



COMISIÓN NACIONAL DE CRÉDITO AGROPECUARIO

Propuesta de Resolución por la cual se reglamenta el control de los gastos o inversiones del destino del crédito agropecuario y rural.

Octubre de 2021



Tabla de contenido

2. FACULTADES LEGALES.....	6
3. OBJETIVOS DEL SNCA Y ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.....	7
4. ANTECEDENTES.....	14
5. CARACTERIZACIÓN DE LAS COLOCACIONES Y NORMALIZACIONES	20
6. JUSTIFICACIÓN TÉCNICA.....	34
7. METODOLOGÍA MUESTRAL	53
8. PROPUESTA.....	62
9. RECOMENDACIONES.....	64
REFERENCIAS.....	66



1. INTRODUCCIÓN

Este documento tiene por objeto presentar a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) una propuesta de reglamentación del control de gastos o inversiones, a partir de los objetivos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario - SNCA, de la definición del crédito agropecuario y de sus beneficiarios, y a partir del fundamento de la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario – TDA, que tiene como finalidad la asignación de un volumen suficiente de recursos financieros hacia el sector agropecuario.

El SNCA se crea por la necesidad de contar con recursos para ser dirigidos al financiamiento de las actividades agropecuarias de personas que no tienen acceso en condiciones del mercado, o que por las características propias de esas actividades requieren de condiciones financieras especiales que el mercado no ofrece. En este escenario, el concepto de control de inversiones parte de la necesidad de ejercer una racionalización en el uso de los recursos del SNCA, y trasciende el sólo control sobre su destinación, relacionándolo con los objetivos de los recursos del sistema.

Por lo anterior, la presente propuesta de resolución constituye un ejercicio de reglamentación normativa basada en las facultades de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario - CNCA, y comprende un análisis de los objetivos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario - SNCA, de las actividades financiables, de los requisitos de acceso al financiamiento y de sus beneficiarios, para concluir en una reglamentación del control del destino final de los recursos.

Los créditos que se dirigen al sector agropecuario y rural colombiano están regulados de manera especial y, por tanto, su trámite y otorgamiento debe cumplir con las disposiciones contenidas en las Leyes 16 de 1990, 101 de 1993, 69 de 1993, y 1731 de 2014, entre otras. Adicionalmente, el crédito de fomento debe considerar leyes destinadas a segmentos específicos de la población, que contienen medidas relacionadas con el financiamiento y su focalización hacia estos grupos. Tal es el caso de la Ley de Negritudes (Ley 70 de 1993), Ley de la Mujer Rural (Ley 731 de 2002), Ley de Jóvenes (Ley 1622 de 2013), y la Ley de víctimas (Ley 1448 de 2011). Así mismo, los créditos dirigidos al sector agropecuario y rural deben atender lo dispuesto en las Resoluciones expedidas por la CNCA, las Circulares de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y lo dispuesto en el Manual de Servicios de FINAGRO. En esta normatividad se establece la obligatoriedad del control de inversiones para los créditos agropecuarios en condiciones de fomento sujeto a las reglamentaciones que para tal efecto determine la CNCA.

En la Resolución 4 de 2021 de la CNCA, de acuerdo con lo establecido en el literal d) del Artículo 218 del EOSF, se estableció en el Artículo 12 que:



“Artículo 12°. Muestra: *El control de los gastos e inversiones se efectuará sobre una muestra de las operaciones realizadas anualmente de acuerdo con la metodología validada por FINAGRO, la cual será mínimo del 10% y deberá contener una muestra representativa de todos los departamentos, tipos de productores, actividades productivas y de todas las líneas de capital de trabajo e inversión establecidas.*

En las líneas de capital de trabajo, al momento de registrarse la operación, los intermediarios estarán obligados a informar de manera específica, el destino de los recursos, y a soportar su utilización durante el plazo del crédito con base en el proyecto productivo objeto de financiación.

El intermediario financiero deberá tener presente el número de proyectos objeto de financiación, los cuales serán objeto del control de inversiones, sobre la utilización de los recursos para el pago de los costos y gastos operativos de la actividad productiva, de comercialización, transformación o de servicios de apoyo.

Parágrafo Transitorio. *La muestra y demás condiciones a las que se refiere el presente Artículo se mantendrán vigentes hasta la expedición del Reglamento para el control de gastos e inversiones por parte de la CNCA, conforme a lo establecido en el literal d) del artículo 218 del EOSF.”*

De acuerdo con lo expuesto, la Resolución 4 de 2021 establece los parámetros generales del control de inversiones que han venido aplicándose por FINAGRO y que se revisaron por la Secretaría Técnica de la CNCA y el equipo de FINAGRO para la presentación de este documento, entre los que se destaca que *“En las líneas de capital de trabajo, al momento de registrarse la operación, los intermediarios estarán obligados a informar de manera específica, el destino de los recursos, y a soportar su utilización durante el plazo del crédito con base en el proyecto productivo objeto de financiación.”*, lo cual se traduce en que inicialmente se prevé un control preventivo sobre el destino proyectado de los recursos, que debe enmarcarse dentro de las actividades financiables establecidas en las distintas líneas de crédito definidas por la misma Resolución 4, que se diferencia del control posterior sobre su utilización durante la vida del crédito.

Respecto del Control de gastos e inversiones, en el marco del Plan de Mejoramiento suscrito por FINAGRO con la Contraloría General de la República (CGR), con motivo de la auditoría al programa LEC CAP adelantado por dicha entidad, se solicitó elaborar un diagnóstico con las fortalezas y debilidades del esquema actual de control y seguimiento de inversiones de FINAGRO, y bajo dicho contexto, este documento busca, a partir del entendimiento del funcionamiento del esquema vigente de control de inversión, justificar las recomendaciones normativas dirigidas a la CNCA. El Plan de Mejoramiento se puede consultar en Anexo 7 adjunto a este documento.

De igual manera, la Contraloría General de la República, en comunicación del 8 - 01 - 2021 dirigida al Señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, suscrita por el Dr. Gabriel José Romero, destaca la importancia del control de gastos e inversiones de la siguiente manera:



“(…)

Es una novedad oportuna que se inicie la discusión de la inclusión del control de inversiones en la agenda de la Comisión, así como las consideraciones establecidas respecto del control a las líneas de capital de trabajo. Quedamos a la expectativa de conocer las reglas, procesos y procedimientos con los que se van a operativizar los ambientes de control, así como de las dinámicas que permitan su puesta a punto.

(…)

Es importante que los recursos del presupuesto general que, a través del Ministerio de Agricultura, se destinan a subsidios a través de los incentivos a la capitalización rural ICR – y a las líneas especiales de crédito LEC, estén dirigidos a beneficiar a las actividades del eslabón primario y a los productores, quienes, si no fuera en condiciones FINAGRO, no podrían acceder a créditos en el mercado financiero.

Cada peso cuenta, y con cada peso del presupuesto se debe lograr impactos positivos en el sector, es por ello que los controles de inversión, la generación de indicadores y criterios para dar valor agregado a la información deben redundar en procesos y dinámicas que optimicen el empleo de los recursos públicos”. El Comunicado se puede consultar en el Anexo 7 adjunto a este documento.

En este orden de ideas, la propuesta de control de inversiones presentada a consideración de la CNCA se encuentra orientada a soportar el correcto destino y la correcta utilización de los recursos para el desarrollo de una actividad financiable de acuerdo con la normatividad vigente, sobre la base de que el objetivo del control de gastos e inversiones es verificar que los recursos hayan sido utilizados de acuerdo con el proyecto presentado al IF como soporte para acceder al financiamiento.

En el sentido expuesto, la propuesta de control se justifica por la necesidad de determinar la correcta utilización de los recursos de crédito en las actividades financiables de acuerdo con la Resolución 4 de 2021, a partir de la clara identificación del proyecto productivo presentado, el cual fundamenta el acceso al financiamiento y debe determinar el destino específico de los gastos e inversiones sujetos del control.

El presente documento se encuentra dividido en ocho secciones, siendo esta introducción la primera de ellas. En la segunda sección se presentan las facultades de la CNCA para aprobar los ajustes que se plantean. En la tercera sección se exponen los objetivos del SNCA, se citan los antecedentes Constitucionales del Crédito Agropecuario, y se identifica la legislación que establece las funciones de la CNCA, tal como la Ley 16 de 1990, integrada al Estatuto Orgánico del Sector Financiero, la Ley 101 de 1993 y la Ley 69 de 1993, entre otras disposiciones reglamentadas por la CNCA. Posteriormente, en la cuarta sección se analizan los antecedentes del control de inversiones. En la quinta sección se expone y detalla la caracterización y comportamiento de las colocaciones de cartera del sistema. La justificación



técnica de la propuesta se reserva para la sexta sección. En la sección siete se detalla la nueva metodología para determinar la muestra de créditos sujetos de control de inversión. Finalmente en la sección ocho se resume la propuesta y en la sección nueve se exponen las recomendaciones.

2. FACULTADES LEGALES

Para la construcción de la propuesta se consideraron las facultades y obligaciones legales de la CNCA, que comprenden precisas funciones relacionadas con los objetivos del SNCA, la determinación de las actividades, líneas de crédito, bienes y servicios financiados, de las cuales se desprende la facultad de determinar la reglamentación del uso de los recursos que se obtengan con los créditos.

La CNCA es idónea para expedir la presente resolución en ejercicio de su competencia como órgano rector del financiamiento sectorial, conferida por la Ley 16 de 1990 que creó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y a la propia Comisión, ley que fue integrada en el Estatuto Orgánico del Sector Financiero, y que establece en su Artículo 218 y siguientes las diversas facultades de la CNCA. En efecto, dentro de las funciones de la CNCA se encuentra la de dictar los reglamentos para el control de los gastos o inversiones que se hagan con el producto de los créditos, tal como se establece en el Artículo 218 del EOSF.

“ARTICULO 218. COMISION NACIONAL DE CREDITO AGROPECUARIO

(...)

Funciones. <Numeral modificado por el artículo 2 del Decreto Ley 2371 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Como organismo rector del financiamiento y del manejo de riesgos del sector agropecuario, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, podrá:

(...)

d) Dictar los reglamentos para el control de los gastos o inversiones que se hagan con el producto de los créditos.

(...)”

Por lo expuesto, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) se encuentra facultada para reglamentar las condiciones que regulan el control de inversiones, contenidas de manera provisional en el Capítulo Quinto, Control y Seguimiento, de la Resolución 4 de 2021.



3. OBJETIVOS DEL SNCA Y ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

Referentes constitucionales

El sector agropecuario es el único sector económico con expresa protección Constitucional. En efecto, el Artículo 64 de la Constitución Política establece como prioridad del Estado el desarrollo de los trabajadores agrarios, y dentro de los aspectos prioritarios de protección se cita al crédito, la comercialización de sus productos y la asistencia técnica y empresarial como servicios, con el objeto de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

“Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.”

El Artículo 65 de la Constitución determina que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, y que para tales efectos se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales, agroindustriales, a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, y a la promoción de la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad, todo enmarcado en la protección a la producción de alimentos, bajo un concepto de integralidad.

“Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”

Finalmente, el Artículo 66 de la Constitución determina que podrán reglamentarse las disposiciones que se dicten en materia de crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, y los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales, focalizando de esta manera la protección Constitucional en la actividad primaria.

“Artículo 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.”



La trascendencia de las normas constitucionales radica en que toda la normatividad subyacente debe ajustarse a los principios de la carta, para desarrollarlos y darles cumplimiento, y por tanto debe enmarcarse en los mismos, tal como lo manifiesta de manera expresa el Artículo 1º de la Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, que establece que dicha ley desarrolla los Artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Nacional.

El Sistema Nacional de Crédito Agropecuario - SNCA fue creado por la Ley 16 de 1990, normatividad que se recoge en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero - EOSF, la cual también crea la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario - TDA con objetivos específicos de captar recursos para disponer de fondos y apalancar créditos para el desarrollo del sector agropecuario en condiciones preferenciales de tasas de interés, plazos, periodos de gracia y periodicidad para pagos de intereses y amortizaciones a capital, acordes con la generación de ingresos y egresos de las diferentes actividades agropecuarias.

La justificación de la inversión obligatoria, de manera general, se encuentra en que los intermediarios, al ser autorizados para desarrollar sus actividades financieras, no pueden ser restrictivos al realizar sus funciones de intermediación, y dado que no colocan de manera suficiente en el sector, y específicamente en determinados tipos de productores, regiones y actividades, el estado les exige la realización de la inversión obligatoria para suplir la falla de mercado que se presenta.

Por lo expuesto, los créditos en condiciones FINAGRO, por colocarse con recursos de una inversión obligatoria y contar con condiciones financieras especiales, deben ser utilizados para desarrollar las actividades productivas agropecuarias, promover la seguridad alimentaria del país, impulsar la generación de riqueza para los pobladores rurales, el empleo, generar la distribución del ingreso y la transferencia tecnológica, como componentes necesarios para hacer sostenible y competitivo el sector agropecuario, y que se cumpla con los objetivos de la Ley 16 de 1990.

En efecto, de acuerdo con su justificación, la inversión obligatoria se instituyó con el propósito de que dichos recursos se destinen de manera directa o a través de FINAGRO al sector agropecuario desatendido, de tal forma que, para mantener su razón de ser, los recursos deberían dirigirse a sectores que no tengan la posibilidad de acceder a financiación a través de la banca comercial en condiciones de mercado o cuando dichas condiciones no sean suficientes para su desarrollo. En este punto, la pregunta fundamental que surge es si los recursos se están utilizando para cerrar la brecha de mercado que los origina y para cumplir con la asignación de un volumen suficiente de recursos financieros hacia el sector agropecuario, de acuerdo con las metas de crecimiento contempladas en los planes nacionales de desarrollo económico.



Referentes legales: Objetivos del SNCA y la inversión obligatoria.

A lo largo de la exposición de motivos de la ley 16 de 1990, se encuentran reiteradas referencias a la pérdida de dinamismo de la economía agropecuaria, y específicamente a la importancia de la producción de alimentos como objetivo primordial que se busca privilegiar.

Se manifiesta en la exposición de motivos de la Ley 16 de 1990:

“

(...)

Para corregir estos sesgos de la política macroeconómica, se hace necesario desarrollar una política sectorial que facilite el crecimiento agropecuario, contribuya a la seguridad alimentaria y propicie relaciones y equidad en el campo.

La modernización y el crecimiento de la producción y el empleo agrícolas en general, y la producción y el empleo de la economía campesina en particular; son necesarios para la estabilidad del crecimiento macroeconómico, la capitalización de la agricultura, el incremento de las exportaciones y la sustitución de importaciones.

De igual manera, es imprescindible desarrollar una política de seguridad alimentaria.

(...)

En cuanto a mejoras en la equidad y la distribución del ingreso, es ampliamente reconocido que en el campo colombiano coexisten, a veces de manera conflictiva, formas agrícolas capitalistas avanzadas con economías campesinas de notable atraso, lo cual, unido a la concentración de la tierra y los medios de producción, genera la marginalidad social y política de amplios sectores de la población rural.”

Sobre la lectura de la exposición de motivos de la Ley 16 de 1990, las conclusiones son claras: el SNCA se constituyó para desarrollar una política sectorial que *facilitara el crecimiento agropecuario, contribuyera a la seguridad alimentaria y propiciará relaciones y equidad en el campo*, al identificarse importantes desigualdades entre lo que se denominó en su momento *“formas agrícolas capitalistas avanzadas”* y las *“economías campesinas de notable atraso”*, con el objeto de empezar a cerrar las brechas de las desigualdades, propósito dentro del cual el crédito debería jugar un papel transcendental, y por lo cual se mantuvo la inversión obligatoria.

Con relación a la Caja Agraria, hoy Banco Agrario, en la exposición de motivos citada se resaltaba que dicha entidad financiera *“destinará todos sus recursos de bajo costo al crédito a los pequeños productores agropecuarios, recuperando su vocación de Banco del campesino pobre...”*



Dentro de este contexto, se estableció en la Ley 16 de 1990, el objetivo, así:

“ARTICULO 216. CREACION Y OBJETO. <Fuente Ley 16/90; Art. 1o.> *Para proveer y mantener un adecuado financiamiento de las actividades del sector agropecuario, de conformidad con las políticas sectoriales establecidas en los planes y programas de desarrollo que adopte el Congreso o el Gobierno, según el caso, la Ley 16 de 1990 creó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, cuyos objetivos principales son la formulación de la política de crédito para el sector agropecuario y la coordinación y racionalización del uso de sus recursos financieros.*”

La norma citada implica que los objetivos del sistema, determinados desde la exposición de motivos de la Ley 16 de 1990, deben plasmarse en el marco general de los objetivos de la política del Gobierno contenida en el Plan Nacional de Desarrollo y la política sectorial determinada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y establece un elemento esencial, como es el de la racionalización del uso de los recursos financieros, lo cual supone la determinación de unos parámetros de racionalización, tales como la determinación de las condiciones que deben cumplir sus beneficiarios, y las actividades financiadas.

En el sentido referido, la ley determina que debe formularse una política de crédito agropecuario y una coordinación y racionalización de los recursos financieros, y por tanto la política debería considerar la limitación de los recursos disponibles, para mantener un adecuado financiamiento de los sectores priorizados en los programas y planes del gobierno.

El Crédito de fomento se define de la siguiente manera en el Artículo 219 del EOSF:

“ARTICULO 219. CREDITO DE FOMENTO AGROPECUARIO Y CRITERIOS PARA SU PROGRAMACIÓN. <Fuente Ley 16/90; Art. 2o.> *De conformidad con lo dispuesto por la Ley 16 de 1990 <incorporada en este estatuto>, Entiéndase por crédito de fomento agropecuario el que se otorga a favor de personas naturales o jurídicas, para ser utilizado en las distintas fases del proceso de producción y/o comercialización de bienes originados directamente o en forma conexas o complementaria, en la explotación de actividades agropecuarias, piscícolas, apícolas, avícolas, forestales, afines o similares, y en la acuicultura. El crédito agropecuario se otorgará para la financiación de capital de trabajo, la inversión nueva o los ensanches requeridos en las actividades indicadas.*

El crédito de fomento se destinará primordialmente para impulsar la producción en sus distintas fases, capitalizar el sector agropecuario, incrementar el empleo, estimular la transferencia tecnológica, contribuir a la seguridad alimentaria de la población urbana y rural, promover la distribución del ingreso, fortalecer el sector externo de la economía y mejorar las condiciones sociales y económicas del sector rural del país. Para tal fin, la programación del crédito se hará teniendo en cuenta las directrices que determinen el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, y el Ministerio de Agricultura.”



Como se observa, la definición del crédito de fomento se enmarcó en los objetivos de la exposición de motivos de la Ley 16 de 1990, que parte de la economía campesina y la seguridad alimentaria, asociada con los créditos de producción de alimentos, como las razones fundamentales del SNCA. De igual manera, al referirse al empleo, se lo relaciona con la *“modernización y el crecimiento de la producción y el empleo agrícolas en general, y la producción y el empleo de la economía campesina en particular.”*

La ley define entonces el crédito de fomento, cuáles son sus beneficiarios y las actividades financiadas, y determina que se destinará primordialmente al impulso de las distintas fases del proceso de producción y/o comercialización de bienes originados de manera directa, conexa o complementaria con la explotación de actividades agropecuarias, de tal manera que un bien o servicio que no cumpla con estas condiciones no es financiable.

Se destaca también los objetivos del crédito de fomento, que parten del impulso a la producción en sus distintas fases para capitalizar el sector agropecuario, incrementar el empleo, estimular la transferencia tecnológica, contribuir a la seguridad alimentaria de la población urbana y rural, promover la distribución del ingreso, fortalecer el sector externo de la economía y mejorar las condiciones sociales y económicas del sector rural del país, objetivos que necesariamente deben ser también los objetivos de la política del Sistema, y guiar los objetivos del control de inversiones.

Por su parte, en el mismo sentido, el Artículo 1º de la Ley 101 de 1993, que expresamente desarrolló los Artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política y que se refieren a la producción primaria, y establece un marco general para la interpretación de las disposiciones con aplicación sectorial, fija como objetivo general el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales, así:

“ARTÍCULO 1º. PROPÓSITO DE ESTA LEY. Esta ley desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Nacional. En tal virtud se fundamenta en los siguientes propósitos que deben ser considerados en la interpretación de sus disposiciones, con miras a proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales: (El subrayado no pertenece al texto.)

- Otorgar especial protección a la producción de alimentos.
- Adecuar el sector agropecuario y pesquero a la internacionalización de la economía, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.
- Promover el desarrollo del sistema agroalimentario nacional.
- Elevar la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros mediante la creación de condiciones especiales.
- Impulsar la modernización de la comercialización agropecuaria y pesquera.
- Procurar el suministro de un volumen suficiente de recursos crediticios para el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, bajo condiciones financieras adecuadas a los ciclos de las cosechas y de los precios, al igual que a los riesgos que gravitan sobre la producción rural



- *Crear las bases de un sistema de incentivos a la capitalización rural y a la protección de los recursos naturales.*
- *Favorecer el desarrollo tecnológico del agro, al igual que la prestación de la asistencia técnica a los pequeños productores, conforme a los procesos de descentralización y participación.*
- *Determinar las condiciones de funcionamiento de las cuotas y contribuciones parafiscales para el sector agropecuario y pesquero.*
- *Establecer los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros.*
- *Propender por la ampliación y fortalecimiento de la política social en el sector rural.*
- *Fortalecer el subsidio familiar campesino.*
- *Garantizar la estabilidad y claridad de las políticas agropecuarias y pesqueras en una perspectiva de largo plazo.*
- *Estimular la participación de los productores agropecuarios y pesqueros, directamente o a través de sus organizaciones representativas, en las decisiones del Estado que los afecten.*
- *(El subrayado no pertenece al texto.)*

(...)"

La inversión obligatoria y su relación con los objetivos del SNCA.

No obstante el esquema de inversión establecido y sus objetivos, es necesario realizar un eficiente control de los gastos o inversiones de los proyectos financiables con los recursos de la inversión obligatoria para determinar su relación directa con los objetivos del SNCA, y evitar el riesgo de que no se cumpla de manera integral con su propósito y fundamento, dado que los recursos podrían estar siendo utilizados eventualmente para financiar actividades que no sean financiables de acuerdo con los objetivos de la SNCA y las definiciones de la CNCA a través de la Resolución 4 de 2021, o en proyectos que no se ejecuten parcial o totalmente. De otra parte, debe considerarse la necesaria racionalización de los recursos del sistema, más aún, cuando permanecen presentes las fallas del mercado financiero para los pequeños productores y para actividades de siembra y producción, con bajo acceso al crédito de fomento desde la creación del Sistema, como se verá más adelante.

Por lo expuesto, es necesario identificar cual es la definición de una inversión obligatoria, cuáles son los objetivos de su creación y cuál era la política pública que la sustentó, para determinar de qué manera las colocaciones del sistema pueden cumplir con sus objetivos y con los objetivos de la inversión obligatoria de donde provienen sus recursos.

