

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2023 CÁMARA

“Por medio de la cual se fortalece el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios.”

Bogotá D.C., 13 de septiembre de 2023.

Honorable Representante:

Andrés David Calle Aguas.

Presidente.

CÁMARA DE REPRESENTANTES.

La ciudad.

REFERENCIA: Presentación Proyecto de Ley número ____ de 2023 Cámara *“Por medio de la cual se fortalece el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios”*

Respetado Señor Presidente:

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 *“Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”*, nos permitimos someter a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley *“Por medio de la cual se fortalece el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios.”*, el cual tiene como objetivo incrementar la financiación de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país.

Del Señor presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

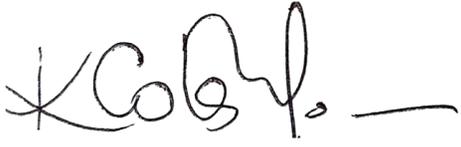
 SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG Representante a la Cámara	 MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA Representante a la Cámara
---	---

1

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

 OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA Representante a la Cámara.	 KARYME ADRANA COTES MARTINEZ Representante a la Cámara
 ELIZABETH JAY-PANG DIAZ Representante a la Cámara Archipiélago de San Andrés	 KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE Representante a la Cámara

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2023 CÁMARA

“Por medio de la cual se fortalece el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios.”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETIVO. La presente ley tiene como objetivo fortalecer el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país.

ARTÍCULO 2°. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 220 del decreto <ley> 663 de 1993 "Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración" el cual quedará así:

“ (...)

Parágrafo 2°. En todo caso, como mínimo el 30% del valor en montos de las colocaciones sustitutivas de la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario, será destinado a la financiación de pequeños y medianos productores agropecuarios.

El porcentaje mínimo de destinación de que trata el presente párrafo se deberá alcanzar en los siguientes tres años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. En caso que este porcentaje mínimo no se alcance a destinar hacia pequeños y medianos productores agropecuarios, las entidades financieras deberán suscribir los respectivos Títulos de Desarrollo Agropecuario hasta cumplir con este porcentaje.”

ARTÍCULO 3°. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. La Superintendencia Financiera de Colombia remitirá anualmente a las comisiones económicas del Congreso de la República un informe detallado de las colocaciones de créditos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, incluyendo las colocaciones de cartera agropecuaria, de redescuento y sustitutiva indicando tamaño de los receptores de los mismos, actividad económica, tasas de interés de los créditos, término y montos, entre otras.

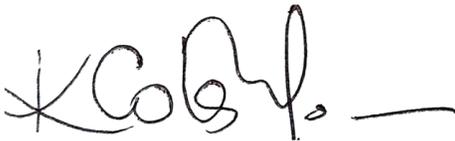
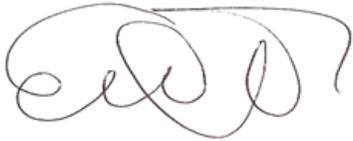
ARTÍCULO 4°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

3

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

 SANDRA BÍBIANA ARISTIZÁBAL SALEG Representante a la Cámara	 MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA Representante a la Cámara
 KARYME ADRANA COTES MARTINEZ Representante a la Cámara	 OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA Representante a la Cámara
 ELIZABETH JAY-PANG DIAZ Representante a la Cámara Archipiélago de San Andrés	 KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE Representante a la Cámara

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objetivo y problemática a resolver.

El objetivo de la presente iniciativa es el de fortalecer el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país. Esto lo hace estableciendo un piso mínimo de un 30% a la destinación de las colocaciones sustitutivas de la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario, dirigido hacia los pequeños y medianos productores del sector. El problema a resolver consiste precisamente en corregir la poca colocación de recursos dedicada hacia los pequeños y medianos productores agropecuarios.

Lo anterior por cuanto, conforme a la evolución de las colocaciones de cartera agropecuaria del país, se han presentado 2 fenómenos: el primero, referente a la **mayor participación de la cartera sustitutiva dentro del total de la cartera del sector** (la cartera del sector se divide en 3 categorías a saber: sustitutiva, de redescuento y agropecuaria, como se explicará más adelante) y el segundo a la **menor participación dentro de la cartera sustitutiva de los pequeños y medianos productores.**

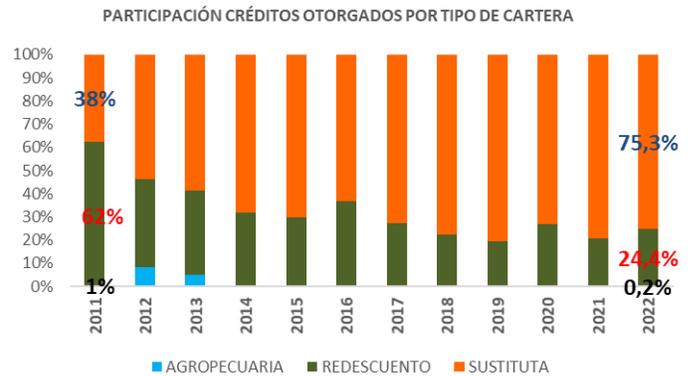
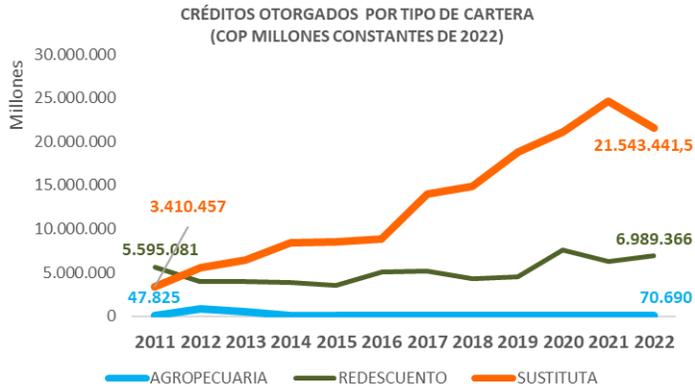
1.1. Mayor participación de la cartera sustitutiva dentro del total de la cartera del sector agropecuario.

