

**Evaluación de las condiciones de acceso
a créditos agropecuarios para pequeños
productores**



Lucas Urdaneta Montealegre
Juan Ricardo Garnica Rodríguez
CONSULTORES

Evaluación de las condiciones de acceso a créditos agropecuarios para pequeños productores

FUNDACIÓN ALPINA
CON EL APOYO DE OXFAM

2012

Primera edición: Bogotá, julio de 2012

© Fundación Alpina, Oxfam

© Juan Ricardo Garnica, Lucas Jaramillo

Derechos reservados. Este material puede utilizarse citando la fuente.

Hecho el depósito legal. Impreso en Colombia

Esta publicación se basa en el informe final de la investigación “Evaluación de las condiciones de acceso a créditos agropecuarios para pequeños productores” que contó con la financiación de Oxfam y la Fundación Alpina. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los consultores y pueden o no coincidir con las de Oxfam y la Fundación Alpina.

	Resumen ejecutivo	13
	Principales obstáculos	16
	Recomendaciones	19
	Introducción	29
1	Lineamientos generales de la oferta de crédito productivo	33
	Tiempos de trámite	37
	Costos y documentación solicitada	39
2	Estudio de caso. Proyecto Alpina S.A., Fundación Alpina y Oxfam	43
	Información general de las organizaciones	43
	Experiencia de consecución de los créditos	46
	Periodo inicial	47
	Definición del crédito	47
	Socialización	50
	Documentación	50
	Planificación técnica y financiera	56
	Realidad vs posibilidades: dificultades con los lineamientos técnicos	58
	Dificultades internas	59
	Gestión del aval de la Gobernación	60
	Nuevos problemas con el aval	61
	Finalización del proceso	67
	Tiempos reales del proceso	67
3	Obstáculos destacables	73
	a) Acceso a la información	73
	b) Vínculo de comunicación permanente con el Banco Agrario a diferentes niveles	74
	c) Dificultades con los documentos	74
	d) Asistencia técnica y acompañamiento institucional	78
	e) Coordinación institucional	79

f) Lineamientos versus realidad	80
g) Dificultades en el proceso de aprobación y desembolso	80
h) Historia crediticia	82
i) Seguimiento técnico y financiero a los créditos	83
j) Falta de conocimiento de crédito para la mujer rural	83

4	Propuestas de política pública	89
	Diseño de los créditos	89
	Asistencia técnica	91
	Comunicación e información	93
	Documentos y procesamiento	95

<i>Bibliografía</i>	99
---------------------	----

<i>Consultores</i>	101
--------------------	-----

Lista de diagramas y gráficas

Diagrama 1 · Línea de tiempo de la gestión de créditos durante un año y medio	18
Diagrama 2 · Tiempos máximos de trámite	40
Diagrama 3 · Comparación de los tiempos de trámite	71
Gráfica 1 · Participación de los productores en el proceso	51
Gráfica 2 · Razones de la no participación	51
Gráfica 3 · Estado de los créditos a abril de 2011	69

Lista de cuadros

Cuadro 1 · Agro Ingreso Seguro: principales programas	36
Cuadro 2 · Comparación de instrumentos crediticios	38
Cuadro 3 · Documentación solicitada (ambas entidades)	41
Cuadro 4 · Primera fase de planeación en el proceso de consecución de los créditos	48
Cuadro 5 · Documentos reales frente a documentos reportados	52-53
Cuadro 6 · Documentos adicionales	55
Cuadro 7 · Gestión del aval, primera parte	61
Cuadro 8 · Gestión del aval, segunda parte	64
Cuadro 9 · Relación de los créditos	70
Cuadro 10 · Razones para desistir o negación del crédito	70
Cuadro 11 · Costos y gastos del trámite	85
Cuadro 12 · El caso de Patugó	87
Cuadro 13 · Costos del planificador por fuente	87
Cuadro 14 · Gastos de los miembros del proyecto	88



EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO DE LAS COMUNIDADES NO

no se alcanza solamente con la aplicación de políticas y programas para su bienestar. Un aspecto importante –y algunas veces olvidado en las agendas públicas– hace relación al seguimiento y monitoreo de dichas políticas y la necesaria identificación de obstáculos que impiden su mejor implementación.

Convencidos de ello, la Fundación Alpina y Oxfam GB (Gran Bretaña), en el marco de su programa EDP (Entreprise Development Programme), emprendimos la tarea de sistematizar la gestión de créditos para pequeños productores de leche del Cauca, vinculados al proyecto “Desarrollo social, económico y organizacional de pequeños productores de leche del Cauca, bajo un modelo de negocios inclusivo”.

El proyecto, que se inició en septiembre de 2009, promueve el desarrollo social, económico y organizacional de 189 productores de leche, campesinos e indígenas en ese departamento, bajo un modelo de negocio inclusivo que busca incidir en el mejoramiento del bienestar y la seguridad alimentaria de las familias.

En la ejecución del proyecto buscamos que los productores hicieran uso del crédito institucional establecido por Finagro y el Banco Agrario para el sector rural, como el instrumento financiero más económico para el financiamiento de sus proyectos. Después de superar diversas dificultades, logramos que setenta productores accedieran a recursos de crédito.

Hoy, tenemos la certeza de que solo nuestra persistencia y los recursos humanos y técnicos que junto con Oxfam aplicamos a este propósito hicieron posible el acceder a los créditos.

Ahora bien, como un esfuerzo de la misma naturaleza al realizado junto con Oxfam no es necesariamente replicable, decidimos adelantar un ejercicio de evaluación de la experiencia en el propósito de hacer visibles las dificultades, ponerlas en discusión y plantear recomendaciones que permitan a futuro una mayor agilidad, transparencia y accesibilidad de los pequeños y medianos productores a esta líneas de financiamiento y a otras líneas de créditos institucionales.

Hemos identificado, descrito y valorado, de manera concreta, las dificultades y trabas –la mayor parte de ellas absurdas y de fácil solución-, a las que se ven sometidos pequeños productores campesinos para el acceso al crédito

institucional en los ámbitos regional y local. Ello constituye, de por sí, una enorme satisfacción para la Fundación Alpina y para Oxfam.

Estamos convencidos de que los resultados de esta evaluación han de servir para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las entidades del sector, con competencias en el tema, realicen ajustes necesarios para un mejor acceso de los pequeños y medianos productores al crédito rural.

EDUARDO DÍAZ URIBE

Director Ejecutivo de la Fundación Alpina

LAS CONDICIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS DE LAS COMUNIDADES

rurales y los obstáculos que enfrentan los pequeños productores agropecuarios para generar ingresos e insertarse de manera inclusiva en la economía de mercado, constituye una de las líneas de trabajo que adelanta Oxfam en Colombia. En ese marco nos complace presentar los resultados de una investigación que describe las barreras que enfrentan los pequeños productores para acceder a la oferta de crédito institucional.

Oxfam es una confederación de cooperación internacional con presencia en 99 países que se dedica a combatir la injusticia y las situaciones de pobreza. Desde 1982 apoya en Colombia iniciativas de la sociedad civil que apuntan a una “ciudadanía activa”, esto es un movimiento amplio de ciudadanos con capacidad de propuesta, que participa en los espacios democráticos de manera responsable e informada, demandando el cumplimiento del marco constitucional y exigiendo rendición de cuentas por parte del Estado.

En el área de derechos económicos, el Programa Justicia Económica promueve alternativas para que los pequeños productores rurales se fortalezcan como actores dinámicos, con el convencimiento de que la pequeña agricultura es rentable, pero la dificultad en el acceso a activos y medios de producción, la insuficiencia del apoyo estatal, entre otros, explica el hecho de que muchas familias rurales vivan en condiciones de pobreza.

Oxfam trabaja con otros para buscar soluciones duraderas frente a estas problemáticas. En esta oportunidad construyó una alianza con la Fundación Alpina para adelantar el proyecto de desarrollo social, económico y organizacional de pequeños productores de leche del Cauca, bajo un modelo de negocio incluyente que incida en el bienestar de las familias.

Esta publicación describe y analiza las barreras tangibles e intangibles que enfrentaron los indígenas y campesinos vinculados al proyecto, para acceder al crédito agropecuario institucional y sus efectos en términos de costos y tiempos en el desarrollo de su iniciativa productiva.

Los protagonistas de esta historia son tres organizaciones de pequeños productores de leche, indígenas y campesinos del suroccidente, región en donde buena parte de las comunidades rurales subsisten en condiciones económicas precarias, bajo la presión del conflicto y las economías ilícitas.

Para contextualizar la problemática, es oportuno citar el informe de la Contraloría General de la República sobre la participación de los pequeños productores en el valor de los créditos otorgados en la última década: "... no superó en promedio el 20% y tan solo benefició al 7,5% de las familias campesinas" (Contraloría, 2009).

Los hallazgos del estudio de caso se pueden agrupar en dos núcleos: el primero, alude a que las políticas públicas de crédito agropecuario no responden a las necesidades y condiciones productivas de los pequeños productores, no consulta sus especificidades históricas y culturales ni los reconoce como actores sociales y económicos dinámicos y agentes fundamentales de las transformaciones que requiere el campo colombiano, y el segundo, se refiere a que no existe una estructura institucional suficiente y pertinente que garantice cobertura y calidad en la gestión, que promueva el diálogo interinstitucional para facilitar los procesos, que disponga de canales suficientes de información y difusión de los programas institucionales y que cuente con funcionarios idóneos en temas agropecuarios, conocedores de la oferta institucional y capacitados en aspectos de inclusión social y de género.

Ahora bien, este estudio de caso no se limita a evaluar las condiciones de acceso al crédito agropecuario, su objetivo también es propositivo; para cada hallazgo se formulan propuestas de política pública dirigidas a favorecerlo y contribuir a que las instituciones mejoren sus procesos de gestión en el sector rural.

Agradecemos a todos los que participaron en la investigación y elaboración del estudio; en primer lugar a los actores protagonistas, Asociación de Indígenas de Patugó, Asociación de Pequeños Propietarios Campesinos de Paletará, Cooperativa Agropecuaria de Productores de Leche de Rosas y Distribuidora Monterrey; a la Fundación Alpina; a los consultores externos encargados del trabajo de campo y documentación; a los planificadores, asesores y funcionarios de las entidades públicas y privadas consultadas.

DAVID HUEY

Director de país Oxfam en Colombia

Resumen ejecutivo

Este documento tiene como propósito sistematizar la experiencia en la gestión de crédito de tres asociaciones de pequeños productores de leche del departamento del Cauca, apoyadas por el Convenio de Cooperación entre la Fundación Alpina y la ONG Británica Oxfam (convenio FA-OGB). Se plantean elementos de discusión y recomendaciones frente a las políticas y procedimientos institucionales, dirigidas a mejorar las condiciones de acceso al crédito a los pequeños productores y contribuir para que las instituciones relacionadas mejoren sus procesos de atención al sector rural.

El convenio FA-OGB definió como objetivo central el desarrollo social, económico y organizacional de 189 pequeños productores de leche, campesinos e indígenas del Cauca, bajo un modelo de negocio incluyente que incida de manera directa en el mejoramiento del bienestar de las familias. Con esta experiencia se busca aportar al aprendizaje y desarrollo del sector empresarial y de servicios en Colombia, y proponer nuevos modelos de negocios para los pequeños productores y la industria.

El proyecto tiene una duración de tres años y cuenta con un presupuesto de \$951 millones, de los cuales el 70% es aportado por Alpina S.A., Fundación Alpina y Oxfam, representados en asistencia técnica y recursos de inversión, y el restante 30% corresponde a recursos de crédito, gestionados por los productores con el sector financiero formal. Con el fin de alcanzar los objetivos propuestos y con el interés de generar un modelo



replicable en otros territorios para financiar inversiones relacionadas con infraestructura, equipos, insumos, pastos y ganado, los procesos de gestión de estos créditos son el objeto de esta investigación.

Es importante resaltar que al final del proceso se tramitaron 70 créditos por un valor de \$348.9 millones, de los cuales el 81 % fue aprobado y a la fecha reportan excelente cumplimiento de pagos. La disponibilidad de recursos de crédito ha sido de gran importancia para mejorar la productividad y competitividad de estas microempresas agropecuarias.

Sin embargo, este esfuerzo implicó costos y tiempos superiores a los establecidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Banco Agrario, aspectos que dificultan o limitan el acceso a créditos a pequeños productores en el país. El costo de tramitar el crédito, que incluye costos de planificación, desplazamientos al Banco Agrario y pagos de documentación, entre otros, oscila entre el 5 y 15% del valor del crédito promedio de \$6.000.000¹. Esto sin contar con las inversiones del convenio FA-OGB, que representan un 10% adicional del valor del crédito.

A su vez, en materia de tiempos, en el mejor de los casos (el 40% de los créditos) su trámite tuvo una duración de 150 días, y en el peor de los casos (el 60% de los créditos), de 300 días, tres veces más del tiempo "oficial"², siendo el gran cuello de botella la recolección de documentos y la planificación.

El documento describe los lineamientos oficiales de los créditos reportados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro). Aunque gran parte de los créditos gestionados fueron del programa Agro Ingreso Seguro, se hace una breve descripción de los lineamientos generales del nuevo programa Desarrollo Rural con Equidad (DRE), con el fin hacer recomendaciones que sean pertinentes en la actualidad.

1. Como se explicará detalladamente en el documento, el porcentaje del costo varía según los diferentes grupos de productores y el número de obstáculos que debieron superar. Este porcentaje se calculó sobre el valor promedio de los créditos: \$6.000.000.

2. Reportado por Finagro y el Banco Agrario: <http://www.gobiernoenlinea.gov.co>

El estudio de caso documenta el proceso de gestión de créditos para las tres asociaciones de pequeños productores de leche en el Cauca, como un componente del proyecto de apoyo a los productores en el marco del Convenio entre la ONG Británica Oxfam y la Fundación Alpina:

- Asociación Indígena de Patugó (Asoinpa) en el municipio de Puracé, que solicitó créditos para mejorar su producción y pasar de una comercialización individual a través de intermediarios a una comercialización colectiva de leche con Alpina, para lo cual se requería la construcción de un centro de acopio y la instalación de un tanque de acopio.
- Asociación de Pequeños Propietarios Campesinos de Paletará (Ascamp), organización que a través del programa Alianzas Productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, organizó un centro de acopio. Con la comercialización de leche asegurado con Alpina, requerían recursos de crédito para mejorar praderas y comprar ganado.
- Cooperativa Agropecuaria de Productores de Leche de Rosa (Cooproler) organización que aunque contaba con un centro de acopio y una producción sostenida, sus asociados fueron golpeados por la crisis de las “pirámides” y demandaban recursos financieros para recuperar los niveles de producción.

En el diagrama 1 se presentan los procesos adelantados en la gestión de los créditos, así como los tiempos de duración de cada uno.

Principales obstáculos

A continuación se relacionan los principales obstáculos en el acceso al crédito, y algunas recomendaciones para superarlos.

a) Diseño de los programas de crédito

Obstáculos

- Ninguna de las organizaciones pudo acceder a créditos asociativos,

a pesar de que Finagro había indicado que era posible y Alpina garantizaba la comercialización. Para el Banco Agrario, no cumplían los requisitos.

- La alternativa planteada fue la de “créditos individuales con responsabilidad colectiva”, lo que facilitó el proceso de manejo del crédito, pero implicó tramitar 57 proyectos individuales con tiempos y condiciones de aprobación diferentes, lo que a su vez afectó la ejecución de los proyectos colectivos. Esta modalidad no incluye rubros para inversiones colectivas, que son necesarias para la adquisición de tecnología o la construcción de infraestructura, como el centro de acopio de Patugó. Esta modalidad también limita las posibilidades de acceder al Incentivo de Capitalización Rural (ICR).
- La figura de créditos individuales con responsabilidad colectiva no aparece en los manuales de Finagro o del Banco Agrario, y posiblemente los productores no la conocían como alternativa, por falta de información de las entidades.
- No existen acuerdos explícitos para que la participación de las empresas compradoras como Alpina sirvan como garantía de los créditos y faciliten su aprobación. El respaldo y acompañamiento de Alpina, la Fundación Alpina y Oxfam, si bien ayudó a acceder a funcionarios del Banco Agrario y visibilizar el proceso de gestión de créditos, no generó mayor agilidad y facilidad en el trámite.
- Si bien existen estrategias para aumentar los cupos destinados a créditos para pequeños productores, persiste la preocupación por la falta de lineamientos y rubros de inversión claros frente a la asistencia técnica y la agilización de trámites. Esto puede seguir limitando el acceso de los pequeños productores a créditos oportunos.
- El monto de activos para clasificar a las mujeres como pequeñas productoras bajo el Programa Mujer Rural es menor que el de un pequeño productor tradicional. Sin embargo, cuando se tienen en cuenta los activos del cónyuge, se limita la participación de las mujeres a las condiciones preferenciales del Programa Mujer Rural.

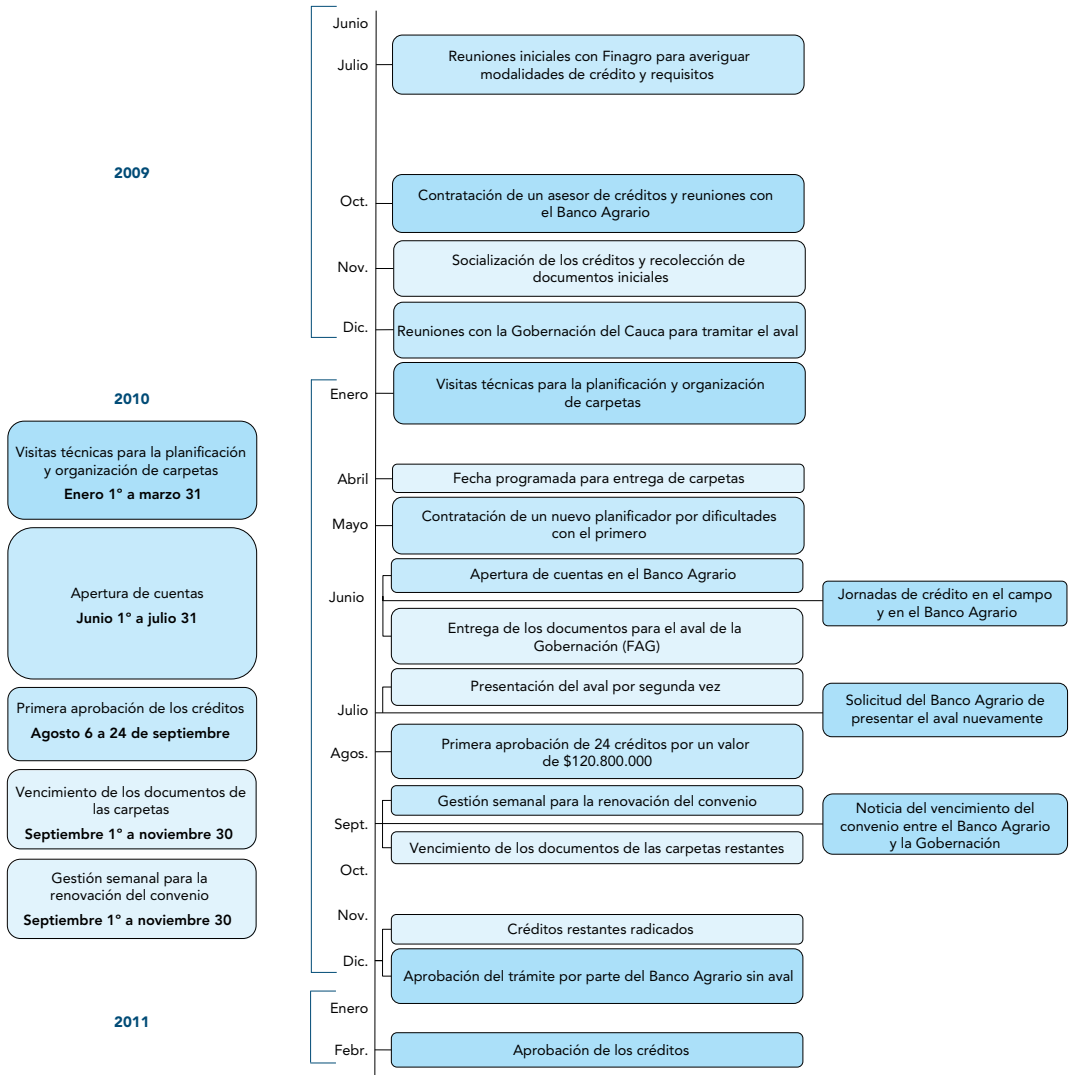


Diagrama 1 · Línea de tiempo de la gestión de créditos durante un año y medio

- Los precios y referencias técnicas establecidas por Finagro que se usan para formular proyectos de crédito muchas veces no reflejan las realidades regionales. No hay oportunidades para presentar propuestas de costos diferentes, técnicamente justificados, y solicitar cambios en casos donde se amerita. Esto lleva a que los productores hagan inversiones de mala calidad o cambien las inversiones estipuladas en el proyecto, una vez desembolsado. Adicionalmente, no se conoce en detalle el método utilizado para calcular estos “estándares técnicos” y tener elementos de discusión y revisión.
- No existen suficientes entidades financieras que ofrezcan el servicio de crédito con cobertura en zonas rurales.