Según Vasquez y Gomez (2020), la inversión obligatoria se define como un mecanismo utilizado por los gobiernos para la consecución de recursos captados por los intermediarios financieros y con el objetivo de ser invertidos en planes y proyectos previamente definidos a través de políticas públicas. La principal característica de una inversión obligatoria es tener una destinación específica. Por su parte, continúan los autores, los Títulos de Desarrollo Agropecuario - TDA son el vehículo de inversión por el cual se canalizan los objetivos de política pública de fomento de la inversión obligatoria. De acuerdo con los autores la inversión



obligatoria se justifica en cuanto esta debe propender por mejorar la productividad del sector agropecuario en Colombia. Es así como el trabajo indaga por la efectividad de la inversión forzosa a través de Títulos de Desarrollo Agropecuario TDA en el periodo 2008 - 2016. El trabajo arroja como conclusión que la estrategia de fomento a través de la inversión obligatoria ha resultado insuficiente para generar la competitividad esperada en el sector agropecuario. Lo anterior se presenta como consecuencia de una situación conocida y es que aún cuando las colocaciones de crédito han aumentado, estas no han resultado suficientes para generar mayores efectos en la competitividad del sector agropecuario.

Por su parte, Moreno et al. (2011) ya advertían varios años atrás como la financiación a través de créditos sustitutivos, no solo iba en aumento en contraste con la pérdida de participación de la financiación por inversión forzosa, sino que también conllevaba un sesgo hacia el mediano y grande productor, dadas las ventajas que encuentran los IF a sustituir la inversión de tipo obligatoria. Según los autores, si se eliminara la inversión forzosa, los IF muy probablemente reducirían las colocaciones al sector dado su alto perfil de riesgo. De esta manera, en su estudio sobre el financiamiento al sector agropecuario, los autores concluyen en la necesidad de alternativas de financiamiento que puedan sopesar la alta dependencia de financiamiento del sector a las captaciones del sistema financiero. Lo anterior permitiría un crecimiento endógeno del crédito agropecuario sujeto al desempeño del sector.

El objetivo por naturaleza de la inversión forzosa, es la consecución de recursos para unos fines específicos, y tratándose de la inversión obligatoria en TDA's, y de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 16 de 1990, tales fines tienen dos componentes relacionados: El primero solucionar una falla del mercado, referida a la ausencia de financiación de los pequeños productores, y el segundo la financiación de las actividades agropecuarias, privilegiando la producción primaria, y a partir de ella financiado la comercialización, transformación y los servicios de apoyo que se desprenden de la misma.

Por lo expuesto, al analizar los objetivos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, el análisis debe partir de la consideración de que el sistema se financia a través de la inversión obligatoria, la cual tiene como fundamento cerrar la brecha del mercado, y llevar el financiamiento a aquellos productores que no tienen acceso en condiciones de mercado, o para proyectos cuya viabilidad dependa de unas condiciones especiales.

Por lo anotado, la implementación de una agresiva política de crédito en beneficio de los créditos de producción y en beneficio de los pequeños productores, que incluya la economía familiar, campesina y comunitaria, la seguridad rural, el aseguramiento de la comercialización de los productos, la prestación de asistencia técnica, programas de crédito asociativo y de alianzas estratégicas, supone una revisión de los objetivos de la Ley 16 de 1990 y de la justificación de la inversión obligatoria, dentro del concepto de racionalización en el uso de los recursos del SNCA. Para el cumplimiento de lo anterior, el control de inversiones debe desempeñar un papel fundamental con el cual pueda determinarse si se están cumpliendo los objetivos del sistema y de la inversión, a través de los proyectos productivos financiados.

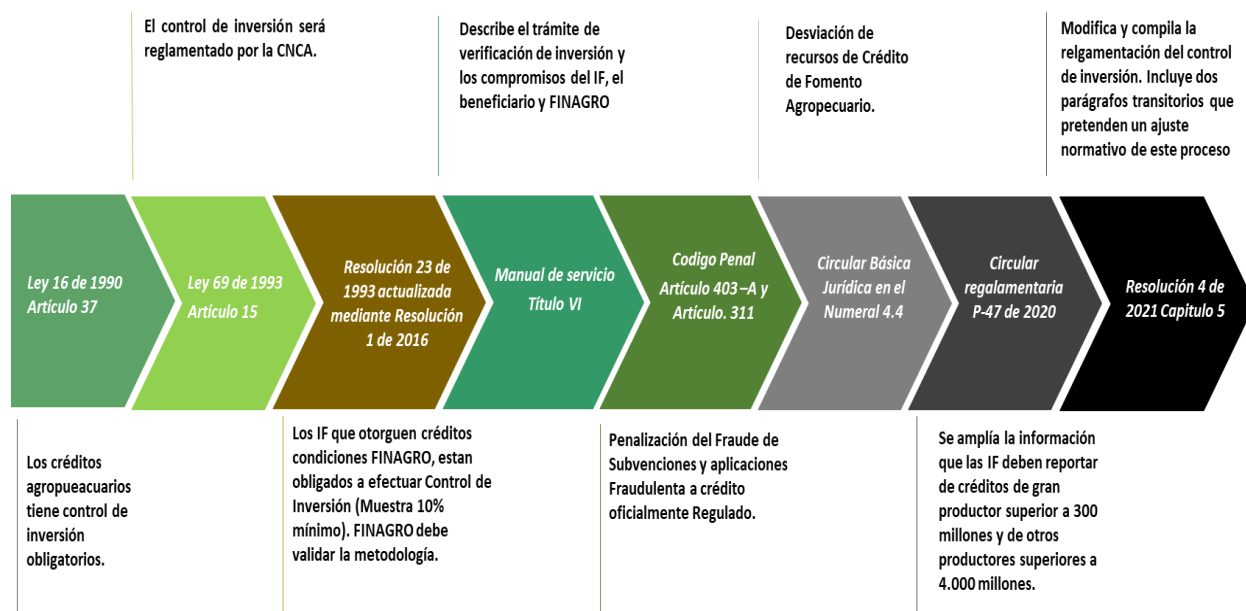
4. ANTECEDENTES

En esta sección se presenta la normativa que rige el proceso de control de los gastos o inversiones y se describe el funcionamiento actual del mismo.

4.1. Marco normativo

La normatividad que rige el crédito agropecuario es extensa y se constituye a partir de las leyes, resoluciones y circulares expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), la CNCA, la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), el Congreso de la República, entre otras. En esta sección se presentará la normatividad relativa al control de inversión de crédito agropecuario y que se resume en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Marco regulatorio del control de inversiones



Fuente: Construcción de los autores

Para comenzar, en la Ley 16 de 1990, con la que se constituyó el SNCA y FINAGRO, se estableció que, dadas sus condiciones especiales, a los créditos agropecuarios se les debe realizar un control de inversión obligatorio. Esto quiere decir que se debe corroborar la correcta utilización y ejecución de los recursos destinados al sector agropecuario y rural. Posteriormente, en la Ley 69 de 1993, se definió que el control de inversiones de los créditos agropecuarios estaría regulado según lo que determine la CNCA.



Con este mandato, la CNCA expidió en el año de 1993 las Resoluciones 13 y 23, en las cuales estableció que el objetivo del control de inversiones era la evaluación y seguimiento de los proyectos agropecuarios financiados a través de: créditos redescontados en FINAGRO, créditos sustitutivos de inversiones obligatorias y créditos otorgados como cartera agropecuaria. Además, dicho organismo definió que son los intermediarios financieros quienes están obligados a efectuar el control e informar a FINAGRO sobre sus resultados.

En el numeral 4.4. del Capítulo I, Título I, Parte II de la Circular Básica Jurídica 029 de 2014 de la SFC, se estipula que es obligación de las entidades prestamistas, que participan del mecanismo de crédito para fomento agropecuario, declarar vencidas las obligaciones cuando se compruebe una destinación diferente a aquellas para la cual fueron concedidos los préstamos o en cualquier otra forma de incumplimiento de los respectivos contratos. Adicionalmente, se determina que FINAGRO está facultado para cargar a la cuenta de los intermediarios financieros las sumas correspondientes a los saldos insolutos de las operaciones de crédito redescontadas dentro de dicho fondo, cuando compruebe que el beneficiario final del crédito o el intermediario financiero ha incumplido los contratos de préstamo o las demás obligaciones que se adquieran por virtud de la ley.

De otra parte, el Artículo 311 del Código Penal, al definir el delito de aplicación fraudulenta de crédito oficialmente regulado, establece que, “*el que con destino a actividades fomentadas por el Estado obtenga crédito oficialmente regulado y no le dé la aplicación a que está destinado, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses.*” Igualmente, en el Artículo 403-A, relativo al fraude de subvenciones, estipula penas de cinco (5) a nueve (9) años al que obtenga una subvención, ayuda o subsidio proveniente de recursos públicos mediante engaño sobre las condiciones requeridas para su concesión (Ley N° 599, 2000).

Continuando, el Artículo 3 de la Ley 1731 de 2014, mediante el cual se modificó el numeral 2 del Artículo 14 de la Ley 16 de 1990, ratifica la responsabilidad de las entidades que otorguen los créditos, en el sentido de realizar la evaluación del cumplimiento de los requisitos previstos en la normatividad que resulta aplicable, en especial, la emitida por la CNCA.

Posteriormente, en el capítulo 5 de la Resolución 1 de 2016, la CNCA recopiló los aspectos relevantes para el funcionamiento del proceso de control de inversión y estableció que éste se realizará sobre una muestra de al menos el 10% de las operaciones registradas anualmente, bajo metodología validada por FINAGRO.

A partir de las directrices emitidas por la CNCA, FINAGRO imparte instrucciones generales a los intermediarios financieros (IF) acerca del trámite de verificación de inversión, las cuales se encuentran recogidas en el Título Sexto del Manual de Servicios de FINAGRO (MSF), actualmente vigente.

En el primer capítulo de este Título del Manual de Servicios se establecen los compromisos de los beneficiarios y los intermediarios financieros, los cuales son aceptados por los últimos cuando se suscribe el Contrato Marco que cada IF firma con FINAGRO. Al respecto, se estipula en la sección 2.17 que una obligación del IF es “*controlar que los recursos sean*



utilizados de conformidad con el respectivo proyecto, de acuerdo con las Circulares Reglamentarias y el Manual de Servicios de FINAGRO, y las normas que apruebe la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, que le sean aplicables a cada operación". Adicionalmente, en el MSF se indica que el IF debe realizar el control de inversiones y remitir el resultado a la Vicepresidencia de Operaciones de FINAGRO a más tardar el 15 de marzo y el 15 de septiembre de cada año. De igual manera se establece que de ser necesario, los IF deben dar respuesta oportuna a los requerimientos de FINAGRO, esto es, en 30 días calendario una vez realizada la solicitud.

Sumado a lo anterior, el MSF estipula que FINAGRO podrá efectuar los seguimientos y evaluaciones que resulten pertinentes a las condiciones de otorgamiento y a los beneficiarios del crédito. Junto con esto, se enuncian los criterios de control de inversión y los criterios para la definición de la muestra. Al respecto dice que "FINAGRO dispondrá de los mecanismos para validar las metodologías que cada intermediario financiero utiliza para realizar el control de inversiones o, en su defecto, establecerá la metodología del control que deba ser aplicada".

Además, continúa el MSF, "FINAGRO podrá relizar un monitoreo y verificación de operaciones de las distintas carteras registradas, con el fin de constatar la correcta aplicación a la reglamentación vigente" (FINAGRO, 2021). En resumen, FINAGRO no solo podrá efectuar los seguimientos y evaluaciones a través de los intermediarios, sino que también estas acciones podrán ser realizadas de manera directa y aleatoria cuando así lo considere necesario.

En el segundo capítulo del MSF se explica el proceso de verificación cuando exista alguna evidencia para FINAGRO del incumplimiento de las normas de crédito. Este contiene dos etapas: requerimiento y resarcimiento. Así mismo, se aclara que FINAGRO está autorizado por los intermediarios financieros para cancelar y solicitar el respectivo pago de cualquier operación registrada, cuando se establezca que la misma no cumplió los requisitos establecidos. En esos casos, los IF se obligan a devolver subsidios, alivios o incentivos obtenidos sin el cumplimiento de los requisitos establecidos (FINAGRO, 2021).

Recientemente, con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia Pacto por la Equidad", se insta a ampliar el alcance del Control de Inversión, de tal manera que capture información que sirva de insumo para las evaluaciones que el MADR y FINAGRO deberán realizar para la orientación del ICR y las LEC hacia la productividad y la agregación de valor (DNP, 2019).

En esta línea, la Resolución 5 de 2021 que define el Plan Anual de LEC e ICR estipula en el Artículo 4 que será obligatorio el control y seguimiento por parte de los IF sobre aquellos créditos colocados en condiciones de fomento que se vean beneficiados por el subsidio a la tasa de las LEC o el ICR, el cual se realiza según lo dispuesto en los Artículos 11o. y 12o. de la Resolución No. 4 de 2021 y en las normas que los modifiquen o deroguen.

Finalmente, la circular reglamentaria P47 de 2020 y la Resolución 4 de 2021 fijaron nuevas disposiciones para este proceso. La circular reglamentaria P47 amplía la información de créditos que los IF deben reportar de los grandes productores cuando el monto es superior a



300 millones y de otros productores cuando el crédito es superior a los 4.000 millones. La Resolución 4 de 2021, modifica y compila la reglamentación del control de inversión e incluye dos párrafos transitorios que pretenden un ajuste normativo de este proceso.

Al analizar el marco regulatorio se evidencia que la colocación de los créditos oficialmente regulados implica riesgos de tipo legal y moral, y se entiende el proceso de control y seguimiento como una herramienta para mitigarlos y resarcir los daños que se originen en la aplicación fraudulenta de crédito oficialmente regulado; o por la obtención indebida de un subsidio del Estado. Dada la relevancia de este trámite que se ejecuta a través de la información recolectada y transmitida por los IF, resulta fundamental garantizar que el proceso se desarrolle de la mejor manera y bajo una metodología adecuada para garantizar el adecuado uso de los recursos, su cobertura y efectividad.

4.2. Descripción y funcionamiento del proceso.

El objetivo del proceso de gestión y seguimiento y control a la fecha es verificar que los recursos destinados a financiar los proyectos agropecuarios y rurales se utilicen adecuadamente y en cumplimiento de la normatividad vigente y en los destinos solicitados en el proyecto presentado como soporte de la solicitud del crédito aprobado y desembolsado.

Este proceso se lleva a cabo en dos etapas: En la primera los intermediarios financieros hacen seguimiento y reportan a FINAGRO semestralmente la información sobre, al menos, el diez por ciento (10%) de las operaciones que registran por cartera de redescuento, sustitutiva o agropecuaria. Según lo mencionado en la normatividad, la muestra la definen los IF y debe ser validada por FINAGRO. La metodología de recolección de la información es definida por cada IF y FINAGRO debe aprobarla. Se destaca que algunos IF llevan a cabo el control con personal propio, mientras que otros lo subcontratan con terceros bajo su supervisión, y algunos otros lo hacen de forma mixta. El costo promedio de una visita de control en 2021 es de 350.000 pesos en promedio¹. En el Anexo 1 adjunto a este documento se presentan algunas de las metodologías vigentes.

Adicional al reporte que envían los IF, FINAGRO realiza, a través de empresas especializadas, un seguimiento a una muestra de proyectos productivos que cuentan con subsidio del Gobierno Nacional. El tamaño de esta muestra depende de los recursos y condiciones establecidos en el convenio interadministrativo que FINAGRO realiza con el MADR dado que este es quien define los recursos destinados a esta actividad. Si bien este ejercicio no es sujeto de la propuesta que se presenta en este documento, se destaca que para su desarrollo se cuenta con el aplicativo SIPA, en el cual se cargan y distribuyen las muestras a las empresas subcontratadas para realizar el seguimiento en campo que está bajo responsabilidad de FINAGRO. Adicionalmente el SIPA está unificado y genera reportes de alerta que permite a la Vicepresidencia de Operaciones fijar su atención en casos particulares para verificar en casos concretos si el uso del crédito fue adecuado.

¹ Fuente: Vicepresidencia de Operaciones de FINAGRO.



La segunda etapa corresponde al trámite de verificación en el cual, una vez se han identificado inconsistencias con el uso de los recursos, se busca verificar la información y de ser necesario, se hacen los cargues a los IF que corresponden a la devolución de recursos que el Estado otorgó como subsidio o realizar el cargue de los recursos de redescuento y en el caso de créditos validados como cartera sustitutiva a anular su validación. Adicional a lo anterior, es importante mencionar que, en FINAGRO, el área encargada del desarrollo e implementación de estas dos etapas es la Vicepresidencia de Operaciones.

Antes de mencionar en detalle cómo se ejecuta el proceso, resulta necesario mencionar que tanto los beneficiarios que reciben créditos en condiciones de fomento, como los establecimientos de crédito que desembolsan los mismos, deben conocer y cumplir una serie de compromisos que se encuentran en el Título Sexto del MSF.

4.3. Descripción del proceso de control de los gastos o inversiones.

El proceso de control de los gastos o inversiones comienza en FINAGRO que identifica, de acuerdo con lo establecido en el MSF y teniendo en cuenta las operaciones efectuadas en el periodo (sin incluir los créditos de normalización), el número de los controles que cada uno de los IF deben realizar para su futura remisión a FINAGRO. Con esta información, y dos meses antes de la fecha de corte, se solicita a los IF, a través de comunicación por el Aplicativo de Gestión Documental, los informes de control de inversión (ver Anexo 2 adjunto). En esta comunicación se recuerda a los IF que deben remitir a la Vicepresidencia de Operaciones de FINAGRO a más tardar el 15 de mayo y el 15 de septiembre de cada año, teniendo en cuenta que este informe debe cumplir con lo previsto en la metodología aprobada o definida por FINAGRO.

De forma seguida, los IF realizan una muestra de las operaciones del periodo, teniendo en cuenta los siguientes criterios: distribución regional del crédito, tipo de productor, fuente de fondeo, línea de otorgamiento y destinos financiados.

Posteriormente, cada IF con su propia metodología, con personal propio o contratado, con las herramientas tecnológicas que tiene o contrata, y dependiendo el proyecto financiado, hace un calendario de seguimiento. En el calendario realizado por cada intermediario se tiene en cuenta que hay créditos que financian actividades que se realizan en forma casi inmediata como por ejemplo comprar un maquina o equipo, comprar insumos para sostener la producción, comprar animales para ceba o cría; mientras que otras actividades financiadas son de tracto sucesivo, como: construir una infraestructura o una obra de adecuación, sembrar un área determinada que requiere una serie de actividades articuladas como preparación del terreno, siembra de la semilla o el material vegetal, fertilización y enmiendas del suelo, mantenimiento del cultivo mediante diferente labores culturales, cosecha y recolección del fruto; adelantar una obra civil; casos en los cuales las inversiones se hacen por etapas y requieren 180 días o más de plazo para su ejecución.

Antes del 15 de mayo y 15 de septiembre, los IF envían a FINAGRO los informes de control de inversión. Este envío sucede por diferentes medios (digital o físico), y en diferentes formatos



(Excel, Word o PDF). La información contenida indica a cuáles operaciones de crédito se les realizó el control de inversión y si estas cumplen o no las condiciones de otorgamiento, en otras palabras, si el dinero desembolsado por el IF se usó con el propósito pactado (ver Anexo 3 adjunto). Estos informes no tienen una única estructura y tampoco detallan con claridad el cumplimiento. Así, aunque los informes buscan como único objetivo determinar el cumplimiento de las condiciones de otorgamiento, este objetivo no se cumple de manera eficiente, dado que no hay claridad sobre el proyecto objeto de la inversión y la destinación específica de los recursos.

Finalmente, en FINAGRO se analizan los informes de Control de Inversión de los IF y se verifica el cumplimiento de las obligaciones que establecen las resoluciones emitidas por la CNCA y las normas contempladas en el Manual de Servicios. Si no existen inconsistencias en los informes, estos se archivan en la bodega de datos de la entidad; de lo contrario, se inicia el procedimiento de Trámite de Verificación.

Finalmente, en caso de detectar incumplimiento, FINAGRO puede solicitar el pago inmediato de la obligación si se trata de una operación redescontada; el retiro inmediato, si se trata de una operación de cartera agropecuaria; o el cese de la validación, para el caso de cartera sustitutiva.

A manera informativa, en la Tabla 1 se muestra el número de operaciones realizadas en las vigencias 2018 - 2019 y el respectivo número de operaciones a las que los IF les realizaron seguimiento. Como se observa, las operaciones realizadas sujetas de control no incluyen los créditos de normalización. Adicionalmente se presentan los requerimientos (solicitudes de aclaración) y cargues (solicitud de reintegro de recursos) que FINAGRO realizó.

Tabla 1. Seguimientos 2018 – 2019

Periodo	Operaciones realizadas	Operaciones con seguimiento de IF	Requerimientos	Cargues
2018	414.985	7.666	12	9
2109	210.293	29.409	7	26

Fuente: FINAGRO – Vicepresidencia de Operaciones

Paralelo a estos reportes, desde octubre de 2020 se solicita a los IF, como se contempla en la Circular Reglamentaria P-47, reportar a FINAGRO información más detallada de las operaciones registradas, correspondientes a grandes productores con valor superior a \$300 millones y para otro tipo de productor con valor superior a \$4 mil millones. Los datos que se contemplan para estas operaciones son los siguientes, referidos al proyecto en el primer caso y en los siguientes casos a la empresa.

- Información del uso que se da a los recursos del crédito.
- Número de empleos generados por el usuario del crédito.
- Descripción de la actividad desarrollada por el usuario del crédito.
- Código(s) CIU actividad(es) económica(s) del usuario del crédito.
- Valor de compras materias primas (\$) anuales) - provenientes del sector agropecuario.



- Valor de las ventas (\$ anuales) – relacionadas con el sector agropecuario.
- Volumen de ventas (según sea la unidad de medida) – relacionadas con el sector agropecuario.
- Principales productos finales generados.
- Datos de Georreferenciación del predio (únicamente para proyectos con destinos dirigidos a la producción agropecuaria (cultivos y pecuarios)), si se dispone de la información.
- Para el envío de esta información, cada Intermediario Financiero se contactó con la Dirección de Crédito e ICR de FINAGRO para establecer la forma y/o mecanismo de entrega. Se recuerda que el envío de esta información no implica que FINAGRO esté revisando la viabilidad técnica o financiera del proyecto respectivo, asunto que es de exclusiva competencia del Intermediario Financiero, al que le corresponde realizar la evaluación del riesgo crediticio y el cumplimiento de la normatividad para su otorgamiento.

En FINAGRO se procesa la información solicitada para tener mayor conocimiento del uso de los recursos destinados al crédito de fomento y de las empresas que acceden al financiamiento. A la fecha, se cuenta con información de 1.443 operaciones de crédito de octubre, noviembre y diciembre del 2020, y que cumplen con las condiciones mencionadas.