A diciembre de 2022 el total de financiamiento dirigido hacia el sector agropecuario en cualquiera de las 3 modalidades existentes (cartera agropecuaria, cartera sustitutiva y cartera de redescuento) ascendió a los COP\$ 28.6 billones de pesos y la cartera sustitutiva es la que mayor preponderancia ha cobrado. En las siguientes gráficas se puede observar como a pesos constantes del año 2022 la cartera sustitutiva pasó de COP\$ 3.4 billones en 2011 a COP\$ 21.5 billones en 2022 (**6.3 veces más**), mientras que la cartera de redescuento lo hizo de COP\$ 5.5 billones en 2011 a COP\$ 6.9 billones en 2022 (**1.2 veces más**), y la cartera agropecuaria pasó de COP\$ 47 mil millones a COP\$ 71 mil millones (**1.5 veces más**).

En términos porcentuales y como proporción del total de la cartera del sector, la cartera sustitutiva pasó de representar un 38% de la cartera en 2011 a un 75.3% en 2022, mientras la participación de la cartera de redescuento pasó de un 62% en 2011 a un 24% en 2022, y la cartera agropecuaria pasó de 1% a 0.2%.

SANDRA ARISTIZABAL

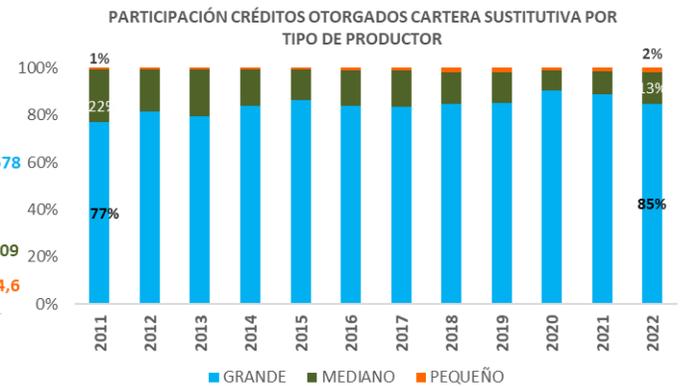
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



Fuente: Cálculos propios con base en información publicada por Finagro.

1.2. Menor participación dentro de la cartera sustitutiva de los pequeños y medianos productores.

Al interior de la cartera sustitutiva a pesos constantes del año 2022 las colocaciones hacia pequeños y medianos productores pasaron de COP\$ 781 mil millones en 2011 a COP\$ 3.2 billones en 2022 (**4.2 veces más**), mientras las colocaciones hacia grandes productores pasaron de COP\$ 2.6 billones en 2011 a COP\$ 18.2 billones en 2022 (**7 veces más**).



Fuente: Cálculos propios con base en información publicada por Finagro.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

En términos porcentuales y como proporción del total de la cartera sustitutiva, la cartera sustitutiva de los grandes productores pasó de representar un 77% de la cartera en 2011 a un 85% en 2022, mientras la participación de la cartera sustitutiva hacia medianos y pequeños productores pasó de un 23% en 2011 a un 15% en 2022.

II. Antecedentes.

2.1. Antecedentes de la iniciativa.

El antecedente más reciente a la presente iniciativa lo constituyó el proyecto de ley 545 de 2021 Cámara, 207 de 2021 Senado “*Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios*” que se convertiría en la Ley 2186 de 2022 y cuyos 2 principales artículos (artículos 2 y 3 de la Ley), fueron derogados en el artículo 372 de derogatorias y vigencias de la Ley 2294 de 2023 “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”*”.

En la disposición derogada se establecía que “*La destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario será como mínimo de un 50% para pequeños y medianos productores.*”. La anterior derogatoria en ningún momento tuvo la suficiente explicación del por qué se realizaba, pero infortunadamente fue incorporada con otras múltiples propuestas con un único sector perjudicado: el sector agropecuario.

2.2. Antecedentes de la problemática.

En este apartado se realizará una breve descripción de la estructura del financiamiento del sector agropecuario en el país y de diversos estudios que han recomendado que se realice una modificación con respecto a la focalización de los créditos sustitutivos en la dirección del presente proyecto de ley.

2.2.1. Del financiamiento del sector agropecuario en Colombia.

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

En la actualidad las fuentes de financiación crediticia para el sector agropecuario en el país son 3¹:

- Créditos redescontados: créditos que emplean recursos de “redescuento” entregados por FINAGRO a los intermediarios financieros para realizar la colocación de los créditos a los beneficiarios finales.
- Créditos sustitutos de inversión obligatoria: créditos que emplean recursos propios de los intermediarios financieros para ejecutar la colocación de los créditos y que se usan para **sustituir** inversiones obligatorias en Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA).
- Créditos agropecuarios: créditos que emplean exclusivamente recursos propios de los intermediarios financieros para ejecutar la colocación de los créditos y que **no se utilizan para sustituir** inversiones obligatorias en TDA.

Como se puede observar la colocación de los créditos de redescuento y de los créditos sustitutos se encuentra intrínsecamente relacionada: una mayor colocación de créditos de redescuento implica una menor colocación de créditos sustitutos y viceversa. Lo anterior precisamente por la “sustitución” que representan los segundos con respecto a los redescontados.