Recomendaciones

- Revisar los lineamientos y conceptos de “asociatividad” en los reglamentos de crédito, para que las organizaciones campesinas puedan acceder a ellos, con el fin de invertir en proyectos colectivos, generar transferencia tecnológica y reducir los costos de producción, para promover economías de escala establecidas en el Conpes 3675³ y las normas sanitarias del Conpes 3676.
- Unificar lineamientos y procedimientos entre Finagro y los bancos sobre alternativas de crédito y posibilidades de inversión. Establecer lineamientos para casos especiales, cuando existe el compromiso del sector privado⁴ o las ONG en la gestión y seguimiento de los créditos, en requisitos, estudio y aprobación.
- Ajustar las líneas de inversión a las necesidades reales, principalmente en el caso de las inversiones colectivas.
- Revisar las condiciones de acceso al programa Mujer Rural en cuanto a la clasificación de pequeño productor, y buscar alternativas para que

3. “Impulsar la asociatividad entre ganaderos a través de alianzas productivas y esquemas cooperativos para la producción y compra de insumos y el acopio y comercialización de productos [...]” (Conpes 3675, 2010).

4. Entendido como el sector de la economía que trabaja con fines de lucro.

los activos y créditos del esposo no limiten el acceso de las mujeres, por ejemplo, a través de la presentación de activos de forma individual.

- Establecer mecanismos para determinar y actualizar los estándares técnicos para la planificación de créditos y generar espacios descentralizados para ello.
- Promover alternativas de crédito para financiación de necesidades del pequeño productor lácteo, a través de entidades como Bancóldex y las “Líneas Especiales de Crédito” previstas en el Conpes 3675 (pág. 41).

b) Asistencia técnica y acompañamiento

Obstáculos

- Limitada capacidad institucional de Finagro, las secretarías de Agricultura y los bancos, para ofrecer asistencia técnica y acompañamiento en la gestión de los créditos para pequeños productores, a pesar de que reportan ofrecerlos.
- Escasa asesoría externa a productores para planificar los proyectos. Los asesores externos contratados por los productores, en ocasiones no son los mejor calificados y, adicionalmente, cobran un porcentaje alto por proyecto presentado, no aprobado.
- Una vez desembolsado el crédito, es insuficiente el acompañamiento que garantice la adecuada inversión de los recursos.
- Es limitado el número de instituciones acreditadas para presentar el Incentivo a la asistencia técnica.
- Es limitado el acceso a asistencia técnica durante la ejecución de los proyectos de crédito por las restricciones institucionales (principalmente las Umata y las secretarías de Agricultura).

Recomendaciones

- Aumentar los recursos destinados a asistencia técnica y acompañamiento y mejorar la forma en que se brindan, de

manera que se pueda cumplir con las metas del Conpes 3675. Establecer equipos territoriales de campo especializados por sector agropecuario, con el fin de brindar esta asistencia y acompañamiento⁵.

- Establecer unas tarifas y una lista de asesores, certificados por Finagro, en los casos en los que no se pueda extender este servicio de forma gratuita, y realizar un mayor control de los asesores y las tarifas.
- Ampliar el tipo de entidades que prestan servicios de asistencia técnica del IAT y establecer lineamientos metodológicos para garantizar la calidad del servicio prestado por sector productivo.
- Evaluar la ampliación y reestructuración de las Umata y los Centros Provinciales de Gestión Empresarial para contar con funcionarios territoriales y profesionales “móviles” por sector productivo. Definir con mayor claridad el papel que deben jugar los Centros Provinciales de Gestión Empresarial y las Epsagro.
- Fortalecer el papel del Sena y de las instituciones educativas en la asistencia técnica de proyectos de crédito, tal como está previsto en el Conpes 3675.

c) Información, comunicación y coordinación

Obstáculos

- Falta de acceso a información actualizada y unificada de los diferentes programas y modalidades de crédito.
- Diferencias en la información suministrada por Finagro y las entidades intermediarias. Por ejemplo, los documentos requeridos para presentar los créditos difieren entre Gobierno en Línea, la página web del Banco Agrario y la oficina de Popayán. Esta última solicita 50% más de los documentos registrados oficialmente en línea.
- Información contradictoria en las diferentes entidades, por ejemplo,

5. Estos se podrían asociar con la idea de crear IAT para la formulación de proyectos que menciona el Conpes 3675, pág. 41.

frente a la posibilidad de acceder a créditos asociativos y realizar cierto tipo de inversiones, lo cual genera confusión y falsas expectativas.

- Varios funcionarios de las entidades intermediarias no manejan información actualizada de Finagro, a pesar de la oferta de capacitación. No existe un esquema descentralizado de actualización permanente.
- Pocos productores e instituciones públicas conocen programas y beneficios especiales para la Mujer Rural⁶, razón por la cual ellas acuden a otros esquemas de crédito privados, con tasas de interés más altas.
- Los productores tienen poco acceso a información sobre el estado de su crédito y las instancias de aprobación, lo que genera frustración, pérdida de tiempo y mayores costos.
- No existen escenarios permanentes de diálogo entre directivos del Banco Agrario a nivel local y regional para revisar créditos en curso, que permitan resolver obstáculos oportunamente sin tener que esperar reuniones que no son el espacio adecuado para tramitar cada caso, y en las que los directivos que vienen desde Bogotá no cuentan con la información suficiente para solucionar los problemas presentados.
- La falta de coordinación entre el Banco Agrario y la Gobernación llevó al vencimiento del convenio para respaldar a los productores con 20% del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG)⁷ y el atraso en 6 meses de algunos créditos. La ausencia de acuerdos sobre la forma de

6. Con base en información del Ministerio de Agricultura, del total de recursos entregados a los pequeños productores entre 2006 y 2009 tan solo el 17,4% fue para las mujeres del campo. Frente al total del crédito agropecuario representa solo un 3,6% (López et. al. 2010).

7. El Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) busca respaldar los créditos concedidos en condiciones Finagro a través de programas especiales de fomento y desarrollo agropecuario, y que se otorguen a productores que no puedan ofrecer las garantías ordinariamente exigidas por los bancos. Para pequeños productores, el FAG cubre el 80% del valor del crédito. Por esta razón, autoridades locales, como la Gobernación del Cauca, han gestionado convenios con bancos para cubrir el 20% restante.

presentar la documentación del aval de la Secretaría de Agricultura para acceder al FAG también generó atrasos.

- A causa de las demoras, los productores pueden estar sujetos a cambios en las condiciones de crédito. Para el caso de Patugó, la demora en el aval significó un cambio de tasa que implicó un costo adicional de \$2.486.000, para el primer año de crédito.
- Falta de claridad en las instancias de toma de decisiones y lineamientos: a pesar de que la Fundación Alpina y Oxfam insistieran, todas las semanas, durante 4 meses, para que se renovara el convenio del FAG o se buscara otra alternativa, esto no fue posible. Finalmente, el Banco Agrario resolvió que no era necesario el aval, ya que iba bien soportado con el acompañamiento de la empresa y el convenio FA-OGB. Esto finalmente hubiera resuelto el problema de gestión del aval de la Gobernación desde un comienzo.

Recomendaciones

- Garantizar información actualizada a través de varios medios como Internet, líneas telefónicas y jornadas de información, así como establecer un servicio de seguimiento de sus créditos según la ruta establecida, con información oportuna sobre inconvenientes presentados, sin tener que esperar hasta el momento de negación del crédito.
- Generar mecanismos de coordinación entre Finagro y los intermediarios financieros para garantizar una actualización continua en los programas. Generar gestores de información para multiplicar la información entre nuevos funcionarios, considerando la alta rotación.
- Promover una red de entidades que estén en contacto permanente con los productores, para que divulguen información actualizada sobre los servicios de financiamiento como el Sena, las Umata y las universidades, entre otras. Esto iría de la mano con el objetivo del Conpes 3675 de fortalecer la institucionalidad alrededor del sector lácteo.

- Generar espacios de articulación institucional entre Finagro, los bancos y las instituciones públicas, con el fin de discutir los procedimientos generales y los casos puntuales de créditos que hayan tenido dificultad, y, con ello, unificar criterios de presentación de documentos, facilitando así el trámite para el productor.
- Generar espacios de comunicación entre estas instancias y los productores para resolver oportunamente las posibles dificultades.
- Evaluar la posibilidad de mantener condiciones de crédito, o negociar condiciones más favorables para productores que tienen que afrontar cambios en la tasa, debidos a las demoras internas del Banco Agrario.

d) Documentos y procedimientos

Obstáculos

- El número de formatos de Finagro y el Banco Agrario que contienen la misma información implican tiempo y costos, ya que deben ser firmados con huella en el banco o requieren el desplazamiento de funcionarios con computador e impresora a las zonas rurales. Adicionalmente, los formatos son cambiados con frecuencia, lo que obliga a repetir el proceso de diligenciamiento.
- Los intermediarios financieros pueden solicitar hasta un 50% más de documentos que los reportados por Finagro y las páginas de los bancos. Muchos de estos requirieron trámites separados que demandaron altos costos y tiempos adicionales.
- El requisito de firmas y huellas en cada documento también generó dificultades, pues en muchas ocasiones los documentos fueron rechazados debido a firmas ilegibles o diferentes en cada documento, lo cual es apenas comprensible debido al nivel educativo de muchos productores.
- El proceso de gestión de documentos y presentación de crédito excede

el periodo de vencimiento de la Cifin⁸ y del certificado de tradición, aún en circunstancias óptimas.

- La sistematización de los créditos fue demorada debido al número limitado de funcionarios. Lo anterior, sin contar con que en la actualidad la información es remitida y transportada físicamente a Bogotá, lo que empeora la situación pues las carpetas viajan varias veces entre las oficinas regionales y Bogotá, con el fin de corregir o aclarar cualquier detalle del proyecto de crédito. Este proceso se facilitaba cuando la información era sistematizada en la oficina regional.
- La verificación telefónica de referencias desde Bogotá se dificulta porque un gran número de los productores usuarios de los proyectos vive en zonas incomunicadas o con dificultades de acceso a las telecomunicaciones. Vale la pena aclarar que no fue acogida la sugerencia de hacer las verificaciones desde Popayán o en reuniones en las zonas de producción, para confirmar varias referencias a la vez.
- Reducción en el monto del crédito al que puede acceder un productor que no cuenta con historia crediticia, a pesar de tener capacidad de pago y comercialización garantizada, lo cual obliga a la actualización de costos del proyecto o a asumir los riesgos de fracasar por no ajustar los supuestos del proyecto.
- Las personas que recientemente habían cumplido la mayoría de edad tuvieron dificultades para acceder a créditos por no estar incluidos en la central de riesgos. Para tramitar dicha inclusión es necesario viajar hasta Cali y este proceso puede demorar hasta 3 meses.
- Problemas en la titulación de tierras por registros históricos o pagos de impuestos.
- Dificultades en las comunidades indígenas con los certificados de uso

8. La Cifin es un servicio privado de información a través del cual se muestra el comportamiento comercial y financiero de las personas que son reportadas a ella y el perfil de riesgo del futuro deudor.

de la tierra, puesto que el Banco Agrario exige el certificado de tradición y la resolución del Incora⁹ además de un certificado del cabildo¹⁰.

- Cierre de algunas oficinas rurales, como la de Coconuco (Puracé), por dificultades de cartera. En ese caso, permitieron a los productores presentar los créditos en la oficina de Popayán. No obstante, no es claro si esta opción estaría abierta para aquellos productores que no contaran con el apoyo de entidades que pudieran dialogar con los directivos del Banco Agrario.
- Criterios subjetivos en la entrega de avales de alcaldías municipales (en el marco de convenios con el Banco Agrario para cubrir el FAG), a pesar de que los proyectos estén bien sustentados técnicamente.
- Trámite individual de proyectos colectivos que fueron aprobados en tiempos y condiciones diferentes, lo que generó dificultades en el momento de ejecución de los mismos.

Recomendaciones

- Unificar los formatos y, en lo posible, no cambiarlos con tanta frecuencia, además de flexibilizar los requisitos de firmas y huellas digitales.
- Cambiar el vencimiento de documentos, buscando consultar la Cifin virtualmente de forma gratuita y luego pagar el certificado una sola vez en el momento de radicar el proyecto.
- Sistematizar las carpetas en las oficinas locales y disponer del personal necesario para hacerlo.
- Realizar jornadas de verificación de referencias en cada zona.
- Flexibilizar los lineamientos frente a quienes, incluso sin tener

9. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, liquidado en 2004.

10. En el caso de Patugó, este documento no estaba disponible y por diferencias con el cabildo fue difícil gestionar el certificado.

historia crediticia, disponen de capacidad de pago y tienen la comercialización garantizada.

- Agilizar la solicitud de ingreso a la base de datos, a través de una línea telefónica o página web.
- Realizar jornadas de titulación, como se tiene proyectado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), estableciendo las rutas que se deben tomar para cada tipo de caso presentado¹¹.
- Flexibilizar la exigencia de documentos cuando se trate de comunidades indígenas.
- Tener lineamientos claros para la solicitud de créditos si la oficina municipal ha sido cerrada, y que la institución informe a los productores.
- Controlar de manera más estricta los criterios para entregar avales locales.
- Establecer procedimientos especiales para casos de varios créditos individuales o colectivos que formen parte de un proyecto asociativo, aunque no clasifiquen como crédito asociativo.

e) Tiempos

Paso 1: Presentación de los créditos (tiempo oficial: 30 días)

- Aun en condiciones óptimas, no fue posible recoger todos los documentos en 30 días, antes de que se venciera la certificación de la Cifin, especialmente si se hace una planificación de acuerdo con visitas técnicas en campo. Este tiempo puede ser todavía más largo si el productor no cuenta con un asesor externo y depende de la disponibilidad de un asesor del Banco Agrario para hacer la visita a su finca y la planificación.
- En el estudio de caso, cuando no hubo grandes inconvenientes

11. Existen varias dificultades para obtener el título: falta de documentación, doble titulación o titulación falsa, falta de pago de impuestos, etc. Para cada caso, la institución debe generar una ruta de trabajo y facilitar los trámites que dependen de varias instituciones, a través de jornadas interinstitucionales.

con algunos documentos, el tiempo que requirió el proceso de planificación y organización de los documentos exigidos fue de 90 días. Este grupo de productores (Grupo 1) representó el 40% de los créditos solicitados.

- En los casos más difíciles (Grupo 2), en los que los productores tuvieron que desplazarse al banco 12 veces y renovar carpetas tres veces debido al cambio de formatos y al vencimiento del convenio entre la Gobernación y el Banco Agrario para acceder al 20% del FAG, el trámite duró 8 veces más de lo previsto oficialmente, es decir, 240 días. Este fue el caso para el 60% de los créditos.

Paso 2: Presentación de los créditos (tiempo oficial: 60 días)

Los tiempos de aprobación y desembolso (desde que la carpeta se radica en el banco) sí son cercanos a los estimados por el Banco Agrario, de 60 días. Podemos concluir que el cuello de botella está en el proceso de planificación y organización de las carpetas con todos los documentos exigidos por el banco.

Introducción

En este trabajo se presenta la documentación, sistematización y evaluación de las experiencias en la gestión de créditos para tres asociaciones de pequeños productores de leche del departamento del Cauca. Con este propósito, se documentaron los procedimientos y requisitos, al igual que las dificultades y obstáculos que tuvieron que enfrentar estos productores para lograr acceder al crédito agropecuario.

Del mismo modo, se analizaron los diferentes programas ofrecidos por la época de gestión de los créditos (2009-2011), por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).

A partir de la experiencia vivida por las tres asociaciones de productores del Cauca y la política de crédito, el objetivo de este ejercicio es hacer recomendaciones que contribuyan a mejorar las políticas existentes.

Para alcanzar dicho propósito, en el primer capítulo se describen de forma general los lineamientos de la oferta crediticia y los programas de incentivos adicionales como Agro Ingreso Seguro (AIS) y del programa Desarrollo Rural con Equidad (DRE), que entró a funcionar hacia el final del trámite y bajo el cual se continúan gestionando proyectos de crédito.

En el segundo capítulo, se presenta el estudio de caso sobre los productores de leche del departamento del Cauca vinculados al proyecto *Desarrollo social, económico y organizacional de pequeños productores*



de leche, campesinos e indígenas del Cauca, bajo un modelo de negocio inclusivo que incida en el mejoramiento del bienestar y seguridad alimentaria de las familias, desarrollado por Alpina S.A., la Fundación Alpina¹ y Oxfam GB (Convenio FA-Oxfam GB) y su programa *Enterprise Development Programme* (EDP)²

Este estudio de caso permitió identificar las principales dificultades que enfrentan los pequeños productores al momento de acceder al crédito agropecuario que se utilizaría para mejorar la producción láctea, toda vez que el precio de la misma depende de su calidad higiénica, composición y cantidad de leche extraída. De estas variables dependen también las utilidades obtenidas por los productores. Además, el estudio permitió evaluar los costos (en tiempo y financieros) relacionados con el acceso a este crédito.

Sin embargo, es necesario resaltar que los productores que hicieron parte del estudio de caso, además de estar asociados (lo cual no incidió en el acceso al crédito ya que fue necesario presentar la solicitud de forma individual), cuentan con acompañamiento empresarial, bajo la coordinación de la Fundación Alpina y Oxfam.

En el tercer capítulo se realiza una comparación entre los resultados del estudio de caso y los requerimientos, en tiempo y dinero, mencionados en el primer capítulo, lo que permitió identificar las dificultades que tienen los pequeños productores frente a la opción de acceder al crédito agropecuario y los beneficios otorgados por el MADR en los programas de crédito,

1. En 2008, Alpina S.A., empresa multinacional colombiana líder en lácteos y derivados a nivel nacional y con participación internacional, creó la Fundación Alpina, con el fin de promover la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) entendida como la “disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”. La Fundación promueve, también, la generación y transferencia de conocimiento, además de la construcción de capacidades institucionales y con comunidades para su sostenibilidad y autonomía.