5. CARACTERIZACIÓN DE LAS COLOCACIONES Y NORMALIZACIONES

El presente apartado tiene como propósito caracterizar las colocaciones y posteriormente las normalizaciones registradas en FINAGRO desde mayo del 2021, fecha en la cual empezó a regir la Circular Reglamentaria 7 de 2021 de FINAGRO – la cual, basada en la Resolución 4 de 2021 de la CNCA, define los lineamientos para las operaciones de cartera sustituta y redescuento, como punto de partida de una propuesta de control de inversiones.

5.1. Colocaciones de crédito

Las colocaciones de FINAGRO tienen las siguientes características generales a la fecha. i) Incremento de la cartera sustituta y disminución de la participación del redescuento. ii) Baja colocación en los pequeños productores concentrada en el redescuento, con una baja penetración en la colocación de créditos de producción de alimentos. iii) Concentración de las colocaciones del SNCA en las actividades de comercialización, transformación y servicios de apoyo a través de cartera sustituta. iv) Concentración de las colocaciones de cartera sustituta en los grandes productores.

A continuación, se caracteriza el comportamiento de las colocaciones del sistema.

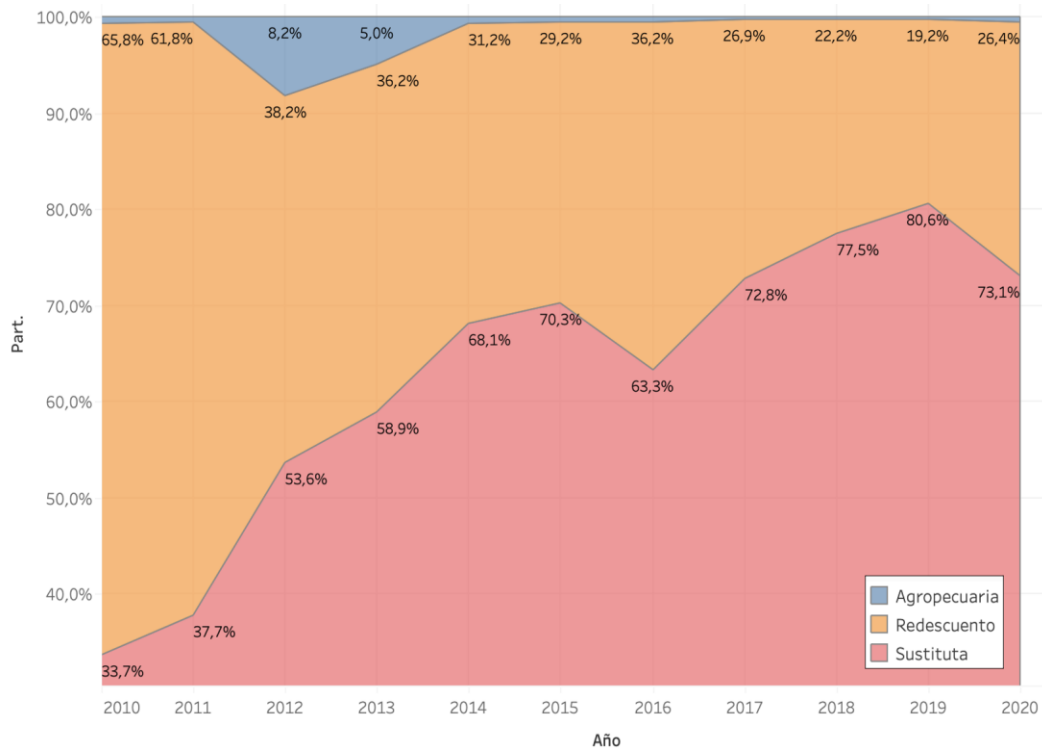
i) Incremento de la cartera sustituta y disminución de la participación del redescuento.

Cuando se analiza la evolución de la cartera de FINAGRO en los últimos diez años se encuentra que la participación entre la cartera sustituta y la cartera de redescuento se revierte de manera pronunciada conforme al avance de la última década. Mientras la participación de la cartera sustituta y de redescuento sobre el total de la cartera en 2010 era de 33,7% y 65,8%



respectivamente, al cierre de 2019 estos números se habían revertido y reflejaban una participación de 80,6% y 19,2% respectivamente. Por su parte, en 2020 la participación fue de 73,1% y 26,4% entre sustituta y redescuento respectivamente, pero bajo la coyuntura de la pandemia por COVID-19 lo cual alteró un poco el curso que se traía del año anterior, razón por la cual optamos por realizar el análisis comparativo al corte de 2019. El Gráfico 2 desglosa la participación de la cartera de FINAGRO en el periodo 2010 – 2020.

Gráfico 2. Participación de la cartera FINAGRO 2010 – 2020



Fuente: FINAGRO

Lo anterior se traduce en un crecimiento de la cartera sustituta de 1002,4% entre 2010 y 2019, pasando de 1.4 billones en 2010 a 15.5 billones para 2019. Este crecimiento resulta significativo si se compara con un crecimiento de 34,2% en la cartera de redescuento para el mismo periodo, pasando de 2.7 billones en 2010 a 3.6 billones para 2019. El Gráfico 3 resume este crecimiento por valor de la cartera en el periodo señalado.



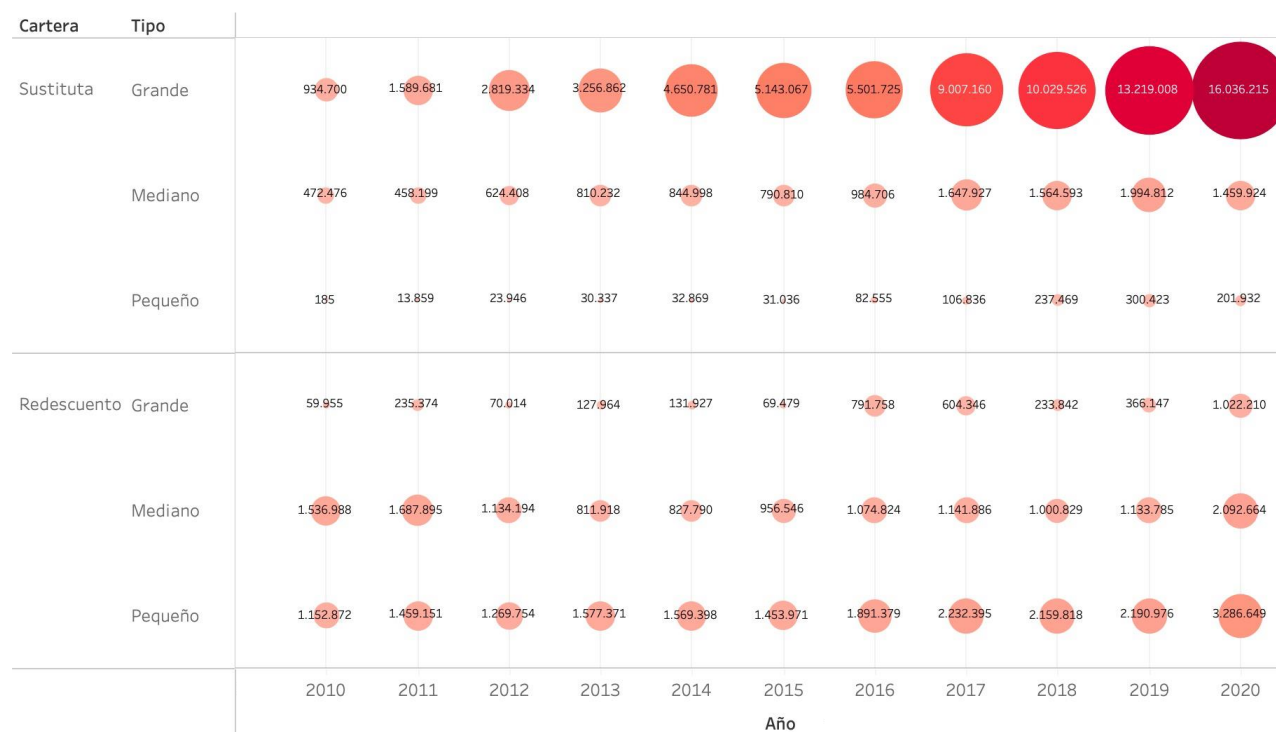
Gráfico 3. Evolución del valor de la cartera FINAGRO 2010 - 2020



Fuente: FINAGRO - Cifras en millones de pesos

Este significativo crecimiento de la cartera de FINAGRO se explica principalmente por el crecimiento de la cartera sustituta en el segmento de gran productor como se muestra en el Gráfico 4. Al corte de 2019 el valor de la cartera sustituta en el segmento de grandes productores alcanzaba un total de 13,2 billones de pesos, mientras el segundo rubro más significativo al mismo corte era el valor de la cartera de redescuento en el segmento de pequeños productores con un total de 2,1 billones de pesos; una diferencia comparativa por más de seis veces el valor de la primera respecto a la segunda.

Gráfico 4. Evolución del valor de la cartera FINAGRO por tipo de productor 2010 - 2020



Fuente: FINAGRO
Cifras en millones de pesos



Como se acaba de analizar, el significativo crecimiento de la cartera sustituta de 1002,4% en el periodo 2010 – 2019 se explica principalmente por el crecimiento en el segmento de gran productor. La Tabla 2 esboza las cifras presentadas y resume las contribuciones por tipo de productor a la variación total de la cartera FINAGRO en 2019, tanto por cartera sustituta como por redescuento. Como se puede observar, para 2019 la variación en el segmento de gran productor contribuye con 872,9 puntos porcentuales a la variación de 1002,4% de la cartera sustituta entre 2010 y 2019. La variación en el mediano productor aportó 108,2 puntos porcentuales a la variación de la cartera, mientras que la variación en el pequeño productor contribuyó con 21,3 puntos porcentuales a la variación de 1002,4% de la cartera sustituta. La tabla también expone la participación total de la cartera FINAGRO vista por tipo de cartera y tipo de productor. Como se aprecia, el 68,8% del saldo total de cartera en 2019 estuvo colocado en el segmento de grande productor a través de cartera sustituta, seguido de 11,4% del saldo total de cartera colocado en el segmento de pequeño productor a través de cartera de redescuento. Estas cifras muestran la reversión que ha tenido la cartera FINAGRO entre cartera sustituta y redescuento en estos diez años, y como esta reversión se ha concentrado en el segmento de grande productor a través de la cartera sustituta.

Tabla 2. Comportamiento del saldo por tipo de cartera y tipo de productor 2010-2019

Tipo de cartera	2010	2019	Particip. 2010	Particip. 2019	Variación 2019	Contribución Var. 2019
<i>Cartera Sustituta</i>	\$ 1.407.361	\$ 15.514.243			1002,4%	1002,4%
Pequeño	\$ 185	\$ 300.423	0,0%	1,6%	162203%	21,3%
Mediano	\$ 472.476	\$ 1.994.812	11,4%	10,4%	322%	108,2%
Grande	\$ 934.700	\$ 13.219.008	22,5%	68,8%	1314%	872,9%
<i>Cartera Redescuento</i>	\$ 2.749.816	\$ 3.690.908			34,2%	34,2%
Pequeño	\$ 1.152.872	\$ 2.190.976	27,7%	11,4%	90,0%	37,8%
Mediano	\$ 1.536.988	\$ 1.133.785	37,0%	5,9%	-26,2%	-14,7%
Grande	\$ 59.955	\$ 366.147	1,4%	1,9%	510,7%	11,1%
Total Cartera FI NAGRO	\$ 4.157.177	\$ 19.205.151	100%	100%		

Fuente: FINAGRO

Cifras en millones de pesos

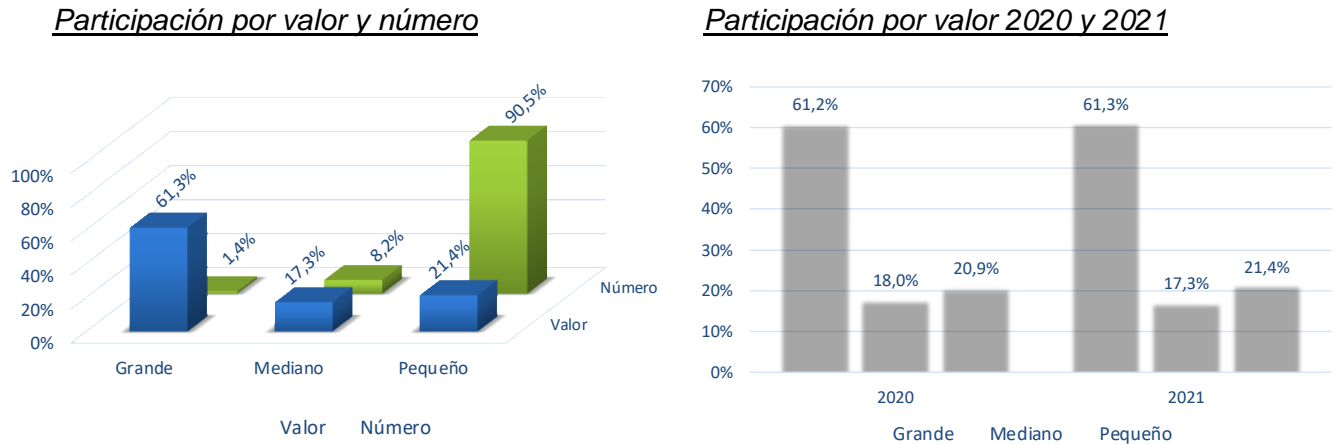
Lo anterior pone en evidencia una vez mas el incentivo que tienen los IF por sustituir las inversiones obligatorias y como este tipo de inversiones conllevan un sesgo pronunciado en el otorgamiento hacia el segmento de grandes productores. En este sentido, una adecuada política de control de inversiones que haga énfasis en la revisión de la adecuada utilización y destino de los recursos del sistema bajo esta modalidad resulta de capital importancia para los propósitos del SNCA.



ii) Baja colocación en los Pequeños Productores concentrada en el redescuento.

Cambiando la mirada de manera puntual a lo acontecido en lo corrido de 2021 en materia de financiamiento rural, el Gráfico 5 nos permite observar la dinamica al corte del mes de junio. Como se puede apreciar, el segmento de pequeño productor concentra el 90,5% del total de operaciones, mientras el mediano productor obtuvo el 8,2% de las operaciones. En contraste, cuando se analiza la participación del saldo de cartera² se encuentra que el segmento de gran productor concentra el 61,3% del valor total de los recursos de la cartera FINAGRO para el mismo corte. Esta participación del gran productor en el saldo de cartera se alcanza con solo el 1,4% del total de operaciones. Por su parte, se observa una baja variación en los porcentajes de participación a junio de 2021 respecto al mismo corte del año anterior como se indica en el gráfico de la derecha.

Gráfico 5. Saldo en cartera por tipo de productor



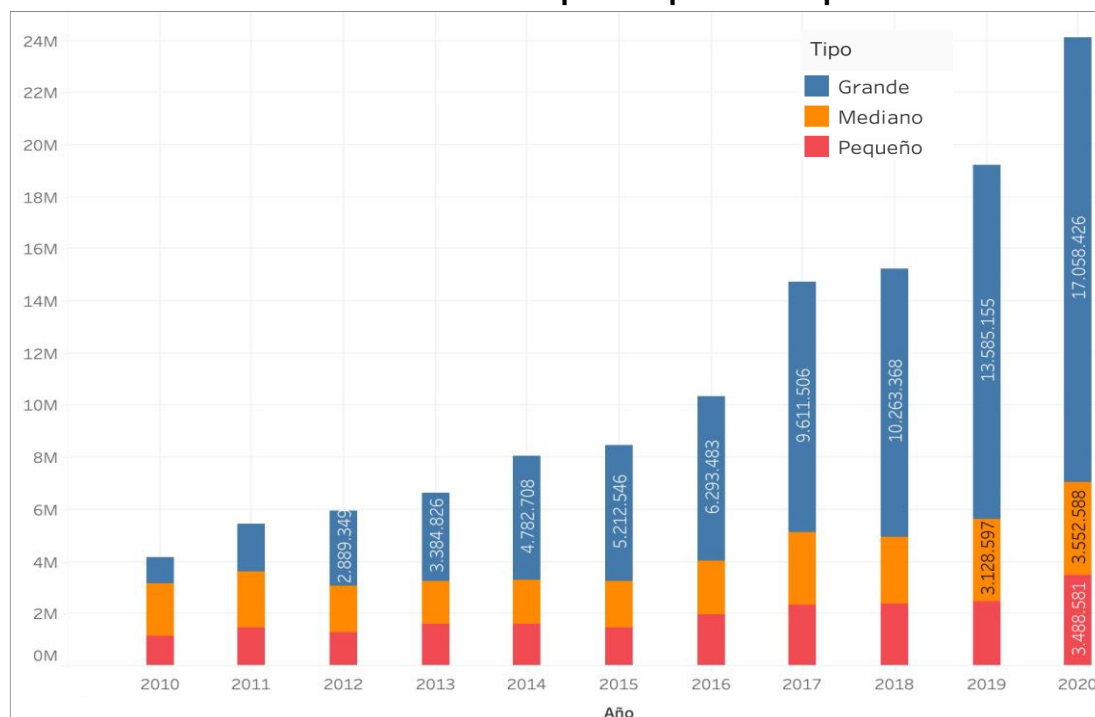
Fuente: FINAGRO
 Datos a junio de 2021

Cuando se analiza el valor total de las colocaciones durante los últimos diez años se encuentra que el crecimiento estuvo determinado principalmente por el segmento de gran productor, el cual alcanzó niveles de 17 billones de pesos colocados al corte de 2020, de los cuales 16 billones fueron colocados a través de créditos de cartera sustitua. En el segmento de pequeño y mediano productor se colocaron en 2020 alrededor de 3,5 billones en cada uno. El Gráfico 6 resume esta dinamica.

² Incluye cartera sustituta, agropecuaria y redescuento.



Gráfico 6. Saldo en cartera por tipo de productor 2010 – 2020.

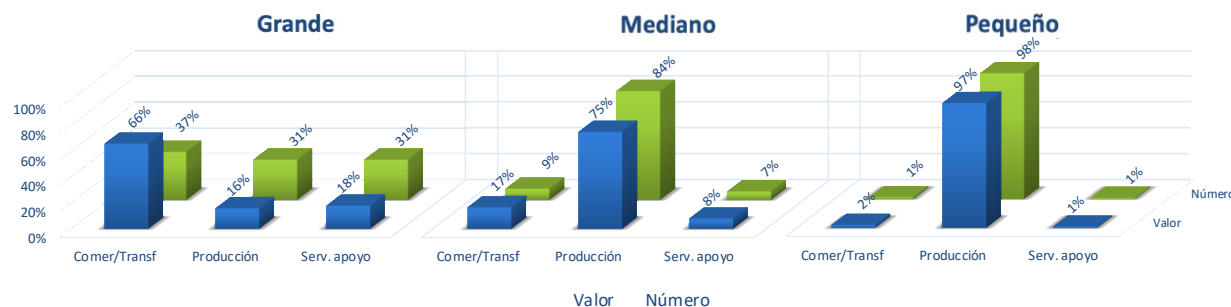


Fuente: FINAGRO. Cifras en millones de pesos

iii) Concentración de las colocaciones del SNCA en actividades de comercialización, transformación y servicios de apoyo a través de cartera sustituta.

Cuando se analizan estos mismos números para cada tipología, pero por actividades financiadas se encuentra que para el caso en particular de grande productor el 66% del saldo de cartera se encuentra colocado en actividades de comercialización, transformación y servicios de apoyo. Por el contrario para el caso de mediano y pequeños productor la mayor concentración del saldo de cartera se encuentra destinado al financiamiento de actividades de producción con 75% y 97% respectivamente como se expone en el Gráfico 7.

Gráfico 7. Saldo en cartera. Participación por tipo de productor y eslabon

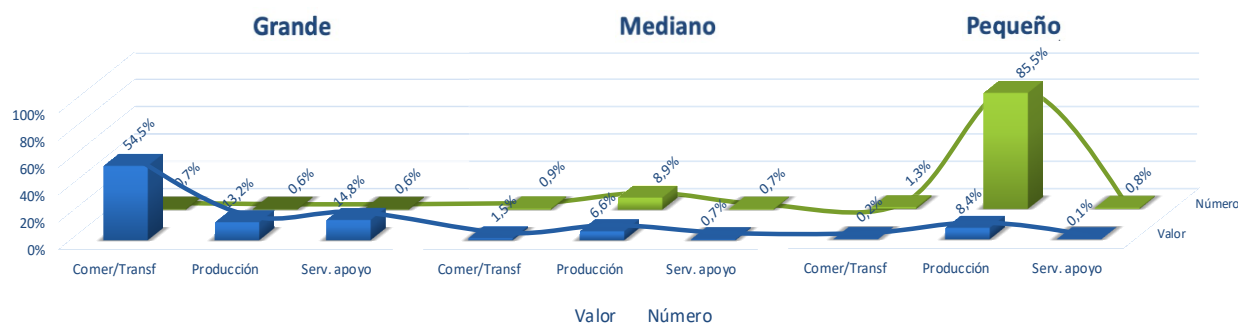


Fuente: FINAGRO
Cifras a junio de 2021



Por su parte, cuando se analiza en conjunto la distribución de los saldos de cartera de manera global por eslabon y por tipo de productor se encuentra que el 54,5% del total de los recursos se destinaron a actividades de comercialización, transformación a grandes productores, seguido de las actividades de apoyo y producción, también a grandes productores, con 14,8% y 13,2% respectivamente. La lectura del Gráfico 8 nos indica que el 69,3% del saldo total de cartera se encuentra financiando actividades de comercialización, transformación y servicios de apoyo.

Gráfico 8. Saldo en cartera. Participación total por tipo de productor y eslabon.



