

# Instrumentos para la inclusión financiera: el caso de Colombia

Luis Alberto Zuleta J.



Este documento fue preparado por Luis Alberto Zuleta J., Consultor de la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto de la CEPAL: "Inclusión financiera de las pymes y políticas de innovación de la banca de desarrollo".

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2017/xx

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-xxxx

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

Introducción .....	5
I. Educación financiera de las pymes urbanas .....	7
A. Antecedentes .....	7
B. Avances.....	8
1. Avances en la institucionalidad de la IF .....	8
2. Avances en indicadores de EF para personas naturales.....	9
3. Avances en el caso de las empresas.....	10
4. Aspectos que deben ser cubiertos por nuevos programas de EF para las pymes .....	11
C. Propuestas sobre el instrumento .....	11
1. Descripción del instrumento y papel del Banco de Desarrollo.....	11
2. ¿Cómo puede mejorar la IF de las pymes este instrumento? .....	12
3. Grado de éxito del instrumento en el caso colombiano .....	13
4. El instrumento en el contexto de otros países .....	13
II. Combinación de fuentes de financiación de proyectos productivos rurales para pequeños y medianos productores .....	15
A. Antecedentes .....	15
B. Avances.....	16
1. Empresas que atiende Finagro en la actualidad.....	16
2. Programa de alianzas productivas .....	17
3. Experiencia de la Corporación PBA y otras similares .....	17
4. Características de los programas mencionados .....	18
C. Propuestas sobre el instrumento .....	18
1. Descripción del instrumento y papel del Banco de Desarrollo.....	18
2. ¿Cómo puede mejorar la IF de las pymes este instrumento? .....	20
3. Grado de éxito del instrumento en el caso colombiano .....	20
Bibliografía.....	21

Anexo.....	23
Anexo 1    Temas de educación financiera para proyectos productivos agrícolas y rurales.....	24
Gráfico	
Gráfico 1    Temáticas de los programas de Educación Financiera .....	10

Versión en edición gráfica

## Introducción

El objetivo de este documento consiste en identificar dos instrumentos en el caso de Colombia que permitan impulsar la inclusión financiera de las pymes, particularmente a través del papel que puedan cumplir los bancos de desarrollo. Este documento constituye una base para identificar buenas prácticas dentro de los lineamientos del documento sobre inclusión financiera (IF) para pymes en Colombia elaborado en 2016<sup>1</sup>.

Los dos instrumentos seleccionados son los siguientes: Educación Financiera de las pymes urbanas (EF) y la combinación de fuentes de Financiación de Proyectos Productivos Rurales para pequeños y medianos productores (FPR).

Debe advertirse que los instrumentos de Inclusión Financiera (IF) que se presentan en este documento no tienen el alcance de un proyecto con factibilidad evaluada. Se trata de ideas con un cierto grado de avance, que sirven de base para el diseño completo del proyecto.

---

<sup>1</sup> L.A. Zuleta J.: “Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Colombia”. CEPAL (septiembre 2016).

*Versión en edición gráfica*

---

# I. Educación financiera de las pymes urbanas

## A. Antecedentes

La EF a la que se hace referencia aquí es la que tiene impacto sobre la inclusión financiera de las pymes, sin desconocer que la EF incluye varias dimensiones para asegurar el crecimiento y desarrollo productivo de las empresas en el mediano y largo plazo.

Para todas estas dimensiones es fundamental rescatar el concepto de desarrollo de capacidades por parte de los empresarios dentro de la acepción de Amartya Sen y Martha Nussbaum<sup>2</sup> que trasciende el simple conocimiento y que hace énfasis en la posibilidad de transformar el conocimiento en realidades efectivas.

En este contexto, la EF es la generación de capacidades conceptuales y prácticas que permitan a los empresarios de las pymes conocer las posibilidades y alcance de los servicios financieros que les ofrece el mercado para financiar sus requerimientos de capital de trabajo, inversión, formación de capital humano y otras necesidades para el desarrollo de la empresa.

Así las cosas, la EF pretende acercar la oferta de servicios financieros a la comprensión por parte de los empresarios de cuáles son sus necesidades financieras y cuáles productos financieros del mercado le son útiles y en qué condiciones.

Dado que la EF requiere capacidad de comprensión por parte del empresario, es preciso tener una formación básica, o en el caso de no tenerla, buscar la manera de asimilar los conceptos que puedan ser prerequisites para este proceso de asimilación conceptual y práctico. Esta exigencia puede constituir un límite que hay que franquear para que la EF sea exitosa.

La formación de capacidades relacionadas con los productos financieros contribuye a la mejor toma de decisiones por parte de los empresarios, a la evaluación objetiva de los riesgos de la empresa y a mejorar las condiciones de sostenibilidad de las pymes. Para que ello sea posible, la capacidad de toma de decisiones y de riesgos es a la vez un limitante si no se tiene y de todas maneras un objetivo necesario de la EF.