2. Este programa es financiado por donantes empresariales en Europa a través de las oficinas de Oxfam en Inglaterra y busca impulsar mercados incluyentes por medio de un nuevo modelo de negocio, basado en el encadenamiento entre pequeños productores y la industria.

incentivos y subsidios. Adicionalmente, se examinaron obstáculos originados por las políticas institucionales y en particular por los procedimientos y documentación solicitada. Igualmente, se evaluaron las restricciones en materia de asistencia técnica y acompañamiento institucional.

Y en el cuarto, se presentan las recomendaciones de política para el acceso al crédito y específicamente para los programas ofrecidos por el MADR, teniendo como referencia los Conpes 3675¹ y 3676² como instrumentos de política sectorial.

1. "Política nacional para mejorar la competitividad del sector lácteo colombiano".

2. "Consolidación de la política sanitaria y de inocuidad para las cadenas láctea y cárnica".

1 Lineamientos generales de la oferta de crédito productivo

Por la existencia de riesgos para el sector agropecuario por cuenta de la globalización de los mercados, en 2007, el gobierno diseñó el programa Agro Ingreso Seguro (AIS), creado mediante la Ley 1133. Con un presupuesto anual de \$500 mil millones, el programa orientaba sus acciones a la protección de los agricultores frente a efectos negativos determinados por una mayor competencia, con productos provenientes de los Estados Unidos (Congreso de la República, 2007).

El programa tenía dos componentes: uno, de apoyos económicos directos para “proteger los ingresos de los productores durante un periodo de transición, con el cual se espera mejorar en competitividad y adelantar procesos en reconversión”, y el otro, de apoyos a la competitividad, los cuales buscaban “preparar el sector agropecuario ante la internalización de la economía, mejorar la productividad y adelantar procesos de reconversión en todo el sector agropecuario”. Frente a estos dos componentes, los solicitantes de crédito podían gozar de múltiples beneficios, entre los cuales se destacan los señalados en el cuadro 1.

En mayo de 2011, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos puso en marcha el programa Desarrollo Rural con Equidad (DRE). Esta iniciativa busca otorgar créditos subsidiados para estimular la producción de



alimentos de la canasta básica, ofrecer subsidios a los pequeños y medianos agricultores, promover la asociatividad y estimular la integración de los grandes y medianos productores con los pequeños.

En el cuadro 2 se identifican los cambios entre AIS y DRE, con relación a los instrumentos crediticios, Línea Especial de Crédito (LEC) e Incentivo a la Capitalización Rural (ICR).

En 2009, año de referencia para el estudio de caso, se entendía por “pequeño productor” una persona que no tuviera más de \$55.804.461 en activos, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero, incluyendo los del cónyuge. Para estos productores, el monto máximo de crédito ascendía a los \$39.130.385. A su vez, para este tipo de créditos, la tasa de interés máxima (incluyendo a las comunidades negras) era de hasta DTF (efectivo anual) + 6%.

En 2011, el MADR modificó las definiciones de lo que es considerado “pequeño productor” y “mujer rural de bajos ingresos”. Bajo las nuevas definiciones, un “pequeño productor” debe tener, junto con su cónyuge, no más de \$77.662.000 en activos, y el monto máximo de crédito quedó en \$54.363.400; las condiciones financieras se mantienen. Con respecto a la “mujer rural de bajos ingresos” (definida como cabeza de familia), el límite de activos es de \$54.363.400³.

Si el crédito es para “capital de trabajo que financie rubros de sostenimiento pecuario”, se podrán otorgar plazos de hasta dos años. Si el crédito está dirigido a financiar proyectos de inversión, los plazos son distintos dependiendo de la finalidad del proyecto: ganadería bovina y bufalina: hasta ocho años de plazo incluidos los dos años de gracia (Finagro, 2011).

Los créditos agropecuarios, al igual que cualquier tipo de crédito con el sector financiero, necesitan de un aval, una garantía (bienes, propiedades, entre otros). Para los productores no siempre es fácil contar con ellas o resultan insuficientes frente a los requisitos exigidos. Por esto, pueden

3. En 2009 era de \$38.363.123, con unas condiciones financieras más favorables: una tasa de interés de hasta DTF (EA) + 4 puntos.

Principales programas - Agro Ingreso Seguro (AIS), pequeños productores				
	Línea especial de crédito (LEC)	Incentivos y apoyos	Convocatoria pública para riego y drenaje	Incentivo a la asistencia técnica (IAT)
Objetivo	Financiación de proyectos que busquen mejorar productivamente el sector agropecuario, con énfasis en los cultivos de la Apuesta Exportadora Agropecuaria.	Aporte monetario a productores que realicen proyectos relacionados con: • Nuevas inversiones • Modernización de actividades • Mejoramiento de condiciones de productividad, competitividad y sostenibilidad.	Fomento a la inversión y desarrollo tecnológico en materia de riego, por medio de incentivos o apoyos no reembolsables.	Asistencia en temas sanitarios, fitosanitarios, buenas prácticas agropecuarias y administración y formulación de proyectos.
Incentivos y apoyos	Financiación hasta del 100% de los costos del proyecto para los pequeños productores Exportadora Agropecuaria. Las condiciones financieras para los pequeños proyectos tenían al iniciar el programa una tasa de colocación de DTF-2%. En 2010, las condiciones para los pequeños cambiaron por una tasa de DTF.	Los incentivos para los pequeños productores son del 40% del proyecto. El 50% de las solicitudes se destinaran a ctividades de los pequeños productores.	Apoyo de hasta el 80% del valor del proyecto que sea elegido. La contrapartida (en efectivo o en especie) será mínimo del 20% del proyecto.	Cubrimiento hasta del 80% de los costos de la asistencia técnica, administración y formulación de proyectos. Este monto no puede superar el 15% de los costos totales del proyecto. Adicionalmente, es necesario que la asistencia técnica esté certificada ante el Ministerio de Agricultura.

CUADRO 1
Agro Ingreso Seguro: principales programas

recurrir al Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), el cual permite, a través de Finagro, otorgar las garantías hasta un 80% del crédito, dependiendo del tipo de productor⁴. Cuando esta no cubre la totalidad del crédito, existen convenios entre los intermediarios financieros y los entes territoriales, los cuales, por medio de la expedición de un aval para los solicitantes, respaldan el monto restante del crédito que se va a solicitar (Finagro, 2011).

Tiempos de trámite

Para realizar la solicitud del crédito ante el Banco Agrario (Gobierno en Línea, 2011) por parte de un productor individual es necesario seguir unos pasos preestablecidos para el trámite. De acuerdo con la información obtenida de la página web de Gobierno en Línea, el productor (solicitante) recibirá una carta de aprobación o negación de la solicitud en un plazo de 28 días, después de entregar la documentación completa y recibir el número de radicación. El seguimiento del trámite se puede hacer físicamente en las oficinas o por vía telefónica. Desde el momento de respuesta a la solicitud, en máximo 30 días será desembolsado el dinero, una vez se haya hecho la apertura de la cuenta y firmado los pagarés. En el diagrama 1 se resumen los pasos, junto con los tiempos esperados de respuesta, que debe tener en cuenta un pequeño productor para acceder al crédito (Línea, Portal del Estado Colombiano, 2011).

En relación con los tiempos de trámite, (diagrama 2) el total esperado para el desembolso del crédito, desde el momento de consulta de la Cifin, es de 90 días aproximadamente. Sin embargo, como se verá en los estudios de caso, no solo no se alcanza en este tiempo, sino que, por el

4. Por el uso del FAG, los productores deben pagar una comisión anual anticipada dependiendo del tipo de productor. Sus programas van desde el 1,5% anual, para los pequeños productores, mujer de bajos ingresos, desplazados, reinsertados y población objeto de programas de desarrollo alternativo, así como en alianzas estratégicas y en los programas especiales de fomento y desarrollo agropecuario conformados por pequeños productores, hasta un 4,5% anual para los grandes productores.

Desarrollo rural con equidad (DRE)		
Agro Ingreso Seguro (AIS)		BENEFICIARIOS
Línea Especial de Crédito (LEC)	Pequeños y medianos productores individuales y asociados, y grandes productores Plazo máximo de crédito: hasta 15 años <i>Condiciones financieras:</i> Productor pequeño individual: DTF Productor pequeño asociado: DTF Productor mediano asociado: DTF + 2% Mediano o grande integrador de pequeños: no aplica	Pequeños y medianos productores individuales y asociados. Medianos o grandes productores integrados con pequeños, en donde la participación de los pequeños sea mínimo el 60% del área sembrada Plazo máximo de crédito: 8 años <i>Condiciones financieras:</i> Productor pequeño individual: DTF + 1% Productor pequeño asociado: DTF Productor mediano asociado: DTF + 1% Mediano o grande integrador de pequeños: DTF + 1%
Incentivo a la Capitalización rural (ICR)	Pequeños y medianos productores individuales y asociados, y grandes productores El monto del incentivo es del 40% del valor del proyecto para pequeños, 20% para medianos y 20% para grandes <i>Condiciones financieras:</i> (monto máximo a financiar): Persona natural o jurídica individual: 1.500 smmlv Pequeños asociados y beneficiarios de programas especiales: 5.000 smmlv	Pequeños y medianos productores individuales y asociados. Grandes productores siempre que actúen como integradores, en donde la participación de los pequeños sea mínimo el 60% del proyecto productivo El monto del incentivo permanece en 40% del valor del proyecto para pequeños y 20% para medianos <i>Condiciones financieras:</i> (monto máximo a financiar): Persona natural o jurídica individual: 750 smmlv Pequeños asociados y beneficiarios de programas especiales: 2.500 smmlv

CUADRO 2

Comparación de instrumentos crediticios

contrario, es posible que el trámite, desde la solicitud hasta el desembolso, supere ampliamente los tiempos establecidos.

Costos y documentación solicitada

Con respecto a los costos del trámite no se tienen en cuenta algunos como transporte, manutención y posible alojamiento de los solicitantes (en este caso pequeños productores), que derivan de problemas con la documentación requerida, como fotocopias, planificación de los proyectos, solicitud de apertura de la cuenta para el desembolso y costos de acompañamiento de entidades externas.

En la página web de Gobierno en Línea se contemplan unos “pagos requeridos”, estipulados en \$6.122, que corresponden a la consulta en centrales de riesgo. En la página web del Banco Agrario se encuentra una lista de tarifas propias del banco –de las cuales se puede identificar un pago con base en el diagrama del trámite y de la documentación solicitada (presentada a continuación)-, como son: consulta a Cifin por \$6.122, la cuota de manejo de la tarjeta débito por \$7.340, y el monto de apertura de cuenta de ahorro, que oscila entre \$10.000 y \$200.000. Un costo que asume el productor y que no se contempla es el gravamen a las transacciones bancarias del cuatro por mil, recaudado por todas las entidades bancarias, incluido el Banco Agrario.

La documentación solicitada, de acuerdo con la información suministrada y extraída de las páginas web del Banco Agrario y de Gobierno en Línea (Línea, Portal del Estado Colombiano, 2011), se relaciona en el cuadro 3.

Como se puede ver, el Banco Agrario tiene requerimientos adicionales, y otros que se relacionan con casos especiales, como el programa AIS. Estos son:

- En los casos en que la línea de crédito esté enmarcada en el programa especial AIS y el cliente sea servidor público, deberá adjuntar carta en la que certifica que es empleado público y que está adelantando los trámites para acceder a un crédito con los beneficios del AIS.

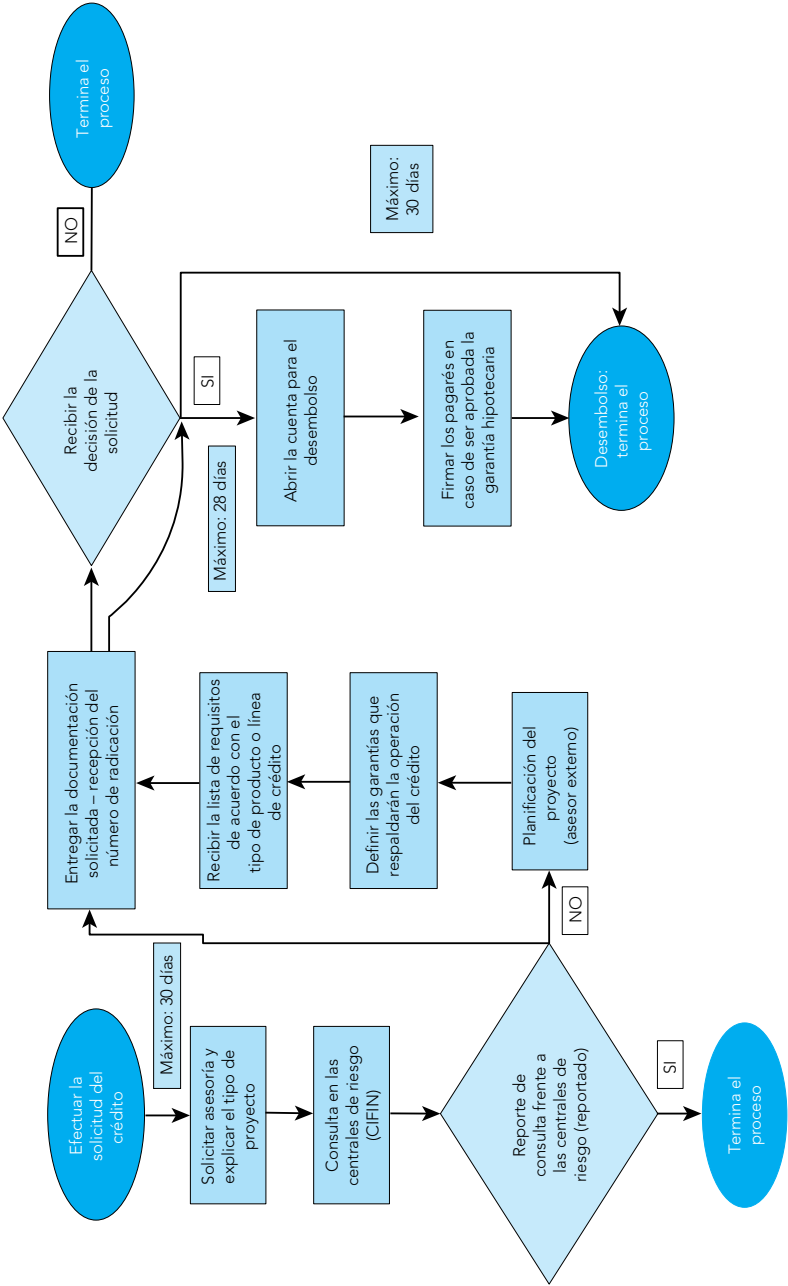


Diagrama 2 · Tiempos máximos de trámite

CUADRO 3**Documentación solicitada (ambas entidades)**

Gobierno en Línea	Banco Agrario
Solicitud de crédito en el formato. Solicitud de Servicios Bancarios diligenciada por el solicitante	Solicitud de crédito diligenciada por el solicitante y avalista o solidario (cuando se requiera)
Contrato de arrendamiento por un plazo no inferior al plazo del crédito. (Cuando el proyecto se desarrolle en un predio arrendado)	Contrato de arrendamiento por un plazo no inferior al plazo del crédito (cuando el proyecto se desarrolle en un predio arrendado). Anexar certificado de tradición y libertad del predio en arriendo
Para crédito agropecuario o agroindustrial, el cliente debe especificar el predio donde se va a realizar la inversión. Si se ofrece garantía hipotecaria, certificado de tradición y libertad del bien ofrecido en garantía, con fecha de expedición no mayor a 90 días. O estudio del título con fecha de elaboración no mayor a 90 días	Si el solicitante es tenedor del predio donde desarrollará el Proyecto Productivo: certificación o constancia de la entidad competente, donde señale efectivamente su posesión o tenencia
Certificado de no declarante, según formato emitido por la entidad	Certificado de «No Declarante», según formato.
Cédula de ciudadanía o de extranjería del solicitante	Fotocopia documento de identidad del solicitante
Tener un proyecto productivo, el cual será objeto del estudio de crédito formulario diligenciado. Planificación del proyecto productivo en formato Finagro, con fecha de elaboración no mayor a 90 días, contados a partir de radicar la solicitud	Planificación del proyecto productivo en formato Finagro, con fecha de elaboración menor a 90 días, contados al momento de radicar la solicitud

Documentación adicional solicitada por el Banco Agrario
Consulta referencias inhibitorias (pantallazo)*
Solicitud – Certificado de seguro para créditos con amparo automático. Para créditos de mayor cuantía, informe por escrito de la firma aseguradora
Formato de entrevista pequeño y mediano productor informal
Fotocopia de los tres últimos comprobantes de pago de nómina (cuando se requiere justificar ingresos adicionales o los generados por el proyecto)
Consulta centrales de riesgo** generada por la herramienta correspondiente: precisión, originación, Cifin del solicitante, o avalista o solidario (cuando aplique)

* Consulta a todas las fuentes sobre temas relacionados con créditos.

** Originación se refiere a la información de créditos no aprobados (razones, banco donde se hizo la solicitud, etc.).

En los casos en que el cliente no sea servidor público y la línea de crédito esté enmarcada en el programa especial AIS, deberá diligenciar la manifestación escrita de no servidor público.

- Si el solicitante es damnificado por la violencia debe anexar certificación de su condición de damnificado, que puede ser expedida por el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, la Alcaldía Municipal o quien haga sus veces.

Vista en términos generales la actual política crediticia rural, en el siguiente capítulo se presenta el estudio de caso sobre los productores de leche del departamento del Cauca, asociados al proyecto desarrollado por Alpina S.A., la Fundación Alpina y Oxfam GB.

2 Estudio de caso. Proyecto Alpina S.A., Fundación Alpina y Oxfam¹

Con el propósito de documentar las principales dificultades que tuvieron que sortear los productores de leche vinculados con el proyecto, el equipo Fundación Alpina-Oxfam llevó a cabo registros con los productores, durante el año y medio de gestión de créditos. Con el fin de complementar este trabajo, fueron contratados asesores externos para realizar entrevistas individuales y grupales con los diferentes actores que trabajan en medio del proceso de solicitud de créditos ante el Banco Agrario. Entre estos, los productores de las diferentes asociaciones, los miembros del convenio Fundación Alpina-Oxfam, funcionarios del Banco Agrario del nivel regional, el Director de Crédito de Finagro, funcionarios de la Secretaría de Agricultura del departamento, funcionarios de Fedegán y planificadores relacionados con el proceso.

Información general de las organizaciones

Asoinpa (Asociación de Indígenas de Patugó)

Patugó era una gran hacienda productora de leche ubicada en el

1. Las entrevistas realizadas para el análisis del caso se llevaron a cabo en la ciudad de Popayán y los municipios de Rosas, El Bordo y Coconuco, entre el 29 de noviembre y el 3 de diciembre de 2010.

municipio de Puracé (Cauca), que en su época producía 5.000 lts/día y era un modelo en la región. En 1987, la finca fue adjudicada por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) al cabildo indígena, el cual entregó a 55 familias de la comunidad indígena Coconuco una parte de la hacienda. Durante cinco años trabajaron de forma colectiva, pero surgieron dificultades y decidieron repartir la tierra entre las 55 familias. Para afrontar retos del mercado, el grupo de familias nuevamente se asoció y conformó, en 2009, la Asociación de Indígenas de Patugó, para la comercialización colectiva de la leche. En la hacienda trabajan 350 personas y producen 1.200 litros de leche diarios (Fundación Alpina, 2011). En el momento de la entrevista, esta Asociación vendía su producción láctea a una cadena de intermediación.