Fuente: FINAGRO. Cifras a junio de 2021

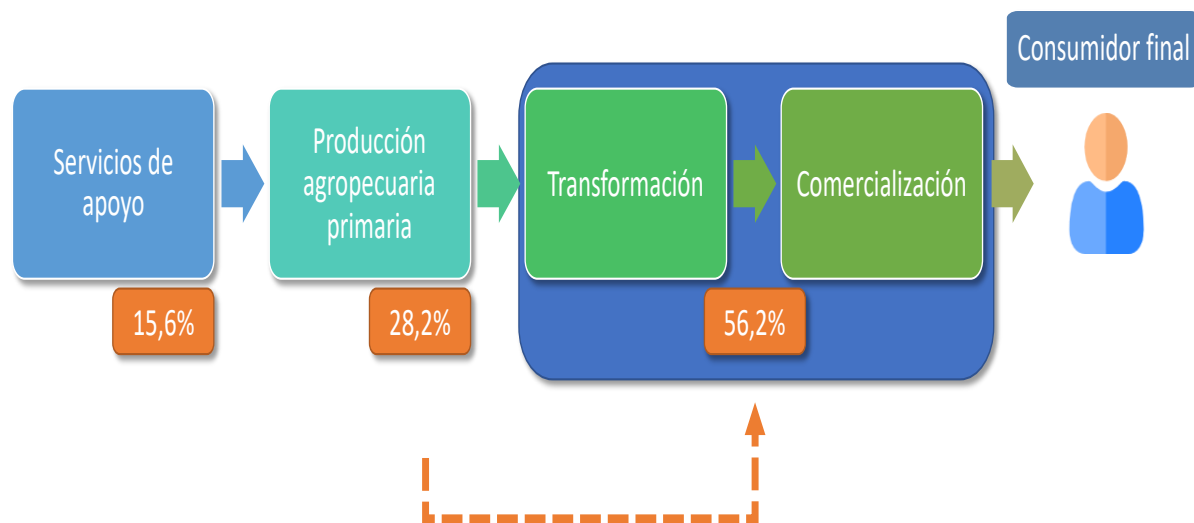
Es así como, una mirada con perspectiva de encadenamiento resulta relevante para el análisis aquí presentado. El Gráfico 9 resume la estructura de la cadena de valor de la producción agropecuaria. Desde esta perspectiva, el eslabón de la producción agropecuaria primaria congrega los productores agropecuarios relacionados con los cultivos, cosechas, cría y levante de animales, entre otros, que se relacionan con los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, entre los que se encuentran los proveedores de insumos y servicios, así como transformadores y comercializadores.

Así, el encadenamiento y la dinámica entre los diferentes eslabones resulta fundamental para el desarrollo del aparato productivo agropecuario y para poder garantizar por lo tanto que la producción llegue al consumidor final. De esta manera, la producción de bienes agropecuarios requiere de los diferentes eslabones de la cadena para llegar al consumidor final, y en tal sentido sería necesario transparentar la relación entre los diferentes eslabones de la cadena y entre los distintos agentes que intervienen dentro de la misma, muchos de los cuales son intermediarios que no se visibilizan, para determinar si existe una adecuada coordinación entre los diferentes eslabones de la cadena que resultaría crucial para el desarrollo del sector, y si las colocaciones en cada eslabón son proporcionales a sus necesidades.

La importancia de visibilizar las relaciones de encadenamiento, en los casos en que existan, y su proporcionalidad es fundamental dado que, el 69,3% de los recursos colocados financiaron actividades de comercialización, transformación y servicios de apoyo en lo corrido del año 2021 hasta el mes de junio, como bien se señala en el Gráfico 9.



Gráfico 9. Esquema encadenamiento y su participación en valor colocado por eslabón.



Fuente: FINAGRO

Dadas la falta de proporcionalidad entre las colocaciones de producción primaria y los eslabones que dependen de ella para su actividad, es necesario revisar su racionalidad frente a las necesidades sectoriales, uno de los objetivos del SNCA, y focalizar el control de inversiones de acuerdo con la concentración de las colocaciones.

iv) Concentración de las colocaciones de cartera sustituta en los grandes productores.

Como ya se expuso previamente en los Gráficos 3 y 4, la cartera sustituta no solo ha crecido considerablemente, en terminos nominales y de participación, sino que dicho crecimiento ha estado sustentado principalmente en las colocaciones a grandes productores. Además, como se pudo evidenciar en la Tabla 2, el crecimiento en 10 años fue de 1002,4%, explicado principalmente por una contribución de 872,9 puntos porcentuales del segmento de grandes productores. Esta considerable concentración de recursos del sistema, a través de la sustitución de inversión forzosa debe estar bien sustentada en terminos de la utilización y destino de las inversiones según lo establecido en la Resolución 4 de 2021.

5.2. Normalizaciones

A continuación se caracteriza el proceso de normalización de cartera. Se toma como referencia las normalizaciones registradas en FINGRO desde mayo del 2021, fecha en la cual empezó a regir la Circular Reglamentaria 7 de 2021 – la cual, basada en la Resolución 4 de 2021 de la CNCA, define los lineamientos para las operaciones objeto de este documento. Es así, como actualmente en el Manual de Servicios de Finagro se contempla que:

“12. Normalización

Los Intermediarios Financieros podrán normalizar las operaciones de crédito que hayan concedido en condiciones FINAGRO, de acuerdo con los siguientes términos:



...

12.1 Modificación

Serán aquellas operaciones que sean modificadas en las condiciones originalmente pactadas de los créditos con el fin de permitirle al deudor la atención adecuada de su obligación ante el potencial o real deterioro de su capacidad de pago, sin que estos ajustes sean considerados como una reestructuración en el alcance definido por la Superintendencia Financiera (Capítulo II, numeral 1.3.2.3.2.1 Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia Financiera y demás normas que lo modifiquen o adicionen).

....

12.2 Reestructuración

Se entiende por reestructuración de un crédito cualquier mecanismo excepcional, instrumentado mediante la celebración y/o ejecución de cualquier negocio jurídico, que tenga por objeto modificar las condiciones originalmente pactadas con el fin de permitirle al deudor la atención adecuada de su obligación ante el real deterioro de su capacidad de pago (Capítulo II, numeral 1.3.2.3.3.1 Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia Financiera y demás normas que lo modifiquen o adicionen).

...

12.3 Refinanciación – MADR

Se entiende por refinanciación el nuevo registro de una operación a un usuario con las mismas condiciones de la reestructuración, con la posibilidad de incluir los intereses de mora hasta por noventa (90) días, siempre y cuando exista perturbación del pago por la ocurrencia de una situación económica crítica certificada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.”

No obstante, para entender el comportamiento de la normalización, es necesario presentar la serie de tiempo con los eventos más relevantes que han afectado el flujo de ingresos de la agroindustria o que han sido relevantes en las operaciones de crédito agropecuario desde 2020. La Tabla 3 muestra los principales eventos que han afectado el flujo de ingresos de la agroindustria o que han sido relevantes en las operaciones de crédito agropecuario.

Tabla 3. Principales eventos que han impactado el crédito agropecuario. 2020 – 2021.

Fecha	Evento
mar-20	Decreto 418 de 2020: Aislamiento preventivo obligatorio Nacional desde el 24 de marzo.
abr-20	La SFC permite a IF establecer períodos de gracia o prórrogas por 120 días.
abr-20	Decreto 418 de 2020: Aislamiento preventivo obligatorio nacional con excepciones manufactura y construcción desde 26 de abril.
sept-20	Terminación Aislamiento preventivo el 31 de agosto.
jul-20	Creación del PAD por la SFC el 31 de Julio.
dic-20	Ley 2071 de 2020: Medidas de alivio especial a deudores agropecuarios.
ene-21	Resolución 4 de 2021: Compilatoria CNCA.
feb-21	Inicia vacunación en Colombia 17 de febrero.
mar-21	Circular 7 de 2021: Reglamentación normalizaciones.
abr-21	Inicio del Paro Nacional el 28 de abril.
may-21	Entra en vigor la nueva reglamentación de la normalización.
may-21	Terminación del Paro Nacional 31 de mayo.
jun-21	Paro regional en Valle del Cauca – continúan cierre en algunos puertos.
jun-21	Decreto 596 de 2021 - Acuerdo de recuperación y saneamiento de cartera.

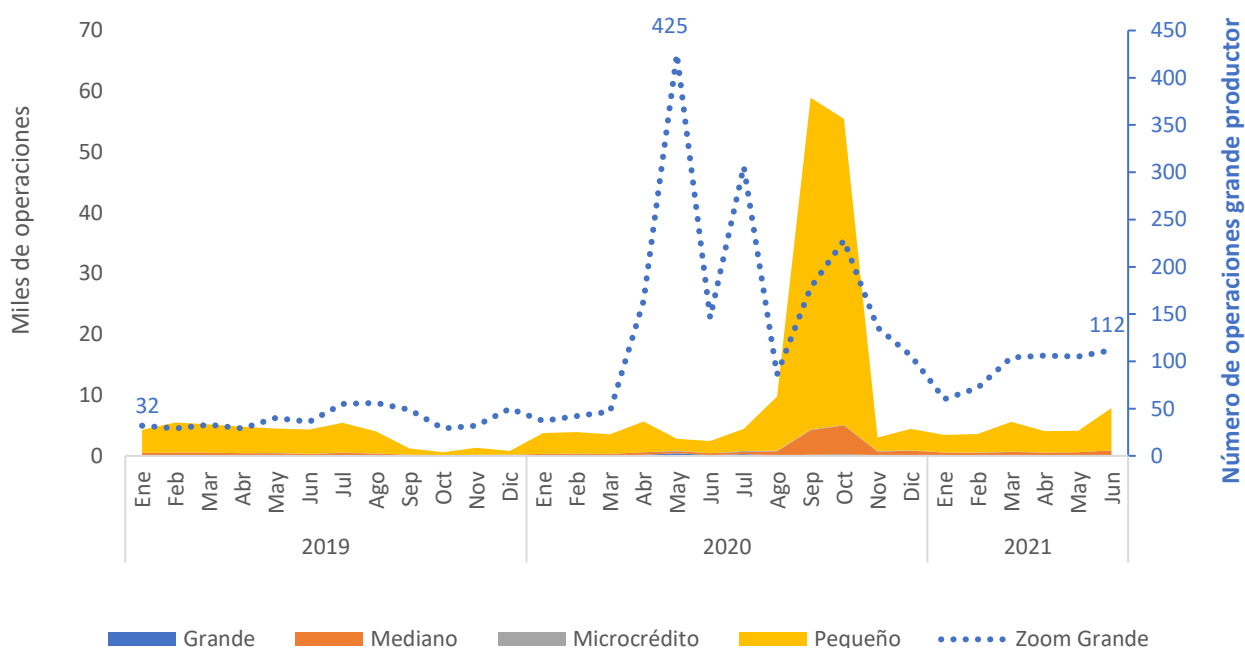
Fuente: FINAGRO



Evolución del proceso en los últimos tres años

En los últimos dos años transcurridos y el año corriente actual con corte al mes de junio es posible evidenciar en los sistemas de FINAGRO un número de colocaciones de normalización inferior a 10.000 operaciones al mes. Sin embargo, para el año 2020 se evidencia dos grandes choques en la serie. El primero en el segmento de grandes productores que reacciona casi de inmediato a los efectos de la pandemia y a las políticas adoptadas en su momento. Este comportamiento se presenta entre los meses de abril y julio. El segundo choque se presenta en el segmento de pequeños productores principalmente, entre los meses de agosto y octubre y bajo la misma coyuntura de pandemia. Para el segmento de pequeño productor, en los meses de septiembre y octubre se registraron 58.929 y 55.490 operaciones de normalización respectivamente otorgadas por el BAC, pero ocurridas entre abril y octubre. El Gráfico 10 proyecta este comportamiento en el número mensual de operaciones de normalización.

Gráfico 10. Número mensual de operaciones de normalización.



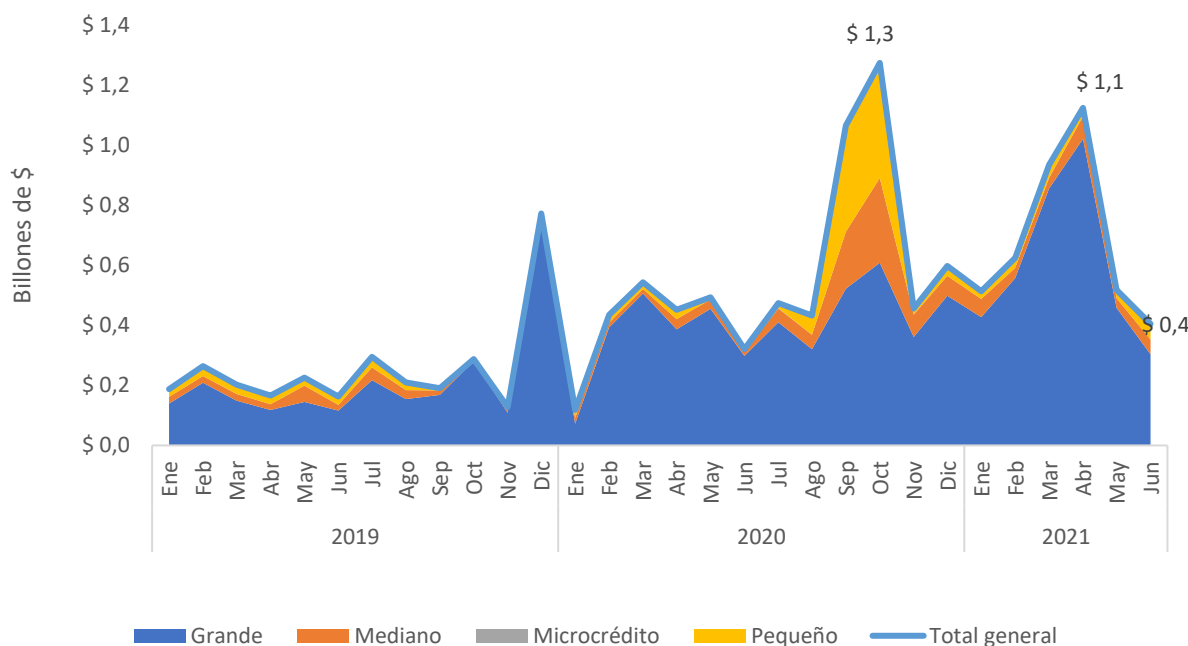
Fuente: FINAGRO

Por su parte, el Gráfico 11 muestra el valor de las colocaciones de normalización para el mismo periodo de tiempo. Como se puede observar el valor de las operaciones de grandes productores suele ser superior a 1.000 millones de pesos lo cual representa alrededor del 80% sobre el total colocado. Sin embargo, dado el número de operaciones registradas en FINAGRO de pequeños y medianos para los meses de septiembre y octubre de 2020, pero ocurridas entre abril y octubre, su participación sobre el total alcanzó a representar 50% del valor total colocado. En particular para pequeño productor, tendencialmente las normalizaciones mensuales se ubican por debajo de los \$30 mil millones y en estos meses alcanzaron valores



de \$354 mil millones y \$384 mil millones, respectivamente; más de 10 veces el valor tendencial. En el caso de mediano productor las normalizaciones mensuales se ubican en promedio por debajo de los \$40 mil millones, y sin embargo en septiembre y octubre estos valores fueron de \$189 mil millones y \$282 mil millones.

Gráfico 11. Valor mensual de las operaciones de normalización.



Fuente: FINAGRO

Respecto a esta coyuntura en 2020, y luego de mesas de trabajo con el BAC, es importante mencionar que el mayor flujo de operaciones de normalización sucedió en los meses de abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 2020, y que su registro se demoró dado el volumen de las mismas. Adicionalmente, este comportamiento se explica por dos razones: el aislamiento preventivo obligatorio nacional desde el 24 de marzo que afectó las cadenas de suministro, producción, transformación y comercialización, y el consecuente deterioro de la capacidad de pago de los productores agropecuarios. De otro lado, desde abril de 2020 la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) estableció medidas de alivio para los deudores, las cuales complementó en julio de ese mismo año con el programa de acompañamiento a deudores (PAD).

Ahora bien, la diferencia entre los periodos de ocurrencia de los procesos de normalización de grande productor frente al de pequeño y mediano se debe a que en el caso de pequeño y mediano productor su registro se realizó en los meses de septiembre y octubre, mientras que, en el caso de grande productor, al ser un menor número de operaciones y por tratarse de créditos por mayores montos, su registro se realizó mes a mes (este fenómeno se observa en la línea punteada de colocaciones de grande productor – eje y secundario de la Gráfica 6)



Por su parte, a pesar de que el número de operaciones de normalización a grande productor aumentó luego del Decreto 418 de 2020, su valor se mantuvo estable durante 2020, pero en marzo y abril de 2021 se elevó significativamente, alcanzando valores de \$856 mil millones y \$1 billón, respectivamente. Este comportamiento se puede entender a la luz del promedio del valor de la normalización, el cual pasó de rangos inferiores a los \$5 mil millones a rangos superiores a los \$7 mil millones. Como se observó en la Gráfica 7 en mayo y junio 2021 el valor se reduce considerablemente.

El comportamiento descrito puede ser explicado por el alto valor de las normalizaciones realizadas en los meses de marzo y abril de 2021. Durante estos meses, tan solo seis empresas obtuvieron normalizaciones por valor de un billón de pesos. La Tabla 4 expone esta particularidad.

Tabla 4. Normalizaciones de mayor valor en marzo y abril de 2021.

Empresa	Valor
DIANA CORPORACION SAS DICORP SAS	\$192.477.000.000
INDUSTRIA COLOMBIANA DE CAFE SAS	\$161.806.929.594
GASES DEL CARIBE S.A. O GASCA	\$158.533.333.332
MANUELITA S.A.	\$152.062.834.924
CIA. NAL. DE CHOCOLATES S.A.	\$123.115.000.000
JERONIMO MARTINS COLOMBIA SAS	\$115.378.560.000
INGENIO PROVIDENCIA S.A.	\$94.532.771.479

Fuente: FINAGRO

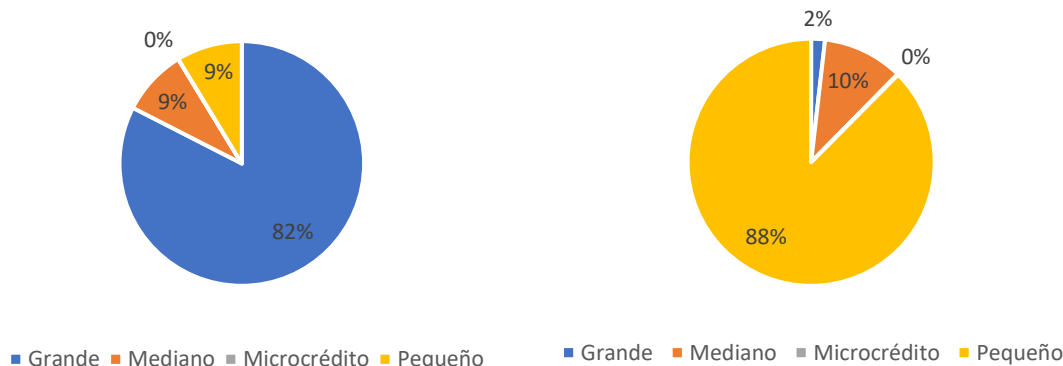
Situación actual a partir de mayo de 2021 – Circular 7 de 2021

Esta sección caracteriza las operaciones de normalización registradas a partir del cambio en la regulación (Resolución 4 de 2021 de la CNCA y Circular Reglamentaria 7 de 2021 que entró en operación a partir de mayo del mismo año). Por lo anterior, los datos corresponden a las 11.996 operaciones de mayo y junio de 2021. El Gráfico 12 muestra la participación por valor y número para los distintos tipos de productor agropecuario.

Lo primero que se observa es que por número de operaciones el pequeño productor lidera con el 88% (10.503), mientras que por valor el grande productor es el más significativo (82% con \$765 mil millones de un total de \$924 mil millones). Esto es coherente con el promedio del valor de las operaciones de normalización por tipo de productor que es: \$3.513 millones para grande productor, \$64 millones para mediano productor, \$8 millones para pequeño productor y \$5 millones para microcrédito.



Gráfico 12. Participación por valor (izquierda) y número (derecha) por tipo de productor



Fuente: FINAGRO

Al analizar la distribución de las normalizaciones por eslabones de la cadena, se evidencia que las normalizaciones de grande productor van principalmente dirigidas a la comercialización y la transformación (81 operaciones por \$503 mil millones - 54% del valor total y 0,7% del número de operaciones), mientras que en mediano y pequeño productor van dirigidas a la producción (11.316 operaciones por \$139 mil millones – 15% del valor y 94% del número de operaciones).

La Tabla 5 expone esta caracterización por número de operaciones y valor total colocado. Lo anterior es coherente con la participación de cada tipo de productor en los diferentes encadenamientos al momento de acceder al crédito de fomento.

Tabla 5. Número y valor de las colocaciones por tipo de productor y eslabon.

Tipo de productor/ Encadenamiento	Número	Valor
Grande productor	217	\$762.523
Comercialización y transformación	81	\$503.723
Producción	68	\$121.689
Servicios de apoyo	68	\$137.111
Mediano productor	1.265	\$81.090
Comercialización y transformación	112	\$13.625
Producción	1.068	\$60.940
Servicios de apoyo	85	\$6.525
Microcrédito	11	\$57
Producción	11	\$57
Pequeño productor	10.503	\$80.361
Comercialización y transformación	157	\$1.799
Producción	10.248	\$77.779
Servicios de apoyo	98	\$782

Fuente: FINAGRO
Cifras en millones de pesos



Por su parte, la Tabla 6 presenta las cifras por intermediario financiero. Los datos reflejan que el Banco Agrario, por su vocación de atender al pequeño productor, registra el mayor número de operaciones. De otro lado, por valor, los bancos más representativos son aquellos que atienden a grandes productores: Bancolombia (\$202 mil millones), Davivienda (\$163 mil millones) y Colpatria (\$155 mil millones). También es importante hacer notar que en estos dos meses 14 intermediarios financieros registraron operaciones de normalización, incluyendo cooperativas.

Tabla 6. Número y valor de las colocaciones por intermediario financiero.