---

<sup>2</sup> A. Sen: “Desarrollo y Libertad”. Planeta (2000) y M.C. Nussbaum: “Crear capacidades. Propuesta para el Desarrollo Humano”. Paidós (2012).

---

En el estudio de la CEPAL sobre IF para las pymes en Colombia, se encontró que la situación de las pymes es heterogénea hasta el punto que hay empresas con buen acceso a los productos financieros, hasta empresas que no los demandan por no tener conciencia sobre su importancia y posibles efectos sobre el futuro de las empresas. Esta diversidad debe ser considerada en el desarrollo del instrumento de EF.

## B. Avances

La educación financiera en Colombia puede mostrar importantes avances en el campo de las personas naturales y las microempresas, y menores en el caso de las pymes. Debe destacarse la generación de institucionalidad que sirve de base también para las pymes y que se resume a continuación.

### 1. Avances en la institucionalidad de la IF

- La ley 1328 de reforma financiera de 2009 exige a las instituciones públicas y privadas del sector financiero vigiladas por la Superintendencia Financiera, Asociaciones gremiales, Asociaciones de consumidores, instituciones públicas que pueden intervenir y supervisar el sector financiero *“procurar una adecuada educación de los consumidores financieros respecto de los productos y servicios que ofrecen las entidades vigiladas, de la naturaleza de los mercados en los que actúan, de las instituciones autorizadas para prestarlos, así como los diferentes mecanismos establecidos para la defensa de sus derechos”*.
- En el año 2010 se elaboró entre el Ministerio de Hacienda de Colombia y el Ministerio de Educación un documento denominado *“Estrategia Nacional de Educación Financiera”*<sup>3</sup>. Esta estrategia busca coordinar en una misma dirección los esfuerzos de las distintas entidades públicas y privadas en torno al tema, la generación de información basada en encuestas y directorios de las entidades, a partir de una *“Comisión Interinstitucional para la Educación Económica y Financiera”* cuyas funciones principales son el impulso de metodología y contenidos, medición y evaluación, cooperación y divulgación. Esta comisión debe también aprobar la política general, el presupuesto y las directivas para la asignación de recursos entre otras funciones. Para el funcionamiento de esta comisión se crea una secretaria técnica en cabeza del Banco de la República.
- El Decreto 457 del Ministerio de Hacienda del 28 de febrero de 2014 organizó el Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera, al crear una Comisión Intersectorial como órgano de coordinación y orientación del Sistema Nacional de Educación Económica y Financiera, dando un carácter más institucional al documento de 2010.
- Como parte del desarrollo de la Estrategia mencionada y a partir de información derivada de 23 entidades financieras acerca de los contenidos de la EF, se ha encontrado que dos terceras partes se refieren a temas básicos como ahorro, presupuesto, acceso y administración de créditos. El resto incluye temas como inversiones, seguros, servicios

---

<sup>3</sup> *“Estrategia nacional de educación económica y financiera: una propuesta para su implementación en Colombia”*. Documento desarrollado conjuntamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Educación Nacional, el Banco de la República, la Superintendencia Financiera de Colombia, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas y el Autoregulador del mercado de Valores (2010).



---

fiduciarios, mercado de valores y leasing. Todos los programas de EF tienen un carácter gratuito y el instrumento principal son los talleres, seguidos de materiales impresos, videos y portales electrónicos.

- La participación en los programas de EF por parte de los dos bancos de desarrollo colombianos (Bancoldex y Finagro) es como sigue: **Bancoldex** se dedica directamente a la operación de servicios financieros y el programa adscrito a esta institución denominado “Banca de las Oportunidades” es responsable de los programas de EF. La Banca de las Oportunidades participa activamente dentro de la institucionalidad creada para impulsar EF en Colombia y el énfasis hasta el momento por parte de esta entidad se refiere principalmente a las microempresas, aunque un programa más amplio para las pymes está en proceso de diseño<sup>4</sup>. Por su parte, **Finagro** tiene sus propios programas de EF para los productores rurales como puede apreciarse en la página web de esta entidad.

## 2. Avances en indicadores de EF para personas naturales

La Asociación Bancaria de Colombia, en asocio con KPMG realizó en el 2015 una encuesta que permite identificar avances de EF en Colombia para los clientes de las entidades financieras y cuyos resultados principales se publican en el documento que se cita<sup>5</sup>.

En la citada encuesta de sostenibilidad se encuentra que el 92% de los programas de EF “se establecen de acuerdo a las necesidades y expectativas de los segmentos poblacionales a impactar”, teniendo así en consideración elementos de demanda. Estos programas son objeto de evaluación de impacto (17% de los programas), de satisfacción de los participantes (54%) y de monitoreo sobre la cobertura (83%).

Es importante destacar que las entidades financieras vienen impulsando programas de EF adelantando alianzas con entidades públicas, otras entidades privadas y organismos multilaterales.