De acuerdo con un miembro de la comunidad beneficiaria, “ellos le entregan la leche al cabildo, el cabildo les paga a un precio muy bajo y se la venden a la industria procesadora”. Para modificar esta situación, querían montar su propia empresa sin intermediarios y requerían del montaje de un tanque de enfriamiento y un centro de acopio, para lo cual no contaban con recursos suficientes.

Al ver la viabilidad del proyecto –agrega el miembro de la comunidad–, la Fundación Alpina y Oxfam fueron a brindar acompañamiento y apoyo técnico para la producción de leche bajo los estándares exigidos por Alpina S.A. Posteriormente, con la ayuda del convenio Oxfam-Fundación Alpina, presentaron un proyecto ante la Gobernación para comprar un tanque de enfriamiento. Empezaron a gestionar los créditos (como una inversión colectiva), para construir el centro de acopio donde instalar el tanque. Con el objetivo de aumentar la producción y la calidad, se previó que los créditos también se destinaran a la adecuación de praderas y el aumento de ganado (como una inversión individual).

Ascamp (Asociación de Pequeños Propietarios Campesinos de Paletará)

La Asociación de Pequeños Propietarios Campesinos de Paletará agrupa a 40 productores de leche, cuya producción alcanza aproximadamen-

te 800 litros al día. En 2008, esta Asociación se vinculó al programa de Alianzas Productivas del MADR. Por medio de este programa, lograron montar el centro de acopio en Coconuco, que almacena 2.100 litros de leche: 800 litros que produce la Asociación y 1.300 litros provenientes de otros proveedores diarios.

Puesto que la comercialización está asegurada, era necesaria la asistencia del proyecto para mejorar la cantidad y calidad del producto. Para tal efecto, las principales necesidades de la Asociación son: el mejoramiento de praderas, la compra del ganado que actualmente tienen en modalidad de arriendo, y la instalación de cercas eléctricas e infraestructura en finca.

Cooproler (Cooperativa Agropecuaria de Productores de Leche de Rosas)

La Cooperativa Agropecuaria de Productores de Leche fue creada en 2005 en el municipio de Rosas y tiene 36 pequeños productores asociados. Actualmente, está en proceso de incorporar un grupo de 27 madres cabeza de familia beneficiarias de un proyecto entre la Gobernación y el convenio FA-OGB, quienes no se incluyeron en el proceso de gestión de créditos.

Hoy, la Asociación cuenta con un centro de acopio y un tanque de enfriamiento para almacenar 2.200 litros diarios. Desafortunadamente, este municipio y los asociados fueron golpeados por la crisis de las “pirámides”², por lo que, durante ese periodo la producción de leche disminuyó significativamente. Antes de la crisis, recogían hasta 900 litros diarios y tras esta llegaron a recoger solo 170 al día. No obstante, de acuerdo con información de la Fundación Alpina, en 2009 alcanzaron a recoger 450 litros día y este volumen se encuentra en ascenso. Respecto a este tema, un miembro de la cooperativa sostiene que el problema en su caso estuvo determinado porque en el auge de las “pirámides” los habitantes del pueblo vendieron todo, incluyendo vacas y predios, y terminaron perdiéndolo

2. Se refiere a una serie de acontecimientos ocurridos en 2008 a raíz de la intervención estatal de varias empresas que, bajo diferentes figuras, ofrecían grandes retornos de inversión a sus clientes bajo esquemas piramidales.

todo. Tras su descalabro, los productores pasaron de una producción de 800 a 120 litros día con una calidad deficiente, por lo que Alpina podía haber cancelado el código.

Aunque la cooperativa cuenta con centro de acopio y tanque de refrigeración, los productores necesitaban de la asesoría del proyecto para mejorar la cantidad y calidad de la leche. Además, al igual que en las demás asociaciones, requieren del mejoramiento de praderas y de la compra de bovinos para aumentar la producción de leche. Lo anterior, para recuperar la producción que tenían antes del problema de las “pirámides” y mejorar la calidad del producto que comercializan con Alpina.

Distribuidora Monterrey

La Distribuidora Monterrey agrupa a 29 pequeños productores, principalmente afrocolombianos, del municipio de Patía. Adrián David Ramírez, gerente de la distribuidora, es el responsable del centro de acopio. Aunque no se han presentado solicitudes de crédito por parte de los asociados, el acompañamiento del proyecto es clave para el mejoramiento de la producción de leche, la recuperación de los bovinos y el mejoramiento de praderas. Esto por dos factores: primero, que la población asociada tiene un nivel de vida más precario que los asociados de las otras tres organizaciones³ y segundo, que el municipio en el que habitan sufre de condiciones climáticas adversas (sequías) durante varios meses del año.

Aunque la Distribuidora Monterrey haga parte del proyecto, no será mencionada en lo relacionado con el proceso de los créditos, pero su opinión será tomada en cuenta en términos de las limitaciones de acceso a la banca tradicional.

Experiencia de consecución de los créditos

A continuación, se presentan las diferentes acciones que se adelanta-

3. Algunas familias de la región entregan 7 litros al día, lo cual significa un ingreso bruto al mes de aproximadamente \$150.000.

ron para acceder a los créditos, identificando y explicando los obstáculos y los costos que implicaron. Para cada sección se presenta un cuadro resumen para facilitar la construcción de la línea de tiempo, desde la socialización de la iniciativa, en octubre de 2009, hasta el desembolso de los últimos créditos, en los primeros meses de 2011.

Periodo inicial

El cuadro 4 describe las principales acciones que se hicieron a finales de 2009 y el primer semestre de 2010, iniciando el proceso de investigación, socialización de la propuesta e inicio de la planificación de los créditos.

Definición del crédito

Una labor importante del equipo Oxfam-Fundación Alpina fue explorar la modalidad de crédito más apropiada para las asociaciones. La primera dificultad que se encontró fue que la información disponible en línea no siempre es la más actualizada, ya que los procedimientos y formatos cambian con frecuencia, por lo que es difícil entender el proceso (sobre todo para alguien que no sea conocedor del tema).

Frente a la definición de la modalidad de crédito más apropiada para el proyecto, se encontraron opiniones diferentes entre el Banco Agrario y Finagro. De acuerdo con consultas realizadas con asesores de Finagro, en la oficina central en Bogotá, era posible acceder a un crédito asociativo por organización y que las inversiones colectivas, como centro de acopio nuevo y equipos, podían quedar en cabeza del resguardo indígena, ya que no existía ninguna limitante por ser de reciente creación. El Gerente Regional del Banco Agrario en Cali dio el mismo concepto por escrito. Sin embargo, los funcionarios del Banco Agrario en Popayán manifestaron que estas organizaciones no cumplían con los requisitos, por ser recién creadas y/o por no contar con los estados financieros requeridos. Más allá de esta información básica, no fueron claros los criterios técnicos que se tuvieron en cuenta para calificar a las organizaciones presentadas, ya que no se encontraron lineamientos sobre estos procesos de evaluación en los

CUADRO 4**Primera fase de planeación en el proceso de consecución de los créditos**

Periodo	Acciones
Octubre 2009	Visita al Banco Agrario en Popayán para la presentación del proyecto. Se recibió información acerca del procedimiento para el trámite del aval frente a la Gobernación.
Noviembre 2009	Contratación, por parte del proyecto, de un planificador para la elaboración de las carpetas necesarias para el trámite del crédito frente al Banco Agrario en Popayán.
	Reunión entre los miembros del proyecto y los funcionarios del Banco Agrario en Popayán para presentar la iniciativa y comenzar a recoger los papeles necesarios para la realización del trámite.
Noviembre 2009	Visitas a los productores para realizar la planificación de los proyectos productivos, recoger las firmas y llenar los documentos solicitados por el Banco Agrario.
Diciembre 2009	Reunión con los funcionarios de la Gobernación para tramitar el aval, el cual se debía presentar en el momento de la radicación de los documentos con el visto bueno del Banco Agrario.
Enero – Marzo 2010	Las visitas a los productores se realizaron durante este periodo. También se ejecutaron la planificación, la recolección de las firmas y el diligenciamiento de los documentos solicitados por el Banco Agrario.
Febrero 2010	Reunión en Cali entre el director del Banco Agrario (zona suroccidental del país), el director de la Fundación Alpina y el coordinador de Oxfam, para presentar el proyecto y las inquietudes sobre la modalidad del crédito. En esta reunión quedó claro que el crédito para el proyecto era individual, no asociativo, pero con responsabilidad colectiva.
Abril 2010	El responsable del trámite debía entregar las carpetas de los solicitantes de crédito al Banco Agrario.

manuales, al estilo de un esquema de puntaje y calificación con base en flujos financieros u otros aspectos.

El Banco Agrario en Popayán propuso aplicar a créditos individuales o créditos individuales con responsabilidad colectiva, es decir, que el crédito va a nombre de cada productor pero que se desembolsa en cabeza de una asociación, la cual hacía el control de los desembolsos individuales y se encargaba de pagarle al banco. Esta figura era la que más se ajustaba a la forma de operar de las organizaciones, considerando que no podían acceder al crédito asociativo. Sin embargo, no se encontró ninguna información sobre esta figura en los documentos disponibles en la página web de Finagro⁴. En los manuales solo se habla del crédito asociativo y la figura de operador o integrador del crédito.

Para sorpresa de las entidades, a pesar de que las organizaciones tenían un respaldo comercial por parte de Alpina S.A. y del convenio FA-OGB en el acompañamiento técnico y financiero, no existían alternativas para que este respaldo sirviera de garante en una forma de “crédito por contrato”, como se maneja en otros esquemas de financiación del sector privado.

En febrero de 2010, se llevó a cabo una reunión en Cali con el Director Regional del Banco Agrario y miembros del proyecto, con el fin de acordar un procedimiento de radicación y evaluación que se adaptara a las necesidades del proyecto. Es decir, que se pudiera procesar en “paquetes”, considerando que la viabilidad del proyecto productivo dependía de la aprobación de los créditos en su conjunto. Adicionalmente, que las diferentes instancias del Banco Agrario en Popayán, Cali y Bogotá entendieran que formaban parte de un convenio y no eran créditos individuales separados.

4. “Requisitos solicitados por el banco para el análisis de crédito asociativo / Alianzas Estratégicas con recursos Finagro, Persona Jurídica” y Programa Agro Ingreso Seguro Línea Especial de Crédito para la reconversión productiva, Incentivo a la Capitalización Rural, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, República de Colombia.

Socialización

El proceso de socialización de la alternativa de crédito para incentivar a los productores y asociaciones a participar tardó más de lo previsto, porque fue necesario hacer tres o cuatro reuniones con cada comunidad, además de visitas puntuales para explicar el tema. Esta dificultad se presentó, en parte, porque los productores querían que el proyecto les financiara todo y no estaban acostumbrados a esquemas de créditos y, también, en gran parte, por miedo a los créditos y falta de conocimiento sobre los mismos (especialmente en el caso de la comunidad indígena de Patugó-Asoinpa).

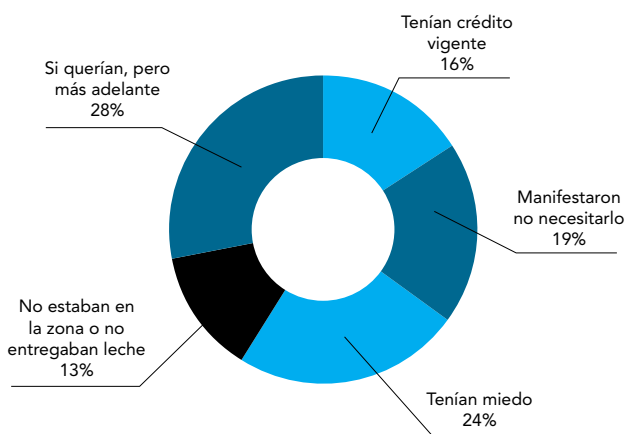
A continuación, se muestra la relación de los que presentaron solicitudes en la primera fase y los que no, y las razones de su negativa. Cabe anotar que los productores de Patía (Monterrey) y las madres cabeza de familia del Ramal (Cooproler) no participaron en esta primera fase. De los 189 productores, 133 entraron en este proceso. Gráficas 1 y 2.

Documentación

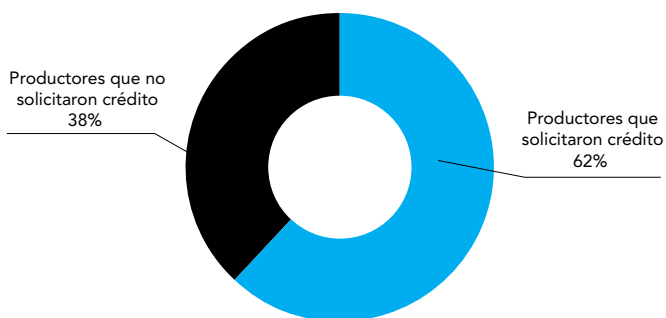
Las carpetas que se presentaran ante el Banco Agrario debían contener los documentos relacionados adelante en el cuadro 5. Estos se comparan con los documentos requeridos que se presentan en los manuales de crédito señalados en la sección anterior. También se relacionan algunos inconvenientes generales que más adelante se desarrollan en detalle.

Es evidente que no solo se exige un 50% más de documentos que los definidos oficialmente, sino que muchos de estos requieren trámites separados, lo que implica la realización de varios viajes de los productores a Popayán o la coordinación de jornadas con los funcionarios del Banco Agrario a las zonas de producción, de acuerdo con la disponibilidad de estos y los productores; algunos formularios deben ser diligenciados por el Banco Agrario en sus formatos y firmados por los productores. Los costos de transporte y logística los tuvo que asumir el convenio FA-OGB. Adicionalmente, dado que se buscó acceder a los beneficios de las herramientas del programa Agro Ingreso Seguro y que se optó por el crédito individual

Gráfica 1 · Participación de los productores en el proceso



Gráfica 2 · Razones de la no participación



CUADRO 5

Documentos reales frente a documentos reportados

Documentos solicitados (estudio de caso)	Gobierno en línea	Banco Agrario	Inconvenientes generales
Solicitud de crédito diligenciada por el solicitante (firma y huella).	SÍ	SÍ	Múltiples formularios a diligenciar con la misma información, los cuales deben ser firmados de la misma manera e incluir huellas exactas de “dos falanges” para no ser devueltos.
Fotocopia del documento de identificación del solicitante.	SÍ	SÍ	
Fotocopia del documento de identificación del cónyuge.	NO	NO	Solicitud posterior a la primera jornada. Falta de acceso a fotocopadoras en las zonas. En caso de cónyuges separados, se resta capacidad de endeudamiento al cónyuge porque funciona como crédito “matrimonial”.
Planificación del proyecto productivo en formato Finagro, con fecha de elaboración no mayor a 90 días, contados al momento de radicar la solicitud.	SÍ	SÍ	Cambio del formato en medio del proceso.
Contrato de arrendamiento por un plazo no inferior al plazo de crédito (cuando el proyecto se desarrolle en un predio arrendado). En el caso de comunidades indígenas, un documento del cabildo de la posesión de la tierra.	SÍ	SÍ	Firmar los contratos para los plazos del crédito. Encontrar el dueño principal en caso de que no existiera un contrato. Voluntad del cabildo de certificar posesión.
Certificado de no declarante, según formato emitido por la entidad.	SÍ	SÍ	Traslado de los funcionarios a la zona productora o de los productores al banco. Pocas veces se hace por falta de personal. Devolución por firma o huella.
Solicitud y certificado individual de seguro de vida de deudores.	NO	SÍ	
Formato de entrevista pequeño y mediano productor informal.	NO	SÍ	Traslado de los funcionarios a la zona productora o de los productores al banco.

Documentos solicitados (estudio de caso)	Gobierno en línea	Banco Agrario	Inconvenientes generales
Certificado de tradición y libertad del bien ofrecido en garantía, con fecha de expedición no mayor a 90 días (costo grupal de \$ 12.500; o estudio del título (constancia de propiedad de la tierra) con fecha de elaboración no mayor a 90 días.	SÍ	SÍ	Dificultades para tramitar el certificado, especialmente cuando el título de la tierra no es claro o nunca se ha tramitado el certificado, como en el caso Patugó que se hace frente al cabildo; además está el costo grupal (\$12.500) y el vencimiento del documento (60 días).
Pagarés con una vigencia de tres meses.	NO	NO	Traslado de los funcionarios a la zona productora o de los productores al banco. Vencimiento de los pagarés.
Autorización firmada para reportar, procesar, consultar, solicitar y divulgar a la Central de Información Financiera (CIFIN).	NO	NO	
Reporte de la Central de Información Financiera (CIFIN).	SÍ	SÍ	Costo promedio de \$ 6500 y vigencia de 30 días. Reporte por deudas menores o de cónyuges. Trámite de varios meses en Cali para que logren ser incluidos en la base los jóvenes aun no reportados en la Cifin.
Hoja de ruta del crédito del Banco Agrario.	NO	NO	Traslado de los funcionarios a la zona productora o de los productores al banco. Devolución por firma o huella.
Autorización de descuento, por parte del Banco Agrario, del costo de la planificación del proyecto productivo y el control de inversiones.	NO	NO	Traslado de los funcionarios a la zona productora o de los productores al banco. Devolución por firma.
Certificación del banco, una vez radicados los papeles, de la verificación de los documentos y la actividad lícita del productor.	NO	NO	Traslado de los funcionarios a la zona productora o de los productores al banco.

con responsabilidad colectiva, fue necesario presentar los documentos re-señados en el cuadro 6.

Por el número de requisitos y documentos necesarios para solicitar el crédito, difícilmente esta gestión se logra en los 30 días antes del vencimiento de la Cifin, especialmente cuando el Banco Agrario cambia los formularios en la mitad del proceso y se hace necesario volver a organizar las jornadas.

Adicionalmente, muchos de los formularios del Banco Agrario contienen los mismos datos, o sea que se trata de información que se podría unificar. Se gastan recursos y papel en fotocopias cuando se podrían presentar documentos como los proyectos, convenios y cartas de comercialización en un solo paquete.

En el caso de la comunidad indígena se presentaron inconvenientes adicionales: que las tierras sean del cabildo y no se encuentren a nombre de cada productor, y que el Banco Agrario pidiera el acta de adjudicación de cada uno de los cabildantes, así como el certificado de tradición del predio donde aparece la resolución del Incora. En este caso, el cabildo no quería entregar este documento por un conflicto entre esta comunidad y la autoridad del cabildo de turno, el cual se agudizó a raíz del proyecto de Patugó de comercializar la leche directamente con Alpina y no a través del cabildo que actuaba como intermediario.

Se planteó la alternativa de buscar el certificado unido del plano, con divisiones topográficas del predio Patugó, pero varios jóvenes (hijos de quienes tienen el terreno adjudicado) no pueden disponer de este mediante una cesión o un préstamo, ni tampoco sus cónyuges o familiares, lo cual dificultaba el proceso.

