

# **CREDITO AL SECTOR CAFETERO EN COLOMBIA:**

**Análisis de su Evolución en la última década**

Dairo Estrada, Carlos Alberto Sandoval  
Diciembre de 2014

## Tabla de Contenido

<b>1. Introducción</b> .....	3
<b>2. Crédito Agropecuario y Rural: Aspectos conceptuales</b> .....	6
<b>3. El Crédito Cafetero en Colombia: panorama histórico y elementos básicos</b> .....	10
3.1 Crédito cafetero: el rol de la intervención estatal y de la institucionalidad sectorial .....	10
3.2 Renegociaciones, “alivios” y condonaciones .....	12
3.3 FNC y la movilización del Crédito .....	16
3.4 Riesgo de Ingreso y Productos de cobertura .....	19
<b>4. Evolución y caracterización del Crédito Cafetero: el diagnóstico</b> .....	22
4.1 Dinámica del Crédito .....	23
4.2 Calidad del Riesgo Cafetero .....	36
4.3 Cooperativas Cafeteras y Crédito .....	39
4.4 Instituciones Microfinancieras (IM) .....	42
<b>5. Implicaciones y recomendaciones de Política Pública</b> .....	44
<b>6. Conclusiones</b> .....	50
BIBLIOGRAFIA .....	52

## 1. Introducción

Este documento<sup>1</sup> presenta un diagnóstico del crédito al sector cafetero, evalúa las principales restricciones a su dinámica, y efectúa unas recomendaciones para mejorar el acceso de los pequeños productores.

El crédito siempre ha llamado la atención del sector porque la producción del grano demanda liquidez para sembrar, atender el cultivo y cosechar. Además, mantener la productividad de los cafetales supone renovarlos y sembrar nuevas variedades, inversiones que difícilmente podrían adelantarse sin adecuada financiación.

El análisis se presenta en seis secciones, incluyendo esta introducción. El crédito agropecuario y rural en los países en desarrollo es limitado, y Colombia no es la excepción a esta problemática, tema que se discute en la segunda sección. La existencia de profundas asimetrías de información es la principal causa de la baja provisión de crédito para el sector. La “falla de mercado” se evidencia en un crédito agropecuario restringido con escasa presencia de entidades financieras privadas, lo cual se ha tratado de solventar con una fuerte intervención estatal a través de bancos públicos de primer y segundo piso, y de límites a las tasas de interés de colocación de los préstamos. Esa intervención estatal, no obstante, genera nuevos problemas, entre ellos que la originación y la gestión de la cartera de crédito se convierten en instrumentos de carácter político.

La tercera sección presenta un sucinto recuento histórico, del cual se hace evidente que el crédito sectorial ha sido un tema de constante preocupación para las autoridades y la Federación Nacional de Cafeteros (FNC). De allí que el Gobierno Nacional y la FNC han estado presentes en los hitos de la financiación sectorial como la creación de la Caja Agraria, el Banco Cafetero y de los Fondos Rotatorios, al igual que han promovido esquemas continuos de refinanciación, “alivios” y condonaciones de la deuda. En ese diagnóstico se resalta que la FNC tiene capacidad para movilizar la demanda de crédito sectorial porque cuenta con una estructura y unos instrumentos que le permiten agrupar y apoyar a los caficultores en el acceso, a la vez que también puede estructurar programas que estimulan a las entidades financieras a ofrecer crédito. Esa capacidad de la FNC para movilizar la demanda y oferta de crédito se explica en detalle con base en el Programa Renovación de Cafetales Envejecidos, Permanencia, Sostenibilidad y Futuro (PSF) establecido en 2008.

---

<sup>1</sup> Corresponde a una actualización realizada a finales de 2014 a las cifras más relevantes del documento original, que fue entregado en diciembre de 2013.

El diagnóstico y la caracterización del crédito cafetero y su evolución en la última década se presentan en la cuarta sección. Las principales conclusiones de ese análisis son seis:

- i) Los cafeteros han mejorado su acceso al crédito: en el periodo 2005 a 2013 lo hicieron 268.620 nuevos productores. Las proporciones de acceso de todas maneras siguen siendo limitadas (entre 8% y 16% de los productores anualmente reciben crédito);
- ii) El crédito se viene distribuyendo regionalmente en forma más equitativa si se toma como referencia el área sembrada y el número de productores por departamento;
- iii) 97% del crédito se otorga a pequeños productores<sup>2</sup>;
- iv) El Banco Agrario es el único banco que atiende a los pequeños productores<sup>3</sup>;
- v) Los caficultores reciben beneficios significativos a través de diferentes vías: tasas de interés subsidiadas; refinanciamientos permanentes de los créditos; y subsidios fiscales crecientes (ICR);
- vi) El perfil del riesgo del crédito cafetero es mejor que el del conjunto del sector agropecuario.

Al final de la sección se explica el rol que juegan las Cooperativas Cafeteras y las Instituciones Microfinancieras en el crédito sectorial. Si bien en ambos casos la actividad que adelantan es relativamente marginal, este tipo de instituciones tiene un enorme potencial para movilizar mayor oferta de crédito dado el conocimiento de las actividades de sus miembros/clientes y la cercanía que tienen con ellos.

La sección quinta presenta las implicaciones y recomendaciones de política pública. Habiendo caracterizado las restricciones de oferta, se aborda el análisis de posibles medidas para movilizar una mayor oferta de crédito en forma sostenible. Se señala que aun cuando la flexibilización de las tasas de interés y un eventual subsidio para disminuir los costos de originación permitirían ampliar la oferta de crédito, esto sería insuficiente para compensar las profundas asimetrías de información y el bajo apetito de riesgo sectorial que tienen los bancos. Por esa razón se propone que la política pública y la FNC apoyen en forma más decisiva la gestión crediticia de las Cooperativas Cafeteras y las Instituciones Microfinancieras. Si bien se trata de un esfuerzo de mediano plazo, se estima que los efectos podrían ser más profundos y duraderos.

---

<sup>2</sup> Se refiere al promedio del número de créditos colocados en el periodo 2002 a 2013.

<sup>3</sup> Se refiere a atención mediante el llamado "crédito agropecuario". Más adelante se explica que Bancamía, que también es un banco (sin ánimo de lucro) también tiene actividad a través de la modalidad de microcrédito.

En la última sección se presentan las conclusiones y se resalta que el crédito es un instrumento útil para dinamizar actividades rentables, pero que no es adecuado para resolver problemas económicos de carácter estructural o para suplir a la política social.

## 2. Crédito Agropecuario y Rural: Aspectos conceptuales

La limitada provisión de crédito agropecuario y rural es una característica común a los países en desarrollo y Colombia no es una excepción. A fin de entender la naturaleza de la oferta de financiación hacia estos sectores, en esta sección se comentan las principales restricciones que ha encontrado la literatura especializada.

El propósito esencial de la actividad financiera es estructurar soluciones para que los agentes de la economía (personas, firmas, productores) alcancen sus metas (Shiller, 2012). Las entidades que intermedian recursos y prestan al público desempeñan dos funciones básicas: transferir recursos entre los sectores de la economía a lo largo del tiempo y gestionar los riesgos, principalmente la probabilidad de impago de los préstamos. (Merton, 1995; Rochet, 1997).

En las áreas urbanas de los países en desarrollo, por lo general, se observa un mercado de crédito dinámico (para empresas y personas) y suficiente diversidad de entidades que ofrecen productos y servicios. La situación es radicalmente diferente en el sector agropecuario y rural porque no hay un mercado de competencia perfecta en el cual la demanda de préstamos se satisfaga con la oferta determinando un volumen de crédito y una tasa de interés de equilibrio. El mercado de crédito agropecuario y rural muestra, por el contrario, características particulares: fuertes asimetrías de información; coexistencia de mercados formales e informales; segmentación; e interrelación con otros mercados como el de la tierra, o el de trabajo. (Hoff y Stiglitz, 1994; Ray, 1998). Las limitaciones y particularidades del crédito agropecuario y rural se reconocen en la literatura especializada como una “falla de mercado” en este caso porque tal mercado es inexistente o incompleto (Stiglitz, 1993).

La evidencia de esa falla de mercado es una escasa oferta de crédito agropecuario y rural y que la problemática persistente. Esto se explica, principalmente, por la existencia de profundas asimetrías de información: el prestatario cuenta con una información más precisa que el prestamista sobre el riesgo del proyecto o la actividad que se va a emprender, así como de la voluntad que tiene de cumplir con la obligación. Si bien los fenómenos de *selección adversa* y *riesgo moral* también se presentan en otros mercados de crédito, en la financiación rural esas asimetrías son mayores y más complejas. Su reducción supone: i) adquirir información para evaluar los riesgos del crédito; ii) monitorear el comportamiento de los tomadores de los créditos; iii) implementar mecanismos eficientes para hacer exigibles las obligaciones. Aun cuando un prestamista podría acudir a diversos instrumentos directos e indirectos para adelantar esas actividades, ello supondría realizar inversiones y/o incurrir en diversos costos, cuya magnitud depende, entre otros factores, del conocimiento que el

prestamista tenga de sobre los negocios de los eventuales prestatarios y de su dispersión geográfica. En los países en desarrollo, por lo general, las inversiones y los costos fijos requeridos para emprender esas actividades hacen inviable que los bancos tradicionales otorguen préstamos de montos pequeños.

El problema no es simplemente de costos altos para identificar y evaluar los riesgos. Aun en los casos en que la tasa de interés es libre, es decir que se determina sin intervención gubernamental, las entidades crediticias privadas racionan el crédito para limitar el problema de *selección adversa*, que ocurre cuando las altas tasas de interés ahuyentan a los mejores riesgos y atraen a los peores prospectos. Se dice, entonces, que el mercado de crédito agropecuario es “racionado” porque los bancos fijan una tasa de interés que maximiza sus resultados, pero que deja insatisfecha una parte de la demanda de crédito (Stiglitz y Weiss, 1981).

Mientras que en otros mercados las garantías solventan el problema de las asimetrías de información, los pequeños productores usualmente carecen de colateral suficiente para respaldar las obligaciones, sus títulos de propiedad son precarios o hay restricciones y altos costos cuando las entidades financieras quieren ejecutarlas.

Los bancos son instituciones especializadas en gestionar riesgos y su tarea básica consiste en fijar el precio de sus productos y servicios acorde con los riesgos inherentes de sus operaciones (Allen, 2010), de tal forma que la escasa presencia de los bancos privados en el crédito agropecuario y rural en los países en desarrollo refleja la dificultad de estructurar productos rentables para ofrecerlos a un conjunto de pequeños agricultores disímil en sus actividades y dispersos geográficamente.

En ausencia de entidades bancarias privadas, las necesidades del crédito agropecuario y rural se han solventado, en forma parcial, a través de crédito informal, agrupaciones de productores (cooperativas) y mecanismos de política pública. En las últimas décadas también se observa una presencia creciente de entidades microfinancieras y organizaciones sin ánimo de lucro.

La fuente tradicional de financiación de los productores agropecuarios ha sido el crédito informal, es decir aquel que no proviene de intermediarios especializados. Terratenientes y comerciantes, entre otros, están en disposición de prestar porque conocen de manera directa el riesgo de los productores, con quienes, además, usualmente sostienen otro tipo de transacciones económicas (compra y venta de insumos, mercancías, fertilizantes y elementos para la labranza) y también porque podrían aceptar la fuerza de trabajo como colateral de los préstamos (Ray, 1998).

La respuesta de la política pública para mejorar el acceso y las condiciones de financiación de los productores ha sido la creación de bancos rurales/agropecuarios de primer y segundo piso. De acuerdo con el Banco Mundial (2012) el 83% de los bancos estatales de desarrollo en el mundo<sup>4</sup> intermedia recursos en favor del sector agrícola. Una encuesta elaborada para esta Misión<sup>5</sup> entre 11 países que son parte de la Organización Internacional del Café (OIC), muestra que usualmente hay participación de entidades estatales en la provisión de crédito para los productores<sup>6</sup>.

Pero la presencia estatal a su vez origina otras dificultades. Aun cuando la banca pública promueve un mayor acceso, las decisiones de financiación se empiezan a entrelazar con la dinámica de la actividad política de tal forma que se reduce el impacto social positivo de la intervención estatal. En los países en desarrollo es tradicional la influencia de la participación política en las decisiones de asignación de crédito y posteriormente para la renegociación de las condiciones o la condonación de las obligaciones<sup>7</sup>. Este factor desestimula a los bancos privados a participar en el mercado del crédito debido a las incertidumbres que supone entender y gestionar eventos ajenos a la esfera de su actividad.

Otro reto de la intervención estatal es diferenciar el acceso al crédito de las políticas públicas que se necesitan para enfrentar la pobreza, ya que la problemática, el diseño institucional y los instrumentos a utilizar deben ser distintos en cada caso. El acceso al crédito es útil para estimular actividades productivas y rentables de tal forma que una intervención bien enfocada podría favorecer a productores de pequeña escala. Pero si esos productores no tienen capacidad para pagar los créditos, la ayuda estatal debe canalizarse a través de otros instrumentos como subsidios o apoyos directos que permitan reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población (Banco Mundial, 2006).

Desde hace mucho tiempo diversos movimientos e iniciativas han buscado suplir las necesidades de productos de crédito y financieros que tienen los pequeños agentes de la economía. Entre las entidades que atienden a este segmento se encuentran las Cooperativas y las Instituciones Microfinancieras ya sea con o sin ánimo de lucro.

---

<sup>4</sup> Sobre una muestra de 61 países.

<sup>5</sup> Ver Lora (2013)

<sup>6</sup> Un ejemplo es Viet Nam en donde ha habido una expansión significativa del área cultivada de café robusta por parte de pequeños productores, la cual pasó de menos de 10 mil hectáreas en 1975 a más de 500 mil 20 años después. Uno de los factores determinantes de esa expansión, de acuerdo con la literatura especializada, fue la participación del Banco Agrícola y de Desarrollo Rural de ese país, una institución gubernamental con más de 1600 sucursales en áreas rurales que representa el 75% del crédito que reciben los productores cafeteros de ese país (Marsh, 2007). Dicha institución dirige el crédito hacia regiones y grupos étnicos y ajusta las condiciones de financiación a la evolución de los precios internacionales del grano.

<sup>7</sup> Ver Hoff y Stiglitz, Op Cit, pag 47-49,



Las Cooperativas, que en su forma actual nacieron en 1844 en Inglaterra, han sido por mucho tiempo un importante actor del financiamiento rural en muchos países, principalmente en Europa. Aun en presencia de importantes bancos comerciales, las cooperativas financieras rurales han sido exitosas en muchos países. De acuerdo con Guinnane (1993), las cooperativas financieras en Alemania son líderes en el mercado porque cuentan con información directa sobre las actividades y el riesgo de sus afiliados, lo cual les facilita ofrecer productos acordes con sus necesidades específicas (flexibilidad en el destino de los préstamos y los plazos de pago).

La actual industria de Instituciones Microfinancieras se ha venido consolidando desde mediados de la década de 1970, y los casos más representativos corresponden a Bangladesh y Brasil, en ambos casos con un fuerte énfasis en financiación rural<sup>8</sup>. No obstante, el fuerte auge en las microfinanzas ocurrió cuando la actividad se concentró en el masivo grupo de pequeños empresarios informales de los sectores urbanos que, a diferencia de los agricultores, no eran vulnerables a tantos riesgos y generan ingresos monetarios de manera relativamente estable (Cull, 2008). En la medida en que la competencia en el mercado del microcrédito urbano se ha incrementado por la abundante oferta proveniente de establecimientos de crédito especializados en ese nicho<sup>9</sup>, cooperativas<sup>10</sup> y organizaciones sin ánimo de lucro, algunas entidades están regresando o enfocándose en las áreas rurales.

El éxito de las cooperativas e instituciones microfinancieras radica fundamentalmente en la capacidad que tienen para evaluar los riesgos de los préstamos. Gracias a su fuerte focalización sectorial y/o geográfica, este tipo de entidades tiene un mayor conocimiento de los clientes/miembros y de sus actividades, con lo cual reducen en forma significativa la problemática de las asimetrías de información.