Estas fuentes actuales de crédito hacia el sector agropecuario se remontan en épocas recientes hacia el año 1973, cuando siendo Presidente de la República de Colombia el Dr. Misael Pastrana Borrero (Q.E.P.D.) y Ministro de Agricultura el Dr. Hernán Vallejo Mejía (Q.E.P.D.), se promulgó la Ley 5 de 1973 “*Por la cual se estimula la capitalización del sector agropecuario y se dictan disposiciones sobre títulos de Fomento Agropecuario, Fondo Financiero Agropecuario, Fondos Ganaderos, Prenda Agraria, Banco Ganadero, Asistencia Técnica, Autorizaciones a la Banca Comercial, deducciones y Exenciones Tributarias y otras Materias*”.

Esta ley en procura de uno de sus objetivos citado en el artículo 1º buscaba entre otras “*Capitalizar el sector agropecuario a fin de incrementar la producción agrícola y ganadera, fortalecer el sector externo de la economía y solucionar las deficiencias alimenticias del pueblo colombiano*”. Este objetivo lo procuraba creando el Fondo de Fomento Agropecuario (artículo 6º de la Ley 5 de 1973) que se financiaría con la emisión de Títulos de Fomento Agropecuario (artículo 2º de la Ley 5 de 1973) que

¹ Finagro (2023). *Manual de servicios Finagro*. Versión 23.09. Disponible en <https://www.finagro.com.co/normas/manual-de-servicios>

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

tendrían que serán suscritos por los bancos comerciales e Institutos y Empresas oficiales o de economía mixta (artículo 3º de la Ley 5 de 1973).

En aquella disposición se estableció que los bancos que operaban en el país deberían invertir no menos del 15% ni más del 25% de sus colocaciones, en títulos de fomento agropecuario y que la Junta Monetaria de Banco de la República sería quien estableciera el porcentaje de inversión periódicamente conforme a estos límites (artículo 4º de la Ley 5 de 1973).

Posteriormente, la Ley 16 de 1990 *“Por la cual se constituye el sistema nacional de crédito agropecuario, se crea el fondo para el financiamiento del sector agropecuario, FINAGRO, y se dictan otras disposiciones.”* Promulgada por el expresidente de la República Dr. Virgilio Barco Vargas (Q.E.P.D.) y el Sr Ministro de Agricultura de aquel entonces Dr. Gabriel Rosas Vega (Q.E.P.D.), sustituyó el Fondo de Fomento Agropecuario por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro (artículo 7º de la Ley 16 de 1990) , que se financiaría por los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) suscritos por las entidades financieras en proporción a los diferentes tipos de sus exigibilidades (artículo 15 de la Ley 16 de 1990), pero los porcentajes de inversión de recursos por parte de las entidades financieras en estos títulos ya no oscilarían entre un 15% y un 25% de sus colocaciones, sino que serían determinados por la Junta Monetaria del Banco de la República (artículo 15 de la Ley 16 de 1990).

Tiempo después, a través del artículo 26 de la Ley 45 de 1990 *“Por la cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones.”* Se estableció que la Junta Monetaria podría señalar colocaciones sustitutivas de cualquier inversión obligatoria prevista en la ley, como es el caso de los TDA. Con esta competencia, el Banco de la República a través de las resoluciones externas 2 de 2005, 17 de 2007, 21 de 2007 y 15 de 2012 ha reglamentado el mecanismo de sustitución de inversiones de TDA.

Más recientemente, a través de la Ley 2294 de 2023 *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, el artículo 112 del EOSF indico “ (...) Conforme la regulación del Crédito Agropecuario definida en la ley específicamente en el artículo 219 y el literal b) del numeral 2 del artículo 218 de este Estatuto, la Junta Directiva del **Banco de la República determinará el monto máximo de la sustitución** de las inversiones obligatorias en los Títulos de Desarrollo Agropecuario.”.*

9

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

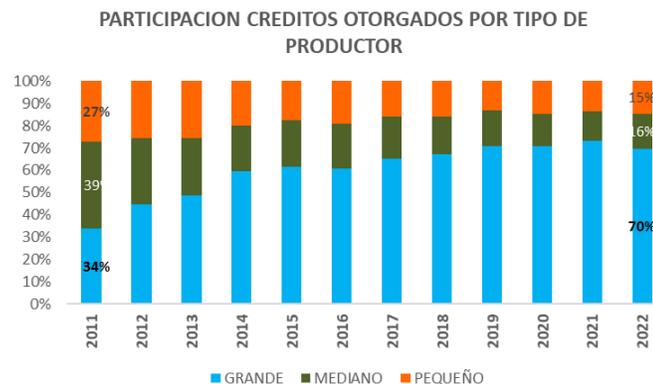
SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

Evolución y resultados:

La evolución y resultados de la institucionalidad anteriormente relacionada con respecto al financiamiento del sector agropecuario en Colombia, no ha favorecido de forma prioritaria a los pequeños y medianos productores como se detalla a continuación.

Para empezar cabe resaltar que de **COP\$ 28.6 billones** dirigidos hacia el sector a diciembre de 2022, COP\$ 19.9 billones (70% del total) fue dirigido hacia grandes productores, COP\$ 4.5 billones fue dirigido hacia medianos productores (16% del total) y tan solo 4.1 billones (14% del total) fue dirigido hacia pequeños productores. En el año 2011, 34% de los recursos de crédito hacia el sector era dirigido hacia los grandes productores, 39% hacia los medianos productores y 27% hacia los pequeños productores.



Fuente: Cálculos propios con base en información publicada por Finagro.