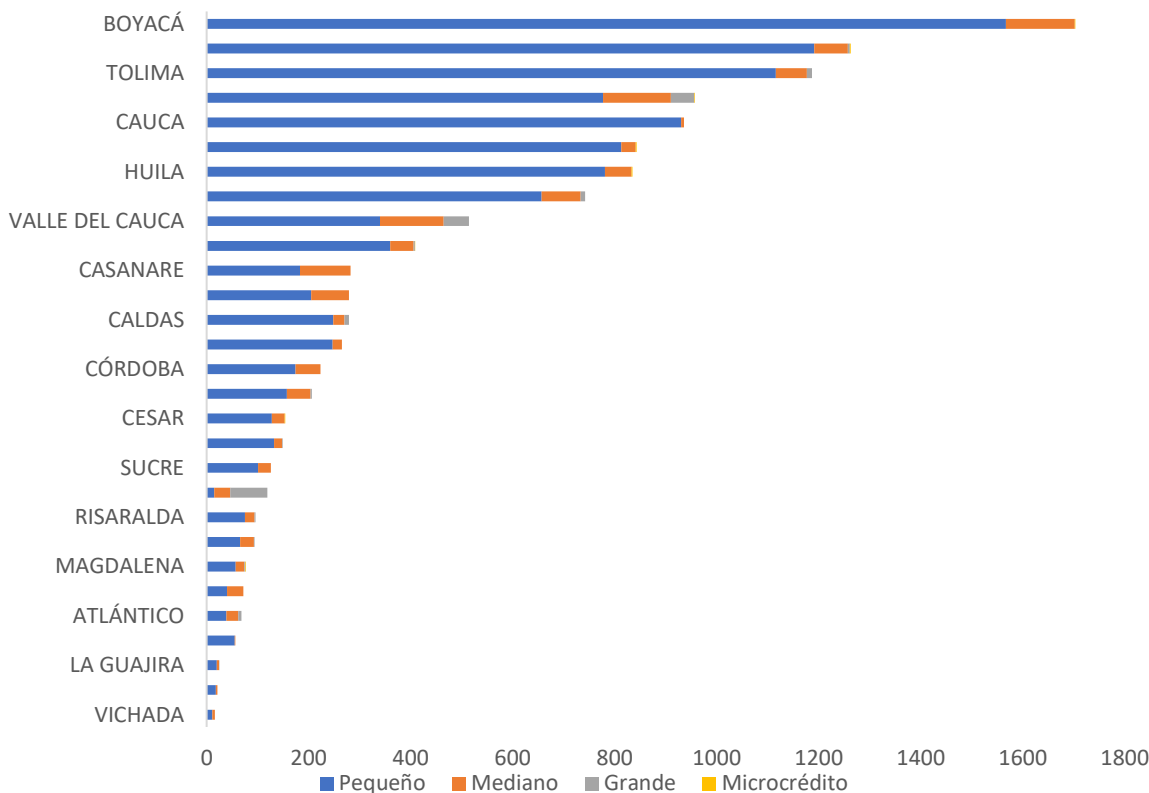
Intermediario	Número	Valor
Banco Agrario	11.467	\$127.514
Bancolombia	337	\$202.489
Davivienda	62	\$163.446
Banco Colpatria	38	\$154.824
BBVA Colombia	20	\$49.703
Banco de Occidente	16	\$38.713
Banco de Bogotá	15	\$64.298
Banco Itau Corpbanc	14	\$64.609
Banco Popular	13	\$34.969
Cooperativa Fin. de A	9	\$519
Av Villas	2	\$16.812
Banco Santander	1	\$6.000
Banco Serfinanza	1	\$130
Financiera Comultras	1	\$6
Total	11.996	\$924.032

Fuente: FINAGRO
Cifras en millones de pesos

Finalmente, el Gráfico 13 muestra la distribución de las normalizaciones por departamento, donde se destacan entre los primeros cinco: Boyacá (14,2%), Tolima (10,53%), Cauca (9,89%), Huila (7,98) y Valle del Cauca (7,80%). De forma contraria, los departamentos que menos normalizaciones registran son La Guajira (0,18%) y Vichada (0,13%). Al revisar esta distribución por tipo de productor, en todos los departamentos el pequeño productor es el más representativo, exceptuando Sucre donde el grande productor es el que más normalizaciones registra.



Gráfico 13. Distribución de las normalizaciones por departamento



Fuente: FINAGRO

6. JUSTIFICACIÓN TÉCNICA

La presente propuesta de control de gastos o inversiones parte de la necesidad de que el control constituya una herramienta para verificar el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, los cuales se definen de manera general en el Artículo 216 del EOSF, que establece la obligación de que se realice una formulación de la política de crédito para el sector agropecuario, y determina la necesidad de una coordinación y racionalización del uso de sus recursos financieros, que deben en todo caso cumplir con los objetivos de la inversión obligatoria.

La Resolución 4 de 2021, establece unos requerimientos mínimos de control, y establece que su aplicación será temporal hasta que se apruebe una reglamentación general, cuyos fundamentos se presentan a continuación, soportados en los objetivos del SNCA y de la inversión obligatoria ya analizados.

A continuación, y a partir de lo dispuesto en los Artículos 4º y 5º de la Resolución 4 de 2021 que determinan las líneas de crédito de capital de trabajo e inversión y los destinos específicos del financiamiento, y a partir de los parametros generales de control y de necesidad de la información consignados en el Artículo 12 de la misma resolución, se desarrollan las



propuestas de reglamentación, que buscan enmarcar el proceso de control que deben realizar los intermediarios financieros. Estas se resumen en:

a) Control de gastos o inversiones sobre la totalidad de las operaciones registradas a través de una metodología muestral.

- (i) **Actividades y destinos.** Verificación de la utilización de los recursos del crédito en los destinos específicos discriminados en el proyecto presentado como soporte de la financiación. Este punto de la propuesta ya se encuentra desarrollado en los terminos del Artículo 12 de la Resolución 4 de 2021.
- (ii) **Oportunidad de la utilización de los recursos.** Verificación de la utilización de los recursos de créditos de capital de trabajo de acuerdo con el proyecto productivo en los costos y gastos operativos identificados para la obtención del crédito, durante el plazo de su ejecución.

Considerando que en los créditos de capital de trabajo el plazo debe corresponder al plazo del proyecto o proyectos a financiar, el intermediario financiero deberá tener presente los ciclos vegetativos y operativos financiados con un solo crédito, con el objetivo de verificar la utilización de los recursos para el pago de los costos y gastos operativos de las líneas de crédito de capital de trabajo, como producción, sostenimiento, comercialización, transformación o servicios de apoyo, durante todo el plazo el crédito. Este punto de la propuesta se encuentra desarrollado en los terminos del Artículo 12 de la Resolución 4 de 2021.

El control de gastos o inversiones será efectuado por cada IF sobre una muestra aleatoria del total de operaciones del semestre. FINAGRO informará a los IF el tamaño de muestra y su composición para cada semestre. La explicación de la metodología muestral se reserva para la Sección 7 del documento.

b) Control sobre operaciones LEC e ICR.

Control obligatorio de gastos o inversiones a todas las operaciones LEC colocadas en el segmento de grandes productores. Para los segmentos de pequeño y mediano productor, el control sobre las operaciones LEC se realizará como parte de la selección y composición del tamaño muestral de acuerdo con la metodología estadística considerada en esta propuesta.

Adicionalmente, también se propone control obligatorio de gastos e inversiones al total de los proyectos con ICR, considerando la obligación de verificar la inversión sujeta al incentivo.

c) Control sobre operaciones de normalización.

Dentro de los diez días siguientes al registro de las operaciones de normalización, los IF deberán informar a FINAGRO las razones en que se fundamenta la operación a partir de la información financiera del solicitante. Dicha información deberá reflejar el deterioro de la



capacidad de pago que motiva la normalización. Este control aplica para operaciones de normalización de cartera por valor individual de \$5.000 millones o más.

d) Control especial de gastos o inversiones de créditos de capital de trabajo.

Para operaciones de \$5.000 millones o más, en las líneas de capital de trabajo, como la producción, comercialización, sostenimiento, transformación y servicios de apoyo, los IF realizarán control de gastos o inversiones cumplidos 6 meses del otorgamiento del crédito, informando a FINAGRO el destino específico de los recursos durante el plazo del crédito y los avances en la ejecución de los costos y gastos financiados, con base en el proyecto productivo presentado.

Además la propuesta contempla también los siguientes puntos:

e) Formato Único de Control de Inversión (FUCI).

Introducción de un Formato Único de Control de Inversión (FUCI) para la transferencia de información por parte de los IF a FINAGRO.

f) Ajuste a la metodología muestral para seleccionar los créditos sobre los cuales se realiza el control de inversión, de acuerdo con los puntos i) y ii) del literal a).

La propuesta de metodología de selección de muestra y su composición se presenta en la sección 7 del documento.

Desarrollo de las propuestas

A continuación se detalla la justificación de cada una de estas propuestas de reglamentación.

a) Control de gastos o inversiones sobre las operaciones registradas:

(i) Actividades y destinos.

Hoy, el Manual de Servicios de FINAGRO vigente establece los requisitos para la obtención del crédito y a partir de dichos requisitos puede determinarse el objetivo del control de inversiones. Así, la originación del crédito debe partir de un proyecto productivo que se enmarque en una actividad financiable, una línea de crédito y un destino, para determinar el correcto uso de los recursos de la financiación, y el impacto sectorial que su aplicación genera.

En efecto, el Manual de Servicios de FINAGRO establece:

“1. Manual versión 20.17 Código: SNO-MAN-001, En el Capítulo primero Generalidades, numeral 3. Requisitos para la obtención del crédito, se define;

“(…)



Que como resultado del conocimiento del cliente y del estudio de la solicitud de crédito, se haya clasificado al deudor en el tipo de productor correspondiente, con base en la información suministrada por él ante el intermediario financiero para el trámite del crédito, y que se cuente con los siguientes documentos:

- A. *En créditos a pequeños productores, el formato adoptado por el intermediario financiero, diligenciado con la información del productor, respecto del valor que solicita y el destino de los recursos del crédito.*
- B. *En créditos a medianos y grandes productores se requerirá la formulación de un proyecto, en los formatos que autónomamente defina cada Intermediario Financiero. (El subrayado no pertenece al texto.)*

Para efectos del presente Manual de Servicios se entiende por proyecto como el conjunto de actividades desarrolladas con fines específicos en un periodo de tiempo determinado”.

En primera instancia el manual establece la necesidad de identificar la clasificación del deudor por tipo de productor, de lo cual se derivan las condiciones de la operación. También determina que se debe identificar el destino de los recursos de los créditos en el caso de los pequeños productores en correspondencia con el proyecto productivo. Para el caso de medianos y grandes productores se establece la necesidad de formular un proyecto productivo de manera explícita, en correspondencia con la solicitud de crédito, que debe necesariamente enmarcarse dentro de una actividad financiable, corresponder a una línea de crédito y a un destino específico.

También define el Manual de Servicios lo que se entiende por proyecto, y de acuerdo con su definición, comprende el conjunto de actividades desarrolladas con fines específicos en un periodo de tiempo determinado, de tal manera que se identifican tres elementos esenciales. A saber, la identificación de las actividades que se desarrollaran en el proyecto, los fines específicos de tales actividades y el tiempo de ejecución de las mismas. Finalmente, dado que se trata del soporte para la obtención de un crédito, todas las actividades deben ser financiables y soportar el monto del crédito. Es decir, el proyecto corresponde al desarrollo de una o varias actividades financiables.

Por lo anterior, las bases del Control de Inversión ya se encuentran plasmadas en el Manual de Servicios de FINAGRO, dado que se establece que toda persona que requiera un crédito debe presentar un proyecto que refleje cual será el uso específico de los recursos. El proyecto debe contener las actividades financiables, su costo y como se ejecutarán estas actividades a través de un flujo de caja. No obstante, en la Circular P-30 de FINAGRO sobre destinos transversales se establece que los créditos se otorgan a empresas y no a proyectos y por tanto no se detalla el uso específico de los recursos. Según la Circular citada, en los eslabones de transformación y comercialización se financia a la empresa. Es decir, no se financian proyectos y ciclos, solo se financia el funcionamiento general de la empresa por la actividad identificada como su objeto social, aún cuando el Manual de Servicios de FINAGRO se refiere a la



financiación de proyectos. En la Circular P-47 también se determina que FINAGRO prestará a la empresa y no al proyecto.

De igual manera, el Manual versión 20.17 Código: SNO-MAN-001, En el Capítulo primero Generalidades, Título 6, define los compromisos, seguimiento, control y trámite de verificación de la siguiente manera:

*“Capítulo Primero
Generalidades del Seguimiento y Control*

En el presente título, se enmarca los compromisos de los Intermediarios Financieros para realizar control y seguimiento a las operaciones de crédito registradas ante FINAGRO, especialmente aquellas que han sido objeto de subsidios o incentivos estatales. También, se hace énfasis en los compromisos que adquieren y que deben cumplir los productores agropecuarios que acceden a créditos para el desarrollo de proyectos para el sector agropecuario.”

Continúa el manual con los soportes generales del Control de inversión y establece:

“Los créditos agropecuarios y rurales son oficialmente regulados, por tanto, su trámite y otorgamiento debe cumplir con las disposiciones contenidas en las Leyes 16 de 1990 y 1731 de 2014 así como en las demás normas que las adicionen o modifiquen y, atender lo expresado en las Resoluciones expedidas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, las Circulares de la Superintendencia Financiera de Colombia o la Superintendencia de Economía Solidaria y en el presente Manual.”

Sobre este aspecto, el control exige que se determine la normatividad aplicable al crédito a controlar, y en particular el cumplimiento de las resoluciones de la CNCA, y especialmente, a la fecha, debe citarse a la Resolución 4 de 2021, que determina las actividades financiables, las líneas de crédito y dentro de cada línea los bienes y servicios objeto de financiación. De esta manera, es imperativa la identificación del destino específico de los recursos, para la colocación del crédito y su posterior control de inversiones.

Más adelante el Manual se refiere a la obligación de los IF, sin perjuicio de lo cual, es la CNCA la que, de acuerdo con el literal d) del Artículo 218 del EOSF debe *“Dictar los reglamentos para el control de los gastos o inversiones que se hagan con el producto de los créditos.”*, para lo cual es necesario reglamentar la responsabilidad de los IF a través de unos parámetros.

Establece el Manual de manera general:

“Los créditos son otorgados por los intermediarios financieros, entidades que tienen relación directa con el beneficiario, realizan el seguimiento al debido uso de los recursos monetarios y certifican a FINAGRO el cumplimiento de las normas que los rigen.



Les corresponde a los intermediarios financieros, en cumplimiento de lo establecido por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario - CNCA, efectuar el control de inversiones a las operaciones de crédito registradas en FINAGRO, así como informar a este sobre los resultados.

Es compromiso del beneficiario del crédito cumplir y acatar la normatividad en todas las actuaciones relacionadas con el otorgamiento de créditos, subsidios o incentivos, así como suministrar información verídica para la obtención del crédito agropecuario o rural y de los beneficios inherentes”.

También se refiere el manual a la responsabilidad de FINAGRO para validar las metodologías de los intermediarios, validación que no es nada distinto que verificar que el control realizado por ellos cumpla con los parámetros legales y reglamentarios que establecen los requisitos de acceso al crédito ya mencionados, y por tanto con la determinación del correcto uso de los recursos a través de control de inversiones al proyecto presentado a financiación, no obstante, no existen unos parámetros de validación de las metodologías referidas.

“Finagro dispondrá de los mecanismos o esquemas para validar las metodologías propias que cada intermediario financiero utiliza para realizar el control de inversiones o, en su defecto, establecerá la metodología del control que deba ser aplicada.”

Finalmente, se establecen las consecuencias que puede generar la no utilización de los recursos de acuerdo con la normatividad, de la siguiente manera:

“FINAGRO está autorizado por los intermediarios financieros para cancelar y solicitar el respectivo pago de cualquier operación registrada, cuando se establezca que no cumplió los reglamentos por acción del intermediario financiero o de los beneficiarios del crédito; además, los intermediarios financieros se obligan a devolver subsidios, alivios o Incentivos obtenidos sin el cumplimiento de los requisitos establecidos.

De acuerdo con todas las condiciones expuestas en el Título Primero “Crédito Agropecuario y Rural” y las incluidas en el Contrato Marco, FINAGRO podrá realizar un monitoreo y verificación de operaciones de las distintas carteras registradas, con el fin de constatar la correcta aplicación a la reglamentación vigente.

En caso de detectar incumplimiento, podrá proceder a solicitar el pago inmediato de la obligación si se trata de una operación redescontada; al retiro inmediato, si se trata de una operación de cartera agropecuaria. En caso de cartera sustitutiva, FINAGRO procederá al cese de la validación. En cualquiera de los eventos mencionados se adelantará el procedimiento establecido en el presente Título.”

No obstante, hasta la Resolución 4 de 2021 el control de inversiones, en créditos de comercialización, transformación y prestación de servicios no tenía una relación directa con un proyecto productivo, ni se detallaba el destino específico de los recursos. Por el contrario, el control se realizaba mediante la revisión de la información financiera de las empresas sin



profundizar sobre la utilización de los recursos en la adquisición de productos de origen agropecuario nacional o en la prestación de servicios a los productores agropecuarios. Por lo anotado, y tal como se establece en la citada Resolución 4 de 2021, a partir de su vigencia, el control de inversiones debe partir de los proyectos presentados a financiamiento, ya sea a través de los formatos de pequeños productores establecidos por los intermediarios financieros, o en los proyectos exigidos a medianos y grandes productores.

Para lograr lo anterior, es necesaria una ampliación de la información que los intermediarios deben reportar a FINAGRO en las diferentes líneas de crédito, especialmente en las destinadas a financiar la transformación, comercialización y los servicios de apoyo. Para estas líneas la financiación se viene fundamentando en los gastos operativos y de funcionamiento de las empresas y no en los proyectos específicos que deben presentar a financiación dentro de las actividades financiables aprobadas por la CNCA, no obstante que, en el caso de comercialización y/o transformación y servicios de apoyo, la Resolución 4 de 2021 determina que se financian los costos y gastos operativos de proyectos de adquisición y mantenimiento de inventarios de productos nacionales de la producción agropecuaria, piscícola, apícola, avícola, forestal, acuícola, de zootecnia y pesquera, y los servicios de apoyo igualmente soportados en proyectos.

En Anexo 6 adjunto se pone en evidencia lo aquí manifestado a través de dos ejemplos de colocaciones según los cuales no se financian proyectos sino a la empresa. En el primer caso, Davivienda presenta como control de inversión la justificación de la solicitud del crédito, en la que se limita a informar que el mismo se encuentra destinado a una empresa que fabrica jabones y que realiza compras en el sector primario de sebos animales y grasas sin determinar específicamente los productos adquiridos y sin identificar el proyecto objeto de la financiación. En el segundo caso, Bancolombia, sin determinar el valor de cada ítem y su peso en la financiación, al no existir proyecto, financió la compra de maíz amarillo, pago de nómina y pago de energía, sin que en el control de inversiones exista evidencia de la relación de los costos operativos y de funcionamiento con la compra del insumo agrícola.

De otro lado, en el Manual de Servicios no se establece de manera explícita el objetivo del control de inversiones, que parte de la identificación de la actividad financiable, para luego determinar el correcto uso de los recursos. Es importante también establecer el alcance de las obligaciones de los beneficiarios de los créditos y de los intermediarios financieros, para lo cual deben precisarse con claridad el alcance de los proyectos financiados.

Establece el manual hoy de manera general:

1. *“Compromisos de los beneficiarios del crédito agropecuario y rural, y de los intermediarios financieros que lo otorgan.*

1.1. De los beneficiarios.



Las personas a quienes se les otorgue crédito agropecuario y rural en condiciones FINAGRO, adquieren los siguientes compromisos, sin perjuicio de las demás consideraciones legales y reglamentarias:

- a. *Suministrar información veraz y completa a los Intermediarios Financieros y a FINAGRO, de conformidad con las formas, normas y requisitos establecidos en este Manual y demás normatividad legal.*
- b. *Realizar los gastos e inversiones contemplados en el proyecto financiado dentro del tiempo previsto, e informar al Intermediario Financiero sobre cualquier cambio que se pretenda realizar con el fin que el intermediario financiero evalúe la viabilidad de autorizar la modificación planteada.* (El subrayado no pertenece al texto.)
- c. *Presentar al Intermediario Financiero las explicaciones o aclaraciones que se requieran.*
- d. *Entregar soportes de las inversiones realizadas ante el Intermediario Financiero y conservar copia u original de los mismos por el término establecido en la Ley. Los soportes deberán estar a disposición del Intermediario Financiero y/o de FINAGRO para cuando se requieran.* (El subrayado no pertenece al texto.)
- e. *Permitir la realización, a los Intermediarios Financieros y a FINAGRO (si fuere el caso), de los controles de inversión a que haya lugar.*
- f. *Cumplir con todas las normas y requisitos establecidos en este Manual.”*

1.2. De los Intermediarios Financieros.

Sin perjuicio del cumplimiento de las normas establecidas por la Superintendencia Financiera o la Superintendencia de Economía Solidaria, los Intermediarios Financieros que otorguen crédito agropecuario y rural en condiciones FINAGRO se comprometen a:

- a. *Informar y asesorar a los interesados respecto a los requisitos que deben cumplir, los compromisos que adquieren al ser beneficiarios de los créditos y productos asociados al mismo y las consecuencias que se deriven del incumplimiento de las condiciones especiales del crédito agropecuario y rural y de los instrumentos conexos.*
- b. *Registrar ante FINAGRO únicamente aquellas operaciones que, en virtud de sus análisis, cumplan los requisitos previstos en la normatividad vigente para cada caso según lo establecido en este Manual.* (El subrayado no pertenece al texto.)
- c. *Informar a FINAGRO, dentro del plazo de ejecución de la inversión, los cambios solicitados por los beneficiarios y autorizados por los intermediarios financieros sobre los proyectos financiados.*
- d. *Tramitar oportunamente ante FINAGRO las solicitudes de elegibilidad, otorgamiento y pago de los Incentivos o Subsidios.*
- e. *Realizar el control de inversiones en los términos dispuestos en el presente Título, incluyendo en especial los casos en que este control es obligatorio, verificando que los recursos hayan sido utilizados de conformidad con lo aprobado.* (El subrayado no pertenece al texto.)
- f. *Sin perjuicio de lo anterior, remitir a la Vicepresidencia de Operaciones de FINAGRO, a más tardar el 15 de mayo y el 15 de septiembre de cada año el resultado de los controles de inversión realizados en el semestre precedente; teniendo en cuenta que este informe*



debe cumplir con lo previsto en la metodología aprobada o definida por FINAGRO. Para tal efecto los Intermediarios Financieros remitirán una muestra de mínimo el diez por ciento (10%) del total de operaciones, teniendo en cuenta un método de selección estadísticamente válido. (El subrayado no pertenece al texto.)

- g. Dar respuesta oportuna a los requerimientos de FINAGRO, de acuerdo con los plazos establecidos en el presente Manual, solicitando con la debida antelación al beneficiario del crédito agropecuario y rural las explicaciones y aclaraciones necesarias para la atención a lo requerido
- h. Conservar en sus archivos la documentación requerida para el trámite de las operaciones de crédito, de acuerdo con los plazos y condiciones establecidos por la Superintendencia Financiera de Colombia o la Superintendencia de Economía Solidaria sobre la materia, y permitir las revisiones que requiera FINAGRO.

(...)"

Se recalca que en el Manual de Servicios sólo se establecen unas obligaciones de manera general, pero que no existe una metodología previa aprobada por FINAGRO, ni una guía con los parámetros mínimos que debe cumplir el control de inversiones.

Por todo lo expuesto, es necesario precisar la información referida de manera general en el Manual de Servicios, y hacer énfasis en la información que debe contener el control de inversiones para verificar no sólo la realización física o real de la inversiones sino el cumplimiento de los objetivos del proyecto productivo financiado. Lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto en el mismo manual, para que se puedan cumplir con los objetivos planteados, para lo cual se presentan en el Anexo 4 adjunto las líneas a que se refiere la Resolución 4 de 2021, y el contenido que deberían tener los proyectos para un adecuado control de inversiones y de impacto, que parten de la descripción detallada de las actividades, la línea de crédito y los bienes y servicios financiados. La verificación propuesta sobre la correcta utilización de los recursos y sus destinos, ya se encuentra reglamentada igualmente en la Resolución 4 de 2021.

- ii) **Oportunidad de la utilización de los recursos.** Verificación de la utilización de los recursos de acuerdo con el proyecto productivo en los costos y gastos operativos identificados para la obtención del crédito.