---

<sup>8</sup> CAF (2011)

<sup>9</sup> En este grupo se incluyen entidades de diferente naturaleza, principalmente bancos, compañías de financiamiento y cooperativas financieras.

<sup>10</sup> Cooperativas que pueden ser de carácter financiero o cooperativas Especializadas, Multiactivas o Integrales con sección de ahorro y crédito.

### 3. El Crédito Cafetero en Colombia: panorama histórico y elementos básicos

En esta sección se hace referencia a algunos aspectos relevantes de la financiación al sector cafetero en nuestro país. Reflejando los elementos conceptuales comentados en la sección anterior, mientras que la banca privada ha tenido una escasa presencia es notoria la intervención estatal para ampliar el acceso y mejorar las condiciones de los préstamos, en particular para los pequeños productores. Los principales instrumentos institucionales de la intervención estatal han sido los bancos públicos de primer piso (Caja Agraria y actualmente el Banco Agrario de Colombia), y la financiación de segundo piso (Fondo Financiero Agropecuario y ahora el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario-FINAGRO).

Una característica diferencial frente a otros sectores de la economía colombiana es el significativo rol crediticio que la FNC ha tenido a lo largo de su historia. Tanto en su actividad gremial como por las funciones que desempeña como administrador de los recursos públicos del Fondo Nacional del Café, la FNC ha sido el principal determinante de la dinámica del crédito sectorial e históricamente ha movilizó el mercado de crédito al menos por cinco vías diferentes:

- i) Oferta directa de crédito (Fondos Rotatorios);
- ii) Participación en la propiedad accionaria de establecimientos de crédito (Caja Agraria, Banco Cafetero<sup>11</sup>);
- iii) Apoyo y asistencia a los productores que demandan crédito (Servicio de Extensión);
- iv) Subsidios a quienes demandan créditos (con recursos del FNC); y
- v) Coordinación para asegurar la participación de entidades financieras estatales y privadas.

La importante intervención de entidades y de recursos públicos en la financiación cafetera no ha estado exenta de las características propias de este tipo de actuaciones, y de allí que reiteradamente se observan eventos de renegociación y condonación de las deudas de los productores, sobre lo cual se ofrece una amplia evidencia en la sección 3.2.

#### 3.1 Crédito cafetero: el rol de la intervención estatal y de la institucionalidad sectorial

La disponibilidad y condiciones del crédito han sido fuente de preocupación permanente para las autoridades y la institucionalidad cafetera. Esto se evidencia

---

<sup>11</sup> Como se comentará más adelante, en ambos casos la FNC participó en la propiedad de dichos bancos, las cuales posteriormente fueron enajenadas.

desde los orígenes del gremio y se ha reflejado en la decisión de la FNC de participar como accionista en entidades financieras.

En el Primer Congreso Cafetero (1920), por ejemplo, se solicitó a las autoridades expedir dos leyes: una para promover la creación de bancos agrícolas departamentales y otra para que los productos sirvieran como garantía de prenda<sup>12</sup>. En el Segundo Congreso (1927) en el cual se creó la FNC se reiteró el llamado al Congreso Nacional y al Gobierno para expedir normas que reformaran los almacenes generales de depósito y las garantías prendarias, de tal forma que fuese posible mejorar las condiciones de financiación con la creación de un mercado de negociación al descuento de bonos de prenda.

El Gerente de la FNC y Representante a la Cámara Mariano Ospina Pérez presentó en diciembre de 1930 el proyecto de ley de creación de la Caja Agraria<sup>13</sup> (Ley 52 de 1931), siguiendo las determinaciones del IV Congreso Nacional de Cafeteros en el cual se aprobó la gestión del gremio para: “...la creación de un establecimiento de crédito agrario destinado a hacer préstamos a los agricultores, y en especial a los pequeños productores de café, en la forma de prenda agraria y en las condiciones más favorables posibles”<sup>14</sup>. La FNC finalmente participó con 4% del capital de la Caja Agraria. Sin embargo, como los montos de crédito seguían siendo muy limitados era común que autoridades públicas y gremiales criticaran a los bancos privados por no tomar mayores riesgos<sup>15</sup>.

Considerando la necesidad de contar con recursos adicionales para la financiación de la actividad cafetera, el Decreto Extraordinario 2314 de 1953 autorizó a la FNC a constituir el Banco Cafetero con recursos del Fondo Nacional del Café con el propósito de financiar la producción, recolección, transporte y exportación de café y otros productos agrícolas.

Pese a contar con un Banco que tenía como principal objeto la actividad cafetera, la financiación no alcanzaba a llegar a los productores más pequeños, por lo que en 1959 por decisión del XXI Congreso Nacional se creó el Fondo Rotatorio de Crédito con recursos del Fondo Nacional, los cuales se complementaban con recursos de los

---

<sup>12</sup> Esta sección se basa principalmente en Cuellar (2004).

<sup>13</sup> Ver Escandón y Pérez (2002)

<sup>14</sup> Artículo 5, Acuerdo 3, citado por Fedesarrollo (1978)

<sup>15</sup> Ver citas sobre la Memoria de Hacienda de 1935-1936 del Ministro de Hacienda Esteban Jaramillo y de Alejandro López, Gerente de la FNC, en Cuellar (op. cit, página 58).

comités departamentales para poder ofrecer crédito dirigido hacia las regiones<sup>16</sup>. Estos recursos llegaron a ser muy importantes y su saldo a pesos de hoy<sup>17</sup> equivaldría a cerca de una cuarta parte de la cartera cafetera de FINAGRO. Otros fideicomisos de crédito también se establecieron posteriormente para diferentes propósitos en montos significativos<sup>18</sup>.

### 3.2 Renegociaciones, “alivios” y condonaciones

El énfasis de la intervención estatal y gremial no ha sido exclusivamente para mejorar el acceso al crédito. Ante dificultades en el mercado internacional del grano una respuesta recurrente de las autoridades ha sido renegociar las condiciones originales de los créditos en términos de plazos y tasas, y no en pocas ocasiones también se ha optado por “aliviar” y condonar las deudas.

Ejemplos detallados de refinanciamientos hay desde 1933 cuando se aprobó la reducción del 40% de las deudas hipotecarias que estaban en cabeza del Banco Agrícola Hipotecario. Esto generó a los productores cafeteros un beneficio equivalente a 10 años del monto del impuesto de exportación del grano<sup>19</sup>.

En 1940, en el marco del décimo Congreso Cafetero, también se aprobaron diversas medidas para reducir la carga de las obligaciones crediticias. Entre otras decisiones se refinanció el 40% de la cartera a corto plazo del Banco Agrícola Hipotecario (a un plazo de cinco años y una tasa de interés del 4%); se redujeron las tasas de interés al 7% para todas las obligaciones pactadas a tasas superiores por parte del Banco Agrícola Agropecuario y el Banco Central Hipotecario; y se amplió a 20 años el plazo de las obligaciones respaldadas en hipotecas<sup>20</sup>.

En las dos últimas décadas las refinanciamientos han sido permanentes. Considerando las dificultades que atravesaban los caficultores por los bajos precios internacionales, el Congreso Nacional expidió la Ley 34 de 1993 por medio de la cual se autorizó la refinanciación de las obligaciones de varios sectores, entre ellos el cafetero. Aun

---

<sup>16</sup> Ver Fedesarrollo (op. cit, página 447) y Cuellar (op cit, página 96)

<sup>17</sup> Con IPC a Octubre 2013.

<sup>18</sup> En el periodo 1992 a 1996, por ejemplo, el valor de los activos de los fideicomisos de crédito diferentes al Fondo Rotatorio era cercano a los \$160 mil millones (pesos de octubre de 2013) distribuido en encargos para financiar diferentes iniciativas como diversificación y otros usos (Fideicomisos Prodesarrollo BIRF, Prodesarrollo, Findicafe, Café Mediano Plazo, Fondo de Reconstrucción Cafetera, Fondo de Subsidios Café 1990, Programa de Refinanciación de Deudas Cafeteras 1994-1995). Ver Cuellar (op cit, página 255).

<sup>19</sup> De acuerdo con una afirmación de Mariano Ospina, Gerente de la FNC, citado por Cuellar (op. cit, página 50).

<sup>20</sup> Resolución 1 del X Congreso Cafetero, citada por Cuellar (op cit página 55)

cuando varios artículos de la ley fueron declarados inexequibles, con base en dicha norma se refinanció la cartera cafetera redescontada por FINAGRO y se asignaron recursos del Fondo Nacional del Café para complementar las necesidades de refinanciación. El tamaño de esas operaciones fue considerable ya que entre 1992 y 1994 se refinanció cartera cafetera que traída a pesos de 2013 equivale a \$541 mil millones.

Esas refinanciaciones posteriormente se convirtieron en “alivios” de parte de las deudas con base en lo dispuesto en la Ley 223 de 1995 la cual autorizó a liberar recursos de la retención cafetera para los Comités Departamentales Cafeteros por \$20.000 millones anuales (en el periodo 1997-2001) destinadas al: “...alivio y atención de las deudas de los caficultores, contraídas antes del 31 de diciembre de 1994”<sup>21</sup>. Adicionalmente, la Ley autorizó a los Comités a redireccionar \$15.000 millones anuales (periodo 1996-2000) para el mismo propósito de los recursos que originalmente estaban previstos para programas de desarrollo económico y social<sup>22</sup>. El costo total del programa de alivio finalmente ascendió a \$141.333 millones, recursos con los cuales se benefició, principalmente, a 81.805 productores que tenían deudas de hasta \$3 millones<sup>23</sup>.

Considerando el deterioro del mercado internacional del grano y las restricciones financieras del Fondo Nacional del Café, mediante Decreto 1257 de 2001 se estableció el Programa Nacional de Reactivación Cafetera (PRAN) con el propósito de adquirir cartera crediticia de pequeños y medianos productores que se encontraba en cabeza de la Federación Nacional de Cafeteros y de la Central de Inversiones S.A (CISA). Si bien se señaló (Artículo 4º) que la compra de cartera se daría “por una sola vez”, en realidad la refinanciación y condonación de deudas se ha ampliado de diferentes formas y en la práctica ha habido un PRAN ininterrumpido. El siguiente recuento ilustra la forma en que esto ha venido ocurriendo.

La compra de cartera que originalmente cubría cartera de la Federación y de CISA se amplió a “la cartera cafetera de los distintos intermediarios financieros” mediante Decreto 931 de 2002. Dos años después se estableció el Programa de Alivio a la Deuda Cafetera (Decreto 2795 de 2004) con el objeto de ofrecer condiciones financieras especiales para que los productores cafeteros pudieran cumplir con las obligaciones financieras. Se establecieron dos modalidades de alivios: i) Compra de cartera a favor

---

<sup>21</sup> Artículo 273 de la Ley.

<sup>22</sup> Lo cual se había dispuesto en el Artículo 20 de la ley 9 de 1995.

<sup>23</sup> Ver Cuellar (2004, página 244 y 245).

de entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera<sup>24</sup> que a julio de 2002 estuviesen calificadas en las categorías A y B y que en julio de 2004 se encontraran en calificación C, D o E; ii) Para la cartera clasificada en A y B el Programa de alivio consistía en otorgar créditos adicionales en condiciones preferenciales por el monto equivalente al pago de capital más intereses que le correspondería al productor atender en los siguientes dos años. Para la ejecución del Programa la norma contemplaba la participación de la Federación para el registro e identificación de los productores, así como para el apoyo para la elaboración de “proyectos productivos”. Esta norma, igualmente, reitera que la compra de cartera se realizará “por una sola vez”.

Estos alivios se otorgaron en condiciones muy favorables: periodos de hasta 10 años para cancelar las obligaciones, con gracia de hasta 3 años, y tasa de interés a IPC<sup>25</sup>. Los beneficios implícitos fueron significativos considerando que entre 2004 y 2007 el IPC osciló entre 4.48% y 5.69%, mientras que las tasas de referencia del mercado (modalidad de microcrédito de los bancos comerciales) estuvieron en niveles entre 20.9% y 31.2%<sup>26</sup>.

En 2008 nuevamente se ampliaron los beneficios del PRAN por diversas vías, entre ellas autorizando la aplicación de los recursos al “desarrollo de otras actividades tendientes a la reactivación agropecuaria del sector cafetero” y por el ofrecimiento de nuevos periodos de gracia. (Decreto 4430 de 2008).

Un nuevo beneficio se otorgó a diversos deudores (Ley 1430 de 2010<sup>27</sup>) entre ellos a los del PRAN Cafetero y el PRAN de Alivio de Deuda Cafetera consistente en la posibilidad de extinguir las obligaciones pagando en el siguiente año (2011) el mayor valor entre el 30% del saldo inicial de la obligación o del valor que FINAGRO pagó al momento de adquirir esa obligación. La norma igualmente señaló que para deudas de capital menores a \$3.5 millones no se adelantarían cobros judiciales. El plazo anterior fue ampliado mediante la Ley 1504 de 2011<sup>28</sup> por 24 meses adicionales.

En la difícil coyuntura de paros agrarios que vivió el país en 2013 el gobierno nacional suscribió varios acuerdos que tratan sobre diferentes materias, entre ellas el crédito.

---

<sup>24</sup> Para esa época Superintendencia Bancaria.

<sup>25</sup> Si bien el Artículo 7º se refiere a una tasa de IPC+3, los tres puntos eran contingentes en caso de que el pago no se realizara en las fechas previstas.

<sup>26</sup> De acuerdo con estadísticas del Banco de la Republica.

<sup>27</sup> Artículo 64.

<sup>28</sup> Artículo 1.

El Acta de “Acuerdo Cafetero” suscrita el 8 de marzo de 2013 en Pereira<sup>29</sup> considera la realización de una mesa de trabajo con poder de decisión para tratar diversos temas de financiación entre ellos: “...la normalización de créditos, el otorgamiento de nuevos créditos para la actividad cafetera, el estudio de normalización de las carteras vencidas, el estudio de la reprogramación del PRAN (con el apoyo de los Congresistas) y estímulos para su prepago, el estudio de una tasa de preferencia, la gestión ante los bancos privados para la aplicación de beneficios y la flexibilización de los requisitos para los créditos dirigidos a las comunidades indígenas”.

Para cumplir el Acuerdo, en octubre de 2013 el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la Republica el Proyecto de Ley C-134, el cual contempló, entre otros, los siguientes elementos:

- Se extienden los plazos para acceder a los beneficios de los PRAN Cafetero y de Alivio a la Deuda Cafetera hasta el 30 de junio de 2015. Igualmente hasta esa fecha se suspenden las acciones de cobro judicial de la cartera.
- Para extinguir sus deudas los productores deben cancelar el valor que FINAGRO pagó por la cartera, monto que se considera inferior al 30% del valor de la deuda original, que era el piso que se había establecido en las normas anteriores, por lo que hay un beneficio adicional.
- Se faculta al Banco Agrario de Colombia y a FINAGRO a celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera vencida, castigada o siniestrada al 31 de agosto de 2013, autorizando a esas entidades a condonar intereses corrientes y de mora y deudas de capital.
- Se amplía el alcance del Fondo de Solidaridad Agropecuario (FONSA) que fue creado mediante la Ley 302 de 1996 con el propósito de apoyar a los pequeños y medianos productores en el alivio de sus deudas. En esa norma se había previsto la intervención del FONSA en apoyo a los productores ante tres tipos de eventos: i) Situaciones climatológicas extremas o catástrofes naturales; ii) Problemas fitosanitarios o plagas; y iii) Alteraciones de orden público. Con el proyecto se autoriza también al FONSA a intervenir cuando se presenten: “Variaciones significativas y sostenidas en los precios de los productos o insumos

---

<sup>29</sup> Por el Gobierno Nacional suscribieron el Acta el Vicepresidente de la Republica y los Ministros de Hacienda y Crédito Público; del Interior; de Agricultura y Desarrollo Rural y el Consejero del Dialogo Social.

agropecuarios, que se traduzcan en severas caídas de ingresos para los productores”<sup>31</sup>.