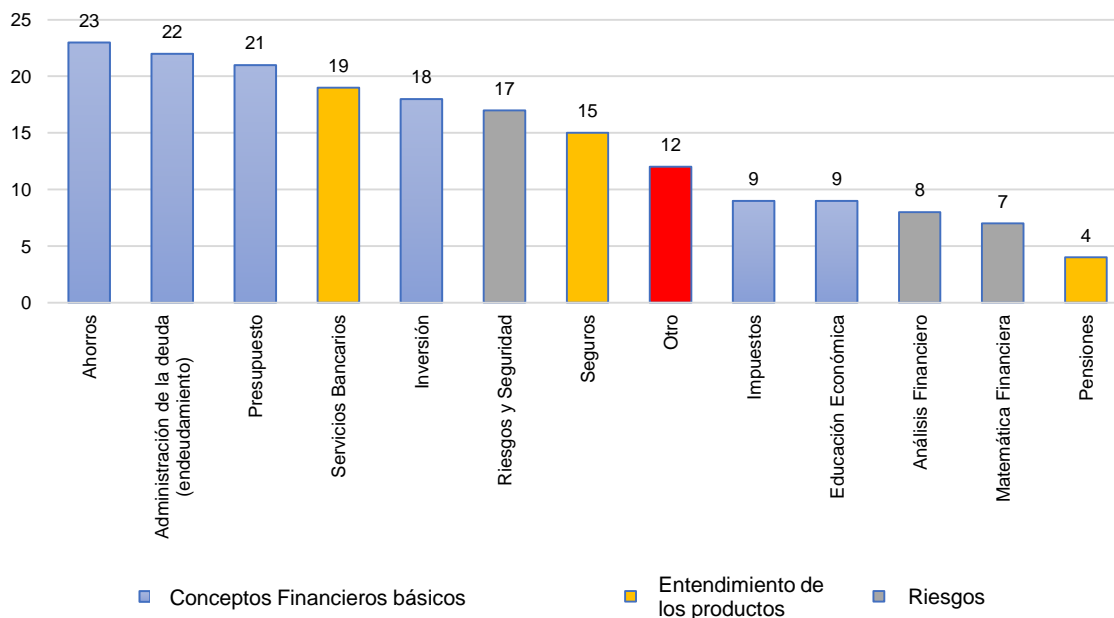
El documento de la Asociación Bancaria presenta el siguiente gráfico sobre los programas de EF clasificando los referentes a conceptos financieros básicos, a entendimiento de los productos y a la identificación de riesgos (gráfico 1).

---

<sup>4</sup> Entrevista con Bancoldex y Banca de las Oportunidades.

<sup>5</sup> Asobancaria: “Programas de Educación Financiera en Latinoamérica: un énfasis en el caso colombiano”. Semana Económica (28 de Noviembre de 2016). Asobancaria dentro de su página web también incluye información detallada sobre los programas de educación financiera de los bancos en Colombia: <http://www.asobancaria.com/sabermassermas/programas-de-educacion-financiera-de-los-bancos-en-colombia/>

**Gráfico 1**  
**Temáticas de los programas de Educación Financiera**  
*(Cantidad de programas)*



Fuente: Encuesta de sostenibilidad 2015, Asobancaria KPMG.

### 3. Avances en el caso de las empresas

Merece especial mención la participación de la cooperación Alemana de la Sparkasse con su metodología particular para brindar asistencia técnica, consultoría y capacitación a entidades financieras que prestan servicios, principalmente en el caso de microempresas y pequeñas empresas.

Debe destacarse la metodología basada en elaborar “soluciones adaptadas, en cooperación a través de expertos locales formados por la entidad que apoyan a la contraparte durante la fase de implementación”<sup>6</sup>.

Con respecto a la educación financiera se busca promover “el cambio de la cultura financiera para que los socios y clientes de instituciones financieras tomen decisiones a partir de competencias financieras desarrolladas”. Esta estrategia se diseña de manera que sea de utilidad para el usuario en los momentos de decisiones críticas para enfrentar problemas y busca generar redes de formación y capacitación.

La metodología diseña indicadores financieros necesarios para tomar decisiones.

De todas maneras, es preciso destacar nuevamente que los avances en EF hasta el momento no cubren particularmente a las pymes.

<sup>6</sup> Finanzasgruppe Sparkassentiftung für internationale Kooperation (2013).

---

## 4. Aspectos que deben ser cubiertos por nuevos programas de EF para las pymes

Es fundamental que los programas de educación financiera partan de establecimiento de una tipología de las empresas según el nivel de acceso a servicios financieros. Esta tipología podría ser la siguiente:

- Empresas con suficiente acceso al crédito
- Empresas con acceso incipiente
- Empresas que expresan que no requieren crédito pero que efectivamente podrían requerirlo
- Coyuntura especial para Colombia en el sector agrícola con el desarrollo de proyectos de paz.