Finalmente, el cabildo entregó un documento el 27 de enero de 2010, haciendo constar que dentro de la vereda Patugó existía un grupo comunitario con el mismo nombre, conformado por 55 familias que manejaban 18 hectáreas de tierra cada una, las cuales, en su mayoría, son explotadas en actividades agrícolas y ganaderas.

CUADRO 6**Documentos adicionales**

Documentos solicitados (estudio de caso)	Inconvenientes generales
Manifestación escrita de no ser servidores públicos para acceder a las herramientas del programa AIS.	Traslado de los funcionarios a la zona productora o de los productores al banco. Devolución por firma o huella.
Para el proyecto, fotocopia del convenio de colaboración empresarial para la puesta en marcha del proyecto, que asegura la comercialización a los productores solicitantes del crédito.	Costos de copiar el proyecto para cada carpeta (47 veces).
Carta de autorización de desembolso en cuenta de terceros (firma y huella).	Traslado de los funcionarios a la zona productora o de los productores al banco. Devolución por firma o huella.
Formato de Justificación para asignación de los recursos al Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).	Traslado de los funcionarios a la zona productora o de los productores al banco. Devolución por firma.
Aval institucional dentro del convenio interadministrativo entre la Gobernación del Cauca, el Fondo Regional de Garantías y el Banco Agrario de Colombia.	Presentación de nuevos documentos para el trámite del aval.
Certificación de continuación del trámite AIS.	Documento coyuntural por las dificultades con el programa.

Planificación técnica y financiera

Antes de recoger la documentación de cada productor, los solicitantes debían llenar el formulario de planificación del proyecto productivo de Finagro en el cual se debe presentar un plan detallado de la finca y justificar el destino del crédito, entre otros requerimientos.

Sin embargo, como muchos productores no tienen el conocimiento técnico para elaborar este plan de negocio, las entidades promueven el apoyo de un planificador que se debe encargar de visitar al productor y elaborar el proyecto según sus verdaderas necesidades y viabilidad. Debe, asimismo, traducir la realidad del productor, sus necesidades y sus requerimientos, al lenguaje del banco, para tramitar la solicitud de un crédito. Por esta razón, las personas que hacen la planificación deben conocer los parámetros del Banco Agrario, al igual que las formas de presentación que se conocen internamente.

Hubo varias dificultades para encontrar planificadores externos o de las propias entidades a un costo accesible para los productores, y que hicieran un proceso riguroso de visitas técnicas y no una construcción de escritorio.

El Banco Agrario cuenta con planificadores propios que actualmente ofrecen este servicio de manera gratuita para pequeños productores⁵. Sin embargo, estos servicios ofrecidos por el Banco Agrario presentan dificultades, entre las que se destacan: uno, el planificador no necesariamente cuenta con la formación técnica en el sector de ganadería, y dos, maneja varios proyectos y no dispone del tiempo necesario para visitar cada finca y hacer la planificación técnica adecuada que requiere el proyecto. Con respecto a este último punto, el Banco Agrario en Popayán solo cuenta con un planificador para atender a los pequeños productores de la región.

Si se planifica el crédito por un referido por parte del Banco Agrario, esto puede tener un costo de \$15.000 que debe asumir el productor; si es

5. Ese servicio, al parecer, no es brindado en todo el territorio nacional.

prestado por el gremio relacionado con el sector, en este caso Fedegán, tiene un costo de \$100.000.

Con el fin de superar estos obstáculos, se contrató una persona para la planificación de los créditos, que había sido funcionario del Banco Agrario y que estaría acompañada por el equipo técnico del proyecto (expertos en el tema ganadero), con el fin de garantizar la viabilidad técnica y financiera de los proyectos.

Por ello, se le asignó tiempo suficiente a cada visita para verificar las condiciones reales de cada una de las fincas y construir colectivamente la propuesta de crédito. Era evidente que la visita en finca era indispensable, ya que mucha de la información suministrada en reuniones no era precisa y, además, resultaba necesaria para tener argumentos técnicos frente a la viabilidad de las solicitudes del productor.

Las visitas a las fincas y a los productores, realizadas por el planificador contratado y el equipo técnico, comenzaron en noviembre de 2009. Igualmente, se aprovechó el recorrido para recoger fotocopias de las cédulas, con el fin de hacer la primera revisión en la Cifin.

Como se explicará más adelante, esto representó un problema, ya que la Cifin se venció antes de poder planificar los créditos y recoger el resto de los documentos. Los productores tuvieron que financiar el valor de las nuevas consultas; para algunos, se alcanzaron a hacer tres o cuatro en el transcurso de todo el trámite.

Las visitas finca a finca y la recolección de documentos requirieron de una mayor cantidad de tiempo por la necesidad de desplazarse al lugar de residencia de los productores. El acceso a servicios de fotocopiado en estas zonas dificulta la gestión de cualquier documento. Otro inconveniente tiene que ver, en muchos casos, con que las familias no viven en la zona de producción: mientras que el hombre permanece en la finca, las mujeres se encuentran en los hogares, que por lo general quedan en las cabeceras municipales. Las reuniones grupales para hacer jornadas de recolección de documentos dependían de la disponibilidad de los productores, los fines de semana.

Es importante anotar que, de no ser por la asistencia técnica y financiera del proyecto, los productores tendrían que asumir estos costos directamente, lo que, en muchos casos, genera un cobro por la planificación y no por el resultado. Otro costo en el que incurriría el productor sería el del primer desplazamiento hasta el Banco Agrario para recibir información acerca de los requisitos y el proceso de solicitud de crédito frente a la entidad. Por el número de reuniones y consultas por Internet que tuvo que hacer el equipo de Oxfam y la Fundación Alpina, es posible que esta información no estuviera al alcance de los productores.

En el caso de los productores del proyecto, existe una gran distancia entre su lugar de vivienda o trabajo y la sucursal del Banco Agrario e ir a Popayán implica no solo disponer de tiempo y recursos para el transporte y la alimentación, sino también dejar de recibir parte o la totalidad del ingreso diario.

Para los productores de Patugó y Paletará, existe una sucursal del Banco Agrario en Coconuco (Puracé). Sin embargo, en el periodo de presentación de créditos, la gerencia regional tuvo cerrada la línea de crédito para nuevas solicitudes en esta zona, por problemas de niveles de cartera en mora. En reuniones entre el Banco Agrario y los coordinadores del convenio FA-OGB se acordó presentar los proyectos en Popayán. No obstante, no es claro si esta opción estaría abierta para todos los proyectos que no estuvieran enmarcados en un convenio y apoyados por entidades que pudieran tener interlocución con directivos del Banco.

Realidad vs posibilidades: dificultades con los lineamientos técnicos

Una dificultad adicional se encontró en las diferencias entre los lineamientos técnicos presentados por Finagro y el Banco Agrario. Había mensajes contradictorios sobre la posibilidad de hacer inversiones colectivas (como la construcción de un centro de acopio) con créditos individuales con responsabilidad colectiva. Como el Banco Agrario es el que finalmente tramita y aprueba el crédito, fue necesario acoger sus requerimientos y ajustarse a sus parámetros. Por ejemplo, en el caso de Patugó, el cré-

dito para la infraestructura colectiva no podía estar a nombre de cada productor, pero tampoco era posible gestionar un crédito asociativo.

Esto lleva a los productores a buscar formas de presentar los proyectos de crédito para unas inversiones (por ejemplo, como inversiones individuales en finca) cuando en realidad lo necesitan para otras inversiones (como infraestructura colectiva), lo cual puede generar problemas para los productores en el futuro.

El Banco tiene determinado que por cada vaca solo pueden prestar \$1.850.000, pero una vaca vale entre 3 y 4 millones. ¿Qué tienen que hacer? Rebuscar vacas de \$1.500.000. Estas son vacas que no producen lo que deberían y con una calidad deficiente. Estos criterios no son técnicos: explicador del banco.

El banco define estándares técnicos que no necesariamente se adaptan a la realidad productiva de la región. Esto implica modificar la presentación del crédito para adaptarse al estándar del banco, teniendo conocimiento de que parte de los recursos solicitados para ciertas inversiones se van a destinar a otras, o a comprar elementos de baja calidad. Esto presenta una dificultad, tanto para el productor como para el seguimiento y control del banco, frente a la adecuada inversión de los recursos según la planificación.

Dificultades internas

Hay que mencionar que el proceso inicial se vio afectado por el incumplimiento del primer planificador contratado por el convenio FA-OGB (exasesor del Banco Agrario), quien dejó varias carpetas y planificaciones incompletas. Debido a esta dificultad, se perdieron aproximadamente tres meses de trabajo, responsabilidad asumida por los funcionarios del convenio ante los productores y el Banco Agrario.

Para agilizar el proceso, se contrató a un nuevo planificador que sería pagado por crédito entregado. El mismo Banco Agrario recomendó a otro exasesor con experiencia en el tema. Para agilizar el proceso de reconstrucción de las carpetas, el segundo planificador, los funcionarios

del Banco Agrario y los productores acordaron hacer unas campañas en la ciudad de Popayán para completar la información requerida y así evitar el desplazamiento del grupo planificador o de los productores de forma individual a Popayán, ya que esto dificultaría aún más el proceso y lo haría más costoso para el productor. El convenio FA-OGB financió el desplazamiento de los productores en chiva hacia la ciudad.

Gestión del aval de la Gobernación

Durante este periodo se adelantó el trámite de los documentos necesarios para el aval: flujo de caja para cada productor, elaborado y firmado por un contador; descripción del proyecto; certificado de cámara y comercio; solicitud formal del aval, y carta de comercialización por parte de la empresa privada, en este caso, de la descripción del proyecto.

En relación con el aval de la Gobernación, estos requisitos implicaron tiempo de gestión y la elaboración de nuevos proyectos según los requisitos de la Secretaría de Agricultura. El aval de la Alcaldía de Rosas, producto de un convenio entre esta entidad y el Banco Agrario, en teoría debía tramitarse con mayor facilidad. Sin embargo, la Alcaldía se demoró en la expedición de avales, aparentemente por conflictos políticos locales.

Por estas razones, ambos procesos presentaron retrasos e implicaron varias reuniones y llamadas por parte del convenio FA-OGB, además del acompañamiento técnico para recoger la documentación.

Como requisito del banco se hizo la apertura de las cuentas para las asociaciones en el Banco Agrario, en las cuales se iban a depositar los desembolsos, para lo que era necesaria la suma de \$100.000 por asociación. Aunque estos pueden ser retirados una vez entre en funcionamiento dicha cuenta, el productor o asociación debe tenerlos en el momento de la solicitud, además de que la cuenta genera costos asociados a gravámenes financieros, como el cuatro por mil.

Para la apertura de la cuenta a nombre de la asociación también se exigieron documentos adicionales: 1) Identificación tributaria NIT y cédula de ciudadanía del representante legal y de las personas que manejarán la

CUADRO 7**Gestión del aval, primera parte**

Periodo	Acciones
Junio 2010	Se realizó una campaña para llevar a los productores de las asociaciones (un grupo por día) a la ciudad de Popayán con el fin de consolidar las carpetas requeridas por el banco.
	Se presentó ante la Gobernación la documentación requerida para el aval y, a finales del mes de junio de 2010, la Gobernación entregó el aval grupal para las asociaciones relacionadas con el proyecto.
	Se realizó la apertura de la cuenta en el Banco Agrario donde se depositarían los desembolsos para cada una de las asociaciones. En el caso de Cooproler, se presentó un inconveniente que demoró la apertura de la cuenta debido a que se había bloqueado por un cambio de razón social que solamente se podría resolver en Bogotá con la Supersolidaria.
Julio 2010	Una vez presentado el aval grupal por parte del convenio, el Banco Agrario solicitó dicho aval de forma individual, por lo que el convenio tuvo que realizar los avales para que el funcionario de la Gobernación los firmara.
	Se presentó el aval individual frente al Banco Agrario, junto con la documentación requerida, y quedaron en espera del trámite de aprobación o negación del crédito.

cuenta; 2) Certificado de existencia y representación legal con fecha de expedición inferior a 30 días; 3) Certificado laboral con fecha de expedición inferior a 30 días, y 4) Si es persona natural, el formulario de solicitud de servicios bancarios.

En el municipio de Rosas se presentaron problemas con la cuenta, dado que Cooproler tenía ya una cuenta en el Banco Agrario. Sin embargo, dicha cuenta, debido a un cambio en la razón social, estaba bloqueada y no se podía desbloquear si no cambiaban nuevamente su razón social, gestión que tenían que adelantar en Bogotá. Por lo tanto, fue necesario abrir otra cuenta con el Banco Agrario para recibir los desembolsos asociados de los créditos solicitados. Resolver este inconveniente tomó un mes.

Finalmente, en junio de 2010 se presentó la documentación requerida para cada uno de los productores junto con el aval grupal expedido por la Gobernación⁶. Sin embargo, el Banco Agrario cambió el formato de aval –de un aval grupal a un aval individual– para tramitar las solicitudes de crédito, sin informarle a la Secretaría de Agricultura. Frente a esto, el proyecto intervino rápidamente y solicitaron dichos avales a la Gobernación. Teniendo en cuenta que esta entidad no dispone de personas para elaborar estos avales, el equipo del proyecto FA-OGB tuvo que ayudar a elaborar las cartas y gestionar la expedición de las mismas, con base en un formato entregado por el Banco Agrario. Solo hasta el 6 de julio, un mes después, fue posible presentar la documentación de solicitud de los productores junto con los avales individuales requeridos⁷.

Aunque existía un acuerdo con el Gerente Regional del Banco Agrario para tramitar los créditos en “paquetes”, con el fin de que el Banco los evaluara en el marco del convenio, el Banco Agrario realizó los registros como proyectos de crédito individual. Cuando llegó la información a Bogotá, fueron aprobados algunos créditos con plazos diferentes, a pesar de

6. El aval grupal por parte de la Gobernación del Cauca fue entregado el 14 de julio de 2010.

7. Esta situación se presentó para los asociados a Asoinpa. Los de Ascamp no habían podido reunir los papeles necesarios para tramitar el aval y los productores de Rosas (Cooproler) tenían el aval de la Alcaldía del municipio.

que se trataba de un solo proyecto y se necesitaba de la aprobación de todos los créditos para su funcionamiento.

En entrevistas posteriores, el Gerente del Banco Agrario en Popayán sostuvo que el flujo de caja depende del tipo de proyecto. Explicó que se toma la decisión con respecto al tipo de pago dependiendo de las necesidades del productor y de los tiempos que requiere para que su proyecto empiece a generar excedentes y que no todos tienen periodo de gracia. Por ejemplo, las inversiones en pastos deben empezar a pagarse inmediatamente⁸.

Aunque esta explicación es clara, es necesario resaltar que los proyectos provenientes de asociaciones deberían analizarse en su conjunto, como parte de un proyecto global, con el fin de darle viabilidad a todo el proyecto y no tener los problemas que se presentaron en la finca Patugó, donde unos créditos no fueron aprobados, incidiendo negativamente en el inicio del proyecto.

Estoy feliz pero preocupado porque para que mi proyecto productivo funcione necesito que aprueben los demás créditos.... Tengo que empezar a pagar y el proyecto no ha iniciado. Esto ha sido duro: productor de Asoinpa

Nuevos problemas con el aval

Una vez radicados los papeles en el Banco Agrario y poco después de la aprobación de 24 créditos y su posterior desembolso, situación que se presentó entre el 6 de agosto de 2010 (fecha de aprobación del primer crédito) y el 24 de septiembre de 2010 (fecha en la cual se aprobó el último de los 24 créditos), el Banco Agrario se dio cuenta de que el convenio interadministrativo con la Gobernación del Cauca y el Fondo Regional de Garantías se había vencido el 31 de diciembre de 2009.

8. Entrevista con el Gerente y funcionarios del Banco Agrario de la ciudad de Popayán, realizada el 9 de diciembre de 2010.

CUADRO 8**Gestión del aval, segunda parte**

Periodo	Acciones
Agosto 2010 a septiembre 2010	En este periodo (6 de agosto a 24 de septiembre) se aprobaron 24 créditos por un valor de \$ 120 800 000. Sin embargo, el Banco Agrario se dio cuenta que el convenio entre ellos y la Gobernación del Cauca para la consecución del aval había vencido el 31 de diciembre de 2009, por lo que se detuvo el trámite de los demás créditos y las carpetas quedaron en espera hasta que se definiera lo del convenio.
Octubre 2010 a noviembre 2010	Durante este periodo, a la espera de la decisión entre el Banco Agrario y la Gobernación del Cauca relacionada con el vencimiento del convenio, las carpetas de los productores, previamente consolidadas, comenzaron a presentar problemas de vencimiento de papeles como el certificado de la Cifin, los pagarés y el certificado de tradición y libertad. Esto obligó, después de solucionado lo del convenio entre la Gobernación y el Banco Agrario, a volver a armar todas las carpetas para ser nuevamente presentadas al Banco Agrario.
Diciembre 2010 a febrero 2011	Finalmente, durante una reunión en el Banco Agrario y dado el respaldo de comercialización por parte de Alpina S.A., el director del banco en Popayán autorizó tramitar los créditos sin necesidad de tener el aval por parte de la Gobernación.
	El convenio de FA-OGB se encargó de rearmar las carpetas que ya estaban “vencidas”. Igualmente, el banco dispuso de unos funcionarios para desplazarse a las zonas y el convenio FA-OGB asumió los costos.
	Se presentaron las carpetas de los créditos que habían quedado congelados desde septiembre.

Sin prever este problema institucional, el trámite de los créditos quedó suspendido y, teniendo en cuenta que, en el caso de Asoinpa, una parte de los créditos se iba a destinar a la construcción del centro de acopio, la obra quedó inconclusa hasta tanto se surtiera dicho trámite. Esto generó malestar entre los productores, ya que después de tantos inconvenientes con el planificador y con los papeles necesarios para el trámite, se presentó un problema institucional, el cual ni el proyecto ni los productores podían resolver.

Los funcionarios del proyecto hicieron las gestiones necesarias con Planeación Departamental, en la Gobernación y la sede del Banco Agrario en Cali con el objeto de solucionar el inconveniente. A principios de agosto se informó que esto no demoraría más de ocho días, compromiso que no se cumplió, considerando que demoró cinco meses⁹.

Todos los martes, el encargado del trámite de las solicitudes se reunía con funcionarios del Banco Agrario, una o dos horas, para recibir información acerca del problema con el aval y el convenio entre la Gobernación y el Banco Agrario. Sin embargo, por más de cuatro meses se insistió en este tema, sin llegar a solución alguna. Por esta demora, los papeles en las carpetas comenzaron a vencerse, empezando por la consulta ante la Cifin, los pagarés y el certificado de tradición y libertad.

A pesar de que las entidades manifestaron que la única alternativa era esperar el convenio, a comienzos de diciembre de 2010, en una reunión entre miembros del proyecto y funcionarios del Banco Agrario en la ciudad de Popayán, los funcionarios del Banco Agrario dieron luz verde para que siguiera el trámite de los créditos sin necesidad del aval. Esta decisión, bajo el argumento del respaldo por cuenta de la comercialización asegurada con Alpina S.A., y del convenio FA-OGB en términos de seguimiento y control¹⁰.

Aunque esta decisión permitió avanzar en el trámite de los créditos

9. En el momento de elaboración del presente documento el convenio se encuentra firmado, pero no se han utilizado los recursos.