- Se amplía el objeto del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) permitiéndole garantizar no solamente créditos, como ha sido lo usual, sino también operaciones y derivados financieros.

Si bien ese Proyecto no fue aprobado en 2013, la Ley 1694 de ese año, que extendió la vigencia del gravamen a los movimientos financieros, incluyó un artículo para prorrogar los beneficios a los deudores del PRAN y del FONSA hasta el 31 de diciembre de 2014. Posteriormente se retomó la discusión del Proyecto de Ley C-134, que derivó en la expedición de la Ley 1731 de 2014 por medio de la cual se adoptaron medidas de financiación para la reactivación del sector agropecuario. En esta ley, nuevamente se ampliaron los plazos de los alivios del PRAN y del FONSA hasta el 30 de junio de 2015.

De esta forma ha habido una serie ininterrumpida de renegociaciones y condonaciones en los últimos 15 años, que genera varios efectos. Para los usuarios que tienen la fortuna de acceder al crédito los beneficios son evidentes porque reciben un subsidio monetario directo que corresponde a la reducción o eliminación del valor de sus obligaciones (capital y/o intereses). Podría decirse que esta ha sido una política social en la medida en que los Programas se han enfocado a los pequeños productores sin consideración a los elementos de riesgo.

El costo de esta política ha sido enorme porque en ese contexto no es posible consolidar un mercado de crédito abierto y dinámico ya que desalienta la participación de agentes privados que no están en disposición de prestar en estas condiciones de fuerte intervención estatal.

### 3.3 FNC y la movilización del Crédito

El recuento anterior ilustra de manera inequívoca como el crédito ha sido uno de los principales instrumentos de la política gubernamental y de la institucionalidad cafetera.

---

<sup>31</sup> Artículo 12 del Proyecto.



Hay muchos ejemplos de la forma en que, a lo largo de la historia, la FNC ha estimulado la utilización de créditos a los productores para promover “programas” específicos como la siembra de nuevas variedades, el zoqueo o la diversificación<sup>33</sup>. A continuación, tomando como referencia el Programa de Renovación, se ilustra la forma en que la FNC moviliza tanto la oferta como la demanda de crédito en magnitudes importantes, y se hace una reflexión sobre las implicaciones de este tipo de intervenciones.

Considerando la baja productividad del parque cafetero, en la última década la FNC ha estimulado y ofrecido apoyo a los productores para renovar los cafetales por siembra y zoca. Para este propósito la FNC estableció en 2008 el Programa “Renovación de Cafetales Envejecidos, Permanencia, Sostenibilidad y Futuro” (PSF) bajo las siguientes condiciones:

- Beneficiarios: Pequeños productores
- Objeto: Financiar renovación entre 0,2 y 5 hectáreas.
- Créditos entre \$1,2 y \$5 millones
- ICR<sup>34</sup> del 40% que como subsidio estatal disminuye en ese porcentaje el valor del crédito otorgado.
- Intereses a cargo del Fondo Nacional del Café.
- Garantía del 100% (80% FAG y 20% FOGACAFE)
- Plazo de 7 años.

Estas condiciones operaron entre 2008 y 2011 y gracias a la estructura de mínimo riesgo (garantía de 100% e intereses pagados por el Fondo) dos importantes bancos privados<sup>35</sup> decidieron participar en el Programa. En ese periodo se otorgaron 129.219 créditos, de los cuales el 52% fue otorgado por el Banco Agrario y el restante 48% por parte de los bancos privados. De acuerdo con entrevistas realizadas a directivos de los bancos privados un factor determinante para que ellos hubiesen decidido participar en el Programa era que los productores contaban con el respaldo técnico y acompañamiento del Servicio de Extensión de la FNC.

En 2012, no obstante, los recursos del Fondo se agotaron debido a la caída de los ingresos de la retención cafetera, por lo que a partir de esa fecha la garantía ofrecida para los nuevos créditos se disminuyó al 80% (FAG) y los intereses de los créditos empezaron a ser asumidos por los productores. En esas condiciones de riesgo los

---

<sup>33</sup> Thomas (1986).

<sup>34</sup> Incentivo a la Capitalización Rural.

<sup>35</sup> Como se observa en los datos de la siguiente sección, esas instituciones fueron Banco de Bogotá y DAVIVIENDA.

bancos privados dejaron de participar en el Programa y actualmente el crédito de renovación es ofrecido en forma exclusiva por parte del Banco Agrario.

Además de la capacidad para “estructurar” productos de crédito coordinando a agencias del gobierno y a instituciones financieras, la FNC también cuenta con una estructura que le permite movilizar la demanda. En 1959 la FNC creó el Servicio de Extensión cuyos principales propósitos son difundir tecnologías e innovaciones para el cultivo del grano y prestar asistencia técnica y financiera a los productores. Al tener contacto individual o grupal con los cultivadores, en sus visitas permanentes el Servicio recoge de manera directa información valiosa sobre áreas, densificación, edad de los cultivos, etc y sobre las condiciones económicas y sociales específicas de los productores, la cual se integra en el Sistema de Información Cafetera (SICA).

Con el apoyo del Servicio de Extensión un productor cafetero puede, sin necesidad de salir de su finca, acceder a un crédito para los programas que lidera la FNC. Esto es posible gracias a que el Servicio asiste al productor en el trámite para diligenciar las solicitudes y hacer llegar a las entidades financieras los pagarés, autorizaciones, cartas de instrucción, etc. Además, una vez aprobadas las operaciones de crédito, los montos son abonados a la “Cedula Cafetera” de tal forma que el productor podría recibir los recursos del crédito sin siquiera haber entrado en contacto con una entidad financiera o con uno de sus funcionarios. Este estrecho acompañamiento de la FNC a los productores ayuda a explicar por qué el riesgo de crédito del productor cafetero es mejor que el del conjunto del sector agropecuario (ver sección 4.2).

De acuerdo con datos de la FNC<sup>36</sup> entre 2008 y 2012 se renovaron 461 mil hectáreas<sup>37</sup> de las cuales el 34% se financiaron con recursos del Programa (156 mil hectáreas). Una evaluación de impacto realizada en forma independiente concluye que: “...se encontró un efecto positivo del programa PSF sobre la media de densidad de entre 7.2% y 7.4%, una reducción entre 5,7 años y 5,8 años sobre la edad promedio de los cafetos, un aumento entre 39.1% y 41.8% en las hectáreas tecnificadas y un incremento en el área sembrada de entre 17,9% y 24,3%”<sup>38</sup>.

El Programa de Renovación PSF deja varias lecciones:

- i) La FNC mantiene una capacidad importante para estructurar programas coordinando la participación de entidades estatales (Ministerio de Agricultura,

---

<sup>36</sup> FNC (2013).

<sup>37</sup> Con lo cual el área sembrada tecnificada aumentó de 30% frente al total sembrado al 54% en 2012.

<sup>38</sup> Silva (2012), utilizando como métodos diferencias en diferencias (DD) y diferencias en diferencias emparejadas (DD-PSM).

FINAGRO, Banco Agrario) y para movilizar tanto la oferta como la demanda de crédito;

- ii) La dimensión de esa capacidad depende de la disponibilidad de recursos del Fondo en la medida en que el patrimonio de la FNC se ha reducido en forma ostensible. Los agentes privados (productores, bancos) participan guiados por los aspectos institucionales y no por elementos de riesgo. Este tipo de Programas, entonces, es bastante frágil porque solo pueden ser implementados cuando hay recursos públicos significativos. Como se mostró, cuando los recursos del Fondo Nacional del Café fueron insuficientes para subsidiar las tasas de interés y las garantías, los bancos privados se retiraron.

### 3.4 Riesgo de Ingreso y Productos de cobertura

Tres variables determinan el precio de garantía de compra que ofrece la FNC a los productores cafeteros: el precio externo definido según los precios de cierre del Contrato C Nueva York<sup>39</sup>; la prima diferencial del café colombiano y la tasa de cambio del peso frente al dólar.

Siendo el precio externo el elemento determinante del riesgo del negocio cafetero, la FNC ha venido ofreciendo diversos productos para mitigar el efecto de sus oscilaciones sobre el ingreso de los pequeños productores.

En la última década se han realizado varios esfuerzos en los cuales la Federación actúa como intermediario entre los pequeños productores y el mercado financiero internacional de derivados. Su papel es crítico para poder realizar las operaciones ya que de una parte “agrega” las demandas individuales que serían muy pequeñas para ser transadas, y, de otra parte, “distribuye” las opciones “put” compradas entre los productores que demandaron el producto.

Con base en ese esquema en 2008 se empezó a ofrecer el Contrato de Protección de Precio (CPP) para garantizar un ingreso mínimo de \$600 mil por carga, de tal forma que se permitiese cubrir el costo total de la producción. Las condiciones básicas ofrecidas a los productores fueron las siguientes<sup>40</sup>: cubrimiento de hasta el 50% de la cosecha esperada; valor de prima de \$10 mil por cada carga a cargo del productor y costo adicional de la opción a cargo del Fondo Nacional del Café; disponible dos meses

---

<sup>39</sup> Originalmente negociado en NYBT (New York Board of Trade) Contrato C. NYBT fue adquirido en 2007 por The ICE (International Exchange) quien hoy en día es ICE:NYSE el líder mundial en bolsas de valores y de productos luego de la adquisición en este año del Grupo NYSE Euronext ( Fusión entre New York Stock Exchange y el Grupo Euronext).

<sup>40</sup> FNC (2008).

antes de la cosecha a asegurar; pago de la prima y eventual ejercicio de la opción a través de la Cedula Cafetera.

Este producto tuvo una escasa acogida. El Gerente de la FNC señaló que este esquema no era atractivo para los productores porque ellos confiaban en que el precio finalmente sería mayor, a la vez que estimó que el CPP sería adquirido cuando los precios internacionales fuesen menores al equivalente de \$650.000 carga<sup>41</sup>.

Pese a que el precio siguió bajando no hubo demanda por el CPP. A finales de 2012 se rediseñó el producto y se permitió al productor escoger el aseguramiento entre diferentes niveles de precio mínimo de la carga, de tal forma que a niveles superiores de cobertura aumentaba el valor de la prima. Desde el punto de vista operativo el producto se podía adquirir por vía telefónica en forma bastante sencilla. Pese a lo anterior el nuevo producto tampoco fue demandado.

Considerando que la conceptualización del producto y su operatividad eran adecuadas cabe preguntarse por las razones que podrían explicar su nula utilización. Se sugieren tres factores explicativos:

- i) El productor estaría en disposición de comprar una opción (“seguro”) si esa alternativa genera mayores beneficios que otros mecanismos de protección. Pero si, basados en su experiencia, los productores tienen la expectativa de que las autoridades gubernamentales y el gremio acudirán a apoyarlos si los ingresos caen por debajo del “precio de sostenibilidad” o de “cobrimiento de costos”, para ellos no sería razonable pagar una prima porque la alternativa es una opción gratis o mínimo de menor costo.
- ii) En forma complementaria, cuando los ingresos no están cubriendo los costos del productor hay pocos incentivos para incurrir en mayores gastos.
- iii) Los productores no tienen familiaridad sobre el fundamento del mecanismo. Esperar a que el precio internacional del grano baje para adquirir la opción supone desconocer que en ese evento el costo de la prima tendrá que aumentar para poder cubrir un nivel de precios predeterminado.

Conviene anotar que a nivel internacional es cada vez más común que las entidades estatales apoyen a los productores para que ellos adquieran seguros y productos de cobertura. En India, por ejemplo, se contribuye al manejo de riesgo para los pequeños

---

<sup>41</sup> Ver Portafolio.co, mayo de 2012: “Cafeteros esperan caída del precio para asegurarse”.

productores, entre ellos seguros contra el clima<sup>42</sup> que están vigentes desde 2007 con el patrocinio del “Coffee Board” ente dependiente del Ministerio de Comercio e Industria. En el esquema los pequeños productores<sup>43</sup> reciben un subsidio del 50% del valor de las primas de los seguros que cubren esos eventos de clima al igual que de otros seguros individuales<sup>44</sup>.

En México, de otra parte, SAGARPA (el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca) ofrece a los productores un subsidio para recuperar hasta el 85% de las primas por opciones ‘put’ sobre el precio internacional del grano en caso de que la opción no sea ejercida por parte del productor.

Estos ejemplos muestran que la política pública podría acompañar a los productores para que ellos gestionen y cubran sus riesgos. Este esfuerzo, no obstante, es de largo plazo porque implica trabajar sobre aspectos culturales y de educación financiera y, principalmente, porque solo es viable si las autoridades no actúan como aseguramiento de última instancia. En una coyuntura de precios bajos no es posible avanzar en este propósito porque los productores no comprarán coberturas si ellas no les permiten equilibrar los ingresos con sus costos de producción. Esa diferencia fue significativa hacia finales de 2013, pero en 2014 con la recuperación de los precios y la mayor tasa de cambio existen condiciones para que este tema se retome.

Efectivamente, al momento de actualizar este Informe (diciembre de 2014) existen condiciones más propicias que sugieren la conveniencia de ofrecer a los productores subsidios para que ellos compren mecanismos de cobertura, medida que podría complementarse exigiéndoles que dichas coberturas sean un requisito para poder acceder al crédito o a otros beneficios como el ICR. Un programa de esta naturaleza con visión de largo plazo es indispensable y experiencias de otros países indican que su implementación es viable.

---

<sup>42</sup> Excesos o déficit de lluvia.

<sup>43</sup> Con propiedad o tenencia de hasta 4 hectáreas.

<sup>44</sup> Que cubren riesgos de muerte e incapacidades permanentes.

#### 4. Evolución y caracterización del Crédito Cafetero: el diagnóstico

En esta sección se caracteriza el crédito cafetero y se estudia su evolución en la última década. Los resultados se muestran con base en variables como el acceso de los productores; distribución regional del crédito; tamaño de los productores y participación de las principales instituciones bancarias. También se hace referencia a los beneficios que reciben quienes acceden al crédito ya sea por el subsidio a la tasa de interés o por otros subsidios de carácter fiscal.

Una nota metodológica sobre las cifras utilizadas, considerando que hay cuatro fuentes básicas de financiación crediticia para los productores cafeteros:

- i) Recursos del Sistema de FINAGRO que corresponden a recursos de redescuento<sup>45</sup>; a los recursos propios de los establecimientos de crédito que sustituyen las inversiones obligatorias<sup>46</sup> y a los que se identifican como cartera agropecuaria<sup>47</sup>.
- ii) Entidades Microfinancieras y Cooperativas. Corresponden a la actividad de entidades que pueden ser bancos, cooperativas de ahorro y crédito, multiactivas o de otro orden así como otras organizaciones con prestan con base en sus recursos propios y principalmente con base en la metodología de “microcrédito”. Es decir que se trata de entidades que prestan sin fondearse con los recursos del Sistema FINAGRO.
- iii) Exportadores u otros compradores que anticipan recursos a caficultores.
- iv) Crédito informal

---

<sup>45</sup> Los recursos de redescuento se originan en la obligación que tienen los establecimientos de crédito de suscribir Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) Clase A o Clase B con base en los montos captados a la vista o en certificados de depósito a término CDT's. Los TDA Clase A financian medianos y grandes productores, mientras que los Clase B financian a pequeños productores. Del total de monto obligado a suscribir, un establecimiento de crédito debe hacerlo en un 37% en TDAs Clase A y 63% en TDAs Clase B.

<sup>46</sup> La cartera sustituta corresponde a recursos propios de los establecimientos de crédito que se destinan a préstamos para actividades agropecuarias los cuales sustituyen la obligación de suscribir los TDAs.

<sup>47</sup> Corresponde a recursos propios de los establecimientos de crédito que se destinan a préstamos para actividades agropecuarias, que sin convertirse en cartera sustituta, son registrados en FINAGRO para poder acceder a incentivos fiscales u otros subsidios que otorga el gobierno nacional.