Para lograr esta segmentación de las empresas es necesario un trabajo previo de bases de datos que permita identificar los niveles de acceso al crédito por segmento. Este cometido puede lograrse con una segmentación preliminar utilizando las bases de datos de la Gran Encuesta Pyme de ANIF, así como las bases de datos sobre el tema que maneja Bancoldex. Como se comenta adelante, para el desarrollo del instrumento es posible que se requiera elaborar encuestas adicionales a las existentes.

## C. Propuestas sobre el instrumento

El mecanismo propuesto para impulsar la EF en las pymes y divulgar su contenido es la creación de una ventanilla única virtual que agrupe toda la información, que pueda atender consultas, que pueda dar una asesoría inicial básica y remitir a otras institución pertinentes que puedan atender requerimientos de la empresa sobre productos financieros.

### 1. Descripción del instrumento y papel del Banco de Desarrollo

- **Gobernanza del instrumento**

- Dada la misión de la **Banca de las Oportunidades (BO)**, ésta sería la institución apropiada para dirigir la concepción, diseño detallado y puesta en marcha del instrumento en una primera fase, en apoyo del Banco Mundial que viene asesorando a BO sobre la IF a las pymes y posiblemente de otras entidades consultoras que se requieran.

Para adelantar este cometido es preciso conformar un pequeño equipo básico de personas dentro de la BO para dirigir y orientar todo el proceso.

- La puesta en marcha en una fase avanzada de la ventanilla propuesta debería ser administrada por Bancoldex como parte de sus funciones de banca de desarrollo.
- Dado que Bancoldex es un banco de redescuento que trabaja con el sistema financiero y otro tipo de entidades, el apoyo de las mismas en el impulso de los programas de EF para pymes es fundamental, sobre todo en lo que se refiere a la divulgación del instrumento.

- **Diseño del instrumento**

El instrumento debe estar integrado por tres componentes principales que se requieren para su diseño: el diseño de los programas de EF que se requieran, la segmentación de las empresas por tipos de necesidades a partir de las bases de datos, la configuración de una plataforma tecnológica adecuada. A partir del diseño de estos tres elementos, debe desarrollarse la ejecución.

- 
- **Contenido de los programas:** los programas existentes de EF para personas naturales que se mencionaron en los antecedentes son de gran utilidad para este propósito. Sin embargo, es preciso obtener información sobre otros programas desarrollados en Colombia y otros países y su ajuste a los requerimientos de los segmentos de las empresas en Colombia.
  - **Segmentación de las empresas:** sobre este tema se sugiere impulsar una encuesta piloto por segmento para probar programas específicos de EF.
  - **Plataforma tecnológica:** la plataforma debe integrar los programas con los distintos tipos de empresas, de manera que identifique preguntas y respuestas frecuentes con distintos niveles de complejidad y permita la posibilidad de consultas que puedan ser respondidas con ulterioridad vía correo electrónico y que pueda remitir a otras entidades consultas más complejas.

El desarrollo del diseño requiere, además de un equipo básico de personas, de las contrataciones que sean necesarias hasta contar con la ventanilla probada después de un primer piloto.

- **Elementos para la implantación**

- El equipo encargado de la ejecución de la primera fase debe hacer los ajustes a los programas de EF, a los segmentos y a la plataforma, de manera que el instrumento que se diseñe se acerque lo mejor posible a la demanda identificada a través de las preguntas más frecuentes de las empresas y garantizar que el diseño permita mejorar en complejidad a medida que se avanza a una fase dos del instrumento.
- En este momento es pertinente realizar una primera evaluación sobre la calidad del instrumento para cumplir su cometido.
- Un cronograma básico para la primera fase del instrumento coordinado por la BO es posiblemente de un año.
- La gestión del instrumento por parte de Bancoldex en una fase dos debería requerir un nivel de madurez mínima en la utilización del instrumento para su generalización.

- **Posibles obstáculos**

- El principal obstáculo que puede anticiparse es la suficiente cobertura del programa para llegar a los distintos tipos de pymes que se esperaría alcanzar. Aquí nuevamente es fundamental la labor de divulgación del instrumento por parte de BO, Bancoldex y el sistema financiero en conjunto.
- Otro obstáculo previsible consiste en no realizar con la periodicidad que se requiere las evaluaciones de impacto del programa y/o no introducir los correctivos necesarios que surjan de las evaluaciones. Las evaluaciones mencionadas constituyen el mejor instrumento para medir la efectividad del programa.

## **2. ¿Cómo puede mejorar la IF de las pymes este instrumento?**

Los programas de EF propuestos apuntan principalmente a las empresas con bajo acceso al crédito o las empresas que se autoseleccionan como no demandantes de crédito, pero que podrían requerirlo. Un buen diseño y acceso de estos programas por parte de las pymes indudablemente puede mejorar la inclusión financiera. Para ello se requiere poner en marcha una promoción del instrumento una vez esté diseñado.

---

### **3. Grado de éxito del instrumento en el caso colombiano**

Los programas de EF que se han puesto en marcha para microempresas y personas naturales han mostrado un importante grado de éxito como lo muestran las encuestas citadas arriba.