10. Entrevista con el Gerente y funcionarios del Banco Agrario de la ciudad de Popayán, realizada el 9 de diciembre de 2010.

que hacían falta, generó una gran frustración en el equipo y los productores. Primero, por los cuatro meses perdidos y las constantes reuniones en las que se solicitaba una alternativa de esta naturaleza, y segundo, por el hecho de que si el aval no era realmente necesario, dado el respaldo de las entidades, se hubiera podido obviar desde el principio del proyecto, como lo plantearon Oxfam y la Fundación en reunión con los coordinadores regionales del Banco Agrario en febrero de 2010.

El equipo del convenio FA-OGB se encargó de evaluar, junto con funcionarios del Banco Agrario, carpeta por carpeta, los papeles que habían perdido vigencia para renovarlos y presentarlos nuevamente. En este punto, el formato de planificación del crédito había sido modificado, por lo que era necesario ajustar el de cada productor al nuevo requerimiento.

En enero de 2011 se radicarón nuevamente las carpetas de cada uno de los productores y se quedó a la espera de la aprobación de las solicitudes y el posterior desembolso, con el objetivo de seguir con el programa que había generado costos económicos y sociales por las demoras.

Por el interés de mejorar la producción en el marco del convenio, se presentaron casos en los que los productores habían adquirido préstamos en especie. Por ejemplo, les entregaban una vaca para que después, una vez aprobado y desembolsado el crédito, pagaran dicho préstamo. Adicionalmente, la demora, en el caso de Asoinpa, de la construcción del centro de acopio, tuvo incidencias en su actividad económica, dado que esperaban contar pronto con este espacio y evitar así un intermediario para la comercialización de la leche con Alpina S.A. Esta situación generó mucho malestar y desaliento en los productores.

Después de que el Banco Agrario dio luz verde, los costos de renovar los diferentes documentos por cuenta del problema del aval y el cambio de formato de solicitud de crédito por parte del Banco Agrario fueron asumidos por el productor, entre estos la Cifin, cuyo costo había aumentado a \$6.122, así como los costos de transporte y alimentación asociados con el traslado a la ciudad de Popayán.

Esta decisión del Banco Agrario también se tradujo en un incremento en

el costo del crédito para los 36 productores de Asoinpa y Ascamp que no alcanzaron el primer trámite. Los primeros créditos aprobados se realizaron en el marco de la línea especial de crédito del programa Agro Ingreso Seguro (AIS), con una tasa de interés bancaria de 4% efectivo anual. Durante los cuatro meses de espera del aval de la Gobernación, esta línea agotó sus recursos de subsidio a la tasa de interés, generando un cambio en la misma a un promedio de un 10% efectivo anual, e incidiendo, de manera significativa, en los costos para la Asociación¹¹. A manera de ejemplo, para los 22 productores de Asoinpa el costo adicional en intereses para el crédito de \$1.900.000 es de \$113.000 para cada uno en el primer año (\$2.486.000 entre todos). Es decir, el costo anual sería de un 6%, aproximadamente.

Finalización del proceso

A abril de 2011 el estado de los créditos era como lo muestra la gráfica 3.

Del total de solicitudes, diez productores desistieron o no pudieron acceder al crédito porque sus solicitudes fueron rechazadas. Las principales razones relacionadas con estos casos se enumeran en el cuadro 10.

Tiempos reales del proceso

Como se puede observar en el diagrama 3, los tiempos reales del proceso tuvieron dos etapas.

Paso 1: presentación de los créditos (tiempo oficial: 30 días)

La primera etapa va desde el periodo en el que el grupo de productores recibió la consulta en las centrales de riesgo, hasta el momento en el que se radicaron los documentos.

En el estudio de caso, para el Grupo 1 (los primeros 24 créditos en tramitarse que no tuvieron las dificultades del vencimiento del convenio), el tiempo aproximado fue de 90 días, tres veces más que los 30 días estimados por el Gobierno (Línea, Portal del Estado Colombiano, 2011).

11. Ibídem.

Este periodo no incluye el tiempo generado por las dificultades con el planificador contratado por el convenio FA-OGB. Aun bajo circunstancias óptimas, resulta muy difícil cumplir el plazo de 30 días antes de vencimiento de la Cifin.

Entre los trámites demorados, se encuentran: la necesidad de desplazarse al Banco Agrario en horarios limitados; la falta de movilización de funcionarios a las zonas de producción para diligenciar el formulario; los tiempos requeridos para planificar finca a finca y no en el escritorio¹² (aún más si se trata de varios productores para proyectos colectivos); las dificultades en el trámite de certificados de propiedad o arrendamiento; los cambios en formatos del Banco Agrario, y la devolución por firmas y huellas, entre otros. Por parte de la Gobernación, los problemas se originaron por la necesidad de presentar nuevos proyectos para cada grupo de avales y la falta de funcionarios para tramitar estos avales¹³.

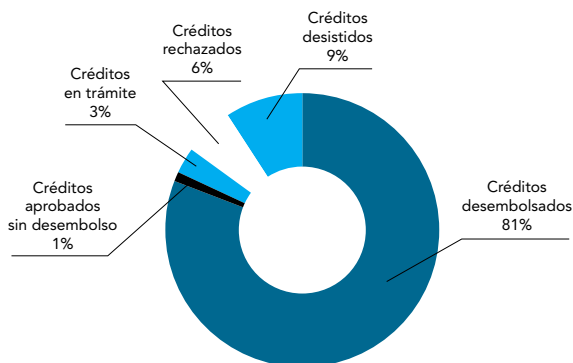
En los casos más difíciles (Grupo 2) –en los cuales los productores tuvieron que desplazarse al Banco Agrario 12 veces y renovar carpetas tres veces por el cambio de formatos y el vencimiento del convenio entre la Gobernación y el Banco Agrario para acceder al 20% del FAG, y por lo tanto, el vencimiento de sus carpetas– el trámite duró ocho veces más de lo previsto oficialmente, es decir, 240 días. Este fue el caso para el 60% de los créditos.

Desde la primera vez que se radicaron los documentos en julio hasta que fueron radicados nuevamente, una vez el Banco Agrario definió tramitar los créditos sin el aval, el tiempo total fue cinco meses.

12. Este tiempo puede ser aún más largo si el productor no cuenta con un asesor externo y depende de la disponibilidad de un asesor del banco para hacer la visita a su finca y la planificación.

13. De la información recibida a la fecha, el estudio de caso es el único en el que se han logrado tramitar los créditos con este aval.

Gráfica 3 · Estado de los créditos a abril de 2011

**Paso 2: presentación de los créditos (tiempo oficial: 60 días)**

La segunda etapa comprende el periodo entre la radicación de las carpetas de las solicitudes (julio de 2010) y el desembolso. Para el primer caso (Grupo 1), el tiempo entre la radicación y el desembolso del último crédito de este grupo (septiembre de 2010) fue de 60 días aproximadamente, como lo contemplan los lineamientos. Igualmente para el segundo grupo, una vez radicados los documentos en diciembre de 2010/enero de 2011.

Es evidente que el cuello de botella está en el proceso de planificación y organización de las carpetas con todos los documentos exigidos por el banco.

CUADRO 9
Relación de los créditos

Estado de los créditos		Número de créditos	
Créditos presentados		70	
Créditos rechazados		4	
Desistieron en presentar los créditos		6	
Estado de los créditos		Número de créditos	Monto
Créditos desembolsados		57	\$ 334.400.000
Créditos aprobados sin desembolsar		1	\$ 7.000.000
Créditos en trámite		2	\$ 7.500.000
TOTAL		60	\$ 348.900.000

CUADRO 10
Razones para desistir o negación del crédito

Razones para desistir del trámite	Razones de negación del crédito
Demanda de más recursos frente a las necesidades del productor.	Por tener una relación familiar con una persona reportada en las centrales de riesgo.
Algún familiar presentó la solicitud, por lo que ya no era necesario solicitar el crédito.	Por cuenta de un crédito vigente por parte del cónyuge, por lo que excedían la capacidad de endeudamiento familiar.
Pocos recursos por cuenta de un crédito vigente. Sin embargo, manifestaron que después de pagar el mencionado crédito, solicitarían uno nuevo.	Por tener vigente un crédito y no tener la capacidad de pago requerida.
Razones personales no identificadas.	Por el incumplimiento de su excónyuge, que está reportado en las centrales de riesgo.
Cambio del sitio de domicilio.	

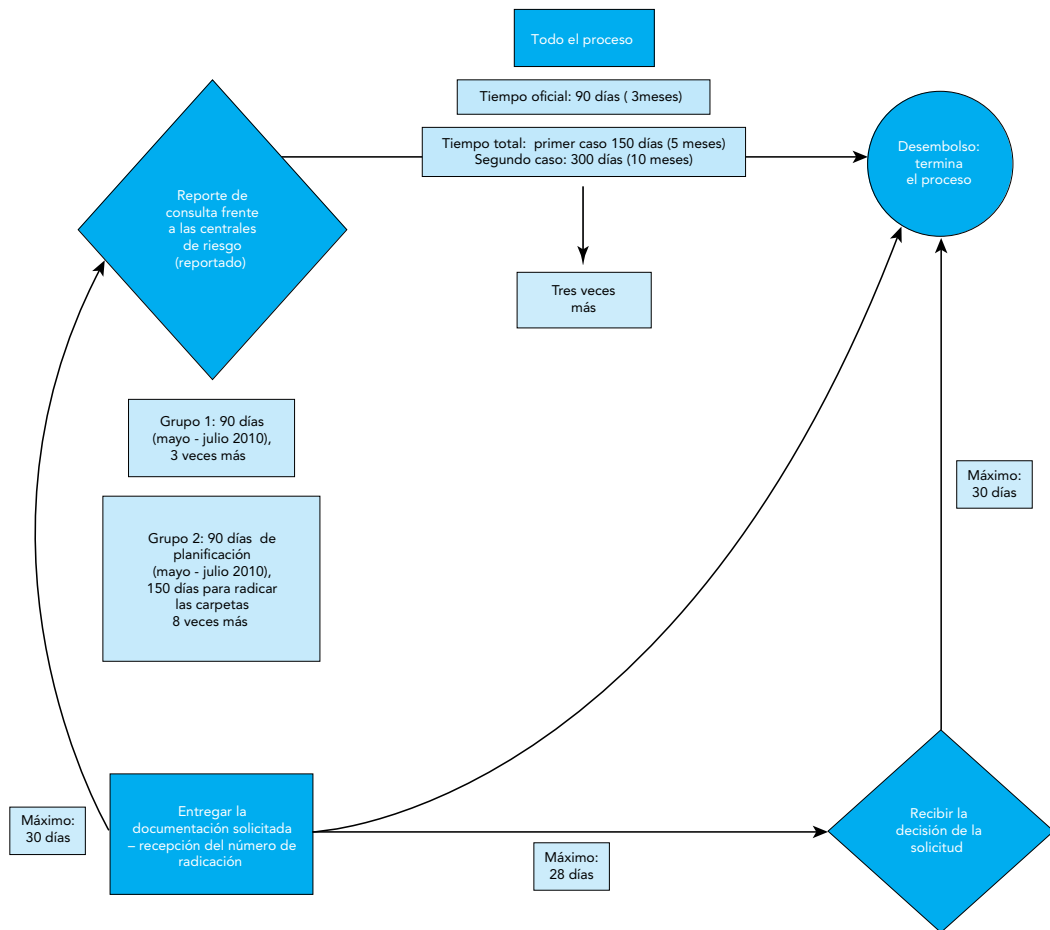


Diagrama 3 · Comparación de los tiempos de trámite



3 Obstáculos destacables

A continuación, se presenta un resumen de los principales obstáculos que se encontraron durante todo el proceso.

a) Acceso a la información

- La primera limitación es el acceso a la información sobre los créditos disponibles y las diferentes modalidades. Si bien existe esta información por Internet, a través de Finagro, el Ministerio de Agricultura y algunos bancos, varios documentos no son actualizados al tiempo que los formatos y lineamientos de los bancos cambian. Los documentos disponibles, o son folletos muy básicos que no contienen toda la información de los procedimientos y documentos necesarios, o son manuales muy técnicos y largos que dificultan su comprensión para cualquier ciudadano.
- La información publicada no es igual a los requisitos reales cuando se visita el Banco Agrario. El mejor ejemplo es el comparativo del listado de documentos que hay que entregar que se relacionó anteriormente.
- Si para el convenio FA-OGB fue difícil acceder a información sobre los procesos de asesoría y acompañamiento de Finagro y los bancos, mucho más para un productor. Por esta razón, muchos recurren

a intermediarios no oficiales y les pagan recursos para presentar proyectos de crédito, sin garantía de que sean aprobados.

b) Vínculo de comunicación permanente con el Banco Agrario a diferentes niveles

- Dado el limitado número de funcionarios y el movimiento en el Banco Agrario, un productor que llega a esta institución tiene pocas posibilidades de recibir atención personalizada.

Tanto los productores como los que acompañan estos procesos no tienen acceso y desconocen las instancias de toma de decisiones al interior del Banco Agrario. Por esta razón, deben esperar mucho tiempo para asistir a eventos que cuentan con la participación de directivos de Bogotá para discutir las particularidades de sus proyectos, lo cual les lleva varios meses de gestión. Esto fue evidente en el evento realizado con el Ministerio de Agricultura en octubre de 2010, con presencia de Finagro, pues la mayoría de las intervenciones de los productores era para canalizar inquietudes frente a proyectos, evidenciando, de esta manera, una falta de comunicación local con el Banco Agrario, así como de respuestas satisfactorias.

Es complicado saber, con el Banco, como a qué nivel debo hablar. O hablo con Bogotá, o hablo a nivel regional, o hablo con él, o con esta tramitadora, o esta asesora, etc.: funcionaria FA-OGB.

c) Dificultades con los documentos

Cifin

- Como se ha mencionado, muchas personas se encuentran reportadas por deudas menores como el no pago del celular. No obstante, a pesar de haber sido cancelada la deuda, la Cifin tarda en actualizar las listas. De otra parte, el problema de cónyuges o excónyuges reportados también generó dificultades para algunos productores que no tenían contacto con el deudor, o capacidad para garantizar el pago por parte de este.

- Las personas que recientemente cumplieron la mayoría de edad no aparecen en la Cifin, lo cual causa inconvenientes cuando un joven quiere acceder a un crédito propio o quiere apoyar a padres mayores de edad (como sucedió en el proyecto). El trámite para incluirlos en la Cifin es engorroso. Es necesario enviar una carta a Cali y el proceso puede durar más de tres meses.
- El vencimiento de la Cifin es un problema que se ha mencionado en reiteradas oportunidades, ya que implica costos y trámites adicionales para el productor. El Banco Agrario sostiene que no lo puede cambiar, por razones de seguridad.
- Como se evidenció a lo largo del proyecto, los repetidos trámites de la Cifin no fueron generados por el productor. Adicionalmente, es muy difícil recoger todos los documentos solicitados por el banco antes de que se venza la Cifin, especialmente si se presentan inconvenientes institucionales como los que se evidenciaron en este estudio de caso.

Lo que pasa es que usted en 30 días puede haber quedado mal con un crédito. Pueden haberlo reportado y esos reportes los hacen los bancos cada 30 días. El problema es que la Ley solo permite tres consultas al mes; si usted consulta tres veces en un mes, quedó fuera, ya no le botan más consultas. Entonces, por eso los productores tienen que ser muy precisos: funcionario del Banco Agrario de Popayán.

Formularios del Banco Agrario

- Además del extenso número de documentos y formularios, uno de los obstáculos para el productor es la necesidad de diligenciar, firmar y colocar su huella. Es muy difícil que personas con escasos niveles de educación puedan firmar de la misma manera en diferentes documentos. Por esta razón, en varias ocasiones el Banco Agrario devolvió papeles para ser diligenciados nuevamente.
- También se identificó un problema con la ilegibilidad de las huellas. Mientras en las principales ciudades del país se ha flexibilizado el

requerimiento en términos de visualización de esta, en Popayán fue necesario poner las dos falanges del dedo índice para que sean válidas y ello generó varios inconvenientes. Es una situación que debe ser considerada y revisada para evitar inconvenientes a los productores por la devolución de los formatos.

- Muchos de los documentos requieren de formatos y almohadillas con tinta para tomar las huellas digitales del Banco Agrario. Para esto, es necesario organizar visitas de todos los productores a este lugar o jornadas del Banco Agrario en cada comunidad, con computador e impresora. Dichas jornadas a veces tardan varios días en organizarse, considerando que dependen de la disponibilidad del funcionario del Banco Agrario y de la comunidad, lo que incrementa el riesgo de que nuevamente se venzan los documentos. A su vez, si los productores iban individualmente, dependían de la disponibilidad de tiempo de los funcionarios del Banco Agrario.
- Durante el transcurso del proyecto, el Banco Agrario modificó los formatos, lo cual implicó repetir las jornadas.

Además, dentro de la carpeta que exigían que uno mandara, piden la misma información veinte veces. El nombre del productor se tiene que colocar en veinte papeles diferentes.... Son demasiadas repeticiones que no tienen razón de ser. A veces piden cambiar el formulario cuando el nuevo que se inventan pide la misma información que el que ya estaba. Los campesinos tienen que volver a Popayán a firmar, con los costos que eso implica: exfuncionaria del Banco Agrario de Popayán.

- Estos costos deben ser asumidos por el productor, en caso de que no cuente con el apoyo de la Fundación Alpina-Oxfam.

Hemos costeado bastante, bastante, en la cuestión de los viáticos. Ha sido bastante engorroso para los del grupo porque nos llaman del Banco, nos llaman de la Secretaría y de la Gobernación y nosotros es rebuscándonosla para que ellos puedan salir de aquí, para que ellos puedan gestionar para el beneficio de nuestra vereda. Esto cada día se vuelve más cansón: productor Asoinpa

Avaless

- Uno de los obstáculos importantes para acceder a los créditos es el número de requerimientos de la Gobernación para gestionar el aval y el tiempo que tarda dicho proceso. Es evidente que una asociación que no cuente con un acompañamiento técnico y financiero, como el que brindó el convenio FA-OGB, tendría dificultades para tramitar el aval. Un productor individual no puede acceder a este beneficio si no tiene el respaldo de una asociación y una comercialización garantizada.

Titulación de los predios

- Los problemas de tenencia de la tierra son recurrentes en todo el país. La no legalización de estas, que es común en este tipo de comunidades, se presenta, en parte, por razones culturales e históricas. Han recibido la tierra por herencia y no se preocupan por legalizarla o no tienen los recursos para hacerlo; por ejemplo, para pagar los impuestos.
- De acuerdo con un funcionario de la Alcaldía del municipio de Rosas, la titulación es muy baja. Alrededor del 80% de los predios está con falsa tradición, con sanas posesiones o sin documentos, lo que hace casi imposible a sus pobladores acceder al tema crediticio.

Si no se tiene una tradición, el fiador o codeudor es difícil de conseguir. Por más de \$2 millones piden uno o dos fiadores y no es fácil porque no todo el mundo tiene la cultura de fiar o de apoyar a otro: productor del municipio de Rosas, Cauca.