#### 4.1 Dinámica del Crédito

La caracterización que se presenta en esta sección se centra en los recursos provenientes del Sistema de FINAGRO por tratarse de la única fuente confiable y consolidada. Al final de la sección se hace referencia a la actividad que adelantan otros participantes como las cooperativas cafeteras y las entidades microfinancieras. Considerando que no hay información confiable disponible, en este trabajo no se aborda el análisis de otras fuentes de financiación como los créditos que ofrecen exportadores y otros compradores privados del grano ni sobre el crédito informal.

Cinco principales conclusiones se derivan del análisis de las cifras del crédito cafetero en la última década:

##### 1. Hay un mayor acceso al crédito

El número y el volumen del crédito otorgado a los productores cafeteros en la última década han aumentado en forma significativa. El número de créditos pasó de 3.682 en 2002 a 76.732 en 2013, mientras que el volumen de colocaciones se incrementó de apenas \$8,626 millones a \$511,000 millones en igual periodo (Cuadro 1). De esta forma, mientras que el número de operaciones de crédito cafetero se multiplicó por 20 y el monto por 59 veces, para el total del sector agropecuario el aumento fue sustancialmente menor (6.2 y 6.6 veces, respectivamente).

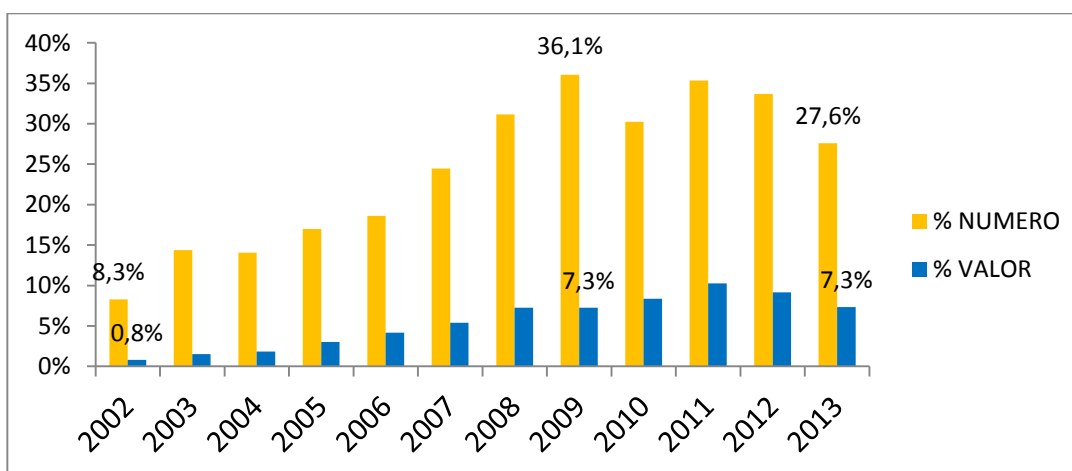
**Cuadro 1. Número y monto de créditos cafeteros y total sector agropecuario**

Año	Número de Créditos Otorgados		Valor Créditos Otorgados (millones \$)	
	Cafeteros	Total Agropecuarios	Cafeteros	Total Agropecuarios
2002	3,682	44,422	8,626	1,053,200
2003	9,743	67,754	23,694	1,558,500
2004	15,851	112,831	35,044	1,892,100
2005	27,512	162,024	66,866	2,207,900
2006	32,320	173,566	98,217	2,365,400
2007	42,729	174,747	165,362	3,075,500
2008	49,800	159,800	220,385	3,035,900
2009	67,567	187,414	284,776	3,923,500
2010	75,369	249,151	350,026	4,182,000
2011	97,214	274,944	560,635	5,473,100
2012	90,060	267,358	592,228	6,472,100
2013	76,732	278,025	511,000	6,961,000

Fuente: FINAGRO

Por lo anterior, la participación del crédito cafetero frente al total viene aumentando y pasó a representar el 27,6% en términos de número y 7,3% en el valor (2013) (Grafica 1).

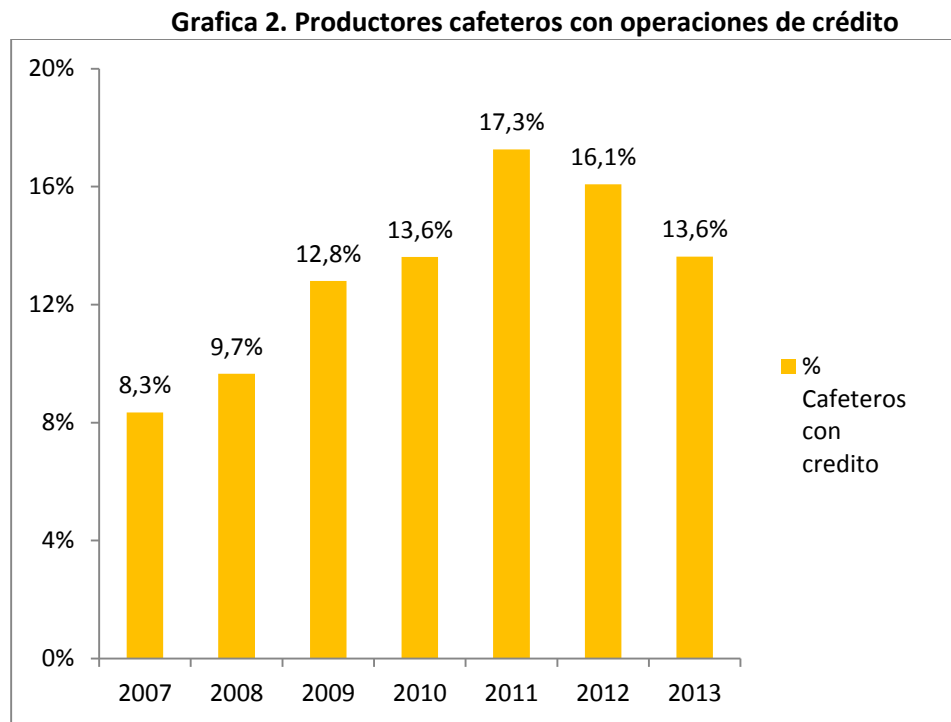
**Grafica 1. Participación del Crédito Cafetero en el Total Agropecuario**



Fuente: FINAGRO



La cifra de productores cafeteros que tiene acceso a crédito en 2013 (76.732) supera en forma importante el correspondiente a 2007 (Grafica 2). De esta manera en 2013 el 13,6% de los productores cafeteros recibe crédito lo cual se compara favorablemente frente al del total de productores agropecuarios (5.1%)<sup>49</sup>.



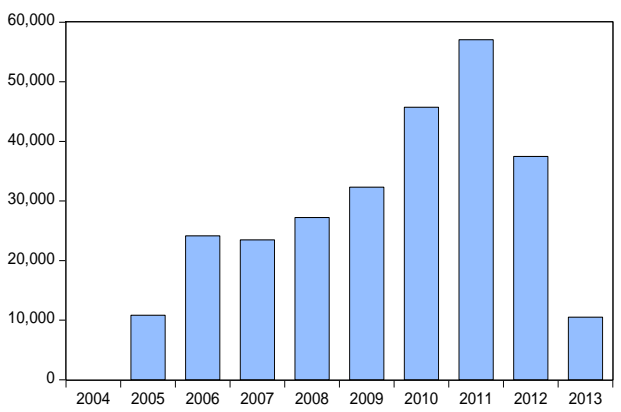
Fuente: FINAGRO y FNC.

Considerando los datos de acceso en forma acumulada y utilizando una metodología que identifica a los usuarios individualmente (por cédulas y Nits) se encuentra que en el periodo 2005 a 2013 el crédito ha beneficiado a más de 268.620 nuevos productores cafeteros (Grafica 3).

<sup>49</sup> Se asume que cada operación de crédito corresponde a un productor. La fuente de operaciones de crédito es FINAGRO, la de productores cafeteros la FNC, y la de productores totales Leibovich (2013)

**Grafica 3. Número de nuevos cafeteros con acceso al crédito**

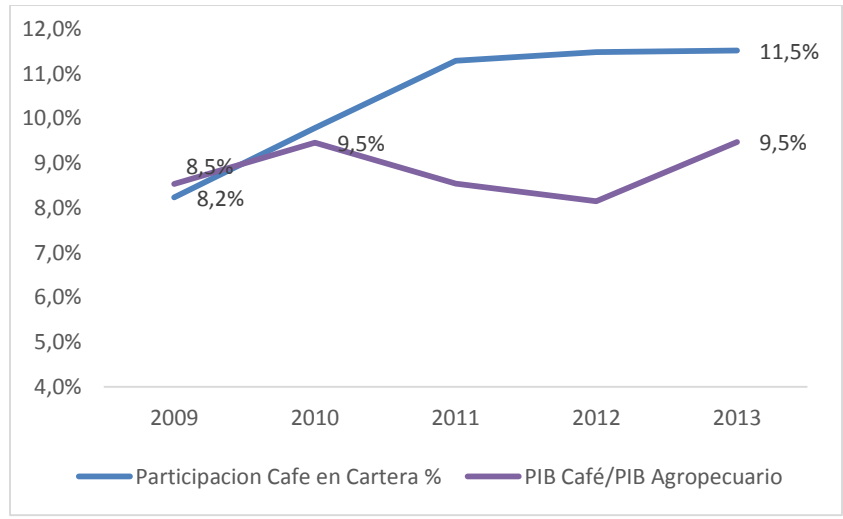
**Nuevos Adquirientes de Crédito Para Cafe**



En el periodo 2005-2013 se han beneficiado 268620 cafeteros

Otros indicadores agregados también reflejan que la disponibilidad de crédito al sector cafetero ha mejorado en los últimos años. En 2009 el valor de la producción cafetera correspondía a cerca del 8% del producto interno bruto agropecuario, proporción similar a la que tenía la cartera cafetera frente a la total de FINAGRO. Considerando las mayores colocaciones de crédito de los últimos años, la participación de la cartera cafetera ha aumentado a cerca de 11.5% (Grafica 4)

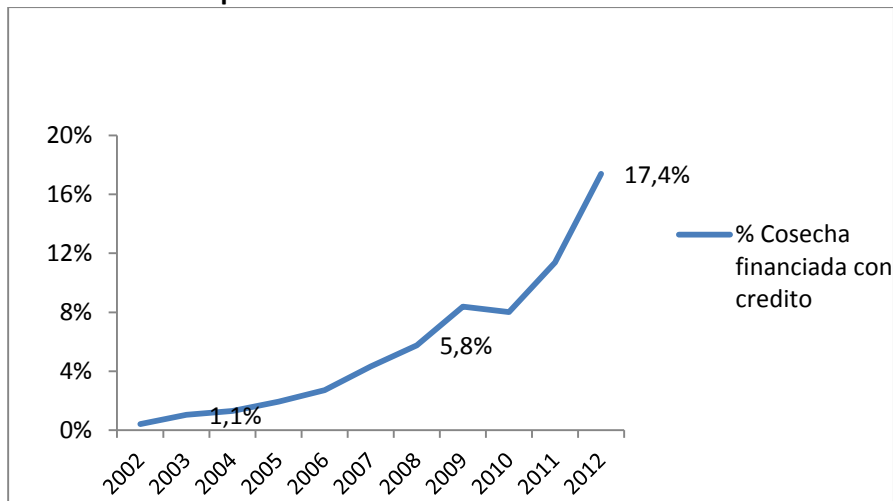
**Grafica 4. Cartera y PIB cafetero**



Fuente: Cálculos propios con base FINAGRO y DANE.

Si se toma como referencia el valor anual de la cosecha también se observan montos crecientes en las colocaciones de crédito, de tal manera que esta relación creció de menos del 1% en 2002-2003 a 17% en 2012<sup>50</sup> (Grafica 5).

**Grafica 5. Participación de colocaciones anuales de crédito sobre el valor de la cosecha**



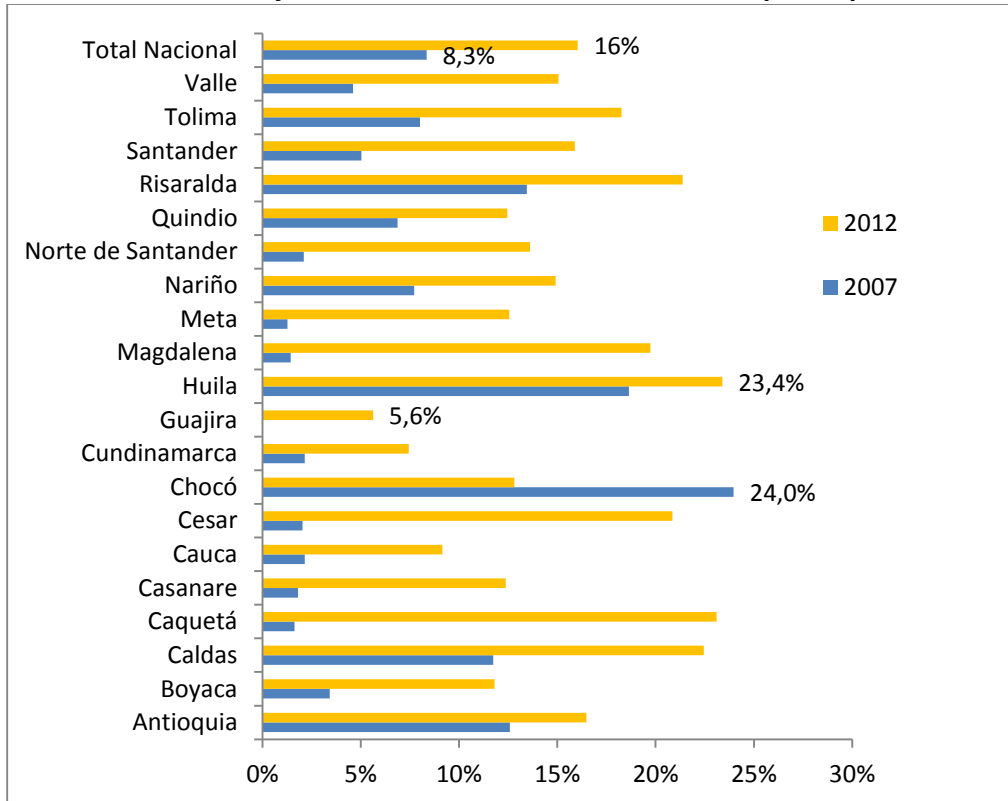
Fuente: Cálculos propios con base en FINAGRO y FNC

## 2. Productores de todas las regiones se han beneficiado del mayor acceso.

En todos los departamentos con producción cafetera, con excepción de Chocó, se observa un mayor acceso al crédito. Mientras que en el total nacional la participación de cafeteros con crédito aumentó de 8.3% a 16% entre 2007 y 2012, en algunos departamentos como Cauca, Cesar, Caquetá, Magdalena, Meta y Norte de Santander los crecimientos son significativamente mayores (Grafico 6). A corte de 2012 los departamentos en los cuales hay mayor proporción de cafeteros con acceso al crédito son Huila (23.4%), Caquetá (23.1%), Caldas (22.5%), Risaralda (21.4%) y Cesar (20.9%). En el otro extremo, los departamentos con menor proporción de cafeteros con acceso son Guajira (5.6%), Cundinamarca (7.4%) y Cauca (9.2%).

<sup>50</sup> La comparación de los montos se hace a manera de referencia y no implica que los recursos efectivamente tengan esa destinación. De hecho una parte significativa de los créditos se ha destinado a la financiación de inversiones como renovación de cafetales y no para financiar capital de trabajo relacionado con la siembra, recolección u otros elementos relacionados con la cosecha.

**Grafico 6. Porcentaje de cafeteros con acceso al crédito por departamento**



Fuente: FINAGRO.