Considerando que en los créditos de capital de trabajo el plazo de crédito debe corresponder al plazo del proyecto o proyectos a financiar, el intermediario financiero deberá tener presente los ciclos vegetativos y operativos financiados con un solo crédito, con el objetivo de verificar la utilización de los recursos para el pago de los costos y gastos operativos de las líneas de capital de trabajo, como producción, sostenimiento, comercialización, transformación o servicios de apoyo, durante todo el plazo el crédito.

La propuesta de control sobre la oportunidad de la utilización de los recursos en las líneas de capital de trabajo, ya se encuentra contemplada en el Artículo 12 de la Resolución 4 de 2021 sobre los destinos del crédito agropecuario y rural.

**b) Control a las operaciones LEC - Grande Productor y a los proyectos con ICR.**

Bajo el contexto analizado a lo largo de este documento, las Líneas Especiales de Crédito – LEC deberán tener un manejo especial de supervisión al contar con recursos públicos adicionales en forma de subsidio. En este sentido, las LEC han permitido financiar distintas actividades agropecuarias a través del mecanismo de subsidio a la tasa de interés. Se trata entonces de líneas de crédito de redescuento con subsidio a la tasa de interés final que reciben los beneficiarios del programa, y el cual es pagado por FINAGRO a los IF con cargo a los recursos que el MADR disponga para este fin. La Tabla 7 muestra como fue la entrega de créditos con subsidio para los tipo de productor en la vigencia 2020.

Tabla 7. Colocaciones por tipo de productor en 2020.

Tipo de productor	No. operaciones	Participación	Valor subsidio comprometido	Participación
GRANDE PRODUCTOR	298	0,48%	14.406.567.332	10,81%
MEDIANO PRODUCTOR	6.762	10,84%	50.471.278.204	37,87%
PEQUEÑO PRODUCTOR	55.331	88,68%	68.303.965.316	51,26%
TOTAL GENERAL	62.395		133.262.098.935	

Fuente: FINAGRO

Por su parte, el Plan Anual ICR – LEC incluye límites de concentración con el fin de evitar precisamente un eventual agotamiento de los recursos en pocos productores. Así, el Plan ICR – LEC para la vigencia 2021 mencionaba al respecto lo siguiente:

- a. No menos del 40% del valor total de los recursos presupuestales asignados para el subsidio a la tasa de interés de cada una de las LEC serán destinados a pequeños productores, y hasta el 40% a medianos productores. En ningún caso podrá destinarse más del 20% de estos recursos a grandes productores.
- b. El monto máximo de subsidio por beneficiario, independientemente del número de créditos, será de cien millones de pesos (\$100.000.000,00).
- c. El monto máximo anual de crédito con subsidio por beneficiario será de dos mil doscientos cincuenta millones de pesos (\$2.250.000.000,00).

Aun así, bajo la presente propuesta se considera de capital importancia establecer un control de inversiones diferenciado para el caso de los créditos entregados con subsidio del MADR. Por tanto, se considera necesario hacer control de gastos o inversiones a todos los créditos agropecuarios otorgados bajo el mecanismo LEC al segmento de grandes productores, dado el valor de los créditos y de los subsidios individuales que se reciben. Por lo anterior, aun cuando suele existir un límite porcentual de acceso a los recursos de subsidio para grandes productores, se considera necesario el control de inversiones propuesto en este literal. En efecto, la importancia del control a grandes productores radica en que solo 298 operaciones



(0,48% del total de operaciones), capturan el 10,81% de los recursos del subsidio el cual fue de \$14.406 millones de pesos en la vigencia 2020.

Por su parte, este punto de la propuesta también considera el control de gastos o inversiones a la totalidad de los proyectos con el Incentivo de Capitalización Rural - ICR. El control de gastos o inversiones para los proyectos con ICR también debe ser de aplicación global al total de proyectos que hayan aplicado al incentivo dado que se trata de recursos públicos dispuestos por el MADR. Para 2020 y 2021 el MADR no dispuso de partidas presupuestales para ICR, pero la aplicación del incentivo se puede retomar para la vigencia 2022 de acuerdo con lo establecido en el Artículo 12 de la Ley 10 de 1993, la Ley 1133 de 2007 y la Resolución 1 de 2016.

Control sobre operaciones de normalización.

Según lo definido en el capítulo 4 de la Resolución 4 de 2021 de la CNCA, los IF “podrán normalizar las operaciones de crédito que hayan concedido en condiciones FINAGRO, de acuerdo con los siguientes términos:

“Modificación. *Serán aquellas operaciones que sean modificadas en las condiciones originalmente pactadas de los créditos con el fin de permitirle al deudor la atención adecuada de su obligación ante el potencial o real deterioro de su capacidad de pago, sin que estos ajustes sean considerados como una reestructuración en el alcance definido por la Superintendencia Financiera. (Capítulo II, numeral 1.3.2.3.2.1 Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia Financiera y demás normas que lo modifiquen o adicionen).*

Reestructuración. *Se entiende por reestructuración de un crédito cualquier mecanismo excepcional, instrumentado mediante la celebración y/o ejecución de cualquier negocio jurídico, que tenga por objeto modificar las condiciones originalmente pactadas con el fin de permitirle al deudor la atención adecuada de su obligación ante el real deterioro de su capacidad de pago (Capítulo II, numeral 1.3.2.3.3.1 Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia Financiera y demás normas que lo modifiquen o adicionen).*

Refinanciación – MADR. *Se entiende por refinanciación el nuevo registro de una operación a un usuario con las mismas condiciones de la reestructuración, con la posibilidad de incluir los intereses de mora hasta por 90 días, siempre y cuando exista perturbación del pago por la ocurrencia de una situación económica crítica certificada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR” (Subrayado del autor).*

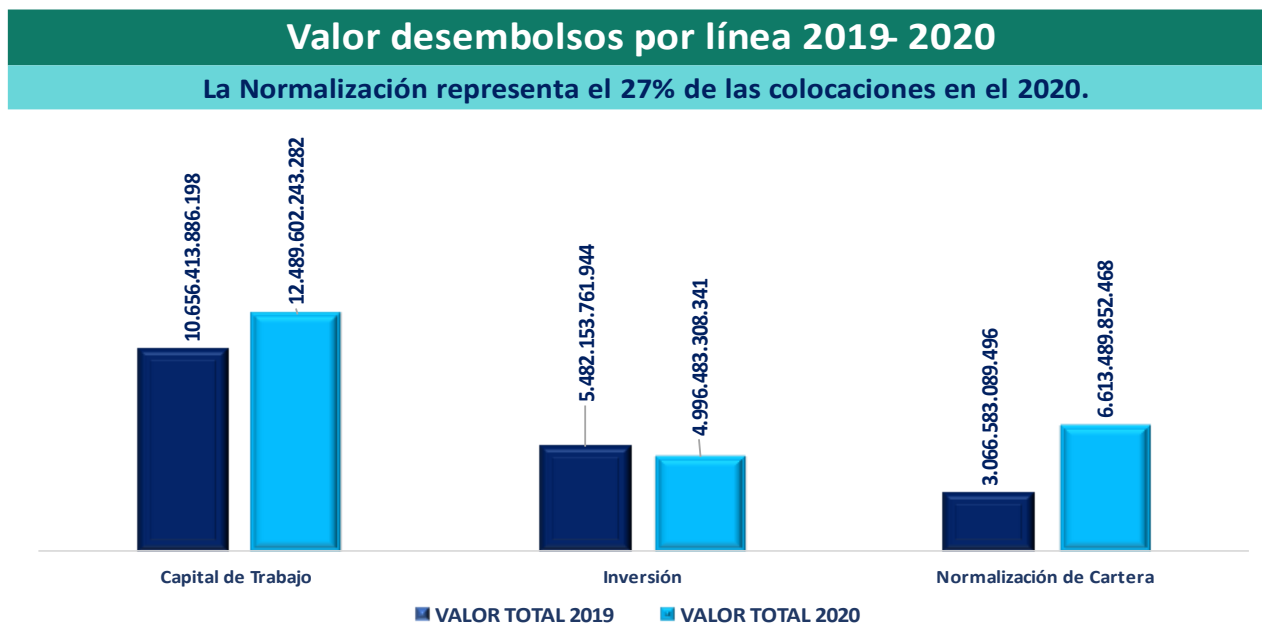
Como bien se observa, en sus diferentes términos, la normalización solo puede ser otorgada cuando el beneficiario de un crédito en condiciones de fomento FINAGRO presente, o pueda presentar, un deterioro en la generación de ingresos de su unidad productiva y por lo tanto en su capacidad de pago.

Sumado a lo anterior, al analizar el comportamiento de los créditos destinados para la normalización de cartera, se observa que desde 2017 se presentan crecimientos superiores al



30% y que en el 2020 Vs el 2019 esta línea creció del 116% como se muestra en el Gráfico 14, situación originada en parte por los efectos de la pandemia de COVID 19.

Gráfico 14. Colocaciones Finagro 2019 Vs 2020 por Líneas Grandes de Colocación



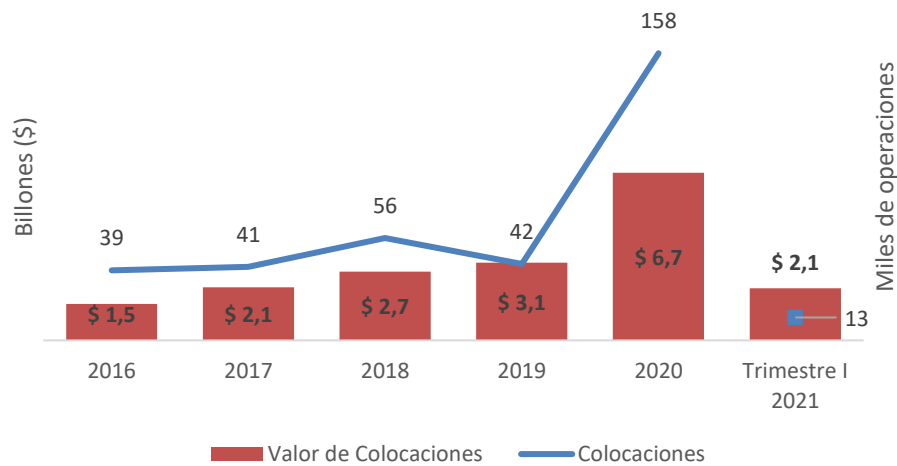
Fuente: Finagro. No incluye cartera agropecuaria.

Para el caso particular de 2020, la economía colombiana estuvo fuertemente golpeada por la pandemia, lo cual derivó en la contracción económica más acelerada de los últimos 30 años, y si bien el sector agropecuario presentó un crecimiento positivo en 2020 (2,8%), no fue ajeno al choque y desaceleró su crecimiento. Este fenómeno motivó la creación de medidas por parte del sector financiero para enfrentar la situación. Adicionalmente, durante los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2020, el Banco Agrario de Colombia implementó un programa especial orientado a la reestructuración de un gran número de créditos de pequeños productores que estaban presentando dificultades para hacer frente a sus obligaciones financieras.

Gracias a las normalizaciones de créditos se apoyó a los productores agropecuarios en los momentos más críticos de la pandemia, facilitándoles que usaran el financiamiento, principalmente, para hacer frente a los costos requeridos para la explotación de la unidad productiva y para modificar las condiciones de sus obligaciones financieras, evitando así situaciones de desfinanciación, quiebras o cierres de unidades productivas. El Gráfico 15 muestra el valor total y número de las normalizaciones realizadas en 2020.



Gráfico 15. Serie de operaciones de normalización 2016 – 2021 (I trimestre)



Fuente: FINAGRO

No obstante, su rol en el crédito agropecuario, las operaciones de normalización no han sido sujetas de control sobre la base de que la aprobación original del proyecto a financiar se presenta en periodos previos.

A pesar de lo anterior, y considerando que esta línea ha crecido sustancialmente en los últimos años, y que es necesario independizar la aprobación del proyecto original de las razones que fundamentan la normalización, se propone que los IF presenten a FINAGRO, 10 días después del registro de operaciones de normalización de créditos por valor individual de \$5.000 millones o mas, i) la información en la que se explique la necesidad que tiene el productor para normalizar su crédito de acuerdo con la información que revelen sus estados financieros y ii) la causal que origina la necesidad de normalización como: afectaciones en la producción por eventos climáticos o fitosanitarios, caídas prolongadas de precios, orden público, crisis sanitarias generalizadas, entre otras. Lo anterior con el objetivo de verificar que los recursos del crédito de fomento se usen como se estipula en la Resolución 4 de 2021 y que las normalizaciones no se justifiquen en conveniencias de mantener recursos a una determinada tasa de interés, o en extender plazos y periodos de gracia soportados en causales diferentes a las previstas en las normas de la Superintendencia Financiera de Colombia y/o en las normas de la CNCA.

La propuesta de control sobre operaciones de normalización aplica para operaciones sobre créditos por valor individual de \$5.000 millones o más ya que en esta línea de corte se encuentra en promedio alrededor del 75% del valor de los créditos sujetos a normalización de cartera. Como se puede apreciar en la Tabla 8, el 98,9% de las operaciones de normalización se realizaron para colocaciones inferiores a 1.000 millones de pesos, lo cual equivale al 12,9% del total de los créditos refinanciados. El corte de \$5.000 millones del control sobre operaciones de normalización de la propuesta busca hacer control a los créditos que capturan mas del 70% del total de los créditos normalizados, pero que representan menos del 1% del total de



operaciones de normalización como bien se puede inferir de la Tabla 8 para el acumulado enero - septiembre de 2021.

Tabla 8. Operaciones de normalización por rango del crédito

Rango (millones)	No. Operaciones	Valor Crédito (millones)	No. Operaciones (Participación)	Valor Crédito (Participación)
1 - 1.000	48.184	\$ 826.067,18	98,92%	12,92%
1.000 - 2.000	137	\$ 204.945,71	0,28%	3,21%
2.000 - 3.000	96	\$ 238.026,71	0,20%	3,72%
3.000 - 4.000	54	\$ 189.052,14	0,11%	2,96%
4.000-5.000	51	\$ 241.258,71	0,10%	3,77%
> 5.000	189	\$ 4.692.387,55	0,39%	73,41%
Total general	48.711	\$ 6.391.738,01		

Fuente: FINAGRO

Enero - Septiembre 2021

c) Control especial de gastos o inversiones de créditos de capital de trabajo.

Con el objeto de verificar el destino de los créditos colocados y justificar la racionalización de las inversiones realizadas dentro de las actividades financiadas, y soportar la correcta utilización de los recursos, se propone que los intermediarios realicen un control de gastos o inversiones cumplidos 6 meses del otorgamiento del crédito de las obligaciones por valor individual de \$5.000 millones o más, en las líneas de capital de trabajo, informando a Finagro el destino específico de los recursos durante el plazo del crédito y los avances en la ejecución de los costos y gastos financiados, con base en el proyecto productivo presentado.

La obligación propuesta se establece de manera general para los créditos de capital de trabajo en el Artículo 12º de la Resolución 4 de 2021.

En efecto, al analizar las colocaciones de crédito agropecuario por tipo de productor y por actividad en 2020, se encuentra una importante concentración por valor de los créditos en el segmento de grandes productores, tal como se puede observar en la Tabla 9. Los Grandes productores representan el 70.78% del valor desembolsado, pero sólo el 2.3% del número de operaciones. Según el valor desembolsado, la participación es del 31,83% en actividades de comercialización y 27,27% en servicios de apoyo.

**Tabla 9. Participación desembolsos (número y Valor) por Tipo de Productor y línea**

TIPO DE PRODUCTOR/LÍNEA	VALOR CRÉDITOS	PARTICIPACIÓN VALOR CRÉDITOS	NÚMERO CRÉDITOS	PARTICIPACIÓN NÚMERO CRÉDITOS
GRANDE	17.058.425.569.029	70,78%	11.669	2,30%
COMERCIALIZACION	7.670.029.358.317	31,83%	5.146	1,01%
SERVICIOS DE APOYO	6.564.549.056.930	27,24%	3.108	0,61%
SOSTENIMIENTO	830.066.085.068	3,44%	1.692	0,33%
OTRAS ACTIVIDADES	674.293.793.950	2,80%	93	0,02%
INFRAEST Y ADECU DE TIERRAS	512.340.807.380	2,13%	280	0,06%
SIEMBRAS	293.642.476.156	1,22%	279	0,05%
MAQUINARIA Y EQUIPO	149.140.386.258	0,62%	279	0,05%
COMPRA DE ANIMALES	127.678.573.182	0,53%	269	0,05%
PRODUCCIÓN	101.776.018.146	0,42%	408	0,08%
CONSOLIDACION DE PASIVOS	82.267.846.083	0,34%	22	0,00%
ACTIVIDADES RURALES	52.641.167.558	0,22%	93	0,02%
MEDIANO	3.552.588.406.444	14,74%	61.176	12,03%
COMERCIALIZACION	709.003.940.607	2,94%	6.148	1,21%
COMPRA DE ANIMALES	687.187.554.029	2,85%	12.166	2,39%
SOSTENIMIENTO	619.995.553.464	2,57%	21.948	4,32%
PRODUCCIÓN	356.432.466.555	1,48%	7.169	1,41%
SERVICIOS DE APOYO	335.934.314.402	1,39%	2.432	0,48%
SIEMBRAS	302.231.553.679	1,25%	5.423	1,07%
INFRAEST Y ADECU DE TIERRAS	248.830.155.328	1,03%	3.223	0,63%
MAQUINARIA Y EQUIPO	118.046.905.307	0,49%	1.032	0,20%
OTRAS ACTIVIDADES	105.378.486.344	0,44%	793	0,16%
ACTIVIDADES RURALES	50.882.772.996	0,21%	327	0,06%
CONSOLIDACION DE PASIVOS	17.907.536.760	0,07%	387	0,08%
MICROREDITO	757.166.974	0,00%	128	0,03%
PEQUEÑO	3.488.562.038.425	14,48%	435.491	85,67%
COMPRA DE ANIMALES	1.053.748.267.396	4,37%	98.817	19,44%
SIEMBRAS	914.727.714.771	3,80%	106.760	21,00%
SOSTENIMIENTO	601.755.902.297	2,50%	111.120	21,86%
PRODUCCIÓN	288.810.373.180	1,20%	22.036	4,33%
INFRAEST Y ADECU DE TIERRAS	209.276.930.662	0,87%	20.736	4,08%
MICROREDITO	168.672.831.087	0,70%	56.984	11,21%
COMERCIALIZACION	91.634.238.251	0,38%	4.852	0,95%
OTRAS ACTIVIDADES	81.984.255.647	0,34%	5.696	1,12%
MAQUINARIA Y EQUIPO	44.733.799.103	0,19%	5.170	1,02%
ACTIVIDADES RURALES	16.989.784.902	0,07%	1.805	0,36%
SERVICIOS DE APOYO	12.260.909.664	0,05%	463	0,09%
CONSOLIDACION DE PASIVOS	3.967.031.465	0,02%	1.052	0,21%
TOTAL GENERAL	24.099.576.013.898	100,00%	508.336	100,00%

Fuente: FINAGRO

Cifras 2020

La Tabla 10 muestra el total de operaciones de grandes productores discriminado por el monto otorgado en SMMLV. Como se puede observar, según promedio del crédito, alrededor de 39 operaciones tienen montos superiores a 50.000 millones de pesos. Estas operaciones



representan el 0,34% del total de operaciones en grandes, pero capturan el 18.14% de los recursos totales asignados a grandes productores. Si se consideran los créditos iguales o superiores a 10.000 SMMLV, se encuentra que sólo con 343 operaciones (2,95% del total) se captura el 48,47% del total de las colocaciones (8.3 billones de pesos). Al considerar las operaciones iguales o superiores a \$5.000 millones, se encuentra que las mismas son 346, que representan el 2.97 del numero de operaciones de los grandes productores, y el 11.77 de su valor. En total, a partir de los \$5.000 millones, se captura en 689 operaciones, el 60,24% de las colocaciones. (10.3 billones.)

Tabla 10. Colocaciones totales grandes productores por rangos en SMMLV – 2020

rango smlm	No Créditos	Valor Créditos	Promedio	Par en No	Part en Vr
0 a 15	630	3.841.184.297	6.097.118	5,40%	0,02%
15 a 25	387	6.955.116.811	17.971.878	3,32%	0,04%
25 a 50	667	22.339.514.725	33.492.526	5,72%	0,13%
50 a 75	582	31.848.878.812	54.723.159	4,99%	0,19%
75 a 100	463	35.535.705.633	76.750.984	3,97%	0,21%
100 a 125	550	54.706.847.201	99.466.995	4,71%	0,32%
125 a 150	350	42.289.015.394	120.825.758	3,00%	0,25%
150 a 175	365	53.054.280.696	145.354.194	3,13%	0,31%
175 a 200	202	33.316.171.939	164.931.544	1,73%	0,20%
200 a 225	224	41.710.963.281	186.209.658	1,92%	0,24%
225 a 250	405	82.470.811.545	203.631.633	3,47%	0,48%
250 a 275	174	40.173.467.277	230.881.996	1,49%	0,24%
275 a 300	216	54.358.652.273	251.660.427	1,85%	0,32%
300 a 350	567	165.781.931.238	292.384.358	4,86%	0,97%
350 a 400	301	100.207.968.064	332.916.837	2,58%	0,59%
400 a 500	578	228.609.013.261	395.517.324	4,95%	1,34%
500 a 700	1.097	569.727.572.194	519.350.567	9,40%	3,34%
700 a 1000	691	508.168.115.964	735.409.719	5,92%	2,98%
1000 a 2000	1.393	1.686.832.810.898	1.210.935.255	11,94%	9,89%
2000 a 3000	649	1.383.659.135.865	2.131.986.342	5,56%	8,11%
3000 a 5000	489	1.634.449.624.851	3.342.432.771	4,19%	9,58%
5000 a 10000	346	2.008.337.351.222	5.804.443.212	2,97%	11,77%
10000 a 20000	196	2.361.069.613.832	12.046.273.540	1,68%	13,84%
20000 a 50000	108	2.813.771.466.775	26.053.439.507	0,93%	16,49%
50000 a 100000	29	1.743.330.962.785	60.114.860.786	0,25%	10,22%
> 100.000	10	1.351.879.392.195	135.187.939.220	0,09%	7,92%
Total general	11.669	17.058.425.569.029	1.461.858.391	100,00%	100,00%

Fuente: FINAGRO

De igual manera es importante observar la evolución de las colocaciones de FINAGRO por ruralidad. Así, la concentración por valor de las colocaciones en las ciudades, que en el 2020-1 se encuentra en el 54.7%, frente al tipo Rural y Rural disperso con el 15,5% y 11.6% respectivamente, exigen de una acción de racionalización en el uso de los recursos.