- Aunque hay mecanismos que facilitan el proceso como el FAG –los avales de alcaldías y gobernaciones y el acompañamiento en la legalización de escrituras por parte de las autoridades locales-, es una barrera para un gran número de productores.
- Las comunidades indígenas también pueden tener dificultades adicionales con los documentos de uso de la tierra, ya que el Banco

Agrario exige el certificado de tradición y la resolución del Incora. En Patugó casi no se logra gestionar, lo que atrasó el proceso varios meses; primero, por falta de disponibilidad de este documento y segundo, por el conflicto de intereses con el gobernador del cabildo de turno. Las entidades no tienen alternativas frente a estas circunstancias.

d) Asistencia técnica y acompañamiento institucional

- Como ya se ha mencionado, al no existir un proyecto como el de FA-OGB, los costos deben ser asumidos por el productor, presuponiendo que el asesor conoce el tema y que presentará un proyecto viable.
- Funcionarios de Finagro a nivel central hicieron referencia a servicios de asesoría técnica gratuita que no se concretaron en los territorios durante el año y medio de gestión de créditos. Según lo evaluado, puede ser por falta de capacidad operativa en las regiones, pues no identifican oficinas locales, representantes, o también puede ser por falta de estrategias de comunicación sobre estos servicios.

En el Banco le dan \$5 millones y de ahí para adelante yo le ayudo a hacer una proyección de ingresos, de egresos y cómo manejar nuestros formatos para armarle a cada persona la carpeta para que, además con unos bancos con los que tenemos algún tipo de convenio, podemos trabajar conjuntos. No puedo presionar para que le den un crédito....pero sí puedo hablarles para que estudien un crédito que está bien armado y que su aprobación o negación sean por temas de fondo y no de forma: funcionario de Planeación de Finagro Bogotá. Entrevista enero de 2011 en la sede de Finagro en Bogotá.

- Según la experiencia del equipo del proyecto FA-OGB, es muy difícil que esta labor se haga de forma centralizada, toda vez que es necesario contar con un amplio equipo en campo con capacidad de movilizarse por el territorio y con conocimiento específico de los diferentes sectores agropecuarios. Esta capacidad no se evidenció por parte de Finagro, por lo menos no en el Cauca.

- Igualmente, las autoridades locales plantearon dificultades en cuanto a la capacidad institucional para ofrecer efectivamente servicios de asesoría y acompañamiento.

Nosotros somos 3 profesionales y 2 técnicos de planta, aquí. Es muy difícil... El peligro es que cuando no podemos hacer presencia, aparecen los asesores externos que les cobran por su servicio, con información no siempre confiable. Ahí falta una participación más activa del Ministerio de Agricultura. Que le lleguen a la gente en la etapa de la formulación: funcionaria de la Secretaría de Agricultura, Cauca. Entrevista enero de 2011 en la sede de Finagro en Bogotá.

- El Banco Agrario no siempre cuenta con asesores internos con la capacidad o conocimiento para hacer esta planeación, y muchas veces debe remitir a los productores a asesores externos. En ambos casos, esto implica un costo adicional para el productor.

No hacen el esfuerzo por visitar la finca para cerciorarse de qué necesitamos. Esa averiguación la hacen desde la oficina con la información que les suministramos. Así van armando las carpetas de los créditos: productor del municipio de Rosas, Cauca. Entrevista enero de 2011 en la sede de Finagro en Bogotá.

- Otras entidades, como Tecnigan, hacen capacitaciones mensuales con productores sobre el tema de créditos. No obstante, esto no parece estar enmarcado o articulado a las acciones de la Gobernación, Finagro o el Ministerio de Agricultura y, como son de carácter privado, también tiene un costo para el productor. A la fecha de elaboración de este informe, esta oferta ya se había acabado.

e) Coordinación institucional

- Los diferentes lineamientos entre Finagro y el Banco Agrario presentan dificultades durante todo el proceso. En el estudio de caso, se vio cómo los lineamientos sobre la modalidad de crédito y los procedimientos se diferenciaron. En última instancia, era necesario trabajar bajo los lineamientos del Banco Agrario.

- No es evidente que exista un proceso permanente de actualización y alineación entre las entidades.

Nos dicen que en la regional o en la oficina cambiaron a una funcionaria. Nosotros les mandamos una persona para que la capaciten. Lo que pasa con los bancos es que están cambiando de personal frecuentemente y el que entra no cuenta con suficiente información. Pues va y se le capacita. Si nos dicen, nosotros vamos: gerente de Planeación Finagro.

Por otro lado, se evidencia una limitada capacidad institucional y de coordinación para resolver problemas como el que se presentó con el vencimiento del convenio para el aval.

f) Lineamientos versus realidad

- Muchas veces los lineamientos “técnicos” no responden a las realidades de producción o a las necesidades de inversión. En vez de revisar los requisitos, se buscan formas de ajustar estas realidades a las normas del Banco Agrario o de Finagro.
- Por disponibilidad de tiempo y posibilidades de movilización a varias fincas en la zona rural, muchos de los planificadores hacen un ejercicio de “escritorio” para planificar el crédito y no un proceso de visita en campo y evaluación técnica del proyecto.

Hay tanta plata para prestar pero muy poca la que se ejecuta por las trabas [...]. Los directores de las oficinas deberían tener conocimiento de la situación del campo y lo que se produce ahí. Conocen del funcionamiento de los bancos pero no conocen de la situación agropecuaria y la situación del campesino: exasesor del Banco Agrario de Popayán.

g) Dificultades en el proceso de aprobación y desembolso

- Antes de enviar los proyectos a Bogotá deben ser sistematizados por funcionarios del Banco Agrario en Popayán. A pesar de los esfuerzos del Banco Agrario, este proceso presenta demoras. “Estamos

hablando de 4 profesionales para que manejen todos los créditos”, aseguró una funcionaria del Banco Agrario de Popayán.

- Bajo nuevos lineamientos del Banco Agrario, estas carpetas ahora deben ir a Bogotá para ser sistematizadas y viajan entre la oficina de Bogotá y Popayán para ser ajustadas y corregidas. Este cambio de procedimiento puede significar una demora hasta de 45 días.
- No todas las instancias conocen los acuerdos que se hacen regionalmente, por ejemplo en términos de aprobar los créditos como un solo proyecto. Esto genera procesos de aprobación y desembolso “en cascada” y con diferencias en las condiciones de crédito. En algunos casos, esto puede afectar la viabilidad técnica del proyecto en su conjunto y, por consiguiente, genera dificultades en el crédito particular.
- Una vez en Bogotá, la verificación de las referencias solicitadas por el Banco Agrario también se convierte en una barrera de acceso al crédito para los productores, sobre todo para los que se encuentran en sitios donde la cobertura telefónica es muy limitada. Las referencias, por lo general, son de productores cercanos, los cuales no pueden estar pendientes de la llamada, dado que su actividad es en el campo y, en algunos casos, en estas jornadas de trabajo el productor no lleva consigo el teléfono celular o no cuenta con señal en su lugar de trabajo.

Muchos créditos se atrasan o se niegan porque cuando el banco tiene un Call Center en Bogotá que se dedica a llamar las referencias, si no las puede ubicar el crédito no pasa o se deja el trámite en proceso. Esto lo debe hacer una oficina regional que tiene mayor capacidad de contacto y verificación: explicador del Banco Agrario.

- Se le propuso al Banco Agrario la posibilidad de convocar a las personas que servían como referencias a una reunión para verificar los datos, lo que le permitiría a dicha entidad una revisión más rigurosa y segura de esta información, toda vez que es personal y no

telefónica (en este último caso, cualquier persona se puede hacer pasar por la que figura en la referencia). Además, de este modo se ahorrarían los costos y tiempos de hacer varias llamadas telefónicas desde Bogotá a zonas con poca cobertura.

A pesar de expresar interés en estas alternativas, el Banco Agrario usó el mecanismo normal de llamadas centralizadas desde Bogotá. Previendo esto, se tomó la decisión de usar las mismas referencias para todos los productores, incluyendo el mismo equipo del convenio FA-OGB.

- Una de las principales dificultades es el tiempo de aprobación y desembolso. A pesar de que el Banco Agrario estipula unos 15 días, el tiempo real puede ser de más de 4 meses.

A Bogotá les llega la carpeta sistematizada, la toman, trabajan, comparan documentos y aprueban. En eso se demoran 3 o 4 días. Si las carpetas están armadas, hay una posibilidad casi del 100% de ser aprobado el crédito: Funcionario del Banco Agrario de Popayán

Cuando se empieza a cultivar no alcanza a llegar el fertilizante o llega tarde; se vencen los papeles (3 meses) o la Cifin (30 días). A veces, pasan 90 días y el Banco no da respuesta, lo que genera una desmotivación de la gente: Funcionaria Secretaría de Agricultura del Cauca

Las solicitudes de crédito se quedan en la oficina, a veces 15 días: funcionaria del Banco Agrario de Popayán.

- En algunos casos, los productores no tienen la oportunidad de revisar créditos devueltos o rechazados para poder corregir cualquier error de forma.

h) Historia crediticia

- Los productores que no tenían historia crediticia no podían acceder al monto total de los créditos para pequeños productores (\$10.300.000), a pesar de haber demostrado capacidad de pago.

- En varios casos, fue necesario gestionar en la central del Banco Agrario en Cali y presentar cartas para que fueran recibidos.

i) Seguimiento técnico y financiero a los créditos

- Por lo evaluado, existe poco acompañamiento y seguimiento de las inversiones por parte de Finagro, el Banco Agrario o autoridades locales. El plan de pago de los créditos (a través de esquemas de descuentos de la producción o ahorro programado), es esencial para el éxito del proyecto y ha sido un aspecto importante del convenio FA-OGB.

Lo que se hace es acompañamiento a los proyectos pero el componente técnico no es suficiente...

Realmente, los contratistas hacemos un acompañamiento limitado. No es continuo ni permanente:

Funcionaria Secretaría de Agricultura del Cauca. Funcionaria de la Secretaría de Agricultura, Cauca.

- Se evidencia una limitada capacidad institucional para realizar dicha asesoría de forma continua y desde todos los sectores agropecuarios. El Cauca tiene 38 municipios y la Secretaría de Agricultura cuenta con 5 técnicos para atenderlos. En promedio, entre 7 y 8 municipios por técnico.

j) Falta de conocimiento de crédito para la mujer rural

- Las mujeres productoras del estudio de caso manifestaron no tener conocimiento acerca de líneas especiales para ellas ofrecidas por el Banco Agrario; el mismo Banco Agrario no les ha informado. Según Finagro, esto se debe al mismo desconocimiento por parte de los funcionarios del Banco Agrario. Esta falta de conocimiento también se evidencia en los funcionarios de la Secretaría de Agricultura que manejan proyectos asociativos de mujeres.
- Frente a esta falta de información, algunas mujeres más cercanas a cascos urbanos, como las de Rosas, acuden a otros programas como el de Mundo Mujer. Ven la ventaja de que tramitar allí es más fácil

y más rápido, en comparación con el Banco Agrario. Para algunas mujeres, el pago mensual y el monto límite de dos millones son aspectos limitantes. La tasa es de DTF (EA) + 4.

- El umbral para clasificar a mujeres como pequeñas productoras es más bajo que la clasificación general de Finagro¹, lo cual puede representar una barrera para muchas productoras, ya que ubica a más mujeres como medianas y las tasas son mayores. Esto puede ser una limitante mayor si se considera que deben reportar también los activos del esposo.

Con el Mundo Mujer aprueban los créditos muy rápido. Yo voy y hablo y me dicen:

venga mañana o venga por la tarde: productora del municipio de Rosas, Cauca.

Otra barrera existente es que el cupo de endeudamiento de las mujeres y de acceso al crédito se ve afectado si son codeudoras de créditos del compañero. Una mujer del estudio de caso no accedió a un crédito por ser codeudora de su exmarido y el banco no ofrece alternativas en estos casos especiales.

Costos asociados al estudio de caso

El cuadro 11 muestra los costos estimados que genera la gestión del crédito para un productor agropecuario. Se plantean tres casos para mostrar cómo puede verse afectado el productor por los problemas y obstáculos previamente mencionados en este documento y para comparar estos con los “costos mínimos” que debe asumir si los procesos funcionaran de acuerdo con lo establecido en los lineamientos oficiales.

Hay que tener en cuenta que:

Como mínimo, un productor tiene que hacer cuatro visitas al Banco

1. La mujer entra como pequeño productor no con \$55.000.000, sino con \$38.000.000 en activos, hasta 2010. A partir de 2011, la mujer cabeza de familia debe poseer menos de \$54.363.400 en activos totales frente a \$77.662.000 para otras líneas.

CUADRO 11
Costos y gastos del trámite

Costos económicos y de transacción para el acceso a un crédito agropecuario de \$ 6.000.000 (promedio)				
Actividad		Caso 1	Caso 2	Caso 3
Elaboración de la propuesta de crédito. Pago al planificador.		\$ 57.500	\$ 57.500	\$ 57.500
Traslado al Banco (transporte de ida y de vuelta por viaje)			\$ 102.400	\$ 307.200
Patugó (ida y vuelta)	Una hora a pie		\$ 42.400	\$ 127.200
	En mototaxi		\$162.400	\$ 487.200
Paletará (ida y vuelta)			\$ 74.400	\$ 223.200
Rosas (ida y vuelta)			\$ 42.400	
Traslado al Banco (alimentación)			\$ 16.000	\$ 48.000
Cifin		\$ 6.000	\$ 12.000	\$ 18.000
Jornal del trabajo			\$ 60.000	\$ 180.000
Fotocopias (cédula y convenio)		\$ 1.400	\$ 1.400	\$ 4.200
Certificado de tradición y libertad		\$ 12.500	\$ 25.000	\$ 37.500
TOTAL		\$ 77.400	\$ 274.300	\$ 652.400
		1%	5%	11%

Agrario (en caso de que su solicitud sea aprobada): la primera, con el fin de obtener la información necesaria para el trámite; la segunda, para radicar los documentos; la tercera, para abrir la cuenta después de aprobada la solicitud, y la última, para el desembolso.

Aunque para los créditos del estudio de caso el convenio FA-OGB asumió los costos de la planificación, se incluye este costo de acuerdo con los precios promedio, según la oferta existente de planificadores en la zona. Como se ha mencionado, aunque el Banco Agrario hace la planificación de forma gratuita, esta depende de la disponibilidad de planificadores.

Tercero, se incluyen todos los costos y gastos asociados al trámite, aunque en el convenio FA-OGB algunos de estos fueron subsidiados.

El primer caso es un productor que vive en Popayán y que logra entregar todos los documentos en 30 días sin que se venzan durante el transcurso de la planificación y organización de documentos, lo cual es muy difícil, según lo que se ha mostrado.

En el segundo, se muestran productores que viven en municipios fuera de la ciudad (como Rosas y Puracé) y que no pudieron cumplir con los 30 días de tiempo para la planificación, sino que se demoraron 90 días, situación presentada en el 40% de los créditos tramitados.

El tercer caso se refiere a los productores que recibieron el desembolso en 2011 y que no viven en Popayán. Para este último, se tuvo en cuenta la experiencia de uno de los productores que tuvo que trasladarse 12 veces hasta la ciudad para terminar el trámite de su crédito y renovar varios documentos por vencimiento, aunque este fue el caso para 60% de los créditos.

Es posible observar que para un productor pequeño los costos de trámite del crédito son altísimos. En el caso de Patugó, donde se tramitó el mayor número de créditos y la mayoría de las familias pertenecen a la Red Unidos del Gobierno Nacional, los costos fueron aún mayores por los gastos de transporte, el número de visitas y la renovación de documentos, que fueron necesarios. (Ver cuadro 12).

Planificador: el costo de la planificación depende del tipo de proyecto, de su complejidad o de las necesidades del crédito por parte del productor. Como se puede observar en el cuadro 13, el costo de la planificación puede oscilar entre \$15.000, con un referido por el Banco Agrario, o un máximo de \$100.000, cuando se hace por medio de Fedegan. Lo anterior varía de acuerdo con la zona y los objetivos del proyecto por planificar, por lo que el análisis se limita a la información obtenida para el estudio de caso, específicamente.

El segundo planificador contratado por el estudio de caso se pagó por crédito presentado, no por crédito aprobado. En el caso de que un

CUADRO 12**El caso de Patugó**

Caso Patugó: costos totales	\$ 832,400
Valor promedio del crédito	\$ 5,400,000
% de gasto en el trámite	15%

CUADRO 13**Costos del planificador por fuente**

Planificador	Costo de la planificación
Referido del banco	Desde \$15,000
Segundo planificador (estudio de caso)	\$35,000
Directamente con un planificador	Desde \$60,000
Fedegán	\$100,000

productor tuviera que asumir este costo, tendría que buscar una mayor garantía o asumir los riesgos de perder los recursos.

Costos del traslado al Banco Agrario: el costo promedio de transporte de los productores al Banco Agrario ubicado en la ciudad de Popayán, era de \$25.600 para todo el recorrido y varía según el medio de transporte y la ubicación del productor. Para los productores de Asoinpa ubicados en Patugó, implicaba ir a pie o en mototaxi hasta Coconuco. El mototaxi cuesta \$15.000 y desde Coconuco, un bus intermunicipal hasta Popayán cuesta \$4.000. Ya en la ciudad, tomar un bus desde el terminal hasta el centro cuesta \$1.300. Lo anterior, sin incluir el costo de manutención, en el cual un almuerzo promedia los \$4.000, sin incluir desayuno o algún otro alimento.

Otro costo es el de un jornal de trabajo, que cuesta entre \$12.000 y \$18.000. Esto es lo que le representa al productor dejar de percibir de su producción diaria de leche o de alguno de los productos que hagan parte de su actividad económica diaria.

Para los productores de Paletará, el transporte de ida y vuelta cuesta aproximadamente \$18.600, teniendo en cuenta que el bus intermunicipal hasta Popayán cuesta \$8.000 y el transporte dentro de la ciudad, \$1.300.

CUADRO 14**Gastos de los miembros del proyecto**

Miembro del proyecto	Gastos relacionados
Personal en Popayán	\$18,860,000
Personal en Cali	\$1,712,990
Personal en Bogotá y Medellín	\$15,270,035
TOTAL	\$35,843,025

Los productores de Rosas podrían gastarse, en promedio, \$10.600 en el viaje de ida y vuelta hasta Popayán, \$4.000 del bus intermunicipal y \$1.300 del transporte al interior de la ciudad.

En resumen, el costo de traslado de los productores es alto si se tienen en cuenta sus condiciones socioeconómicas. Un productor promedio recibe \$240.000 ingresos netos mensuales por la venta de leche, la mayoría para sostener una familia de cuatro miembros, en promedio.

Costos de documentación: estos se refieren a los gastos en los que tienen que incurrir los productores para la gestión de fotocopias y certificados como los de tradición y libertad y la Cifin, que se vencen y deben ser renovados en el transcurso de la gestión del crédito.

Costos para el convenio FA-OGB: otros costos que tuvo que asumir el proyecto se relacionan con la disponibilidad de sus miembros para estar al frente de la gestión y trámite de los créditos. Durante los casi dos años de gestión fue necesario realizar varias reuniones a nivel local, regional y en Bogotá para llegar a acuerdos con el Banco Agrario, con el fin de visibilizar el proceso y resolver los múltiples inconvenientes presentados.

Entre julio de 2009 y febrero de 2011, dependiendo del tiempo destinado a estas actividades, el costo podía llegar a los \$2.000.000 mensuales.

Esto es equivalente al 10% del valor total de los créditos gestionados.

4 Propuestas de política pública

Con base en este estudio de caso, es posible hacer recomendaciones a nivel macro que incidan en la política pública, de acuerdo con lo trazado por el Gobierno Nacional por medio de los Conpes 3675 y 3676¹, encaminadas a beneficiar a los pequeños productores. Adicionalmente, se ofrecen recomendaciones específicas aplicables a nivel nacional, basadas en las experiencias presentadas.