Es útil observar la distribución regional del crédito frente a variables como el área sembrada o el número de productores. (Tabla 2)

**Tabla 2 Distribución Regional del Área Sembrada, Numero de Productores y Crédito<sup>51</sup>. Promedio de participación 2002-2012<sup>52</sup>**

Departamento	Participación % en Área Sembrada	Participación % en Número de Productores <sup>53</sup>	Participación % en Crédito
Antioquia	14.5	17.2	16.9
Boyacá	1.2	2.4	1.0
Caldas	9.7	7.5	6.7
Caquetá	0.2	0.4	0.2
Casanare	0.2	0.3	0.1
Cauca	8.1	16.4	5.5
Cesar	2.6	1.0	1.1
Chocó	0.0	0.1	0.1
Cundinamarca	5.6	7.3	1.8
Guajira	0.6	0.2	0.2
Huila	11.6	11.8	30.6
Magdalena	2.1	0.4	0.7
Meta	0.2	0.3	0.2
Nariño	3.3	6.0	8.0
N. Santander	3.6	3.3	1.3
Quindío	4.6	1.3	1.7
Risaralda	6.2	3.9	5.2
Santander	4.8	6.0	4.7
Tolima	11.9	10.1	10.4
Valle	9.0	4.1	3.9

Fuente: Cálculos propios con base en FINAGRO y FNC.

Los resultados se pueden clasificar en tres grupos. En el primero se encuentran los departamentos en donde las participaciones en el área sembrada, número de productores y crédito es bastante similar, es decir que muestran un equilibrio entre esas variables. En ese grupo se encuentran Antioquia, Caldas, Risaralda y Tolima.

El segundo grupo corresponde a departamentos en los cuales su participación en el crédito es sustancialmente mayor a la de las otras dos variables. Este es particularmente el caso del Huila, que representa el 11.6% del área sembrada del país y el 11.8% del total de los productores cafeteros, mientras que recibió el 30.6% del crédito en el periodo. No sobra anotar que esa sobre representación se

<sup>51</sup> Corresponde a las colocaciones anuales de crédito.

<sup>52</sup> Corresponde al promedio de la participación anual de la entidad territorial en el periodo.

<sup>53</sup> En el caso del número de productores corresponde al periodo 2007-2012.

ha venido corrigiendo, al menos parcialmente, considerando que en los primeros años de la serie (2002-2004) la participación se encontraba en niveles superiores al 40% mientras que en los últimos años (2010-2012) ha caído a niveles del 20%.

En el caso contrario se encuentran los departamentos del tercer grupo, es decir de aquellos en donde su participación en el crédito es sustancialmente menor. En este grupo se destaca Cauca, que representa el 8.1% del área sembrada, el 16.4% de los productores y que recibió solo el 5.5% del crédito en el periodo analizado. Si bien ha habido alguna corrección en los últimos años, la participación de Cauca en el crédito continúa estando por debajo de su importancia relativa, en particular en relación con el número de productores.

Si bien es esperable una relación entre la colocación de crédito y las variables mencionadas, es explicable que otros criterios también influyan sobre la dinámica regional del crédito. Entre ellos habría que mencionar que la demanda de crédito de los productores puede estar influenciada por razones culturales o de organización, factores que pueden diferir en forma importante entre regiones. También es importante mencionar que programas liderados por la FNC como el de Renovación (que se explicó en el capítulo 2) han generado una movilización de crédito significativa, mientras que las necesidades e intereses regionales en estas materias pueden diferir.

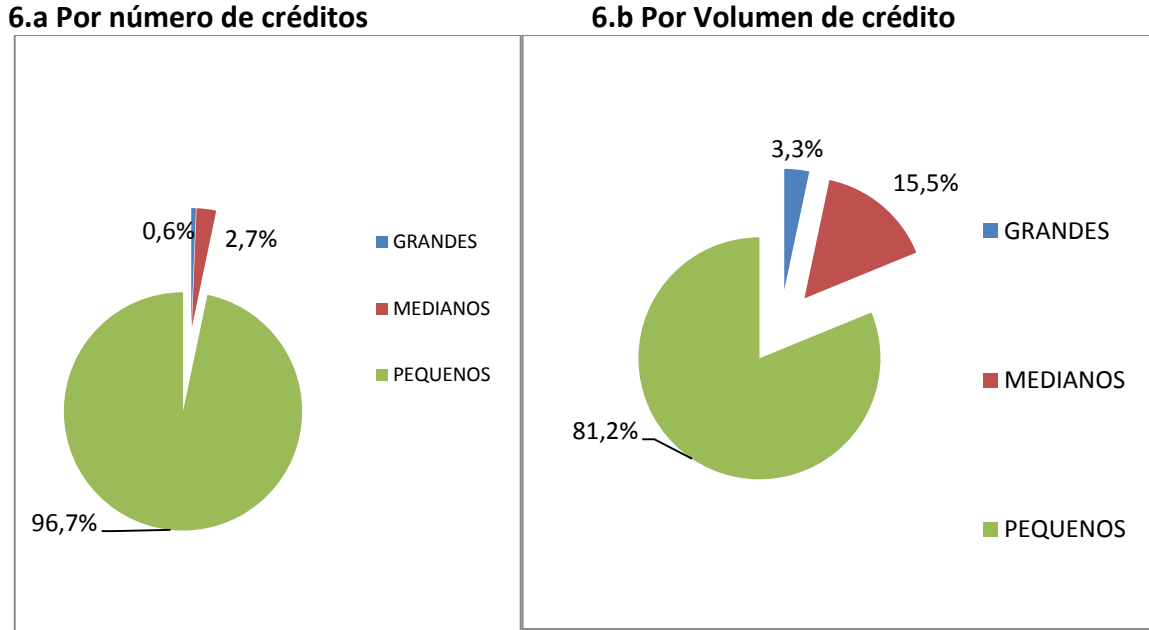
### 3. Los pequeños productores son los beneficiarios principales

El crédito se ha dirigido principalmente hacia los pequeños productores. En promedio (periodo 2002 a 2013) el 96.7% de los créditos se otorgó a pequeños productores, quienes recibieron el 81.2% del monto de los créditos (Grafica 7). Para la clasificación de tamaño el criterio principal que utiliza FINAGRO es el monto de los activos totales del productor y su cónyuge, el cual no puede ser superior a 145 salarios mínimos legales mensuales vigentes. De esta forma para 2013 el límite de valor de activos para ser considerado pequeño productor es \$85.477.500<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> La definición de “mediano productor” supone un límite de activos de 5.000 SMLMV, es decir \$2.947.500.000, monto a partir del cual se clasifican como “gran productor”.

**Grafica 7. Participación del crédito por tamaño de productor cafetero (Promedio 2002 a 2013).**

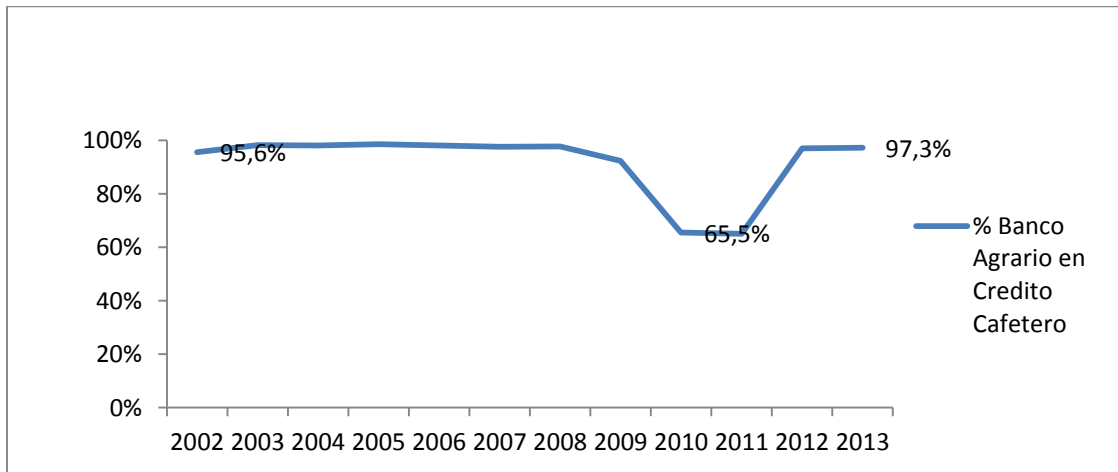


Fuente: FINAGRO

4. Banco Agrario es el único oferente de crédito para pequeños productores

En términos de los intermediarios financieros que ofrecen crédito al sector, se observa una fuerte supremacía del Banco Agrario de Colombia (BAC). En relación con el número de operaciones, el BAC ha venido representando cerca del 97% del total, siendo la excepción el periodo 2009-2011 cuando varios bancos privados participaron en el programa de renovación (Grafica 8).

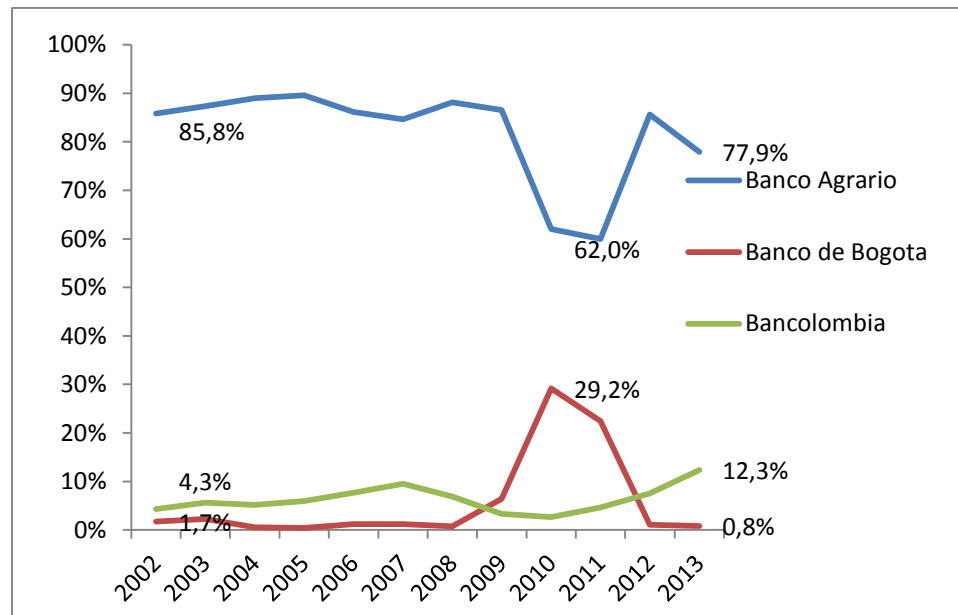
**Grafica 8. Participación % del Banco Agrario en el número de operaciones de crédito al sector cafetero.**



Fuente: FINAGRO

En términos de los montos colocados, la presencia del BAC sigue siendo considerablemente alta, en promedios cercanos al 80% anual, con la excepción anotada de 2009-2011 en donde el Banco de Bogotá participó activamente en el programa de renovación (Grafica 9). La otra entidad bancaria que registra participación es Bancolombia, la cual si bien ha crecido apenas alcanza el 12%. Entre el Banco de Bogotá, el BBVA y un par de bancos adicionales se distribuye el restante 5%-8%. Se destaca que DAVIVIENDA habiendo adquirido al Banco Cafetero en 2006, actualmente no tiene actividad crediticia para los productores cafeteros.

**Grafica 9. Participación % de los bancos en las colocaciones de crédito al Sector Cafetero**



Fuente: FINAGRO

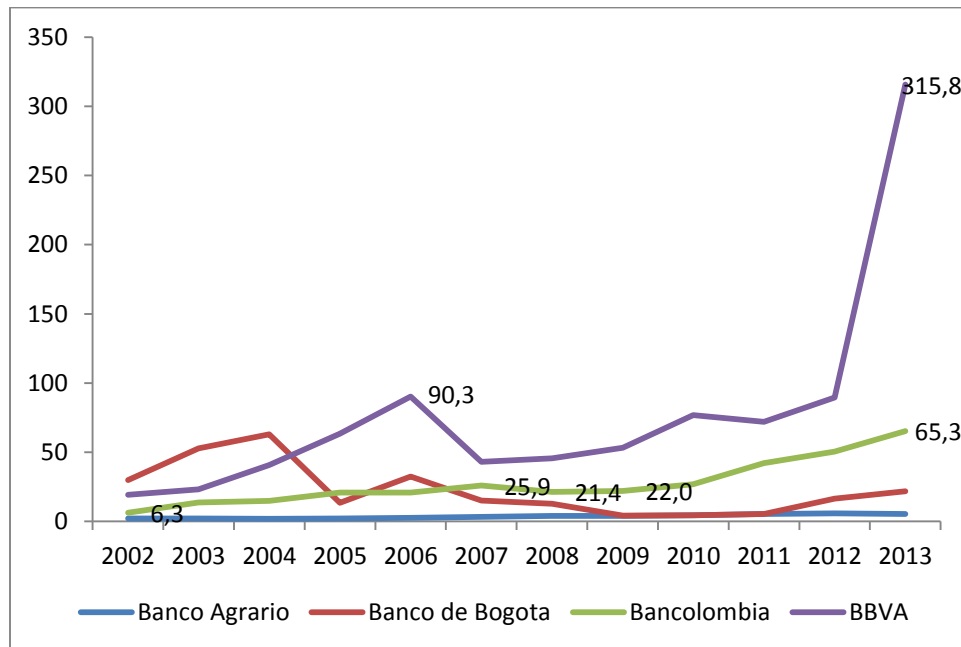
Un aspecto complementario del análisis es que el BAC se concentra en pequeños productores, por lo que el valor promedio de cada operación de crédito en 2013 apenas sobrepasa los \$5,3 millones (Grafica 10). Esto significa que el BAC presta masivamente a pequeños productores e incluso está operando en la parte baja de la definición que corresponde a modalidad de microcrédito<sup>55</sup>. Esto contrasta en

<sup>55</sup>De acuerdo con las normas legales (Leyes 590 de 2000, 905 de 2004) el microcrédito corresponde a operaciones de crédito por un valor máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV), es decir de \$14.737.500 en pesos de 2013. Como criterio complementario el saldo de endeudamiento del deudor de microcrédito no puede exceder 120 SMMLV. En el microcrédito la tasa de interés se pacta libremente entre la entidad y el cliente, dentro de los límites legales de “usura”. Con base en lo anterior se concluye que formalmente el BAC hace “crédito agropecuario”, porque redescuenta los recursos de FINAGRO y aplica a los pequeños productores los beneficios de



forma importante con el resto de establecimientos de crédito que prestan exclusivamente a medianos y grandes productores. De esta manera, el valor promedio de los créditos otorgados en 2013 por el Banco de Bogotá a productores cafeteros ascendió a \$21,9 millones, el de Bancolombia a \$65,3 millones, y en el BBVA a 316 millones.

**Grafica 10. Valor Promedio crédito a cafeteros diferentes bancos (\$millones)**



Fuente: FINAGRO.