Esta evolución de la mayor concentración proporcional de financiamiento hacia los grandes productores, vino acompañada del comportamiento de la cartera sustitutiva. Como se señalaba anteriormente, a diciembre de 2022 el **total de financiamiento** dirigido hacia el **sector agropecuario** ascendió a los **COP\$ 28.6 billones**. A pesos constantes del año 2022 la cartera sustitutiva pasó de COP\$ 3.4 billones en 2011 a COP\$ 21.5 billones en 2022 (**6.3 veces más**), mientras que la cartera de redescuento lo hizo de COP\$ 5.5 billones en 2011 a COP\$ 6.9 billones en 2022 (**1.2 veces más**), y la cartera agropecuaria pasó de COP\$ 47 mil millones a COP\$ 71 mil millones (**1.5 veces más**).

Cuando la colocación de cada uno de los diferentes tipos de cartera es analizada por tamaño de productor, se evidencia que únicamente la cartera de redescuento (cartera liderada por FINAGRO) se focaliza mayoritariamente en los pequeños y medianos

10

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

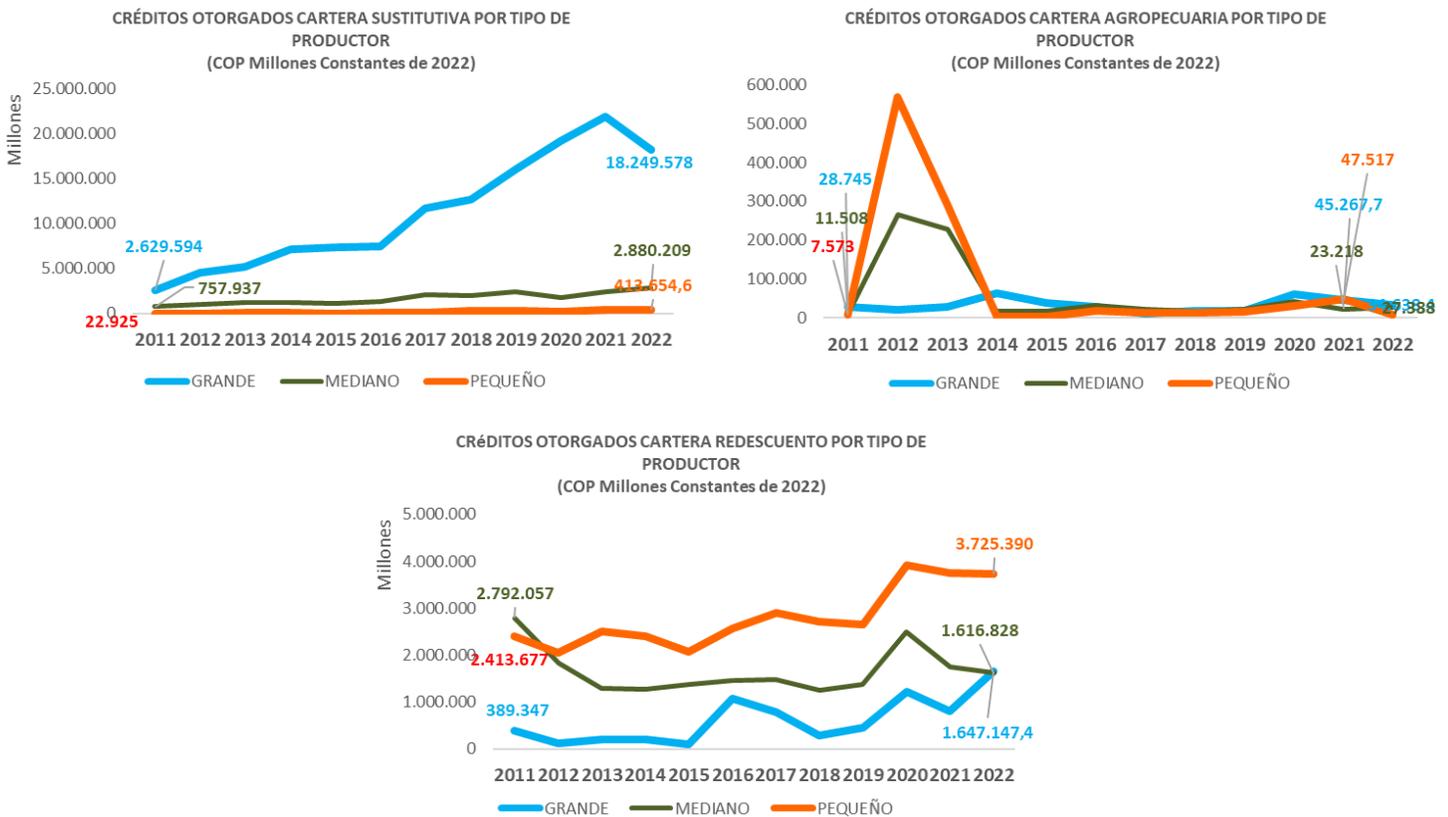
SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

productores, mientras que la cartera sustitutiva y agropecuaria se concentra en su mayoría, en los grandes productores (líneas y barras azules).

Así por ejemplo con respecto a la cartera sustitutiva (que es la más relevante en montos) y a pesos del año 2022, mientras los grandes productores recibieron COP\$ 2.6 billones en 2011, estos pasaron a recibir COP\$ 18.2 billones en 2023, mientras los pequeños y medianos productores pasaron de recibir COP\$ 780 mil millones en 2011 a COP\$ 3.2 billones en 2022.

MONTO DE CRÉDITOS OTORGADOS POR LÍNEA DE CRÉDITO Y TAMAÑO DE PRODUCTOR (Millones de pesos constantes de 2022)



Fuente: Cálculos propios con base en información publicada por Finagro.