Para el caso de las ciudades, su participación se ha incrementado de 27,3% en 2010 a 54,7% en 2020-I. Este incremento contrasta con la disminución en la participación para los demás segmentos intermedio, rural y rural disperso como se puede apreciar en la Tabla 11. Este comportamiento resulta coherente con la concentración del crédito en grandes productores y para los destinos de comercialización, transformación y servicios de apoyo, como ya se ha reseñado, mientras se presenta una menor dinámica de colocaciones de crédito en las actividades de producción, como la otra cara de la moneda.

Tabla 11. Evolución de la cartera Finagro por tipo de ruralidad.

Tipo de ruralidad	Año	No. Operaciones	Participación	Valor cartera	Participación
Ciudades y Aglomeraciones	2010	51.061	8,1%	2,1	27,3%
	2014	78.816	8,0%	4,6	32,2%
	2019	104.155	9,6%	14,4	53,4%
	2020-I	104.110	9,5%	15,6	54,7%
Intermedio	2010	205.833	32,8%	2,4	30,0%
	2014	305.477	31,1%	3,7	26,5%
	2019	325.718	30,0%	4,9	18,3%
	2020-I	331.333	30,1%	5,2	18,2%
Rural	2010	210.310	33,5%	2,0	25,7%
	2014	337.142	34,3%	3,3	23,2%
	2019	358.737	33,0%	4,4	16,3%
	2020-I	362.701	33,0%	4,4	15,5%
Rural Disperso	2010	160.144	25,5%	1,3	17,0%
	2014	261.035	26,6%	2,6	18,2%
	2019	298.884	27,5%	3,2	12,0%
	2020-I	302.136	27,5%	3,3	11,6%

Fuente: FINAGRO

De otra parte, al analizar los componentes del PIB agropecuario, en sus 4 grandes capítulos, cultivos, ganadería, extracción de madera y silvicultura y pesca y acuicultura, encontramos, que entre 2019 y 2020, sólo la pesca y la acuicultura crecen significativamente por encima del 9%, mientras la extracción de madera y silvicultura y la ganadería registran crecimientos similares a la inflación (3.8% y 2.1% respectivamente), y el PIB originado en los cultivos presenta decrecimiento del 0.01%, como se puede observar en la Tabla 12.

Así mismo, si se analizan las colocaciones totales de FINAGRO en el 2020, los grandes productores concentran el 70% de los desembolsos, en actividades como comercialización, transformación y servicios de apoyo. Al respecto, es muy importante precisar que estas actividades no se reflejan como parte del PIB agropecuario.

Tabla 12. PIB Agropecuario

TRIMESTRE	CULTIVO AGRICOLA	GANADERIA	EXTRACCION DE MADERA Y SILVICULTURA	PESCA Y ACUICULTURA	TOTAL
2018 i	7.850,00	3.317,00	460,00	337,00	11.964,00
2018 ii	7.774,00	3.351,00	468,00	375,00	11.968,00
2018 iii	7.812,00	3.382,00	472,00	353,00	12.019,00
2018 iv	7.794,00	3.344,00	471,00	345,00	11.954,00
2019 i	7.655,00	3.327,00	471,00	372,00	11.825,00
2019 ii	7.751,00	3.376,00	471,00	396,00	11.994,00
2019 iii	7.821,00	3.456,00	478,00	343,00	12.098,00
2019 iv	7.963,00	3.517,00	523,00	427,00	12.430,00
2020 i	8.408,00	3.560,00	490,00	459,00	12.917,00
2020 ii	7.696,00	3.268,00	472,00	629,00	12.065,00
Evolucion Grafica					

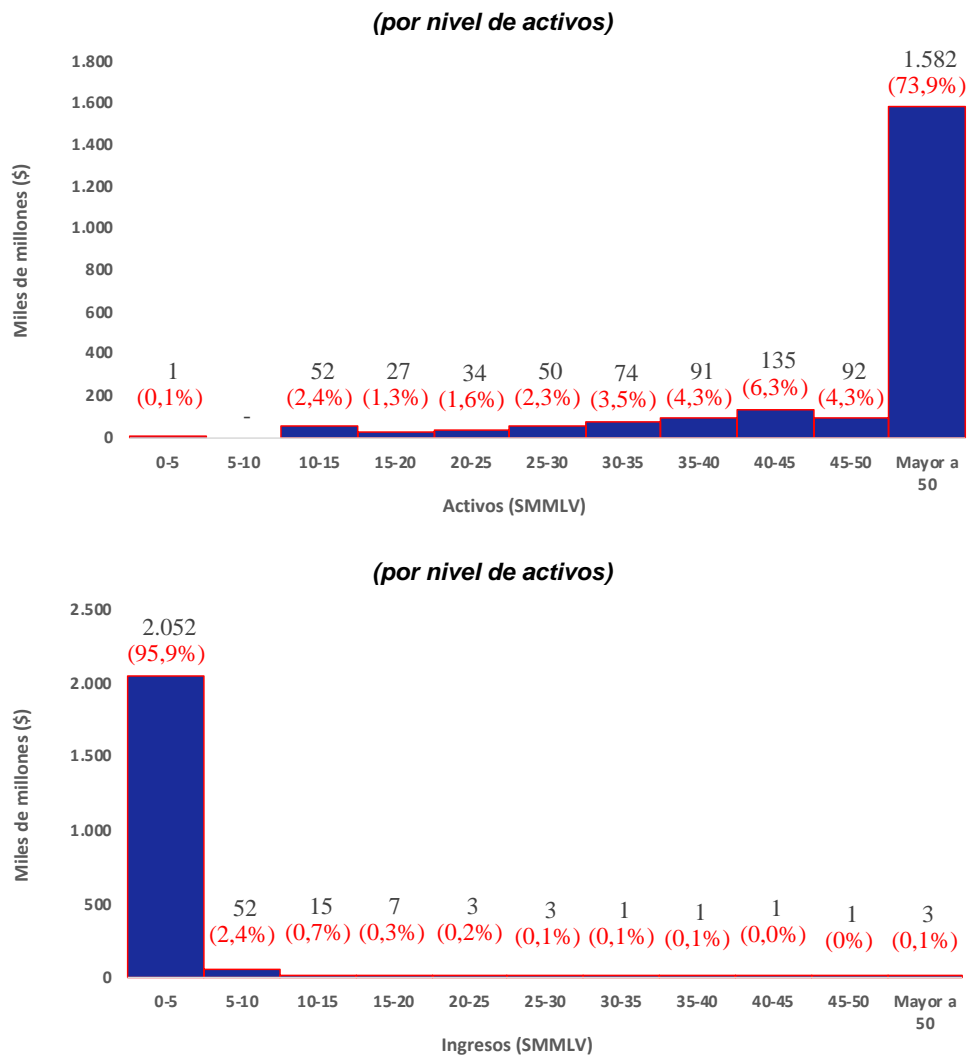
Fuente: Dane. Cálculos de Autor.



Por lo expuesto, se propone que los IF realicen, cumplidos 6 meses del registro de la operación y para créditos iguales o superiores a 5.000 millones, un control de inversiones, y presenten a FINAGRO el proyecto productivo y los destinos específicos soporte de la operación. Lo anterior con el objetivo de verificar que los recursos del crédito de fomento se usen de acuerdo con los objetivos de la Ley 16 de 1990 y respondan a criterios de racionalización.

De otra parte, la propuesta considera la concentración de las colocaciones en determinadas actividades y el valor de los créditos, y que los créditos de pequeños productores y medianos se concentran en actividades de producción, con bajos promedios de colocación y en productores con bajos niveles de activos, como se observa en el Gráfico 16, confirmándose la limitación derivada de su definición por activos e ingresos.

Gráfico 16. Valor total de las colocaciones a pequeños



Fuente: BAC
 Cifras Enero – Diciembre de 2020
 Cifras en miles de millones de pesos; SMMLV en términos mensuales



d) Formato Único de Control de Inversión (FUCI).

Como se mencionó en la sección de antecedentes, entre 2018 y 2019 se realizaron más de 38.000 seguimientos, lo que implicó un costo aproximado de \$11.400 millones de pesos. No obstante, y a pesar de los esfuerzos que esta tarea supone, la información recolectada no permite evaluar cómo el crédito ha incidido en los productores ni en la tecnificación y sostenibilidad de sus unidades productivas y en el desarrollo rural colombiano; y para los créditos de capital de trabajo en actores vinculados a la comercialización, transformación y servicios de apoyo, el control se hace sobre la base general de los costos operativos y de funcionamiento de las empresas reflejados en sus estados financieros, y no sobre los proyectos que se presentan a consideración para obtener la financiación, y en los que se evidencie la adquisición de productos agropecuarios de origen nacional o en la producción de insumos o prestación de servicios dirigidos al sector productivo agropecuario nacional.

Si bien, esto se debe en parte a que los Intermediarios Financieros no cuentan con lineamientos específicos sobre la información que deben presentar, el manejo de la información que ellos entregan a FINAGRO a la fecha implica un despliegue importante de esfuerzos.

Lo anterior sucede en la medida en que no se usa una única herramienta y las que se usan tienen espacios de mejora. Por ejemplo, el aplicativo de gestión documental, por medio del cual se reciben los informes, acepta diversidad de formatos. Esto implica que la información se debe procesar en Excel, Word y PDF, imposibilitando automatizar el proceso y la generación de reportes de alerta, como si lo hace el aplicativo SIPA referido con anterioridad.

En línea con esto, muchos informes son remitidos en físico, teniendo que proceder los profesionales que tienen asignada esta función, a leerlos uno a uno para identificar las señales de alerta que presentan y realizar el control manual del cumplimiento del tamaño de la muestra mínima del 10% de las colocaciones. En adición a lo anterior, este mecanismo representa una carga operativa para el proceso de Gestión Documental e incrementa los tiempos y costos de papelería y mensajería, además de que si se dispusiera de información sistematizada se utilizaría como una fuente para alimentar bases del SIPA y cruzar los resultados de las visitas que realiza directamente FINAGRO con los resultados de las visitas realizadas y reportadas por lo intermediarios financieros.

Al respecto, en el ítem tercero del objetivo 5, de las Estrategias establecidas en el literal E denominado “Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural” del documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2020, se menciona que el MADR y FINAGRO orientarán el crédito en condiciones de fomento hacia la productividad y la agregación de valor, lo cual implica la evaluación de estos instrumentos. Sumado a esto, el literal e. del sub numeral 7, numeral 5. “Recomendaciones” del documento CONPES 4005 de 2020, sugiere diseñar una medición estandarizada de salud o bienestar financiero.



Partiendo de la necesidad de contar con un sistema de información que permita validar el control de inversión y que además incorpore elementos evaluativos, se propone que desde FINAGRO se diseñe un modelo de Formato Único de Control de Inversión (FUCI) que sea diligenciado en una plataforma virtual y que sirva como referente para los intermediarios financieros. De este modo se podrá analizar los datos de forma esquemática. Para la construcción del FUCI se debe tener en cuenta que:

1. No todos los módulos se deben aplicar a todos los créditos. El criterio para la inclusión de cada módulo debe ser la línea financiada y debe coincidir con la información que los intermediarios financieros deben presentar.
2. Se sugiere incorporar un módulo de bienestar financiero que acoja las recomendaciones del CONPES 4005 y que permita comparar los resultados con otras medidas estandarizadas de bienestar financiero. Al respecto, debe existir claridad sobre las preguntas a realizar en el módulo de bienestar financiero con el fin de que la información que se recoga sea de utilidad a los propósitos del CONPES 4005.
3. FINAGRO cuenta con el aplicativo SIPA para realizar los controles determinados en acuerdo interadministrativo con el MADR y el FUICC (Formato único de informe de control de crédito) que se utiliza para realizar control a las operaciones con ICR. Este aplicativo puede servir como insumo para la realización del FUCI.
4. El FUCI no debe incrementar los costos en los que incurren los intermediarios financieros cuando realizan el control de inversiones.

e) Ajuste a la metodología muestral para seleccionar los créditos sobre los cuales se realiza el control de inversión.

Con el objetivo de contar con un criterio de mayor rigor técnico en la determinación del número de operaciones que los IF deben pasar por control de inversiones, se propone ajustar la forma como actualmente se establece este número, a saber, el 10% del total de colocaciones. Este nuevo mecanismo tendría no solo la bondad de ser un criterio técnico per se, sino que también permitiría hacer inferencia estadística sobre las características de las colocaciones. La justificación de esta propuesta se reserva para el apartado siguiente.

7. METODOLOGÍA MUESTRAL

A la fecha de elaboración de esta propuesta la normatividad establece que los IF deberán hacer control de inversión sobre el 10% de las operaciones realizadas. Por su parte, dentro del Manual de Servicios se recomienda que la muestra seleccionada tenga en cuenta **la distribución regional del crédito, el tipo de productor, la fuente de fondeo y los destinos financiados**. No obstante, los criterios muestrales no obedecen a criterios de representatividad estadística, razón por la cual no se pueden hacer inferencias con los datos recogidos. Así mismo, la presente justificación propone, adicional a los anteriores, los criterios de **tipo de cartera, subsidio, garantía, eslabón, y distribución regional por departamento**.



Con el objetivo de poder incorporar un componente evaluativo dentro del Control de Inversión y poder hacer inferencias con los datos recolectados en este proceso, se hace necesario contar con una muestra representativa y que esta tenga un nivel de confianza alto (95%). Adicionalmente, incorporando criterios muestrales como se presenta a continuación, algunos IF podrían realizar muestras inferiores al 10% actual, lo cual se puede traducir en una mejor focalización de los recursos destinados al control de inversión. A su vez, FINAGRO y los IF podrán contar con información que les permita hacer inferencia estadística y tomar mejores decisiones en lo referente a la oferta de crédito agropecuario.

Se propone una metodología estadística de selección del tamaño muestral y sus componentes mediante la técnica de Muestreo Aleatorio Estratificado, la cual permite representatividad sobre el universo de análisis dado su enfoque aleatorio e incorporar las características propias de los subgrupos que componen el universo de análisis dada su descomposición por estratos. Adicional a su justificación estadística, esta técnica tiene la virtud de ya ser utilizada por el Departamento de Planeación Nacional - DNP en sus evaluaciones y por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE en sus seguimientos operativos.

Por lo anterior, utilizando las cifras de cartera para el primer semestre de 2020 se realizaron ejercicios estadísticos para estimar el tamaño apropiado de la muestra que debe recoger cada intermediario financiero con fines de inferencia estadística. En este ejercicio, también se incluyeron criterios de estratificación (diseño muestral que permite tener en cuenta las subpoblaciones cuyos elementos reúnen propiedades comunes) y el supuesto de aleatoriedad muestral por cada IF. Nuestros hallazgos indican que, tomando como referencia el universo de colocaciones en el primer semestre de 2020, el número de operaciones a las que se les realizaría control de inversiones sería de 17.366, en comparación con el 10% del universo de 22.173 operaciones. Estos números reflejan una reducción de 21,7% (4.807 operaciones) en el número de operaciones sujetas de control de inversión. Por tanto, se estima un total de \$1,7 mil millones de recursos que se pueden focalizar de mejor manera en el ejercicio de control de inversiones, asumiendo un costo de \$350 mil pesos por cada control de inversión³.

Regla de metodología muestral de selección

Con el fin de seleccionar el número de operaciones sujeto de control de inversión para cada IF, se propone la siguiente formulación estadística de tamaño muestral.

$$n = \frac{NZ^2pq}{(N - 1)E^2 + Z^2pq}$$

Donde (N) es el número total de colocaciones en el periodo analizado, (P) y (q) es la probabilidad de éxito y fracaso asociada respectivamente, (E) es el error máximo permitido, y (Z) es el valor crítico a partir de un nivel de significancia α que para los fines de la propuesta será de 95%.

³ Costo promedio estimado en 2021.



De esta manera, se aplica la formulación estadística para cada una de las categorías que contempla cada criterio y la suma de los resultados por categoría será el tamaño muestral del criterio analizado. De esta manera se tendría un número de tamaño muestral para cada uno de los siete criterios contemplados. Sin embargo, establece la propuesta, el número de estratos seleccionados dependerá de que el número total de resultados (n) no sea mayor a la regla actual del 10%. En este sentido, fue necesario establecer un orden de jerarquía por estrato de tal manera que se alcance el mayor número de estratos para un tamaño muestral (n) no mayor al 10%. La explicación de los criterios contemplados y su jerarquización se reserva para el apartado siguiente.

El número de estratos seleccionados por IF dependerá del tamaño de la población (total de colocaciones) y de la representatividad muestral de cada criterio dentro de la muestra según la fórmula expuesta. En Anexo 5 adjunto a este documento se puede encontrar el ejercicio estadístico realizado que permitió enunciar la regla metodológica de selección. A continuación se presenta la descripción de los criterios establecidos en la propuesta para llevar a cabo la Metodología por Estratos.

Criterios de estratificación

Con los objetivos planteados, la propuesta metodológica muestral contempla un total de siete criterios de estratificación, es decir, subpoblaciones dentro de la población de colocaciones con propiedades comunes. Estos criterios permiten hacer inferencia a nivel de la muestra seleccionada y representativa del total de colocaciones en el periodo analizado. A continuación se describen los estratos por nivel de jerarquía de mayor a menor importancia.

1. **Tipo de productor:** El criterio tipo de productor se encuentra como el de mayor jerarquía en virtud de lo establecido en la Ley 16 de 1990 sobre la focalización de los recursos del SNCA. Con este criterio se pretende hacer inferencia estadística por cada intermediario sobre la distribución de colocaciones de recursos por tipo de productor.

Categorías comprendidas:

- * Pequeño productor
- * Mediano productor
- * Grande productor

De esta forma, es posible conocer si la asignación de recursos colocados se ha concentrado en alguno de los segmentos de tipo de productor agropecuario.

2. **Eslabón:** La selección de este criterio radica en la importancia que tiene el uso de los recursos en los diferentes eslabones de la cadena a la luz de los objetivos del SNCA.

Categorías comprendidas:

- * Servicios de apoyo
- * Producción
- * Comercialización/Transformación



De esta manera, es posible conocer la distribución de recursos a través de las categorías comprendidas de los eslabones de la cadena.

3. **Ruralidad:** Con la selección de este criterio se busca llegar a hacer inferencia estadística a nivel de espacio geográfico (ruralidad).

Categorías comprendidas:

- * Población urbana
- * Población intermedia
- * Población rural
- * Población rural disperso

En este sentido, sería posible conocer si la desviación de recursos tuviera un sesgo hacia algún espacio geográfico en particular. El criterio contempla la ubicación geográfica de los predios objeto del crédito y en el cual se desarrolla el proyecto productivo financiado.

4. **Garantía:** Con este criterio sería posible conocer a nivel de muestra si el evento de la desviación de los recursos se ha presentado a nivel de FAG.

Categorías comprendidas:

- * Tiene garantía
- * No tiene garantía

De esta manera, sería posible conocer a nivel de muestra si la desviación de recursos pueda estar asociada al hecho de tener garantía o no.

5. **Subsidio:** Este criterio permitiría conocer si eventualmente la materialización del riesgo de desviación de los recursos se ha presentado en los créditos con subsidio (LEC) o en los créditos ordinarios.

Categorías comprendidas:

- * Tiene subsidio
- * No tiene subsidio

De esta manera, sería posible conocer a nivel de muestra si la desviación de recursos pueda estar asociada al hecho de contar con subsidio o no.

6. **Tipo de cartera:** Bajo este criterio es posible inferir a nivel de muestra si una posible desviación de recursos se estaría presentando en un tipo de cartera. Es importante mencionar que el BAC tendría casi la totalidad de la cartera de redescuento, a la vez que esta concentra en promedio el 70% del total del número de colocaciones.

Categorías comprendidas:

- * Redescuento
- * Sustituta + Agropecuaria



De esta forma, sería posible conocer si la desviación de recursos ha dependido en determinado momento de que el crédito sea en la cartera sustituta o en redescuento.

7. **Departamento:** Finalmente el criterio departamento permitiría inferir si eventualmente existiera una desviación de recursos de crédito concentrada en una región en particular a lo largo del tiempo. Aún con la importancia de este criterio, es de difícil aplicabilidad dada la conocida ausencia de cobertura bancaria en la zona rural de Colombia. Por tanto, su aplicabilidad como criterio de inferencia se reserva únicamente al BAC. Por este motivo es ubicado en la cola de la jerarquización de criterios. Las categorías del criterio serán los 32 departamentos de Colombia y el Distrito Capital de Bogotá.

Otros estratos podrían utilizarse para los fines de la propuesta, pero su número de categorías es lo suficientemente grande para ser descartado, y esto debido a que su utilización dificultaría su operación y seguimiento. Tal es el caso del destino específico del crédito cuyo número de categorías es mayor a cincuenta.

Aplicación de la metodología de Muestreo Aleatorio Estratificado

El primer escenario de aplicación para determinar el tamaño y la composición de la muestra de cada Intermediario Financiero deberá tener un nivel de confianza del 95% y contemplar siete estratos: tipología del productor, eslabón, ruralidad, garantía (FAG), subsidio (LEC), tipo de cartera y departamento, sin que en ningún caso sea mayor al 10% de las operaciones que realizó el semestre anterior.

De no poder cumplir con los anteriores criterios, la muestra debe tener un nivel de confianza del 95% y contemplar seis estratos: tipología del productor, eslabón, ruralidad, garantía, subsidio y tipo de cartera, sin que en ningún caso sea mayor al 10% de las operaciones que realizó el semestre anterior.

A continuación, de no poder cumplir con los anteriores criterios, la muestra debe tener un nivel de confianza del 95% y contemplar cinco estratos: tipología del productor, eslabón, ruralidad, garantía y subsidio, sin que en ningún caso sea mayor al 10% de las operaciones que realizó el semestre anterior.

De no poder cumplir con los anteriores criterios, la muestra debe tener un nivel de confianza del 95% y contemplar cuatro estratos: tipología del productor, eslabón, ruralidad y garantía, sin que en ningún caso sea mayor al 10% de las operaciones que realizó el semestre anterior.

De no poder cumplir con los anteriores criterios, la muestra debe tener un nivel de confianza del 95% y contemplar tres estratos: Tipología del productor, eslabón y ruralidad, sin que en ningún caso sea mayor al 10% de las operaciones que realizó el semestre anterior.



A continuación, de no poder cumplir con los anteriores criterios, la muestra debe tener un nivel de confianza del 95% y contemplar dos estratos: Tipología del productor y eslabón, sin que en ningún caso sea mayor al 10% de las operaciones que realizó el semestre anterior.

De no poder cumplir con los anteriores criterios, la muestra debe tener un nivel de confianza del 95% y contemplar un estrato: Tipología del productor, sin que en ningún caso sea mayor al 10% de las operaciones que realizó el semestre anterior.

Finalmente, de no poder cumplir con los anteriores criterios, la muestra debe ser aleatoria y tener un tamaño mínimo del 10% del total de las operaciones del semestre.

A continuación, se presenta la explicación de la aplicación mediante la simulación del ejercicio realizado con cifras del primer semestre de 2021.