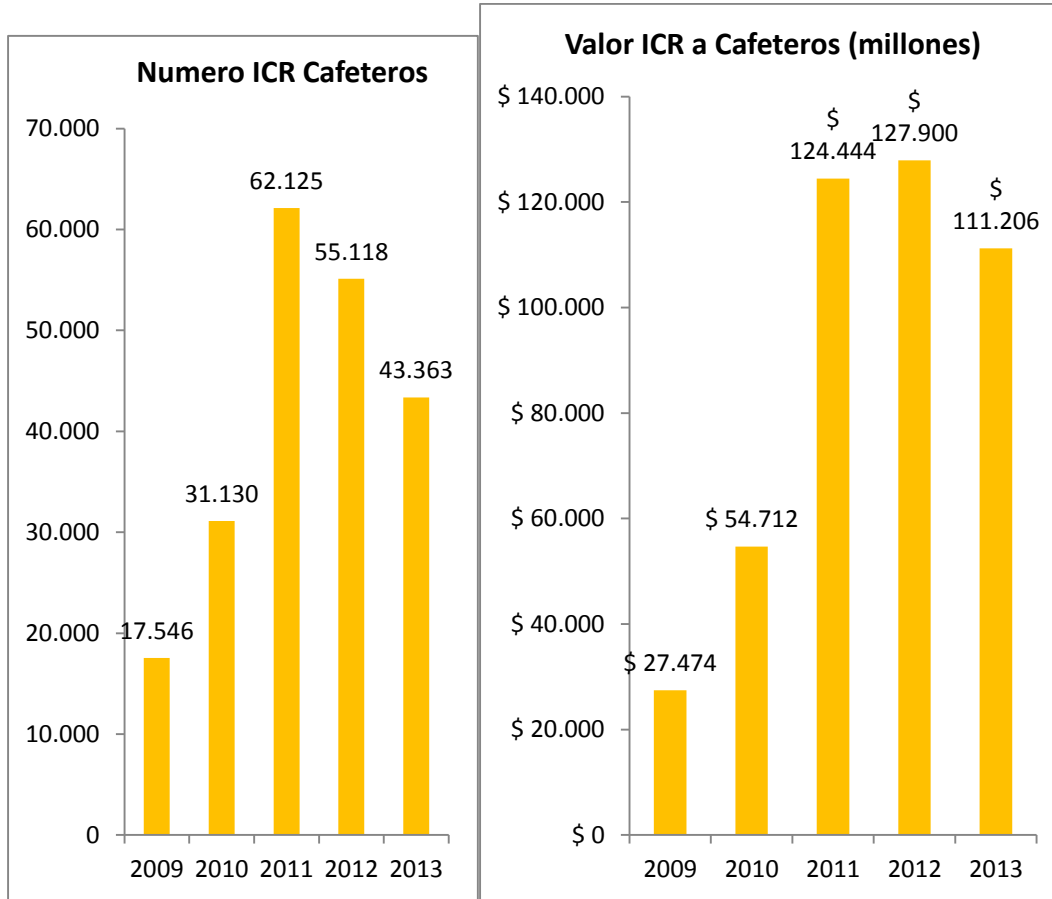
##### 5. Los productores cafeteros reciben subsidios fiscales crecientes

Los productores cafeteros se han venido beneficiando de otros apoyos estatales como el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), mediante el cual los agricultores reciben un subsidio equivalente al 40% del valor de los créditos del Sistema FINAGRO que se destinen a inversión. Se observa un aumento significativo en la utilización de ese incentivo, de tal forma que el número de los ICR entregados a los productores cafeteros se multiplicó por 3.1 veces entre 2009 y 2012 mientras que el valor lo hizo por 4.7 veces. (Grafica 11).

---

la tasa de interés subsidiada y predeterminada. Gracias a lo anterior el BAC puede prestar montos que incluso se encuentran en la parte baja de la definición mencionada de microcrédito.

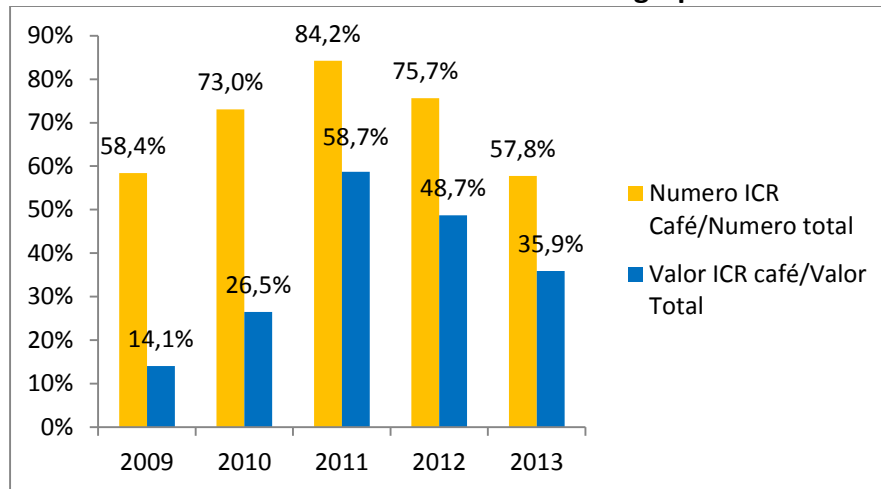
**Grafica 11. Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) a Productores Cafeteros**



Fuente: FINAGRO

Los ICR se vienen concentrando en forma significativa en el sector cafetero. El número de ICR entregados a los cafeteros aumentó del 58% en 2009 a 82% en 2013 frente al total del sector agropecuario, mientras que en términos de valor la participación de los cafeteros se incrementó de 14% al 36% en 2013. (Grafica 12)

**Grafica 12. ICR cafeteros frente a total sector agropecuario**



Fuente: FINAGRO

#### 6. Los beneficios de tasa de interés y el ICR son significativos

El ICR y el subsidio a la tasa de interés son significativos. Considérese el caso de tres hipotéticos productores A, B y C que toman cada uno un crédito de \$5 millones<sup>57</sup> (Tabla 3). El productor A que se financia en condiciones de mercado podría obtener en la modalidad de microcrédito una tasa de interés del 35%<sup>58</sup>. El productor B, que logra acceder a recursos de FINAGRO, recibe como beneficio la tasa de interés subsidiada (estimada en 11%<sup>59</sup>) que supone un subsidio monetario de \$1.2 millones en un año. Si además del subsidio de tasa de interés, el productor (C) puede contar con un ICR (que corresponde al 40% del valor del crédito y en este caso equivale a \$2 millones), el beneficio total asciende a \$3.2 millones. Como proporción del valor del crédito los productores B y C reciben beneficios del 24% y 64% los cuales son considerables teniendo en cuenta una inflación anual en el rango de 2-4%.

<sup>57</sup> Como se anotó, este es el monto promedio de un crédito del Banco Agrario de Colombia que realiza cerca del 97% de las operaciones de crédito cafetero.

<sup>58</sup> Corresponde a la tasa promedio ponderada de todos los establecimientos de crédito en la semana del 28 de octubre al 1 de noviembre de 2013.

<sup>59</sup> De acuerdo con las condiciones establecidas por FINAGRO la tasa máxima para un pequeño productor es de DTF+7. En la semana del 4 al 10 de noviembre de 2013 la DTF EA era de 4,06%, por lo que para el ejemplo se toma entonces una tasa de 11%.

**Tabla 3 Cuantificación de beneficios a productores por acceso a FINAGRO y subsidios**

Condiciones del Crédito	Productor A Sin Acceso a FINAGRO	Productor B En condiciones FINAGRO sin ICR	Productor C En Condiciones FINAGRO con ICR
<b>Monto</b>	\$5,000,000	\$5,000,000	\$5,000,000
<b>Tasa interés anual</b>	35%	11%	11%
<b>ICR</b>	0%	0%	40%
<b>Beneficio anual x tasa</b>	0	\$1,200,000	1,200,000
<b>Beneficio anual x ICR</b>	0	0	2,000,000
<b>Beneficio Anual Total</b>	0	\$1,200,000	3,200,000
<b>% Beneficio/Crédito</b>	0%	24%	64%

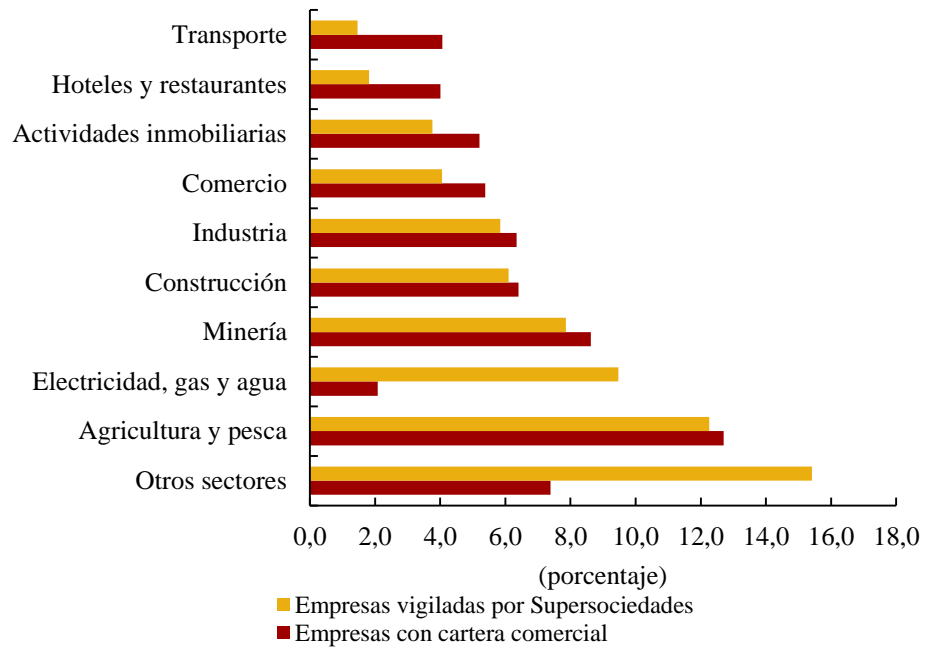
Fuente: Cálculos propios.

#### 4.2 Calidad del Riesgo Cafetero

Resulta importante evaluar el efecto de la mayor dinámica del crédito sobre la exposición al riesgo de crédito por parte de los intermediarios financieros. El análisis que se presenta a continuación utiliza tres indicadores i) Calidad (IC), medido como la relación entre cartera riesgosa y bruta; ii) el de Mora (IM), que se define como la relación entre las carteras vencida y bruta; y iii) la probabilidad de incumplimiento, medida como el número de créditos vencidos sobre el número de créditos total. La información se basa en el Formato 341 de reporte trimestral de las entidades a la Superintendencia Financiera de Colombia. Los datos de 2013 tienen corte a junio.

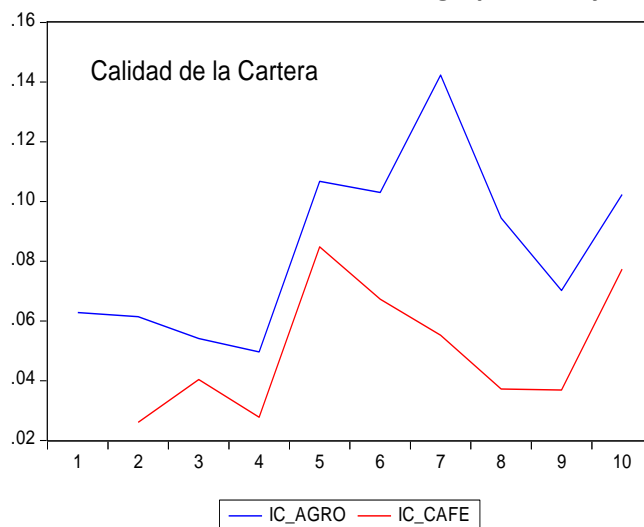
El sector agropecuario se caracteriza por tener un riesgo más alto que el del resto de los sectores de la economía, lo cual se debe a que los problemas de información en los contratos de crédito son mayores y porque la actividad agrícola incorpora riesgos de difícil administración. De esta forma, el índice de calidad de cartera IC del sector agrícola es el más alto en la cartera del sistema financiero colombiano. (Grafica 13).

**Grafica 13. Índice de Calidad de Cartera de Diferentes Sectores**



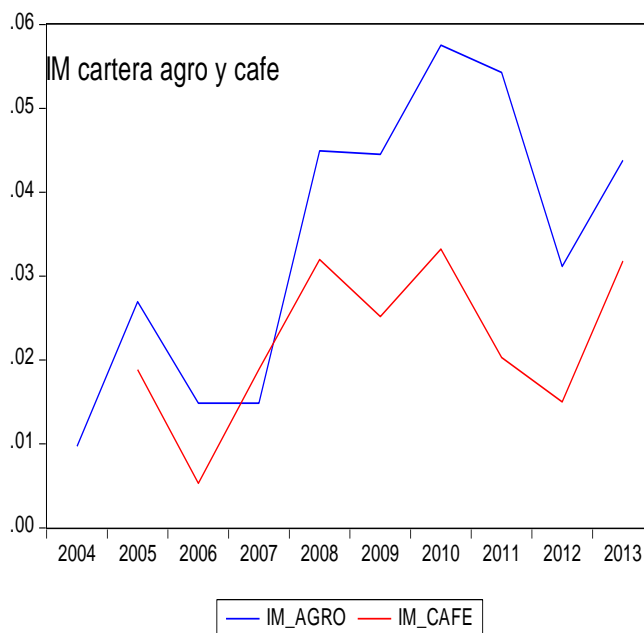
Cuando se observa la cartera de café se encuentra que en términos generales tiene un mejor perfil en riesgo de crédito que el total de la cartera agropecuaria. En el periodo 2005-2013 se observa que en promedio el IC de la cartera es de 5%, mientras que para la cartera del sector agropecuario el índice es de 8,4% (Grafica 14). Si bien la expansión del crédito cafetero durante los últimos años ha empeorado la calidad de la cartera el efecto no es pronunciado. En el periodo 2005-2008 el IC promedio de la cartera cafetera era de 4.4%, mientras que para el periodo 2009-2013 el indicador aumentó al 5.5%. A 2013 el nivel ya supera el 7%, aun cuando también ha habido un deterioro en toda la cartera agropecuaria.

**Grafica 14. Indicador de Calidad de Cartera Sector Agropecuario y Cafetero**



En relación con el indicador de morosidad (IM) este se ha venido aumentando desde el 2012 tanto en la cartera agropecuaria como en la de café, y el deterioro ha sido más pronunciado en el caso del café. (Grafica 15)

**Grafica 15. Indicador de Morosidad Sector Agropecuario y Sector Cafetero.**



Cuando se analiza la probabilidad de “default”<sup>60</sup> de los créditos se observa un menor perfil de riesgo para los créditos cafeteros frente al total del sector agrícola. Mientras para el primero ésta supera el 5%, para el sector cafetero se

<sup>60</sup> La probabilidad de “default” se mide como el número de créditos vencidos sobre el número de créditos totales.

encuentra por debajo del 3%. Vale la pena resaltar que para el período de estudio, la probabilidad de “default” en promedio es de 1.6%, mientras que para el sector agrícola es de 3.8%.

Uno de los factores que incide en el mejor perfil de riesgo de los créditos al sector cafetero es que los caficultores cuentan con el apoyo de la FNC, que como se anotó, no solamente brinda asistencia técnica, sino que también ayuda a los productores con los trámites ante los intermediarios financieros para la gestión de los proyectos. Esto se traduce en una mejor información que facilita administrar el riesgo en forma más eficiente.

#### 4.3 Cooperativas Cafeteras y Crédito

Las cooperativas cafeteras tienen una historia importante y una relación con el gremio que data de varias décadas atrás. En el XII Congreso Cafetero de 1942 se recomendó a los comités cafeteros crear y fomentar este tipo de organizaciones y se autorizó a la FNC a celebrar operaciones de crédito con el propósito de financiar a las cooperativas<sup>61</sup>.

Las Cooperativas Cafeteras son un actor importante a nivel sectorial y sus funciones principales son la comercialización del grano y la venta de fertilizantes. Su importancia relativa ha decaído, considerando que en 1977 había 50 cooperativas con el apoyo de la FNC que tenían 110.735 socios<sup>62</sup>, frente a las 36 actuales que cuentan con el patrocinio de la FNC con base en lo establecido en la Resolución 10 de 1995<sup>63</sup> y que tienen 78.350 miembros.

Las 45 Cooperativas de las que se cuenta con información<sup>64</sup>, legalmente<sup>65</sup> se consideran como “especializadas”, “multiactivas”, o “integrales”, es decir que se han organizado para adelantar una o varias actividades relacionadas con la actividad cafetera.

En el régimen cooperativo para ofrecer servicios financieros se requiere de autorización legal. De acuerdo con la Ley 454 de 1998 la actividad financiera del cooperativismo se debe ejercer por parte de entes especializados, que pueden ser i) instituciones financieras de naturaleza cooperativa, ii) cooperativas financieras,

---

<sup>61</sup> Fedesarrollo (op. cit, página 454).

<sup>62</sup> Fedesarrollo (op cit, paginas 454-455)

<sup>63</sup> Que es la norma que rige las relaciones entre ellas y la FNC.

<sup>64</sup> Porque reportan a la Superintendencia de Economía Solidaria.

<sup>65</sup> Ley 78 de 1988.

o iii) cooperativas de ahorro y crédito, y para su funcionamiento requieren previa autorización del organismo encargado de su control<sup>66</sup>.