Así mismo, en términos de participación porcentual con respecto a cada tipo de cartera, en el caso de la cartera sustitutiva, mientras en el año 2011 el 23% de la misma iba dirigida hacia los pequeños y medianos productores, esta proporción cayó a un 15% a

11

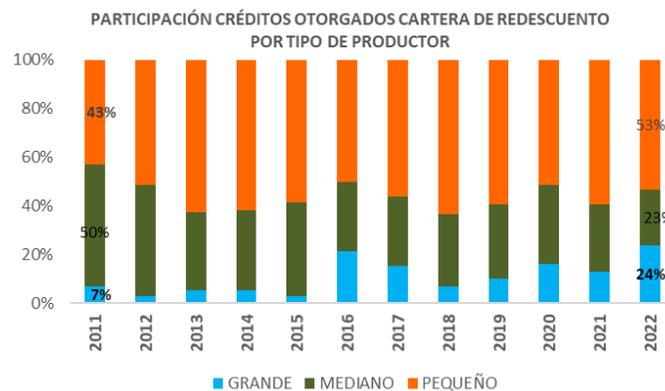
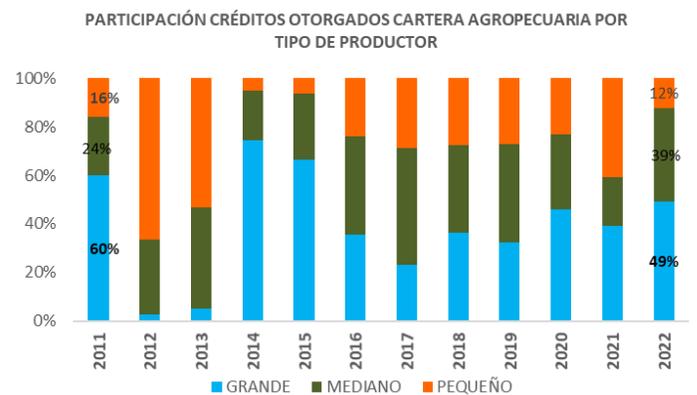
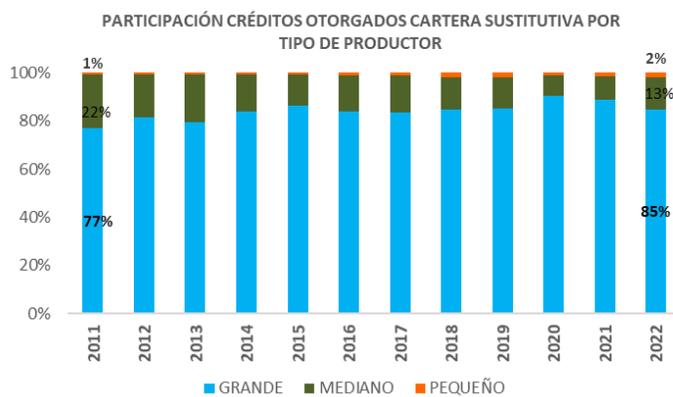
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

dic-22. Entretanto las colocaciones dirigidas hacia grandes productores se incrementaron de un 77% a un 85%. En lo que se refiere a la cartera agropecuaria propiamente, los grandes productores mantienen una gran preponderancia. Mientras en el 2011 el 60% de esta iba dirigida hacia los grandes productores, en el 2022 esta participación fue del 49%.

MONTO DE CRÉDITOS OTORGADOS POR LÍNEA DE CRÉDITO Y TAMAÑO DE PRODUCTOR (Millones de pesos constantes de 2022)



Fuente: Cálculos propios con base en información publicada por Finagro.

Es precisamente esta poca dispersión de recursos de crédito hacia los pequeños y medianos productores del campo, la que se quiere corregir con la presente iniciativa, interviniendo en un porcentaje mínimo de cartera sustitutiva que debería destinarse hacia estos actores, considerando que es esta cartera la más relevante en montos.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

2.2.2. Estudios y análisis que han recomendado que se realice una modificación con respecto a la focalización de los créditos sustitativos.

La anterior evidencia de la poca dispersión de recursos hacia los pequeños y medianos productores agropecuarios y la necesidad de modificar la política de colocación de créditos sustitativos, ha sido puesta de presente en diferentes instancias tanto locales como internacionales que han estudiado el sector agropecuario en Colombia como las siguientes:

2.2.2.1. Del Departamento Nacional de Planeación: Misión para la Transformación del Campo. Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. Propuesta de reforma. (2014). Documento elaborado por: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible – DDRS FINAGRO. Equipo de la Misión para la Transformación del Campo².

La Misión para la Transformación del Campo del año 2014, cuyo jefe de misión fue el Dr. José Antonio Ocampo ex Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural (1993-1994), ex Director del Departamento Nacional de Planeación (1994-1996) y ex Ministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia (1996-1997 y 2022-2023) en uno de sus documentos de trabajo sobre el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y cuyos objetivos fueron:

“ (...) dar los lineamientos que deberán guiar la reforma del sistema de financiamiento agropecuario colombiano, cuyos objetivos son: i) contar con un Sistema Financiero Agropecuario que represente la realidad del sector, con una participación activa, tanto de actores públicos como privados; ii) contar una oferta dinámica de recursos e instrumentos financieros para los pequeños productores y iii) desarrollar una política integral de gestión de riesgo.”, en una de sus recomendaciones manifestó:

“5.1 Eje estratégico 1. Reajuste institucional del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.

(...)

² Disponible en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Sistema%20Cr%C3%A9dito%20Agropecuario.pdf>

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

5.2.2 Colocación de crédito de capital trabajo de grandes y medianos por cartera sustitutiva y revisión de su ponderación.

(...)

