro. (2022). *Informe de Gestión Sostenible 2021.* Bogotá. Obtenido de https://www.finagro.com.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2021_0.pdf

Fletschner, D. (2006). Women's access to credit: does it matter for household efficiency? *Evans School Working Paper Series*.

Hernández Bonilla, M. H., Gómez, L., Gélvez Rubio, T., Bush, A., & Herrera-Idárraga, P. (2020). *El Impacto de la Pandemia en las Mujeres Rurales: Análisis de las Condiciones Laborales y de las Cargas de Cuidado.* Bogotá: OXFAM & Pontificia Universidad Javeriana.

Hernández Gamarra, A. (2013). *Evaluación de la institucionalidad del sistema de financiamiento agropecuario.* Bogotá D.C.: USAID.

Hernández Vega, L. R., Liévano Gamboa, J. P., & Toro Rojas, A. M. (2017). *Propuesta de Insumos para la Elaboración de Política Pública para el Fomento y el Fortalecimiento de la Asociatividad de los Productores Rurales.* Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Hipp, L. (2020). Do hiring practices penalize women and benefit men for having children? Experimental evidence from Germany. *European Sociological Review*, 250-264.

International Labour Organization. (2021). *Promoting sustainable entrepreneurship through business incubators, accelerators and innovation hubs.* Switzerland: International Labour Organization. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_820562.pdf

Jalil, M., & Mahadeva, L. (2010). *Mecanismos de Transmisión de la Política Monetaria en Colombia.* Bogotá: Banco de la República & Universidad Externado de Colombia.

Lair, B., & Adkins, D. (2013). *Best Practices in Rural Business Incubation: Successful Programs in Small Communities.* NBIA Publications.

Leibovich, J. (2012). *Reflexiones en torno a la necesidad de adelantar una reforma al sistema de financiamiento agropecuario colombiano.* Bogotá D.C.: USAID.

Lozano Karanauskas, A. (2012). *El financiamiento del sector rural en Colombia.* Bogotá D.C.

Marulanda Consultores. (2013). *Propuestas de reforma al sistema de financiamiento agropecuario.* Bogotá D.C.: USAID.

Medina Velandia, L. J. (2020). *Documento con la caracterización y análisis del comportamiento del mercado de compras públicas locales de productos de orígen agropecuario.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Meinzen-Dick, R., Di gregorio, M., & McCarthy, N. (2004). *Methods for studying collective action in rural development.* Washington DC: International Food Policy Research Institute.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020). *Estado de la Inclusión Financiera de las Mujeres Rurales en Colombia.* Bogotá D.C.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020). *Memorias al Congreso de la República 2019-2020.* Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2021). *Estrategia para la Profundización del Crédito Asociativo.* Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2022). *Informe cualitativo. Avance Plan Nacional para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria.* Bogotá D.C.: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

Morduch, J. (1995). Income Smoothing and Consumption Smoothing. *Journal of Economic Perspectives*, 103-114.

OCDE. (2016). Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference. *Public Governance Reviews*.

OCDE. (2018). *Empowering Women in the Digital Age. Where we stand?".* New York: High-Level Event.

OECD. (2013). *Providing Agri-environmental Public Goods through Collective Action.* Paris: OECD Publishing. Obtenido de https://doi.org/10.1787/9789264197213-en

OECD. (2019). *PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do.* Paris. Obtenido de https://doi.org/10.1787/5f07c754-en

OECD. (2021). *Education at a Glance 2021: OECD Indicators.* Paris.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2021). *Estrategia Comercial Region RAP-E.* Bogotá D.C.

Pardo, R. (2017). *Diagnóstico de la juventud rural en Colombia. Grupos de Diálogo Rural, una estrategia de incidencia* (Vol. 227). Santiago, Chile: Rimisp. Obtenido de https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1503000650Diagn%C3%B3sticodelajuventudruralenColombia.pdf

Roa, M. J. (2021). *Normas sociales: la barrera invisible de la inclusión financiera de la mujer.* Ciudad de México: CEPAL & FIDA.

Schaeffer, P., Cheng, S., & Middleton, M. (2011). Incubators in Rural Environments: A Preliminary Analysis: a preliminary analysis. En K. Kourtit, P. Nijkamp, & R. R. Stough, *Drivers of Innovation, Entrepreneurship and Regional Dynamics* (págs. 271 - 290). Fairfas, VA: Springer.

Stiglitz, J. E. (May de 1989). Markets, Market Failures, and Development. *The American Economic Review, 79*(2), 197-203. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/1827756

Tenjo, M. F., & Mejía, D. (2021). *Encuesta de medición de capacidades financieras de Colombia 2019.* Caracas: Superintendencia Financiera de Colombia y CAF. Obtenido de http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1717

The Economist Intelligence Unit. (2016). *Microscopio Global 2016: El entorno para la inclusión financiera y la expansión de los servicios financieros digitales.* Obtenido de http://graphics.eiu.com//assets/images/public/Global-Microscope-2016/EIU_Microscope_2016_SP_web.pdf

The Economist Intelligence Unit. (2018). *Microscopio Global 2018: El entorno para la inclusión financiera y la expansión de los servicios financieros digitales.* Obtenido de http://graphics.eiu.com/assets/images/public/Global-Microscope-2018/EIU_Microscopio_2018.pdf

The Economist Intelligence Unit. (2019). *Microscopio Global 2019: El entorno para la inclusión financiera y la expansión de los servicios financieros digitales.* Obtenido de http://graphics.eiu.com/assets/images/public/global-microscope-2019/EIU_Microscopio_Global_2019.pdf

USAID. (2020). *Colombia land for prosperity activity.* Vermont. Obtenido de https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00Z2WS.pdf

USAID Colombia. (2021). *Equitable and Resilient Finance / Activity Concept Paper.* Washington DC.

Vargas, C., & Villareal, N. (2014). Programa Mujer Rural, Avances, Obstáculos y Desafíos. *Observatorio de Tierras*, 1-22.

World Bank. (2008). *Finance for all? Policies and pitfalls in expanding access.* Washington DC: A World Bank Policy Research Report. Obtenido de https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6905/417920PAPER0Fi18082137291301PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Sitios web

sinergiapp.dnp.gov.co	www.datos.gov.co	www.rues.org.co
www.adr.gov.co	www.dnp.gov.co	www.secretariasenado.gov.co
www.bancoagrario.gov.co	www.finagro.com.co	www.superfinanciera.gov.co
www.contaduria.gov.co	www.minagricultura.gov.co	www.supersociedades.gov.co
www.dane.gov.co	www.presidencia.gov.co	www.uaeos.gov.co