Las cooperativas multiactivas o integrales solo pueden adelantar actividades financieras<sup>67</sup> con sus asociados a través de secciones especializadas (de ahorro y crédito) previa autorización de la Superintendencia de Economía Solidaria.

Las Cooperativas Cafeteras no cuentan con secciones de ahorro y crédito, y por lo tanto no cuentan con autorización para captar recursos de ahorro de sus afiliados<sup>68</sup>. Ellas, no obstante, ofrecen servicios de crédito con base en los aportes de sus afiliados y por la venta a plazo de productos, principalmente fertilizantes.

A junio 30 de 2013 las Cooperativas Cafeteras que cuentan con el patrocinio de la FNC tenían una cartera de créditos de \$57 mil millones, agrupando a 78.350 miembros<sup>69</sup>. Ese monto de cartera es relativamente pequeño y equivale a cerca del 4% de la cartera que FINAGRO tiene en el sector. Las Cooperativas más activas en materia de crédito son Andes y Salgar (Antioquia), y Central del Huila y del Huila. (Grafica 16).

El principal destino del crédito es capital de trabajo y usualmente para la adquisición de fertilizantes e insumos requeridos para la producción. La Cooperativa de Andes (Antioquia), que es la más activa en esta materia, presta hasta dos veces el valor de los aportes sociales de cada afiliado a 12 meses de plazo y una tasa de interés de 9% anual vencido<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> Artículo 39, Ley 454 de 1998.

<sup>67</sup> Como actividad financiera en el sector se entiende: “la captación de depósitos a la vista o a término de los asociados o de terceros para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados o de terceros. Solamente las cooperativas financieras podrán prestar sus servicios a terceros no asociados” (Ley 454 de 1998, Artículo 39).

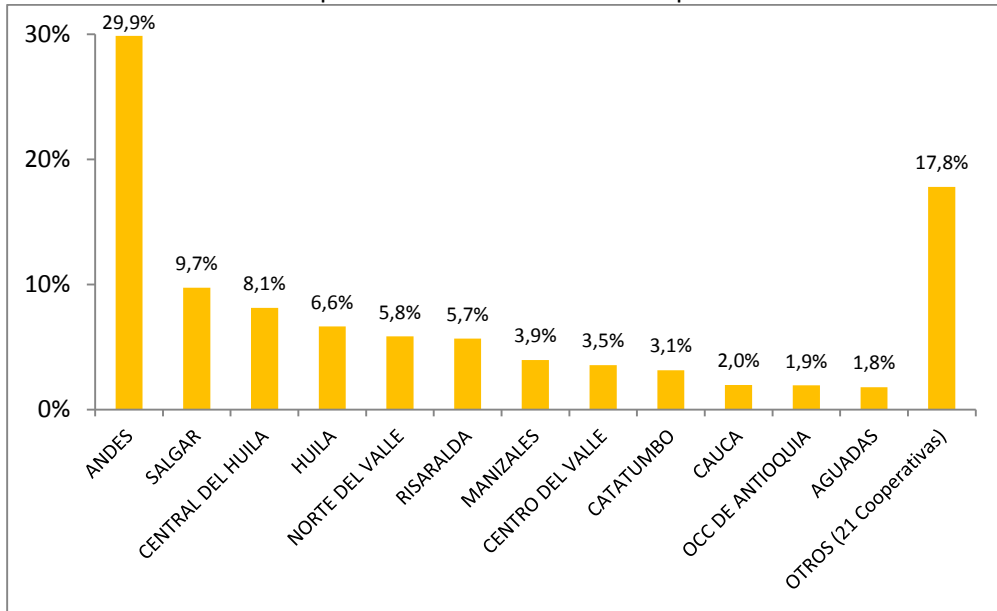
<sup>68</sup> Actualmente se encuentra en trámite la autorización a la Cooperativa de Caficultores de Andes, Antioquia.

<sup>69</sup> Se refiere a las Cooperativas que son patrocinadas por la FNC. (Datos suministrados por la Dirección de Cooperativas) Las otras cooperativas tienen una actividad muy marginal.

<sup>70</sup> Ver Acuerdo 254, Enero de 2012, Reglamento de Crédito Cooperativa de Caficultores de Andes Ltda.



Grafica 16. Participación % en el Crédito de Cooperativas Cafeteras

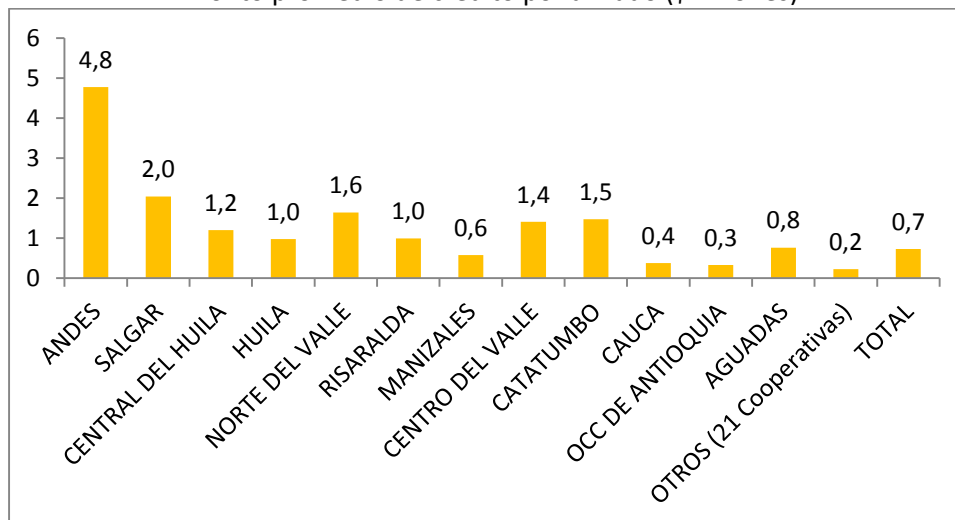


Fuente: FNC

El valor promedio de préstamo por afiliado en las Cooperativas es relativamente bajo. Con excepción de la Cooperativa de Andes que presta en promedio montos similares a los del Banco Agrario, las demás cooperativas otorgan créditos que en promedio por afiliado oscilan entre \$2 millones y \$200 mil pesos (Grafica 17). La capacidad que tienen las Cooperativas para prestar montos sustancialmente menores seguramente proviene del hecho que las asimetrías de información son menos profundas y por ende los costos de transacción relacionados con la “vinculación”, monitoreo y cobro de los préstamos son menores a los de un intermediario financiero tradicional.

En la medida en que las Cooperativas mantienen una relación cercana con sus afiliados, les prestan diversos servicios y cuentan con una ascendencia regional importante, ellas podrían jugar un rol mucho más activo en el ofrecimiento y canalización de financiación para los pequeños productores.

Grafica 17. Crédito Cooperativas Cafeteras  
Monto promedio de crédito por afiliado (\$millones)



Fuente: FNC

#### 4.4 Instituciones Microfinancieras (IM)

Las llamadas Instituciones Microfinancieras (IM) corresponden al grupo de entidades especializadas en otorgar servicios financieros a empresas y personas naturales que realizan actividades a escala pequeña, muchas de ellas informales. El producto de mayor penetración ha sido el crédito, y varias IM vienen prestando servicios crecientes de microcrédito agropecuario y rural.

Entre las IM más reconocidas se encuentran Bancamia (Banco), Colmultrasan (Cooperativa de Ahorro y Crédito) y organizaciones no gubernamentales como la Corporación Nariño Empresa y Futuro (Contactar) y la Fundación Mundo Mujer Popayán, las cuales si bien ofrecen servicios en zonas urbanas, han adoptado como decisión estratégica involucrarse de manera creciente prestando servicios a los agricultores y en zonas rurales.

Estas entidades no utilizan recursos de redescuento de FINAGRO y se fondean principalmente a través de sus propios recursos (captaciones de ahorro, emisiones de bonos, capital propio) y en ocasiones utilizan recursos de apoyo como los del Ministerio de Agricultura (Programas PADEMER y Oportunidades Rurales). Estos recursos de programas públicos han apoyado el desarrollo del microcrédito rural y se canalizan a través de cooperativas y Organizaciones No

Gubernamentales (ONGs). Se estima que en un periodo de 8 años han otorgado 51.000 créditos por un monto de \$83.000 millones<sup>71</sup>.

El modelo de microcrédito supone un proceso personalizado de conocimiento del cliente, de tal manera que desde la originación hay un contacto entre el funcionario de la IM y el cliente (pequeño productor, en este caso).

De acuerdo con Marulanda Consultores (2013) las cuatro IM mencionadas pueden tener en conjunto 161 mil clientes agropecuarios y rurales, número que deja entrever la potencialidad de alcance que tiene este tipo de instituciones.

---

<sup>71</sup> De acuerdo con Marulanda Consultores (2013).

## 5. Implicaciones y recomendaciones de Política Pública

Del análisis efectuado se concluye que el crédito cafetero en Colombia refleja la misma problemática que se observa en los países en desarrollo. Recapitulando, los siguientes son los hechos básicos referidos en el diagnóstico:

En relación con la demanda de crédito:

- i) La actividad cafetera demanda crédito en forma importante, tanto para capital de trabajo como para inversión (renovación).
- ii) Aun cuando hay avances en los últimos años, al crédito accede una proporción relativamente baja de caficultores (Anualmente entre el 8% y el 16%<sup>72</sup>).
- iii) Las colocaciones de crédito a los pequeños productores atienden menos del 30% de la demanda potencial de crédito<sup>73</sup>.
- iv) Los productores que son atendidos reciben unos beneficios sustanciales. El beneficio por tasa de interés equivale al 24% del saldo del crédito, el cual puede aumentar a 64% para los que reciben el ICR<sup>74</sup>.

En relación con la oferta:

- i) El Banco Agrario es el único banco que presta a los pequeños productores.
- ii) Tres bancos privados participan en el crédito cafetero, pero prestan exclusivamente a medianos y grandes productores.
- iii) Las Cooperativas de Caficultores juegan un papel marginal: prestan básicamente para compra de fertilizantes y su capacidad de intermediación es limitada porque no tienen secciones de ahorro y crédito.
- iv) Algunas Instituciones Microfinancieras son activas en el mercado. Aun cuando su alcance hoy es marginal su potencial de crecimiento es importante.

Otros elementos:

- i) El esquema de crédito agropecuario es dual. De una parte hay un mercado fuertemente intervenido (Sistema FINAGRO), del cual se benefician en forma importante los productores que acceden (pocos) porque reciben prestamos con tasas

---

<sup>72</sup> Se refiere al número de operaciones de crédito que se realizaron sobre el total de productores, periodo 2007-2013.

<sup>73</sup> Datos de 2013 considerando los siguientes elementos: demanda potencial de todos los pequeños cafeteros (cerca de 540 mil) exclusivamente para actividades de sostenimiento anual (\$1.5 millones/hectárea) y renovación promedio anual por siembra y zoca (\$750 mil).

<sup>74</sup> Este beneficio corresponde al primer año, cuando se recibe el ICR del 40% sobre el valor del crédito. En los años subsiguientes el beneficio corresponde al diferencial entre las tasas FINAGRO frente a las de mercado.

de interés subsidiadas y otros beneficios como el ICR. De otra parte hay un mercado libre en donde las IM prestan a tasas de mercado (no subsidiadas) para capital de trabajo pero su participación relativamente marginal.

- ii) La FNC es el catalizador de la movilización de crédito al sector y es el intermediador por excelencia. De una parte, la FNC estimula a los productores a participar en sus programas (renovación, diversificación, etc) y los apoya con el Servicio de Extensión para obtener financiación. De otra parte, utilizando recursos del Fondo, esquemas de garantías y otros instrumentos, la FNC tiene capacidad para estimular la presencia de entidades financieras y coordinar el involucramiento de entidades nacionales.
- iii) Los indicadores de calidad, morosidad y “probabilidad de default” del sector cafetero son mejores que los del conjunto del sector agropecuario lo cual en buena parte se explica por el apoyo de la FNC comentado en el punto anterior.

La institucionalidad del sector cafetero, entonces, apoya a los productores a utilizar los recursos del crédito que ofrece el Sistema FINAGRO, pero esos recursos son insuficientes para atender sus necesidades de financiamiento. Hay un evidente problema de oferta porque los bancos privados no participan, y las entidades privadas que conocen y pueden gestionar el riesgo (cooperativas e IM) tienen capacidades limitadas. Con ese contexto a continuación se exploran algunas opciones para mejorar la oferta de financiación para el sector con énfasis en los pequeños productores.

Antes de discutir esas opciones conviene recordar que la actividad de intermediación consiste en maximizar los retornos de un portafolio de préstamos, en donde el ingreso corresponde a la tasa de interés que se puede exigir y los gastos se originan en tres fuentes: i) costo de los recursos (fondeo de capital y de la captación); ii) riesgo de la operación (probabilidad de impago); y iii) costo de administración (personal, tecnología, etc) para gestionar los préstamos<sup>75</sup>.

Los aspectos básicos del análisis son, entonces, las tasas de interés y los costos de la actividad de intermediación, y por ello conviene discutir la forma en que es posible superar las restricciones observadas.

---

<sup>75</sup> Los modelos que incorporan los costos de transacción tanto de riesgo como operativos se basan en Benston y Smith (1976).

i) Tasa de Interés.

La tasa de interés máxima de colocación del Sistema FINGAGRO para pequeños productores, equivalente a una tasa efectiva anual del 11%, es una limitante para una mayor oferta. Ese ingreso es insuficiente para cubrir los costos, tal como se explica más adelante. Una forma directa para evidenciarlo es que las IM que participan en el mercado libre cobran actualmente tasas que están en niveles del 35%-40% para recuperar sus costos (recordando que esas IM son fundamentalmente fundaciones y organizaciones sin ánimo de lucro).

Flexibilizar esa tasa de interés en forma gradual es, entonces, una opción de política pública para ampliar la oferta de crédito agropecuario por parte de la banca privada. Esta sería válida cuando se presenta la llamada “ley de hierro de las restricciones de tasa de interés” según la cual en presencia de límites a la tasa las entidades financieras terminan favoreciendo a los productores no racionados (medianos y grandes) con mayores préstamos en detrimento de seguir racionando a los pequeños (González-Vega, 1981).

Debe recordarse, no obstante, lo mencionado en el capítulo segundo, en el sentido que si bien las mayores tasas de interés significan mayores ingresos para las entidades bancarias, el riesgo que ellas perciben podría ser todavía demasiado alto de tal forma que la oferta de crédito seguiría racionada, al menos parcialmente. Diversos análisis confirman que la libertad en la tasa de interés puede ser impotente como política para dinamizar el crédito a pequeños productores debido a las imperfecciones en la información (Carter, 1988).

De esta forma la opción de flexibilizar la tasa de interés debe complementarse con otras alternativas a fin de lograr efectos más profundos.

ii) Costos operativos y subsidios

De acuerdo con un estudio de Marulanda Consultores (2013) que utiliza información de nueve entidades<sup>76</sup>, el costo fijo promedio de originar una operación de crédito (vinculación, evaluación, aprobación, formalización, desembolso, seguimiento y recuperación) es de \$162 mil para una IM y de \$249.601 para un banco. Dicho costo implica que para un banco no es posible ofrecer operaciones de crédito inferiores a \$8.5 millones porque no serían rentables. En el caso de las IM, considerando su

---

<sup>76</sup> Cinco bancos y cuatro IM (Instituciones Microfinancieras).

estructura de costos más liviana, el monto del crédito promedio podría bajar a \$2 millones.

Esta evidencia es consistente con estudios en otros países que muestran que el costo del microcrédito rural es superior al del microcrédito urbano, y que las entidades especializadas están en mejor capacidad de hacerlo<sup>77</sup>.