Sería de esperar un buen grado de éxito en el caso de las pymes con un adecuado diseño de programas de EF.

### **4. El instrumento en el contexto de otros países<sup>7</sup>**

En América Latina se han mostrado buenos resultados de cooperación institucional entre el sector público y privado para impulsar programas de educación financiera en Brasil, México y Perú. Brasil y Perú muestran liderazgo en manejo financiero de recursos por parte de los agentes económicos. En cuanto a la evaluación de programas muestran cierto liderazgo, Brasil, Colombia y Argentina.

---

<sup>7</sup> Asobancaria: Semana Económica (28 de Noviembre de 2016).

---

*Versión en edición gráfica*

## **II. Combinación de fuentes de financiación de proyectos productivos rurales para pequeños y medianos productores**

### **A. Antecedentes**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en asociación con el Banco Mundial han venido impulsando por cerca de una década un programa de apoyo a productores rurales pequeños y medianos denominado “Alianzas Productivas”<sup>8</sup>. El programa en la actualidad está en cabeza del Ministerio de Agricultura. Este programa incentiva a comercializadores grandes y medianos a comprar la cosecha o productos de asociaciones de productores asociados en Alianzas Productivas y al mismo tiempo contribuye con financiamiento y apoyo al acceso a crédito de estos productores. Las alianzas reciben dentro de ciertas condiciones un incentivo denominado “incentivo modular” financiado con presupuesto del Ministerio y administrado por cada Alianza.

Como resultado del estudio de la Cepal sobre la inclusión financiera, se encontró que a través de la banca de desarrollo para el sector rural (Finagro en el caso de Colombia) las empresas medianas y grandes han venido recibiendo la mayor parte de los recursos de redescuento y la asignación de crédito para pequeños y medianos productores se ha venido haciendo más para personas naturales que para organizaciones formales.

Por otra parte, es importante recordar que Finagro no cuenta con un Fondo de Garantías Agropecuario suficientemente fortalecido como el que existe para las pymes urbanas, y por otro lado Finagro no ha avanzado suficientemente en la diversificación de productos como Bancoldex dentro de un esquema de Banco de Desarrollo.

---

<sup>8</sup> L. A. Zuleta J. “Servicios Financieros para Pequeños Productores Agropecuarios Organizados en Colombia” Banco Mundial (Febrero 2012).

Estos antecedentes son de gran relevancia en la coyuntura en la cual el proceso de paz que se adelanta en Colombia requiere del financiamiento de proyectos productivos rurales cuya viabilidad se demuestre y que cuenten con financiamiento oportuno y suficiente<sup>9</sup>.

Para hacerle frente a este reto se vienen adelantando varias estrategias dentro de las cuales vale la pena mencionar el impulso de la inclusión financiera a través de la banca digital<sup>10</sup> y el impulso de innovación participativa con grupos de agricultores dentro de un enfoque territorial<sup>11</sup>.

Este último enfoque busca fomentar proyectos productivos con participación de las comunidades en procesos de innovación buscando desarrollo sostenible y preservación del medio ambiente. Se busca que estos procesos permitan el desarrollo de capacidades en las comunidades rurales y el trabajo en el territorio a través de redes y alianzas con distintos actores.

Dentro del proceso adelantado se ha logrado en varias comunidades rurales la diversificación de la producción a través de nuevos productos, la búsqueda de nuevos canales de comercialización, el fomento al consumo de los nuevos productos, el registro mercantil de marcas de productos innovadores, la adecuación de espacios que permitan llegar directamente al consumidor, el apoyo de rutas agroturísticas y la creación de redes virtuales.

Este enfoque integra el desarrollo agropecuario y rural teniendo en consideración diversidad de fuentes de generación de ingresos (por ejemplo, agricultura y agroturismo) y haciendo énfasis en la generación y fortalecimiento institucional y de capacidades.

Las comunidades identifican sus problemas y fortalezas y con base en la visión territorial se diseñan estrategias para el desarrollo futuro, se gestionan conjuntamente diversas fuentes de recursos y se definen mecanismos de control social a los programas y proyectos.

## **B. Avances**

### **1. Empresas que atiende Finagro en la actualidad**

En primer lugar, debe destacarse que las empresas agroindustriales pequeñas y medianas con frecuencia pueden tener acceso a los recursos e instrumentos de Bancoldex y a las garantías del Fondo Nacional de Garantías. En este contexto, este tipo de empresas requiere principalmente ahondar en la EF dentro del contexto presentado en la primera parte de este documento. Para los medianos productores agropecuarios, como se explicó tienen relativo buen acceso a recursos de Finagro y también pueden ser objeto de programas de EF.

En segundo lugar, el campo más amplio dentro del sector agropecuario y rural que puede comprender muchos productores es el del acompañamiento a asociaciones de pequeños productores que en conjunto pueden tener un tamaño razonable y que puede ser objeto de un tratamiento especial por parte de la Banca de Desarrollo si se tienen en consideración avances obtenidos hasta el momento.