*Por tal motivo, se recomienda **fijar un límite para el porcentaje de las sustituciones de créditos de capital de trabajo de grandes productores. Es decir, del valor total de las inversiones obligatorias solo un porcentaje puede ser sustituido por créditos otorgados como capital de trabajo a grandes productores, y el restante deberá sustituirse a créditos de pequeños y medianos, créditos de inversión de productores grandes o realizar la inversión forzosa en TDA. Así mismo, se recomienda excluir de los recursos de la cartera sustitutiva a aquellos créditos de capital de trabajo de grandes empresas dirigidos a actividades que no sean propiamente agrícolas.***

Conclusión: La presente iniciativa al establecer un porcentaje mínimo de créditos sustitutivos dirigidos hacia pequeños y medianos productores, está estableciendo tácitamente un máximo del 75% para grandes productores.

2.2.2.2. Del Banco Mundial: Mayores Oportunidades de Financiamiento Rural en Colombia (2015). Documento elaborado por: Eva Gutiérrez y Rekha Reddy³.

En este estudio del Banco Mundial cuyo objetivo fue “ofrecer recomendaciones de política y mejorar el acceso al crédito de las poblaciones rurales y los pequeños agricultores a través de programas que sean sostenibles desde el punto de vista financiero” en una de sus recomendaciones con la meta de “Aumentar la eficacia de los programas de apoyo público al crédito rural” se sugirió:

*“Deberían eliminarse gradualmente los topes a las tasas de interés para pequeños productores agrícolas, y reemplazarlos con subsidios a las tasas de interés para instituciones financieras **o aumentar las inversiones obligatorias en los TDA.***

(...)

³ Disponible en <https://documents1.worldbank.org/curated/es/102471467999687402/pdf/Mayores-oportunidades-de-financiamiento-rural-en-Colombia.pdf>

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

*La introducción de un subsidio para las entidades que deciden ingresar al segmento, en lugar de topes a las tasas de interés, crearía incentivos para que las instituciones financieras privadas aumenten la oferta de crédito. Los subsidios podrían asignarse a través de subastas según la tasa que se cobre a los prestatarios finales. **De manera alternativa, y en ausencia de un espacio fiscal para introducir subsidios, podrían incrementarse las inversiones obligatorias en TDA para otorgar préstamos a pequeños productores de manera progresiva, y FINAGRO las asignaría a través de un sistema de subastas inversas.** Para facilitar el ingreso de nuevos participantes interesados en préstamos para el segmento con el fin de acceder a esos recursos, FINAGRO debería tener los mismos límites para los préstamos a cooperativas de ahorro y crédito que otros bancos públicos (10). Se deberá analizar más a fondo la posibilidad de permitir que FINAGRO encauce los recursos a través de instituciones de microfinanzas y otras instituciones no reguladas a medida que se obtiene experiencia en la operación con estos intermediarios a través del Fondo Rural de Microcréditos”*

Conclusión: Cabe destacar que esta iniciativa establece un mínimo de colocaciones sustitutivas dirigidas hacia los pequeños y medianos productores como proporción del total de los créditos sustitutivos y en caso que por diferentes motivos dicha colocación no se pueda materializar hacia estos, entonces las entidades financieras tendrán que suscribir TDA hasta alcanzar este porcentaje y dichos recursos conforme a lo establecido en el artículo 15 de la Ley 16 de 1990, financian a FINAGRO.

2.2.2.3. Del centro de pensamiento FEDESARROLLO: Institucionalidad del financiamiento agropecuario (2019). Documento elaborado por: María Inés Agudelo y Camila Valentina Moreno Parrado⁴.

Este estudio elaborado por FEDESARROLLO, y cuyo objetivo fue el de realizar una revisión del estado del financiamiento al sector agropecuario en el apartado de conclusiones resaltó:

*“Como se presenta en el capítulo segundo de este documento, a primera vista la institucionalidad es fuerte y trata de atender las fallas de mercado que existen y de esta manera lograr el objetivo de llegar financieramente a toda la población rural del país. Sin embargo, **existe un amplio espacio para mejorar. En el caso de Finagro, por ejemplo, la alta dependencia de su fondeo en los TDA puede poner en riesgo la atención de los medianos y pequeños productores en la medida en que la cartera***

⁴ Disponible en: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3895>

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

sustitutiva no solo le quita recursos a Finagro, sino que atiende especialmente a los grandes productores del sector. (...)

Conclusión: Al igual que en el estudio citado anteriormente, se resalta que el presente proyecto establece un mínimo de colocaciones sustitutivas dirigidas hacia los pequeños y medianos productores como proporción del total de los créditos sustitutivos y en caso que por diferentes motivos dicha colocación no se pueda materializar hacia estos, las entidades financieras tendrán que suscribir TDA hasta alcanzar este porcentaje y dichos recursos financian a FINAGRO.

2.2.2.4. Columna de opinión del consultor empresarial Jesús Antonio Vargas Orozco ex asesor del Ministerio de Agricultura (1999-2010) y FINAGRO (2015-2018).

A continuación, nos permitimos transcribir textualmente la columna de opinión del Dr. Vargas Orozco publicada en uno de los diarios económicos de mayor relevancia en el país, el diario Portafolio⁵, donde este ex funcionario tanto del Ministerio de Agricultura como de FINAGRO, pone de relieve varias observaciones con respecto a la cartera sustitutiva:

“Verdades del crédito agropecuario

En 2021, el monto global colocado por Finagro fue de \$27,4 billones, pero sólo el 20% fue para los pyme productores, el resto a las grandes empresas.

Otros Columnistas

POR: OTROS COLUMNISTAS

El único instrumento que le queda al sector agropecuario es el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario-SNCA creado en 1990 por Gabriel Rosas Vega con el apoyo de congresistas comprometidos con el campo. Pero hoy, este Sistema está al servicio de grandes empresas cuyo ADN con las actividades agropecuarias es nulo.