A fin de ampliar la oferta y bajar la oferta de crédito a productores de tamaño más pequeños el estudio de Marulanda Consultores propone crear un esquema de subsidios estatales a las entidades financieras por cada nueva operación de crédito, y cita como ejemplo los resultados positivos que logró Chile con el Bono de Articulación Financiera<sup>78</sup>. En este caso los recursos se asignaron a través de un esquema de subastas, siendo las entidades financieras ganadoras aquellas que demanden menores subsidios por préstamo otorgado.

Este tipo de esquemas podría ayudar a que las entidades interesadas en tomar el riesgo sectorial reduzcan el tamaño promedio de los préstamos. Implementar un programa piloto podría ser una buena forma para establecer el impacto de este tipo de iniciativas sobre la oferta de crédito.

iii) Riesgo crediticio y ampliación de la oferta

Aun cuando los dos instrumentos mencionados pueden contribuir a ampliar la oferta, si las asimetrías de información en el mercado son muy profundas y los costos de transacción altos, cabría esperar que el crédito siga racionado.

En ese contexto conviene recordar que las Cooperativas Cafeteras y las Instituciones Microfinancieras son las entidades que mejor conocen el riesgo sectorial y por ende se encuentran en mayor disposición para tomar ese riesgo. Conviene entonces discutir en qué condiciones podrían jugar un rol más activo.

Como se mencionó en capítulo anterior, las Cooperativas cafeteras agrupan a 78.350 productores y ofrecen servicios de préstamos de corto plazo, principalmente para compra de fertilizantes. Su capacidad de acción sin embargo es limitada porque se trata de entidades cooperativas de carácter “especializado” “multiactivo” o “integrales” que no cuentan con secciones de ahorro y crédito y por ende no tienen

---

<sup>77</sup> Buchenau (2013).

<sup>78</sup> Los resultados del Programa fueron el aumento en el número de entidades financieras participantes (de 5 en 2000 a 20 en 2004), la reducción en el subsidio requerido de US\$300 a US\$100, y la originación de 142.000 operaciones en el periodo 2001 a 2011.

acceso a los recursos de redescuento que FINAGRO tiene dispuesto para el sector cooperativo.

Para poder jugar un rol más activo las Cooperativas se deben robustecer y superar ciertas restricciones. De una parte, la autorización para contar con una sección de ahorro y crédito no es un trámite meramente formal. Además de los requisitos de capital exigidos<sup>79</sup>, para otorgar la autorización previa requerida la Superintendencia de Economía Solidaria exige, entre otros, presentar un estudio de factibilidad que demuestre la viabilidad de la operación, y, en particular, demostrar la existencia de procedimientos y herramientas para manejar los riesgos de crédito, de tasas de interés, operativo y el régimen de prevención y control contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

De otra parte, el Decreto 3610 de 2009 establece para las Cooperativas dos limitaciones importantes de acceso a los recursos de descuento de FINAGRO. La primera es que FINAGRO solo puede realizar operaciones con Cooperativas hasta por el 10% de su patrimonio técnico, el cual podría ser ampliable hasta el 20%. La segunda es que cada cooperativa con sección de ahorro y crédito, individualmente considerada, solo puede realizar operaciones de redescuento con FINAGRO hasta por 10% de su patrimonio técnico. Mientras que con el primer criterio el conjunto de las cooperativas de ahorro y crédito para todos los sectores podrían redescantar operaciones hasta \$142 mil millones<sup>80</sup>, con la segunda condición las cooperativas cafeteras en conjunto no podrían redescantar operaciones en un monto superior a \$35 mil millones<sup>81</sup>, es decir que como máximo podrían aumentar en cerca del 50% su nivel de cartera actual.

El aspecto a resaltar es que más allá de la posibilidad de utilizar recursos de FINAGRO, es necesario y conveniente robustecer la capacidad administrativa y financiera de las Cooperativas Cafeteras para que puedan participar en forma más activa en la actividad crediticia. Las Cooperativas conocen en forma directa el riesgo de sus afiliados actuales y de los potenciales, de tal manera que podrían ser una institución particularmente útil para dinamizar y democratizar el crédito cafetero. Se reconoce que se trata de un esfuerzo de mediano plazo para el cual es indispensable que la FNC

---

<sup>79</sup> Actualmente corresponde a \$500 millones en pesos constantes de 1999. Circular Básica Jurídica, Superintendencia de Economía Solidaria.

<sup>80</sup> Asumiendo una ampliación hasta el nivel de 20% y considerando que el patrimonio técnico de FINAGRO a octubre de 2013 asciende a \$709.060.333.620.

<sup>81</sup> Considerando que las Cooperativas Cafeteras tienen un patrimonio contable de \$354.100 millones a mayo de 2013. No se cuenta con una depuración de lo que sería su patrimonio técnico.



apoye las Cooperativas para que ellas constituyan y consoliden secciones de ahorro y crédito con base en los mejores estándares.

Como se mencionó hay un puñado de Instituciones Microfinancieras (IM) que vienen participando en el mercado de crédito cafetero y que prestan en condiciones de mercado. Sin embargo, hay varias limitantes para una mayor acción. De una parte, si bien FINAGRO abrió el año anterior una Línea de Microcrédito cuya tasa de redescuento es DTF+2.5% y el límite de tasa de colocación es la máxima legal para esa modalidad<sup>82</sup>, esa línea no ha sido utilizada porque el costo del fondeo para las IM es mayor que otras opciones que hay en el mercado. De otra parte algunas de esas entidades son ONGs que no tienen capacidad legal de acceso a recursos de FINAGRO, aun cuando podrían establecerse mecanismos de fiducia para permitirlo<sup>83</sup>.

Al igual que lo comentado en el caso de las Cooperativas, es importante que la política pública aproveche en mejor forma a las IM que ya están involucradas en el crédito cafetero. Considerando la dificultad de contar con entidades interesadas en el riesgo sectorial, parece razonable que la política pública las apoye a través de diversos mecanismos.

Se concluye de esta sección varias recomendaciones de política:

- 1) Flexibilizar en forma gradual el tope restrictivo de las tasas de interés;
- 2) Establecer un esquema de subsidios a la oferta de créditos como los que ha implementado Banca de las Oportunidades para el microcrédito urbano;
- 3) Apoyar a las Cooperativas Cafeteras para que creen secciones de ahorro y crédito y puedan intermediar recursos de FINAGRO;
- 4) Hacer más atractivas las condiciones de las líneas de crédito de FINAGRO para IM.

En el análisis se ha mencionado que las opciones 1 y 2 pueden ser útiles, pero que conviene hacer programas “piloto” para monitorear los resultados y ajustar los instrumentos en la búsqueda del mayor acceso. Sin embargo, se ha enfatizado que las fuertes asimetrías de información indican que los mayores resultados podrían obtenerse apoyando a las entidades que tienen mayor apetito por el riesgo sectorial, es decir a las cooperativas de caficultores y a las IM.

---

<sup>82</sup> 51.18% efectivo anual para el periodo entre el 1 de octubre de 2013 y el 30 de septiembre de 2014.

<sup>83</sup> Como lo sugiere Marulanda Consultores (2013).

## 6. Conclusiones

Una buena disponibilidad de crédito es indispensable para financiar la actividad cafetera ya que esta requiere en forma permanente recursos para capital de trabajo y adelantar inversiones.

Históricamente el crédito al sector cafetero se ha provisto con una profunda intervención por parte del Estado y de la institucionalidad del sector. Los productores que logran acceder a la financiación se benefician en forma significativa debido a la existencia de subsidios a las tasas de interés y de naturaleza fiscal. En las continuas coyunturas de bajos precios internacionales, además, ha habido una política permanente de refinanciación, “alivios” y condonaciones de los préstamos otorgados. De esta forma, el crédito a los pequeños productores en buena medida es una política de carácter social que pretende apoyar la subsistencia de una población pobre.

El crédito es uno de los instrumentos de política más utilizado en coyunturas de bonanza y crisis porque se puede asignar y renegociar en forma rápida y flexible. Sin embargo, en el largo plazo manejar el crédito de esta manera genera un costo enorme porque un mercado fuertemente intervenido en tasas, plazos y sujeto a continuas refinanciaciones hace inviable que las entidades privadas operen en forma rentable. Esto, aunado a las fuertes asimetrías de información existentes entre la banca privada y los pequeños productores, explica por qué estas entidades financieras no ofrecen crédito a los pequeños agricultores cafeteros.

Si bien flexibilizar las tasas de interés o subsidiar los costos de operación de los bancos que otorguen crédito agropecuario podría generar una mayor oferta, este tipo de instrumentos tiene un alcance limitado porque no compensa el bajo apetito que tienen esas entidades debido al riesgo sectorial y a las profundas asimetrías de información. En otras palabras parte del mercado seguiría siendo “racionado” aun con tasas de interés libres.

En este documento se señala que la política pública y la institucionalidad pueden generar una mayor oferta de crédito si aprovechan en mayor medida a las Cooperativas Cafeteras y a las Instituciones Microfinancieras (IM). La fortaleza de estas entidades reside en conocer en detalle el riesgo sectorial, que como se mencionó a lo largo del trabajo, es la limitante principal para una mayor oferta. De una parte las Cooperativas conocen a sus afiliados, ofrecen sus servicios cerca de las fincas y conocen en detalle el riesgo del cultivo. Las IM, por su parte, trabajan con una metodología que les permite el conocimiento directo de los clientes y tienen una actividad muy focalizada regionalmente con lo cual pueden reducir las asimetrías de información en forma importante.

Por las razones anteriores se propone a la FNC estimular y apoyar a las Cooperativas Cafeteras para que creen y consoliden secciones de ahorro y crédito a través de las cuales ofrezcan

servicios financieros a los productores utilizando los recursos del Sistema FINAGRO. Este, por supuesto, es un esfuerzo de mediano plazo, que puede ser sostenible si las Cooperativas se fortalecen administrativa y operativamente para lo cual es indispensable el apoyo de la FNC.

La política pública también debe promover un mayor involucramiento de las IM en el microcrédito agropecuario. Entre otras opciones FINAGRO debe hacer más competitivas las líneas de redescuento para microcrédito, a fin de dinamizar su utilización.

Entre las alternativas de la política pública y gremial para mejorar el acceso al crédito se considera que el apoyo a Cooperativas Cafeteras y a las IM sería la de mayor impacto y la más sostenible si se compara frente a otras opciones como aumentar la intervención estatal directa o tratar de estimular la participación de la banca privada tradicional.

No sobra reiterar que el crédito es un instrumento útil cuando canaliza recursos hacia actividades rentables. Pero no es razonable esperar que el crédito resuelva problemas estructurales como el que actualmente vive la actividad cafetera, cuando los costos de producción superan en forma importante los ingresos permanentes. El crédito no es una alternativa de solución para este tipo de problemas, y su disponibilidad incluso podría dilatar la adopción de medidas de fondo.

Finalmente, en el trabajo se ha destacado que el Gobierno Nacional y la FNC tienen una capacidad importante para direccionar el crédito. En conjunción con el comentario anterior, hacia el futuro es crítico evaluar en detalle los Programas prioritarios, de tal manera que la financiación cumpla su rol de facilitar el desarrollo de actividades rentables. El propósito fundamental de las autoridades en materia crediticia es estimular a los productores a emprender actividades viables económicamente y apoyar al mercado para proveer los recursos para su financiamiento. Cuando esas condiciones no están presentes la financiación no es el instrumento idóneo y por ello la política de intervención debería utilizar otro tipo de opciones de política social.

## BIBLIOGRAFIA

Allen Linda y Anthony Saunders (2010), "Risk Management in Banking", in The Oxford Handbook of Banking, Oxford University Press.

Banco Mundial (2006) "Agriculture Investment Sourcebook". Mayo 2006.

Banco Mundial (2012). "Global Survey of Development Banks", Jose de Luna-Martinez y Carlos Leonardo Vicente, Policy Research Working Paper 5969, Febrero.

Benston George y Clifford Smith (1976). "A transaction Cost Approach to the Theory of Financial Intermediation". The Journal of Finance. Vol No.31 No. 2.

Buchenau Juan (2013), "Microfinanzas Agropecuarias y Rurales: Un mercado atractivo?", Financial and Private Sector Development, World Bank.

CAF (2011) "Servicios Financieros para el Desarrollo, Promoviendo el Acceso en América Latina", CAF Banco de Desarrollo de América Latina, Impreso en Colombia.

Carter Michael (1988) "Equilibrium Credit Rationing of Small Farm Agriculture" Journal of Development Economics No. 28 (83-103).

Cuellar B, Fidel H (2004) "El Crédito Cafetero en Colombia. Economía, Instituciones y política (1920-2002). Universidad Nacional de Colombia, Ediciones UNIANDES. Primera Edición.

Cull Robert, Asli Demirguc-Kunt y Jonathan Morduch, (2008) "Microfinance Meets the Market", The World Bank, Development and Research Group, Policy Research Working Paper 4630.

Escandón García María Jimena y Luis Gonzalo Pérez Montenegro (2002) "Finagro y el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en Colombia" Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas, Tesis de Grado, Mimeo.

Hoff Karla y Joseph Stiglitz (1993) "Imperfect Information and Rural Credit Markets: Puzzles and Policy Perspectives". Publicado en "The Economics of Rural Organization. Theory, Practice and Policy. Editado por Karla Hoff, Avishay Braverman y Joseph E. Stiglitz. Banco Mundial, Oxford University Press.

Federación Nacional de Cafeteros (2008), "Contrato de Protección de Precio, Protegiendo el ingreso del Caficultor".

Federación Nacional de Cafeteros (2013). "Comportamiento de la Industria Cafetera Colombiana 2012".

Fedesarrollo (1978) "Economía Cafetera Colombiana". Fondo Cultural Cafetero. Editorial Andes, Bogotá.

Gonzalez-Vega Claudio (1981) "On the Iron Law of Interest Rate Restrictions: The Rationing Behavior of Financial Institutions Matters". Discussion Paper No. 9, The Economic Development

Institute of the World Bank, The United States Agency for International Development and The Ohio State University.

Guinnane Timothy (1993), "Cooperatives as Information Machines: The Lending Practices of German Agricultural Credit Cooperatives, 1883-1914". Economic Growth Center, Yale University. Center Discussion Paper No. 699. Connecticut.

Leibovich José (2013), "Propuesta de Clasificación de los Productores Agropecuarios por parte de FINAGRO", Programa de Políticas Públicas de USAID, Mimeo.

Lora Eduardo (2013) La Institucionalidad Cafetera: Colombia en Contexto Internacional, Mimeo, Versión Revisada, Noviembre.

Marsh, Anthony (2007), "Diversification by small farmers: Viet Nam Robusta Coffee", Agricultural Management, Marketing and Finance, Working Document 19, AGSF Rural Infrastructure and Agro-Industries Division FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS.

Marulanda Consultores (2013) "Propuestas para fomentar el Acceso al Financiamiento de Pequeños Productores Agropecuarios", Programa de Políticas Públicas de USAID, Mimeo.

Merton Robert y Zvi Bodie (1995), "A Conceptual Framework for Analysing the Financial System" Mimeo, Based on The Global Financial System: A functional perspective, Harvard Business School Press.

Organizacion Internacional del Café (2012), "Summary Report on the Second Consultative Forum on Coffee Sector Finance", Mimeo, Marzo.

Ray Debraj (1998), "Development Economics", Princeton University Press.

Rochet Jean-Charles y Xavier Freixas (1997), "Economía Bancaria", Antoni Bosch Editor. España.

Shiller Robert (2012) "Finance and the Good Society", Princeton University Press, New Jersey.

Silva Restrepo, Santiago (2012) "Evaluación de Impacto de los Programas de Renovación de Cafetales 2007-2011; Efectos sobre la capacidad productiva de los Caficultores Colombianos". Trabajo de Grado, Universidad de Los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Maestría en Políticas Públicas. Bogota.

Stiglitz Joseph (1993) "The Role of the State in Financial Markets", World Bank Research Observer, Annual Conference on Development Economics Supplement.

Stiglitz Joseph y Andrew Weiss (1981) "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", The American Economic Review, Volumen 71, 3, June.

Thomas Vinod (1986) "Macroeconomía y Política Agropecuaria. La experiencia colombiana". Colección Bibliográfica Banco de la Republica.