<sup>9</sup> Primer acuerdo: “Política de desarrollo agrario integral”. La Habana 21 de junio de 2013. Oficina del Alto Comisionado para la Paz (Junio de 2014).

<sup>10</sup> Asociación Bancaria de Colombia: “La Banca Digital – Estrategia clave para impulsar la inclusión financiera”. (Enero 23 de 2017). Asociación Bancaria de Colombia: “Cuatro elementos clave para mejorar el acceso a servicios financieros en el sector rural colombiano”. (Octubre 10 de 2016).

<sup>11</sup> S. Perry: “Innovación participativa con agricultores familiares y desarrollo rural con enfoque territorial”. Corporación PBA. Trabajo presentado en el taller organizado por la Cepal sobre inclusión financiera de las pymes (Octubre 2016).



## 2. Programa de alianzas productivas

Es importante destacar que, en el caso de las Alianzas Productivas, el Incentivo Modular que es aportado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, es asignado a asociaciones de productores que ya tienen crédito en pequeños montos y que es administrado por la misma Alianza para realizar inversiones o gastos de necesidades comunes. Muchas Alianzas han tenido buen desempeño en la comercialización de sus productos y en el crecimiento como organizaciones empresariales de menor tamaño<sup>12</sup>.

## 3. Experiencia de la Corporación PBA y otras similares

También es importante destacar la experiencia de la Corporación PBA en el financiamiento de proyectos productivos agrícolas y/o rurales y su diagnóstico sobre los programas de acceso al crédito<sup>13</sup>.

Después de muchos años de experiencia en el diseño y desarrollo de proyectos agropecuarios y rurales, esta Corporación ha identificado que el financiamiento de este tipo de proyectos ejecutado por asociaciones de productores debe combinar una serie de instrumentos financieros y no limitarse exclusivamente al crédito. Lo anterior en virtud que la percepción del riesgo que los intermediarios financieros tienen sobre el sector es elevada, los altos costos de transacción involucradas en la gestión y operación de los créditos, la emergencia del cambio climático como factor de riesgo primordial, entre otros elementos, constituyen barreras de acceso al crédito para este tipo de proyectos<sup>14</sup>.

En este contexto, se encuentra que el punto de partida puede ser la apertura de pequeñas **cuentas de ahorro** en el sector financiero tradicional por parte de los productores asociados y por las asociaciones mismas. Con la multiplicación de recursos, es posible utilizar **créditos** de los recursos de ahorro administrados por las mismas organizaciones y destinados a los propósitos de la organización. Para el caso de los productores con crédito tradicional y la limitación del Fondo Agropecuario de Garantías, otro instrumento de gran utilidad son las **garantías complementarias** avaladas por las mismas organizaciones. Cabe también aquí la utilización del **Incentivo Modular** ya mencionado.

Pero el instrumento complementario más potente dentro de la experiencia de esta Corporación es la creación e impulso de **Fondos Rotatorios** con y sin subsidios administrados por las mismas asociaciones con vigilancia de sus miembros y destinación de los recursos a la solución de problemas comunes, tales como establecimiento de viveros, plantas de abono, producción de semillas, entre otros. Se trata de fondos autogestionados de ahorro y crédito destinados a necesidades comunes de los proyectos productivos.

La clave del éxito de estos instrumentos en conjunto es un diseño de administración sencillo y descentralizado con gran autonomía de las asociaciones locales de productores que ejercen a su vez el control sobre la gestión de los recursos.

Por supuesto, el diseño, la gestión y operación de estas fuentes de financiamiento se pueden ver fortalecidos con un adecuado acompañamiento y programas especializados de educación financiera (ver anexo).

Aquí el avance consiste en que es posible identificar en Colombia grupos exitosos de productores que administran esquemas de ahorro- crédito con asesoría de ONG's, fundaciones internacionales y otro tipo de organizaciones, además de la experiencia mencionada de la Corporación PBA.

---

<sup>12</sup> L.A. Zuleta J. (2012).

<sup>13</sup> Entrevista al Director de la Corporación PBA.

<sup>14</sup> Por supuesto uno de los instrumentos requeridos para el desarrollo de estos proyectos es el buen diseño de seguros agropecuarios que es muy incipiente en Colombia, pero que trasciende en el alcance de este documento.

## 4. Características de los programas mencionados

- El diseño de Alianzas Productivas y de algunos programas de la Corporación PBA tienen en común un apoyo externo especializado de parte del Banco Mundial, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de la Corporación PBA. Estas entidades también han participado en el apoyo al proceso de difusión.

En estos casos, tanto el diseño como la ejecución tomó varios años y contó con recursos para el impulso de los programas. De la misma manera, los programas han sido objeto de evaluaciones, a partir de las cuales se puede indicar que se trata de experiencias replicables a mayor escala.