El Banco de la República con la Resolución Externa 3 de 2000 abrió el boquete para que los bancos evitaran constituir los títulos de desarrollo agropecuario A y B permitiendo que

⁵ Disponible en <https://www.portafolio.co/opinion/otros-columnistas-1/verdades-del-credito-agropecuario-jesus-vargas-562036>

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

registraran en Finagro colocaciones directas a actividades agropecuarias. Sin embargo, una revisión rápida de las cifras de la cartera sustitutiva dejan en evidencia que esos recursos son la mayor elusión de la banca a la Ley 16 de 1990 y que para ello existen ‘asesores’ que le planifican los créditos a las instituciones financieras para que pasen el filtro de Finagro.

Bien lo planteó, Carlos Enrique Moreno, líder empresarial, en el último Congreso de Asobancaria donde dejó grandes interrogantes, como ¿ayuda al sector agropecuario tener la mayoría del crédito subsidiado en modalidad ‘Sustituto’ orientado básicamente a capital de trabajo (e importaciones) de grandes empresas con tasas muy bajas? Son las verdades que se esconden en las cifras cuando se publica el monto total colocado sin indicar a quiénes ha beneficiado.

Al cierre de 2021, el monto global colocado por Finagro fue de 27,4 billones, una suma importante si ella se hubiera orientado en su mayoría al sector agropecuario, pero de ellos solamente el 20 por ciento se orientó a los pequeños y medianos productores, el resto se fue a las grandes empresas para capital de trabajo y normalización, que es otro mecanismo empleado para prorrogar montos grandes de crédito que les permite registrarlo como Cartera Sustituta.

En el 2020 la Contraloría General de la República denunció, con gran despliegue, el mal uso de los recursos de líneas especiales en contra de los lineamientos de la Resolución de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario-CNCA, sin embargo, solo fue el show de prensa y nada pasó siendo evidente este hecho.

A esto se agrega otro hecho que denota el mal uso de los recursos de crédito agropecuario, otorgar microcréditos rurales, es decir, se utilizan líneas subsidiadas, vía cartera sustitutiva, para que los bancos las coloquen a tasas superiores al 30 por ciento a los campesinos, nuevamente vale la pena traer a colación una nueva pregunta del ya citado líder empresarial, ¿Puede el pequeño crédito ser el pilar transformador del campo, a tasas del 30%?

En conclusión, el SNCA está bien diseñado para fomentar las actividades agropecuarias, no se necesita más normatividad, lo que se requiere es que tanto la CNCA, el Ministerio de Agricultura y Finagro estén en manos de personas transparentes, que tengan la capacidad y el liderazgo para hacer uso adecuado de los recursos para fomentar el desarrollo agropecuario. Todos hablan de ayudar al campo pero sus acciones dicen lo contrario.

JESÚS

ANTONIO

VARGAS

OROZCO.

17

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

Consultor

Jesusvargas.orozco@gmail.com

Empresarial

Conclusión: Con la presente iniciativa se corrige en parte, el hecho que tan solo el 15% de los recursos de cartera sustitutiva se destinen hacia los pequeños y medianos productores estableciendo que sea por lo menos un 30% de esta, la que se destine a los pequeños y medianos.

III. Relevancia del sector agropecuario en Colombia.

En este apartado se realizará una descripción sucinta de la relevancia del sector agropecuario en Colombia, destacando únicamente 2 elementos, aunque su impacto total puede ser mucho mayor si se consideran aspectos en distintas dimensiones como la social, educativa, de salud, entre otras.

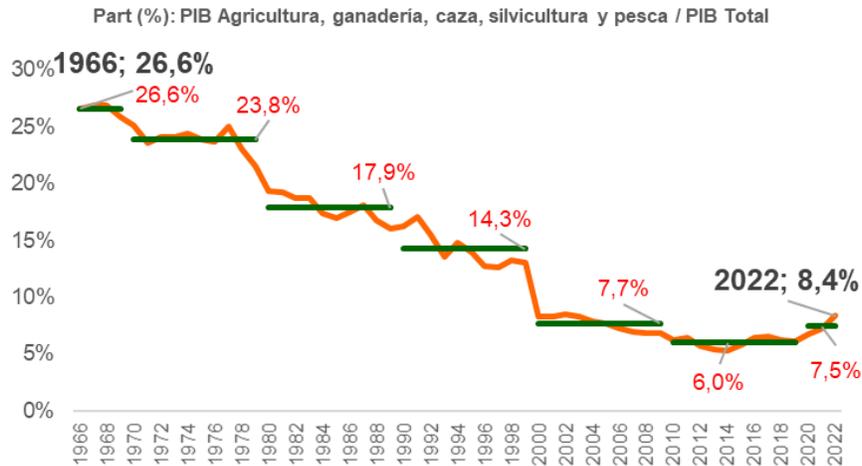
3.1. Relevancia del sector agropecuario en el producto interno bruto de Colombia.

La relevancia del sector agropecuario analizada desde su participación dentro del Producto Interno Bruto en Colombia, ha disminuido de manera relevante. Es así como mientras a finales de la década de los 60s esta participación era del 26.6% del PIB, en lo corrido de la década de 2020 esta fue tan solo de 7.5%, y para el año 2022 fue del 8.4%.

Por ramas de la actividad económica, a diciembre del 2022 la participación del sector agropecuario dentro del PIB colombiano es la 4ta de mayor relevancia (8.6% del PIB), después de la participación del comercio al por mayor (18.4%), administración pública (13.3%) e industrias manufactureras (11.5%). Inclusive la participación del PIB agropecuario es superior a la participación del PIB del sector de minas y canteras que fue del 7%.

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA



Fuente: Cálculos propios con base en información DANE-DNP.