Estas recomendaciones están dirigidas a los productores, al Banco Agrario, a los coordinadores del proyecto, a los entes territoriales y las entidades encargadas. Esto, con el objetivo de mejorar el acceso al crédito y su disponibilidad por parte de los pequeños productores.

Diseño de los créditos

- Revisar las modalidades de crédito para facilitar el acceso a créditos asociativos e inversiones asociativas. El “crédito individual con responsabilidad colectiva” es una buena modalidad en términos del manejo administrativo del crédito, pero limita las inversiones porque tienen que ser individuales y no colectivas (como un centro de acopio). Estas inversiones son necesarias para impulsar la transferencia tecnológica que busca el Conpes 3675.

1. Política nacional para mejorar la competitividad del sector lácteo colombiano y política sanitaria para el mejoramiento de las cadenas lácteas o cárnicas.

- Tener criterios claros sobre las condiciones para que las asociaciones accedan a créditos asociativos y generar servicios de acompañamiento técnico para poder cumplir con los requerimientos en un tiempo determinado. Es importante reflexionar sobre la necesidad de promover y contar con una organización con entidad jurídica o reconocer las ventajas y garantías que puede ofrecer una organización con capacidad de gestión colectiva (en proyectos, comercialización, compras, etc.), pero sin la formalidad jurídica. En el manual de Finagro no se habla de requisitos, en términos financieros o de balance, sino por ser “varios productores de una zona cercana que tenemos las mismas actividades y necesidades y formamos parte de la misma cadena productiva” (Finagro, 2011).
- Considerar casos especiales, como cuando la asociación tiene una comercialización garantizada y un acompañamiento de la comercializadora u otras entidades –como se mostró en el estudio de caso-, toda vez que las empresas aliadas pueden jugar un papel más activo en el proceso de crédito, bajo diferentes modalidades como crédito por contrato y descuentos centralizados, aprobado por las partes.
- Considerar, igualmente, procedimientos de sistematización y procesamiento diferenciados para varios proyectos de crédito que están enmarcados en un solo proceso (como el convenio FA-OGB) para que sean tramitados de forma homogénea. Estos casos deben ser de conocimiento de todas las instancias de aprobación, lo cual evitaría los problemas de aprobaciones parciales, bajo condiciones diferentes, y dificultades en la ejecución exitosa de los proyectos.
- Garantizar el cupo dirigido a los pequeños productores y las mujeres productoras de bajos ingresos, de las diferentes líneas de crédito, como el del programa DRE, y de incentivos como el de Capitalización Rural y el de Asistencia Técnica. Podría ser una ventaja el hecho de que el DRE redujo los topes máximos de ICR por individuo o asociación, con el fin de disponer de más

recursos para pequeños y medianos productores. Sin embargo, es necesario garantizar la asistencia técnica para que efectivamente presenten estos proyectos de crédito de forma que puedan solicitar el ICR y que los cupos no sean adjudicados a medianos y grandes productores que tienen más capacidad para tramitar créditos.

- Revisar los estándares que se usan para elaborar los proyectos y comprobar su adaptación a las realidades regionales y los precios del mercado, lo que se podría hacer mediante un mecanismo virtual actualizado mensualmente. Esto evitaría la compra de insumos o animales de baja calidad o cambios en el manejo real del crédito una vez desembolsado, lo cual dificulta el seguimiento por parte de las entidades financieras.
- Establecer un periodo de gracia de mínimo un año para los pequeños productores y mujeres productoras de bajos ingresos.
- Revisar las clasificaciones de pequeño y mediano productor para mujer rural, ya que el umbral menor puede limitar el acceso. Evaluar la posibilidad de reportar activos individuales y no conyugales en el caso de la mujer rural o de flexibilizar los estándares, ya que esto limita su acceso a créditos o el monto (cupó) del mismo, si el hombre cuenta con propiedades o crédito vigente a su nombre.

Asistencia técnica

- Mejorar la capacidad de prestar asistencia técnica de Finagro y los bancos para la elaboración de proyectos de crédito, y la calidad de la misma. Esto requiere de un equipo de campo en diferentes regiones, especializado por sector productivo. No puede ser un ejercicio de escritorio ni de asesores que no conozcan sectores específicos; es necesario visitar las fincas y tener un concepto técnico para asesorar a los productores en las inversiones sostenibles. Hacer énfasis en el acompañamiento a mujeres rurales, que pocas veces pueden acceder al crédito.
- Establecer un esquema de acompañamiento una vez desembolsado el

crédito, para ayudar al pequeño productor y a las asociaciones a generar mecanismos de compras conjuntas y de seguimiento de pago. Por ejemplo, descuentos periódicos por el pago de productos comercializados o ahorros programados.

- Disponer de recursos suficientes y capacidad institucional para realizar la asesoría técnica necesaria para la planificación de créditos y acompañamiento. Actualmente, en el programa DRE el rubro destinado al “acompañamiento a pequeños productores” es de \$24.030 millones, 4,8% del total asignado para el programa en 2011 (Rural, 2011).
- Si el equipo de asistencia técnica para presentar proyectos de crédito no es suficiente para la demanda real y es necesario que los productores contraten asesores, es importante garantizar la calidad de dichos planificadores y también estandarizar los costos de estos servicios. Al respecto, se propone que exista una lista de tarifas y socializar la lista de personas certificadas por el Ministerio de Agricultura o Finagro, y que esto sea de conocimiento de los funcionarios de los bancos. Asimismo, es necesario garantizar la articulación de estos prestadores de servicio con las entidades públicas territoriales.
- Garantizar una buena asistencia técnica en la ejecución de los proyectos de crédito con personal calificado y con presencia amplia en el territorio. El rubro destinado para esta asistencia en el DRE –\$38.000 millones, 7,6% del total asignado para el programa en 2011 (Rural, 2011)–.
- Capacitar a los productores sobre las posibilidades de acceder al Incentivo de Asistencia Técnica y evaluar, igualmente, la manera en que se podría involucrar a las instituciones que en la actualidad no están registradas para prestar este servicio.
- Las entidades territoriales deben promover un fuerte trabajo asociativo para poder acceder a beneficios como el IAT, de la manera en que busca hacerlo el Conpes 3675, al igual que las entidades registradas

para prestar este servicio a gremios: CPGA, Umata, Epsagros, Cámaras de Comercio, universidades y organizaciones gestoras regionales, entre otras (Rural, 2011).

- Sería un gran avance poder compartir metodologías y establecer estándares para prestar este servicio, de acuerdo con los modelos exitosos en cada sector productivo, lo que ayudaría a los productores y a las instituciones a saber exactamente el alcance de la asistencia técnica que se va a brindar.
- En todos los escenarios se habla de las debilidades de las Umata, resultado de la capacidad limitada de gestión y del conocimiento especializado sobre los diferentes sectores productivos. Así, pues, es necesario revisar la manera en que se podría reestructurar esta figura; por ejemplo, contar con profesionales territoriales y especializados en cada sector productivo y que estos fueran de carácter móvil, aunque sin desconocer las restricciones presupuestales. Asimismo, debería evaluarse la posibilidad de reestructurar los Centros Provinciales de Gestión Empresarial.

Comunicación e información

- Mejorar el acceso a la información actualizada de los diferentes programas de crédito, a través de varias modalidades, como jornadas de información por municipio, línea telefónica de atención al cliente (para que los productores no se vean en la necesidad de viajar hasta el banco y esperar a que uno de los pocos asesores los atiendan); una ventanilla especial en el Banco Agrario, gestores Finagro en los diferentes territorios, etc., con lo cual se podría garantizar que la información siempre esté actualizada y que se presente de forma que pueda ser entendida con facilidad por un productor².

2. A manera de ilustración, la página web de Finagro todavía tiene un manual del ABC de crédito que habla del programa AIS, eliminado hace más de 9 meses.

- Enfatizar en la divulgación de créditos para la mujer rural, pues son poco conocidos por los productores y las entidades.
- Promover una red de entidades que divulguen información sobre líneas y mecanismos de acceso a servicios de financiamiento, con la participación de entidades como el Sena y las universidades, con profesionales presentes en las zonas rurales.
- Formar a los equipos territoriales y a las Umata en los programas de crédito y servicios de asistencia técnica certificados, para que sean otra fuente permanente de información y apoyo a los productores.
- Garantizar que la información sobre requerimientos y líneas de crédito sea igual en todos los medios de información, especialmente en relación con los documentos y requisitos.
- Explicar a los productores la ruta de su crédito para entender las diferentes instancias de toma de decisiones y los tiempos establecidos.
- Crear una página web y una línea de información para que los productores puedan hacer seguimiento al estado de su crédito con un número de registro y que en caso de una negación cuenten con información detallada sobre las razones que le impidieron acceder al crédito, con el fin de que el productor tenga la posibilidad de solucionarlas y presentar nuevamente una solicitud.
- Asegurar una articulación permanente entre Finagro y las oficinas de los intermediarios financieros para garantizar que estén capacitados sobre todas las líneas de crédito y apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o de otras entidades, especialmente los programas especiales como la mujer rural. Así, también, Finagro debe hacer esto de forma obligatoria, sin esperar a que los bancos soliciten capacitación. Igualmente, los intermediarios financieros deben exigir que sus funcionarios tengan pleno conocimiento del crédito agropecuario y sus líneas especiales, así como incentivos, garantías, coberturas, fondos de capital y programas específicos asociados. Se debe designar a una persona del Banco Agrario

capacitada para poder replicar las capacitaciones de Finagro cuando entren nuevos funcionarios.

- Crear espacios de actualización y coordinación permanente entre Finagro y los intermediarios financieros, en los que puedan socializar desde los niveles directivos hasta los funcionarios operativos en oficinas rurales.
- Generar espacios de comunicación entre las diferentes instancias y los productores, de acuerdo con el estado de su crédito y los posibles problemas que se tienen que resolver (como avales, condiciones, cumplimiento de requisitos, etc.).
- Planificar jornadas de trabajo con productores con créditos en curso por región, con funcionarios del Banco Agrario y de Finagro. Esto implica no tener que buscar otros espacios para resolver los inconvenientes que se presenten.
- Garantizar una articulación institucional entre Finagro, los bancos y las instituciones públicas, para identificar y superar dificultades en el proceso, como el vencimiento de convenios y dificultades en el trámite de avales, entre otros.

Documentos y procesamiento

- Unificar en un solo formato la información requerida por el Banco Agrario y por Finagro, con lo cual se disminuye el riesgo de devolución por firmas y huellas y el desgaste de tener que diligenciar la misma información varias veces y viajar al banco reiteradamente.
- Usar solo huellas digitales en el caso de que la persona sea analfabeta y unificar los requisitos de visualización y número de huellas.
- No cambiar los formatos del Banco Agrario o Finagro con tanta frecuencia, especialmente si los cambios son mínimos. Asimismo, que cuando se defina un cambio, se consideren los costos para los productores y el tiempo que les implica.
- Volver a una sistematización de las carpetas a nivel local y no

centralizado y garantizar el personal suficiente para su digitación. Asimismo, disponer de suficientes funcionarios para dicha labor, contratando personal temporal o sistematizadores.

- Hacer verificación de referencias en oficinas locales en jornadas de trabajo o por teléfono, cuando sea posible, no desde el call center de Bogotá.
- Revisar el vencimiento de documentos como la Cifin y certificado de tradición y libertad.
- Ofrecer el servicio de consultar la Cifin virtualmente, de forma gratuita, y luego pagar el certificado impreso en el momento de radicar toda la carpeta de documentos en el Banco Agrario, para garantizar que no se venza durante todo el proceso de gestión y planificación.
- Flexibilizar la garantía de comercialización por parte de los pequeños productores.
- Mejorar la actualización de la Cifin de personas reportadas que ya han saneado su deuda.
- Disminuir el tiempo de registro de la población sin historia crediticia, principalmente la población que cumple la mayoría de edad. Para esto, se sugiere la creación de una página web de la Cifin, que permita obtener una certificación rápida.
- Promover jornadas con los productores y entidades públicas (Ministerio de Justicia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Incoder, Dian, etc.) para impulsar la titulación de predios y certificaciones. Es necesario tipificar casos por región y generar rutas, así como evaluar la posibilidad de llegar a acuerdos frente a obstáculos, como impuestos u otras deudas. Se requiere, igualmente, que el Ministerio de Agricultura, defina este tema como uno de los instrumentos de la política agropecuaria y establezca, de manera más precisa, cómo va a desarrollar este componente en beneficio del pequeño productor.
- Evaluar los requisitos necesarios para obtener un aval. Por ejemplo, el certificado de Cámara de Comercio es un documento que ni

siquiera es solicitado por el intermediario financiero. Los proyectos ya formulados para el Banco Agrario deben servir para obtener un aval y no exigir la elaboración de uno nuevo.



Bibliografía

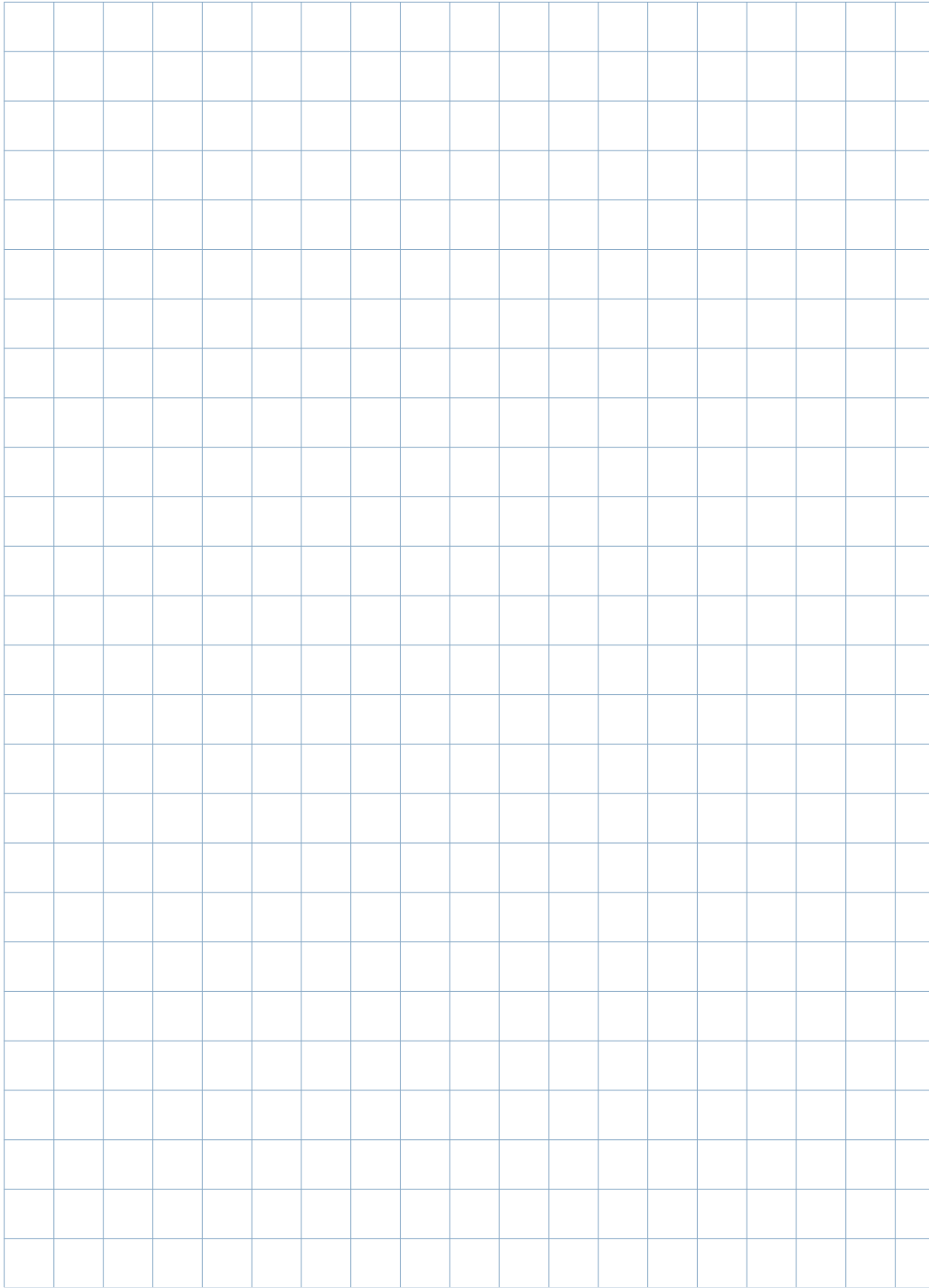
- Congreso de la República. (2007). Ley 1133 de 2007. Obtenido de http://www.minagricultura.gov.co/archivos/ley_1133_de_2007.pdf
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2010^a). Documento Conpes 3675: *Política nacional para mejorar la competitividad del sector lácteo colombiano*. Bogotá, DNP
- (2010b). Documento Conpes 3676: *Consolidación de la política sanitaria y de inocuidad para las cadenas láctea y cárnica*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá, DNP
- Contraloría General de la República. (2009). *Análisis de la implementación de la Ley 731 de 2002*. Documento 83-113059
- Finagro. (2011^a). *ABC del Agrocrédito*. Obtenido de http://www.Finagro.com.co/html/cache/gallery/GC-8/G-8/cartilla_abc.pdf
- (2011b). Finagro website. Obtenido de http://www.Finagro.com.co/html/cache/HTML/MANUAL%20DE%20SERVICIOS/MANUAL_DE_SERVICIOS_DE_Finagro_CAP_3.pdf
- (2011c). Finagro Website. Obtenido de http://www.Finagro.com.co/html/i_portals/index.php?p_origin=internal&p_name=content&p_id=MI-66&p_options
- Gobierno en Línea (2011^a). Portal del Estado Colombiano. Obtenido de <http://www.gobiernoenlinea.gov.co/tramite.aspx?tralD=3690>
- (2011b). Portal del Estado Colombiano. Obtenido de http://www.gobiernoenlinea.gov.co/web/guest/home;jsessionid=E7FB84F4E5904F661671470359ADF9EF?p_p_id=GovBuilderPdfServicesViewer_WAR_govservicesviewerportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&_GovBuilderPdfServicesViewer_WAR_govservicesviewerportlet
- López, C. (2010). *La inversión pública en agricultura*. Caso: Colombia. [s.c.]: Oxfam
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2011^a). Boletín de Prensa número 097. Bogotá: Red de Comunicaciones
- (2011b). *Programa Desarrollo Rural con Equidad, DRE*. Bogotá: Mimeo
- Salazar, J. C. (2011). *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Desarrollo Rural con Equidad, DRE*. Bogotá

Consultores**Lucas Urdaneta Montealegre**

Politólogo de la Universidad de los Andes, con maestría en Periodismo en la Universidad de Barcelona, y estudiante de la maestría en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes. Con experiencia en investigaciones políticas y sociales y en evaluación de políticas públicas en materia de política social, desplazamiento, narcotráfico y género.

Juan Ricardo Garnica Rodríguez

Economista de la Universidad Nacional de Colombia y estudiante de la especialización en Estadística en la misma institución. Con experiencia en investigaciones sociales y económicas, diseño y formulación de políticas para el sector agropecuario y la población desplazada, análisis socioeconómico de departamentos y municipios.





edición jessica stephenson, felipe barney
revisión marta nubia camacho, sofía peña
coordinación editorial anamaría corrales
portada ana paula santander
diseño camilo umaña
impresión amado impresores
2012 bogotá