- Pese a lo anterior, los programas mencionados no tienen una escala suficiente que permita una cobertura significativa para las pymes rurales. Por otro lado, algunos programas están circunscritos al uso del crédito y no cuentan con una diversificación de productos adecuada a las necesidades de cada proyecto productivo.

## C. Propuestas sobre el instrumento

En este caso el instrumento consiste en desarrollar dentro de Finagro una sección especializada en el acompañamiento a asociaciones de productores para identificar productos financieros que requieren su desarrollo en un trabajo de campo.

### 1. Descripción del instrumento y papel del Banco de Desarrollo

- **Gobernanza**

Finagro en su condición de Banco de Desarrollo especializado en acceso a recursos financieros para proyectos productivos en el sector agropecuario rural, podría dar un salto importante como agencia de desarrollo si dedicase dentro de su administración un grupo de profesionales para el diseño y ejecución del instrumento propuesto. Esta sería una institucionalidad que requiere un nuevo desarrollo y que sería muy apropiada para la ejecución de los Acuerdos de Paz celebrados recientemente en Colombia.

- **Diseño**

- Para el diseño es importante aprovechar el apoyo que Finagro tiene en la actualidad de la CAF para transformarse en banco de desarrollo. También es importante canalizar la experiencia de relación entre Finagro y el Banco Agrario como principal intermediario de redescuento con respecto a los objetivos del programa propuesto.
- Un grupo especializado interno o externo deberá realizar el siguiente tipo de actividades:
  - Investigación de los casos exitosos en materia de financiamiento de asociaciones de productores e identificación de las necesidades financieras de los productores en este caso y contactos con intermediarios financieros en la misma dirección.
  - Diseño de un proyecto piloto para desarrollar un proceso de atención desde las oficinas y en el campo sobre las necesidades de los grupos de agricultores incluidas en el piloto.

- Diseño de un proceso general y dimensionamiento de la escala posible de atención, incluyendo los recursos humanos, físicos y financieros requeridos.
  - La Dirección de Gremios y Organizaciones de Finagro podría eventualmente tomar el liderazgo de este diseño, dada su experiencia reciente en estos temas<sup>15</sup>.
- Aunque los productos financieros son conocidos y existe alguna experiencia sobre el tema, es preciso acopiar mayor información documental de experiencias específicas que permita trazar una buena línea de base para el diseño de los productos y el acompañamiento dentro de Finagro y la gestión en las entidades financieras que redescuentan recursos con esta institución.

Se trata de diseñar un modelo básico replicable de atención a estas organizaciones de agricultores sobre una combinación de esquemas de financiamiento.

- Los productos financieros deben constituir una combinación adecuada y específica para cada asociación según sus necesidades de ahorro individual y de las asociaciones, crédito individual y de las asociaciones, créditos entre productores dentro de la Asociación, garantías complementarias, garantías del Fondo Agropecuario de Garantías, Incentivo Modular y los fondos rotatorios, entre otros posibles.

- **Implantación**

- El resultado del experimento piloto puede tomar aproximadamente un año y debe ser evaluado para continuar en la fase de implantación.
- El inicio de esta fase debe estar acompañado de una amplia divulgación del servicio y debe prever evaluaciones periódicas posteriores.
- La función de Finagro como banco de desarrollo en este caso es la de proveer información sobre los servicios financieros disponibles en el mercado, contribuir a contactar las organizaciones con las entidades financieras y dar apoyo en la obtención de asesoría para la evaluación de los proyectos y acompañamiento en los mismos. Esta función se debe cumplir no sólo en oficina, sino también en el campo.
- Todo lo anterior a partir de un modelo probado de atención a estas organizaciones.
- Dado que Finagro tiene en la actualidad programas de EF, es fundamental adecuar estos programas a estas nuevas necesidades.

- **Obstáculos previsibles**

- El primer obstáculo es la sostenibilidad del programa en términos de voluntad política con los cambios en la administración pública y la sostenibilidad de los recursos que requiere su implementación. Para ello se requiere mantener una visión de largo plazo.
- Dado que Finagro opera solamente como banco de redescuento podría haber resistencia a desarrollar el tipo de programas que se proponen en este documento.
- Otro obstáculo previsible consiste en no realizar con la periodicidad que se requiere las evaluaciones de impacto del programa y/o no introducir los correctivos necesarios que surjan de las evaluaciones. Las evaluaciones mencionadas constituyen el mejor instrumento para medir la efectividad del programa.