Ejercicio realizado

Tomando como ejemplo de universo poblacional el número de colocaciones en el primer semestre de 2021, se analizó como sería el control de inversiones por cada IF según la regla propuesta en el presente documento. Se trata de 32 IF y un total de 221.729 operaciones de crédito. La Tabla 13 muestra como fue la distribución del total de operaciones para cada uno de los criterios señalados.

Tabla 13. Distribución de colocaciones por tipo de productor y ruralidad en 2020.

Criterio	Distribución			
Tipo de productor (1)	Gran productor	Mediano productor	Pequeño productor	
	3,1%	15,0%	81,9%	
Por eslabon (2)	Servicios de apoyo	Comerc/Transf	Producción	
	1,4%	4,0%	94,6%	
Por Ruralidad (3)	Pob. urbana	Pob. intermedio	Pob. rural	Pob. rural dispersa
	15,5%	33,2%	28,4%	23,0%
Con y sin garantía (4)	Tiene	No tiene		
	68,6%	31,4%		
Con y sin subsidio (5)	Tiene	No tiene		
	10,5%	89,5%		
Tipo de cartera (6)	Redescuento	Sust. + Agrop.		
	70,7%	29,3%		
Departamento (7)	Antioquia	Boyaca	Cundinamarca	Nariño
	10,5%	10,6%	9,6%	7,6%

Fuente: FINAGRO

A continuación, en la Tabla 14 se muestra la distribución del número de operaciones sujetas de control de inversión que tendrían que hacer los 10 principales IF del mercado de crédito agropecuario y rural por cada uno de los criterios de la propuesta. También se muestra en la penúltima columna cual sería la regla por estratos a utilizar. Obsérvese como para los tres últimos IF la regla deja de funcionar y por tanto se termina aplicando la regla actual del 10%. Para estos tres últimos casos la explicación se encuentra en que el número de operaciones



para control de inversión del criterio de mayor jerarquía (tipo de productor) es mayor al número que se tendría que hacer con el 10% actual, y por ese motivo terminarían acogiendo la regla actual del 10%.

Tabla 14. Número de operaciones por control de inversiones según criterios definidos.

Intermediario Financiero	Tipo de productor (1)	Tipo de eslabón (2)	Ruralidad (3)	Garantía (4)	Subsidio (5)	Tipo de cartera (6)	Dpto. (7)	Regla	10%
BANAGRARIO	523	912	1.145	514	368	568	9.312	7 estratos	15.254
BANCAMIA	-	380	999	5375	286	710	7.472	3 estratos	3.243
DAVIVIENDA	453	834	1.039	385	672	344	5.044	2 estratos	1.731
BANCOLOMBIA	521	859	883	336	497	395	3.648	1 estrato	757
MUNDO MUJER	-	297	595	47	47	47	959	1 estrato	130
WWB	-	309	212	65	65	65	1.290	1 estrato	158,4
BANCOMPARTIR S.A.	-	238	176	54	54	54	556	1 estrato	62,5
BBVA COLOMBIA	310	598	482	163	311	348	1.230	10%	157,6
BANCO DE BOGOTA	306	447	442	234	227	238	733	10%	87,3
BANCO DE OCCIDENTE	184	297	107	137	126	130	413	10%	47,2

Fuente: FINAGRO

Cifras 2020 I

Una forma mas clara de entender el ejercicio se puede hallar a través de la Tabla 15 que muestra el número acumulado porcentual de operaciones para control de inversiones respecto a la regla actual del 10%. Como se puede evidenciar la regla funciona siempre y cuando el tamaño muestral acumulado no supere el 100% de la regla actual del 10%. Una vez el tamaño muestral acumulado supere el 10% del total de las operaciones, la regla toma el mayor número de estratos por jerarquía que permitiría tomar el mayor número de operaciones y de estratos por debajo de la regla actual del 10%. Así, por ejemplo, para el caso de Davivienda alcanzar tres estratos significa superar el 100% de la regla actual de 10%, por lo que Davivienda deberá hacer su control de inversiones con el acumulado de dos estratos. Para el caso de Bancolombia, se tomaría un solo estrato ya que dos estratos arrojan un tamaño de muestra por encima del 100% de regla actual y por tanto con un solo estrato se determina el número de operaciones para hacerle control de inversiones. Para los casos de Mundo Mujer, WWB y Bancompartir el primer estrato no arroja resultados ya que son operaciones de microcrédito por tipo de productor y la propuesta solo contempla los tipos de productor que define la Resolución 4 de 2021. Para este último caso, la muestra a realizar control de inversiones será el 10% del total de operaciones.



Tabla 15. Número acumulado porcentual respecto al 10% para hacer CI.

Intermediario Financiero	Tipo de productor (1)	Tipo de eslabón (2)	Ruralidad (3)	Garantía (4)	Subsidio (5)	Tipo de cartera (6)	Dpto. (7)	Regla estratos	Regla 10%
BANAGRARIO	3,4%	9,4%	16,9%	20,3%	22,7%	26,4%	87,5%	7 estratos	15.254
BANCAMIA	0,0%	11,7%	42,5%	208,3%	-	-	-	3 estratos	3.243
DAVIVIENDA	26,1%	74,3%	134,4%	-	-	-	-	2 estratos	1.731
BANCOLOMBIA	68,8%	182,3%	-	-	-	-	-	1 estratos	757
MUNDO MUJER	0,0%	228,1%	-	-	-	-	-	10%	130
WWB	0,0%	195,3%	-	-	-	-	-	10%	158
BANCOMPARTIR S.A.	0,0%	381,1%	-	-	-	-	-	10%	63
BBVA COLOMBIA	-	-	-	-	-	-	-	10%	158
BANCO DE BOGOTA	-	-	-	-	-	-	-	10%	87
BANCO DE OCCIDENTE	-	-	-	-	-	-	-	10%	47

Fuente: FINAGRO

Cifras 2021 I

De esta manera la metodología por estratos de la propuesta permite determinar el tamaño muestral con fines de inferencia estadística a través de los criterios planteados. De igual manera, la metodología cumple con lo establecido en el Manual de Servicios de FINAGRO al contar con criterios como la distribución regional del crédito, el tipo de productor y la fuente del fondeo.

Así como los IF que colocan más créditos se ven beneficiados por la inclusión de criterios más robustos, hay algunos intermediarios financieros que al no colocar una cantidad amplia de créditos agropecuarios están mejor manteniendo el criterio del 10% de la regla actual como bien se evidencio en el ejercicio simulado. Por ejemplo, en el primer semestre de 2021 el Banco de Bogotá realizó 873 operaciones de crédito, lo que supone una muestra del 10% de 87 operaciones. Es por esto que se considera necesario mantener el 10% como último escenario posible dentro de las posibilidades.

De otra parte, con relación a la muestra del 10% debe determinarse la relación del número de los créditos y su valor, para que se controle no sólo por número, sino por valor de las operaciones

La importancia del criterio expuesto se fundamenta en que en el año 2020, en las líneas de comercialización, transformación y servicios de apoyo, se colocaron sólo 22.149 operaciones las cuales representan el 4.4% del total de operaciones de Finagro, mientras que estas mismas operaciones ascendieron en valor a 15.3 billones que representan el 63.8% del total desembolsado, aspecto que llevó a que, en una época de FINAGRO, se realizará control de inversiones de toda la cartera sustituta. (Resolución 11 de 2001)

Es importante precisar que la concentración del crédito se encuentra en operaciones de comercialización, transformación y servicios de apoyo, cuyo control es documental y parte de la información suministrada para la obtención del crédito y los soportes de su ejecución en los estados financieros. La Tabla 16 soporta la afirmación realizada sobre la concentración de las colocaciones:



Tabla 16. Colocaciones en Comercialización y Servicios de Apoyo

Etiquetas de fila	Suma de TOTA_NUMERO_CREDITO	Suma de TOTAL_VALOR_CREDITO
COMERCIALIZACION	16.146	8.470.667.537.175
CARTERA. INVENTARIOS Y COSTOS DIRECTOS - TRANSFORMACIÓN PRIMARIA O COMERCIALIZACIÓN	5.903	5.720.925.931.286
MAQUINARIA Y EQUIPOS - NUEVO - TRANSFORMACIÓN PRIMARIA Y COMERCIALIZACIÓN	1.750	835.325.334.202
Costos operativos y de funcionamiento para la comercialización	2.026	661.378.812.607
Construcción y Compra de Infraestructura para la transformación primaria o comercialización	1.330	566.149.574.407
TRANSPORTE NO ESPECIALIZADO - COMPRA - TRANSFORMACIÓN PRIMARIA O COMERCIALIZACIÓN	1.063	196.978.919.373
Costos operativos y de funcionamiento para los prestadores de servicios de apoyo para la comercializ	156	101.746.042.200
FACTORING AGROPECUARIO	1.257	95.769.111.224
UNIDADES Y REDES DE FRÍO - NUEVO - TRANSFORMACIÓN PRIMARIA	270	77.678.253.504
TRANSPORTE ESPECIALIZADO - COMPRA - TRANSFORMACIÓN PRIMARIA O COMERCIALIZACIÓN	229	65.722.267.685
Construcción y compra de infraestructura para la comercialización	172	51.342.233.967
COMERCIALIZACIÓN DE GANADO - TRANSFORMACIÓN PRIMARIA O COMERCIALIZACIÓN	674	38.486.031.253
Comercialización de ganado	379	28.452.570.560
BODEGAS MANEJO POST-COSECHA	400	10.468.064.797
MAQUINARIA - TRANSFORMACIÓN PRIMARIA O COMERCIALIZACIÓN - USADO	65	6.890.718.559
ANTICIPO A PRODUCTORES - TRANSFORMACIÓN PRIMARIA O COMERCIALIZACIÓN	363	5.952.102.661
REPARACIÓN MAQUINARIA Y EQUIPOS - TRANSFORMACIÓN PRIMARIA O COMERCIALIZACIÓN - USADO	56	5.115.247.853
Anticipo a productores por parte de los comercializadores	24	2.074.840.618
INFRAESTRUCTURA TRANSFORMACIÓN C. SIEMBRA - CONSTRUCCIÓN	29	211.480.419
MAQUINARIA Y EQUIPOS TRANSF. C SIEMBRA	0	0
SERVICIOS DE APOYO	6.003	6.912.744.280.996
Costos operativos y de funcionamiento proyectados.	3.099	2.862.013.158.587
Costos operativos y de funcionamiento para la transformación	898	2.185.266.451.049
Costos operativos y de funcionamiento para los prestadores de servicios de apoyo para la producción	838	961.036.972.587
INFRAESTRUCTURA - CONSTRUCCIÓN, ADQUISICIÓN - SERVICIOS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN	145	289.113.730.891
Costos operativos y de funcionamiento para los prestadores de servicios de apoyo para la transformac	100	196.167.198.083
MAQUINARIA Y EQUIPOS - NUEVO - SERVICIOS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN	276	166.984.588.556
Compra de maquinaria y equipos nuevos o usados para servicios de apoyo	150	75.335.258.762
COSTOS OPERATIVOS Y DE FUNCIONAMIENTO PROYECTADOS - SERVICIOS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN	120	47.295.584.754
Construcción, Compra de Infraestructuras para servicios de apoyo	40	42.933.146.575
TRANSPORTE NO ESPECIALIZADO - NUEVO - SERVICIOS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN	132	30.360.655.005
COSTO PROMEDIO COMPRAS - TRANSFORMACIÓN PRIMARIA O COMERCIALIZACIÓN	142	29.961.639.934
Redes frío	25	13.698.735.023
TRANSPORTE ESPECIALIZADO - NUEVO - SERVICIOS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN	35	12.200.244.521
PROGRAMAS INFORMÁTICA - NUEVO - SERVICIOS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN	1	266.916.669
Reparación Redes de frío	2	110.000.000
Total general	22.149	15.383.411.818.171

Fuente: Finagro

Por lo expuesto consideramos necesario hacer énfasis en que el control se hará sobre los proyectos, identificando los bienes y servicios de manera específica como lo exige la Resolución 4 de 2021, e incluir como criterio el valor de los desembolsos, para determinar un porcentaje de visitas por número y valor, y por tipo de cartera.

Consideramos pertinente que en este criterio adicional que debe ser incorporado sea muy específico en las líneas de Comercialización, transformación y servicios de apoyo que permita hacer un verdadero control de inversiones en estas operaciones que representan tan solo el 4.4% de las operaciones y el 63% del total desembolsado por Finagro.



Finalmente, para contar con información precisa, se debe continuar haciendo el Seguimiento y Control en los tiempos del Proyecto Financiado. Lo anterior, dado que es en el proyecto que el usuario debe presentar al IF donde se conoce cómo se ejecuta la inversión, cuáles son los cronogramas de esta, cuáles son las etapas de una obra o del sostenimiento de un cultivo. Es por este motivo que se recomienda ampliar el alcance de la circular P-47 de FINAGRO, para que los intermediarios financieros, a partir del próximo control de inversiones realizado de acuerdo con la reglamentación propuesta, remitan información de las operaciones registradas, correspondientes a medianos y grandes productores con valor superior a \$1.000 millones y para otro tipo de productor con valor superior a \$100 millones.

Esta propuesta no supone ningún costo adicional para los IF ya que a través de la selección del tamaño muestral que establece la propuesta los IF realizarían control de inversiones a un número inferior de colocaciones en comparación con la regla actual del 10%, y solo se aplicaría la regla actual (10%) cuando el número de colocaciones sea tan pequeño, que la selección metodológica de tamaño muestral pierda representatividad. De esta manera, la propuesta permite a los IF con mayor número de colocaciones reducir costos y recolectar información que permita hacer inferencias estadísticas. Con este insumo también se podrá cumplir con el ítem Tercero del Objetivo 5, de las Estrategias establecidas en el literal E denominado “Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural” del documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2020, en el que se señala que se deben evaluar las colocaciones de crédito en condiciones de fomento.

8. PROPUESTA

A partir de lo expuesto, y por lo dispuesto en la Resolución 4 de 2021 se presenta a consideración de los miembros de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario – CNCA la presente propuesta sobre el control de inversiones, la cual regirá para FINAGRO y para todas las entidades que registran operaciones en la misma entidad.

a) Control de gastos o inversiones.

Se presentan los siguientes parámetros de control orientados a soportar la correcta utilización de los recursos de acuerdo con el proyecto productivo presentado, el cual fundamenta el acceso al financiamiento.

- **Control sobre el Destino de los recursos:**

Objetivo.

Identificación del proyecto productivo y verificación de las actividades financiadas y el destino de los recursos.

- **Control sobre la oportunidad de la utilización de los recursos:**



Objetivo.

Verificación de la utilización de los recursos de acuerdo con el proyecto productivo en los costos y gastos operativos identificados para la obtención del crédito, durante su plazo.

Considerando que en los créditos de capital de trabajo el plazo de crédito debe corresponder al plazo del proyecto o proyectos a financiar, el Intermediario Financiero deberá tener presente los ciclos vegetativos y operativos financiados con un solo crédito, con el objetivo de verificar la utilización de los recursos para el pago de los costos y gastos operativos de las líneas de capital de trabajo, tales como producción, sostenimiento, comercialización, transformación o de servicios de apoyo, durante todo el plazo el crédito.

Propuesta de aplicación:

La propuesta para la aplicación de los anteriores parámetros de control se fundamenta en la metodología estadística por estratos expuesta en el documento, y la cual será utilizada por FINAGRO para determinar el tamaño y la composición muestral que deberá comunicar a los intermediarios financieros para ejecutar el control de inversiones. La propuesta se desarrolla de la siguiente manera, aplicando el mayor número posible de estratos sin que en ningún caso se supere el 10% del total de las operaciones registradas:

- **Siete estratos:** Tipología del productor, tipo de eslabón, ruralidad, garantía, subsidio, tipo de cartera y departamento. Nivel de confianza del 95%.
- **Seis estratos:** Tipología del productor, tipo de eslabón, ruralidad, garantía, subsidio y tipo de cartera. Nivel de confianza del 95%.
- **Cinco estratos:** Tipología del productor, tipo de eslabón, ruralidad, garantía y subsidio. Nivel de confianza del 95%.
- **Cuatro estratos:** Tipología del productor, tipo de eslabón, ruralidad y garantía. Nivel de confianza del 95%.
- **Tres estratos:** Tipología del productor, tipo de eslabón y ruralidad. Nivel de confianza del 95%.
- **Dos estratos:** Tipología del productor y tipo de eslabón. Nivel de confianza del 95%.
- **Un estrato:** Tipología del productor. Nivel de confianza del 95%.
- **Cero estratos.** Se aplica una muestra general del 10% sobre el total de operaciones del período. No aplica metodología estadística por estratos por ser no representativa dado el número de operaciones.

Según el número de operaciones del semestre, FINAGRO informará a los intermediarios financieros el tamaño y composición muestral sujeta de control de inversiones, así como su aplicación y cumplimiento.

La presente propuesta también establece los siguientes controles de inversión:

b) Control sobre operaciones LEC - Grandes Productores y a operaciones con ICR.



- Control sobre el total de operaciones en modalidad LEC colocadas en el segmento de grande productor.
- Control al total de operaciones con ICR.

c) Control sobre operaciones de normalización:

Dentro de los diez días siguientes al registro de las operaciones de normalización, los IF deberán informar a FINAGRO las razones en que se fundamenta la operación de normalización a partir de la información financiera del solicitante. Este control aplica para operaciones de normalización de cartera por valor individual de \$5.000 millones o más.

d) Control especial de gastos o inversiones de créditos de capital de trabajo.

Los intermediarios realizarán control de gastos o inversiones cumplidos 6 meses del otorgamiento del crédito de las obligaciones por valor individual de \$5.000 millones o más, en las líneas de capital de trabajo, informando a Finagro el destino específico de los recursos durante el plazo del crédito y los avances en la ejecución de los costos y gastos financiados, con base en el proyecto productivo presentado.

e) Propuesta de un Formulario estandar para la transferencia de información.

FINAGRO creará un Formato Unico para la Transferencia de Información de Control de Inversión (FUCI), el cual deberá ser diligenciado en una plataforma virtual por parte de los intermediarios financieros. El objetivo de esto es contar con un sistema de información que permita validar el control de inversión integral.

9. RECOMENDACIONES

De acuerdo con lo estipulado en la Ley 16 de 1990, dadas sus condiciones especiales, a los créditos agropecuarios se les debe realizar un control de inversión obligatorio. Esto quiere decir que se debe corroborar la correcta ejecución de los recursos destinados al sector agropecuario y rural. Con la Resolución 4 de 2021 de la CNCA se estableció que la Secretaría Técnica presentará a consideración de la CNCA, una propuesta de reglamentación del control de las líneas de capital de trabajo, inversiones y normalización de la cartera.

A partir de esta directriz, se desarrolló esta justificación técnica, la cual sintetiza los antecedentes del esquema actual y ofrece una serie de consideraciones que fortalecerán este proceso.

Finalmente, se recomienda a los miembros de la CNCA:

- Aprobar las propuestas de modificación al proceso de control de inversión contenidas en este documento.



- La aprobación de esta medida requiere de la expedición de una resolución por parte de la CNCA.
- Estas medidas entrarían en vigor a partir de la expedición de la circular reglamentaria por parte de FINAGRO.



REFERENCIAS

- ❖ Departamento Nacional de Planeación DNP (2018) Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.
- ❖ Fondo para el financiamiento del sector agropecuario FINAGRO (2021) Manual de servicios de FINAGRO
- ❖ Fondo para el financiamiento del sector agropecuario FINAGRO A (2020) Circular reglamentaria P-47 de 2020.
- ❖ Fondo para el financiamiento del sector agropecuario FINAGRO B (2020) SEG-PRO-001 Seguimiento al control de inversión de los IF.
- ❖ Fondo para el financiamiento del sector agropecuario FINAGRO C (2020) SEG-PRO-002 Verificación de inversiones.
- ❖ Fondo para el financiamiento del sector agropecuario FINAGRO D (2020) SEG-PRO-003 Trámite de verificación.
- ❖ Fondo para el financiamiento del sector agropecuario FINAGRO E (2020) SEG-PRO-003 Trámite de verificación.
- ❖ Fondo para el financiamiento del sector agropecuario FINAGRO F (2020) SEG_MUS_001 Manual de usuario del aplicativo de seguimiento.
- ❖ Fondo para el financiamiento del sector agropecuario FINAGRO G (2020) Formato único de informe de control de crédito FUICC.
- ❖ Ley 16 de 1990. Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, FINAGRO, y se dictan otras disposiciones. 22 de enero de 1990. D.O. No. 39153.
- ❖ Ley 1731 de 2014. Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica). 31 de julio de 2014. D.O. No. 49229.
- ❖ Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal. 24 de julio de 2000. D.O. No. 44097.
- ❖ Ley 69 de 1993. Por la cual se establece el Seguro Agropecuario en Colombia, se crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones en materia de crédito agropecuario. 24 de agosto de 1993. D.O. No. 41003.
- ❖ Resolución 4 de 2021 (CNCA). Por la cual se modifica y compila la reglamentación del destino del crédito agropecuario y rural, se definen sus beneficiarios, condiciones financieras y se adoptan otras disposiciones. 21 de enero de 2021.
- ❖ Resolución 1 de 2016 (CNCA). Por medio de la cual se compila la reglamentación del destino del crédito agropecuario y rural, se definen sus beneficiarios, condiciones financieras y se adoptan otras disposiciones. 15 de marzo de 2016."
- ❖ Resolución 13 de 1993 (CNCA). Por la cual se fija el porcentaje que determina el valor de la Asistencia Técnica y del Control de Inversiones en los créditos agropecuarios. 1ro de junio de 1993.



- ❖ Resolución 23 de 1993 (CNCA). Por la cual se definen las pautas generales para desarrollar el control de inversiones a los créditos agropecuarios. 30 de noviembre de 1993,
- ❖ Superintendencia Financiera de Colombia (2014) Circular básica jurídica.
- ❖ Superintendencia Financiera de Colombia (2014) Inspección IN SITU – Requerimiento a la entidad – Control de inversiones (Radicado 2014024538)

Anexos

1. Metodologías vigentes (Ejemplos).
2. Solicitud de Control de Inversión (Ejemplos).
3. Informes de control remitidos (Ejemplos).
4. Líneas de la Resolución 4 de 2021.
5. Ejercicio estadístico realizado.
6. Casos utilización de los recursos (Ejemplos).
7. Documentos Contraloría General de la República.

BIBLIOGRAFÍA

FERNANDEZ, D, PIÑEROS, J, & ESTRADA, D (2011). Financiamiento del sector agropecuario: situación y perspectivas. reporte de estabilidad financiera. banco de la república.

GÓMEZ, C.A., & VÁSQUEZ, J (2020). Análisis del Efecto de la Colocación de los Recursos Captados a través de la Inversión Forzosa en Títulos de Desarrollo Agropecuario - TDA en la competitividad del Sector Agropecuario en Colombia Durante el Periodo 2008 - 2016. Universidad Santo Tomas