---

<sup>15</sup> Entrevista con Finagro

## 2. ¿Cómo puede mejorar la IF de las pymes este instrumento?

- La novedad de este instrumento consiste en que cualquier proyecto productivo rural puede acercarse a Finagro como banco de desarrollo para recibir asesoría sobre los productos financieros disponibles en el mercado y que pueden ser de utilidad para las necesidades del proyecto específico. El banco de desarrollo puede también visitar el proyecto y recomendar agentes externos que realicen acompañamiento profesional para el desarrollo del mismo.
- También es novedoso el hecho de que las soluciones financieras no necesariamente estén sesgadas hacia el crédito y también el hecho de que las soluciones buscan darle mayor “empoderamiento” a los beneficiarios en la administración de los proyectos.
- La complementariedad de distintos productos financieros y su diseño simple permite un más fácil acceso por parte de las asociaciones de productores y la reducción de la percepción de riesgo de los intermediarios financieros que realizan redescuento con Finagro cuando hay un buen diseño, acompañamiento y experiencias probadas.
- Es fundamental en este caso como en todas las experiencias de IF que el diseño de la oferta de productos esté estrechamente jalonada por las necesidades de la demanda local por las mismas comunidades en los territorios.

## 3. Grado de éxito del instrumento en el caso colombiano

- El grado de éxito alcanzado hasta el momento se refiere a una serie de experiencias de asociaciones locales sin que pueda aún hablarse de una generalización en el país.
- Es posible que, para alcanzar mayor éxito en el uso de este instrumento, particularmente, a través de Finagro, se requiere de nuevas experiencias piloto localizadas, ojalá asesoradas por organizaciones con experiencia previa en el tema.
- Otro aspecto relevante para garantizar el éxito es la promoción de las experiencias exitosas para producir un efecto demostrativo.

Como indicadores de éxito puede construirse la tasa de crecimiento de los proyectos asesorados cada año y la del volumen de recursos utilizados en los proyectos.

## Bibliografía

- Asociación Bancaria de Colombia (2016). “Programas de Educación Financiera en Latinoamérica: un énfasis en el caso colombiano”. Semana Económica. Asobancaria dentro de su página web también incluye información detallada sobre los programas de educación financiera de los bancos en Colombia: <http://www.asobancaria.com/sabermassermas/programas-de-educacion-financiera-de-los-bancos-en-colombia/>
- Asociación Bancaria de Colombia (2016). “Cuatro elementos clave para mejorar el acceso a servicios financieros en el sector rural colombiano”.
- Asociación Bancaria de Colombia. (2017). “La Banca Digital: Estrategia clave para impulsar la inclusión financiera”.
- Entrevistas realizadas para este documento con Banca de las Oportunidades Bancoldex, Corporación PBA y Finagro
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación Nacional, Banco de la República, Superintendencia Financiera de Colombia, Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas y Autoregulador del mercado de Valores. (2017). “Estrategia nacional de educación económica y financiera: una propuesta para su implementación en Colombia”. Documento desarrollado conjuntamente por estas entidades.
- Finanzasgruppe Sparkassentiftung für internationale Kooperation (2013)
- Nusbaum M.C. (2012). Crear capacidades. Propuesta para el Desarrollo Humano”. Paidós.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz: Primer acuerdo de Paz. (2014). “Política de desarrollo agrario integral”. La Habana 21 de junio de 2013.
- Perry S. (2016). “Innovación participativa con agricultores familiares y desarrollo rural con enfoque territorial”. Corporación PBA. Trabajo presentado en el taller organizado por la Cepal sobre inclusión financiera de las pymes.
- Sen A. (2016). “Desarrollo y Libertad”. Planeta.
- Stephanou C., Camila Rodríguez: “Bank Financing to Small and Medium-Sized Enterprises (SMEs) in Colombia”. The World Bank. Policy Research Working Paper 4481.
- World Bank. (2016). “Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion for firms (chapter 3)”.
- Zuleta J. L.A. (2011). “Políticas e Instituciones de Apoyo a las Pymes en Colombia”. Editor Carlos Ferraro.
- Zuleta J. L. A. (2012). “Servicios Financieros para Pequeños Productores Agropecuarios Organizados en Colombia” Banco Mundial.
- Zuleta J. L.A. (2016). “Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Colombia”. Cepal.

---

*Versión en edición gráfica*

## **Anexo**

*Versión en edición gráfica*

## Anexo 1

### Temas de educación financiera para proyectos productivos agrícolas y rurales

#### Combinación de fuentes de financiación que pueden ser parte del instrumento

##### Módulo I

- Relación entre el ahorro y el crédito
- Productos e instrumentos públicos disponibles en el mercado
- Entidades financiadoras
- Ventajas y desventajas de utilizar determinados productos crediticios
- Identificación de recomendaciones con base en el flujo de caja del proyecto
- Momento y condiciones oportunas para solicitar un crédito
- Condiciones financieras de los créditos: tasas y plazos.
- Costos asociados al crédito (estudio de crédito, comisiones de fiducia, primas de seguros, comisiones de garantías)
- Facilidades para realizar los pagos
- Condiciones para pagos anticipados
- Trámites y documentación requerida
- Proceso de obtención del crédito

##### Módulo II

- Ahorro y crédito asociativo
- Garantías complementarias
- Garantías Fondo Agropecuario de Garantías
- Incentivo Modular
- Fondos Rotatorios