3.2. Relevancia del sector agropecuario en el mercado laboral colombiano.

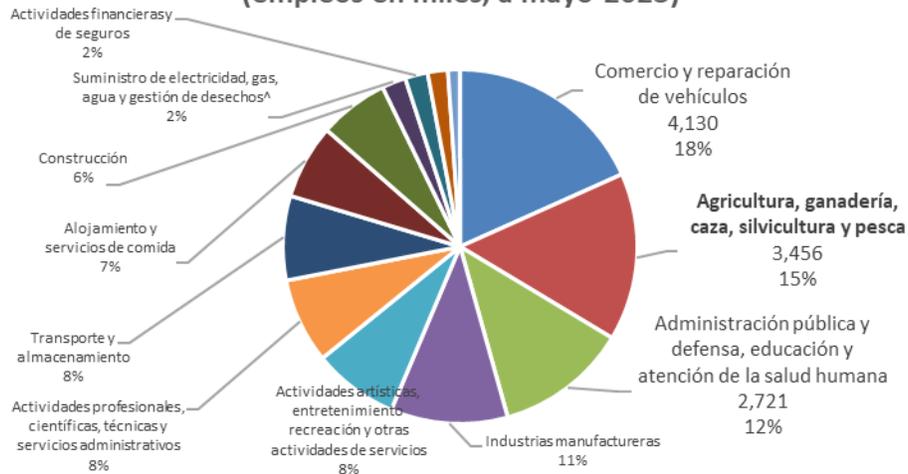
De conformidad con la Gran Encuesta Integrada de Hogares publicada por el DANE a mayo de 2023, de un número total de ocupados en el país de 22.567.452 personas, el 15% de estas o 3.456.384 se encontraron ocupadas en el sector agropecuario, sector únicamente superado por el sector de comercio y reparación de vehículos que empleo el 18% de la población ocupada o 4.129.984. Así el sector agropecuario, emplea más personas que las que emplea el sector público, el sector de la industria manufacturera, transporte, construcción o sector financiero, por solo enumerar algunos.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

OCUPADOS POR RAMA DE ACTIVIDAD (empleos en miles, a mayo-2023)



Fuente: Cálculos propios con base en información DANE.

En este orden de ideas, el fortalecimiento al crédito agropecuario que traería consigo un crecimiento y escalamiento del mismo, impulsaría a uno de los sectores que más mano de obra demanda y podría traer un impacto muy positivo en términos de generación de empleo.

IV. Beneficios de la iniciativa.

A continuación, se enumeran algunos de los beneficios que traería la presente iniciativa en caso de convertirse en ley de la República.

4.1. Cuantificación inicial del impacto de la iniciativa en términos de créditos hacia pequeños o medianos productores.

La disposición propuesta establece que como mínimo el 30% del valor en montos de las colocaciones sustitutivas de la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario, será destinado a la financiación de pequeños y medianos productores agropecuarios.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

Esto significa que, por ejemplo, tomando las cifras de cierre de dic-22, dado que la totalidad de cartera sustitutiva ascendió a COP\$ 21.543.441.483.748, entonces como mínimo COP\$ 6.463.032.445.124 (30%) deberían haberse destinado hacia los pequeños y medianos productores. En contraste, a dic-22 tan solo COP\$ 3.293.863.940.767 fueron destinados hacia pequeños y medianos productores, lo que implica que, con la presente iniciativa, y tomando como ejemplo las cifras de cierre de 2022, se estaría incrementando en COP\$ 3.169.168.504.357 la financiación dirigida hacia pequeños y medianos productores, lo que equivaldría a casi el doble de las colocaciones hoy día asignadas⁶.

4.2. Alineación de la iniciativa con las Bases del el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”.

A pesar de la derogatoria en el artículo 372 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo de los artículos 2 y 3 de la Ley 2186 de 2022 sin mayor explicación del origen de esta derogatoria, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 en al menos dos de sus componentes resaltan la importancia del fortalecimiento a la financiación del sector agropecuario.

Así, por ejemplo, en el componente 2. Seguridad Humana y justicia social en el catalizador C. Expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida, 7. Reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria (EP), d. Apoyos para la formación, financiamiento y sostenibilidad de las unidades económicas de la EP, se estableció:

“(…) Se buscará la inclusión financiera y crediticia mediante la creación de líneas de crédito específicas por parte de la banca pública que consideren las condiciones propias de las unidades económicas de la EP, estableciendo procesos de acompañamiento técnico y socio-productivo, que reconozcan sus saberes y que respalden a las formas asociativas, cooperativas y/o comunitarias de crédito.”

De conformidad con lo propuesto en este proyecto de ley, en el caso que no se logre alcanzar el 30% de colocaciones de créditos sustitutivos hacia los pequeños o medianos productores, las instituciones financieras deberán suscribir los respectivos TDA que financiaran a Finagro (banca pública), y esta institución podrá crear las líneas

⁶ Suponiendo aplicación del porcentaje de forma inmediata, aunque en el proyecto se contempla un periodo de 3 años para alcanzarlo.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

de crédito que considere necesarias para coadyuvar al fortalecimiento de la economía popular.

De igual forma, en el componente 3. Derecho humano a la alimentación, catalizador A. Disponibilidad de alimentos, 1. Transformación del sector agropecuario para producir más y mejores alimentos, b) Proveer acceso a factores productivos en forma oportuna y simultánea, se estableció:

*“**Debe garantizarse el acceso oportuno y simultáneo a factores productivos como tierra formal (en línea con los aportes de la Transformación de Ordenamiento Territorial), riego, capital para financiamiento, tecnología, extensión agropecuaria, conectividad y servicios complementarios a la producción (asociatividad, inclusión productiva, comercialización y logística). Esto, para impulsar la productividad agropecuaria, en línea con los Planes Nacionales Sectoriales que permitan consolidar la Reforma Rural Integral teniendo en cuenta las vocaciones territoriales. (...)**”*

La presente iniciativa precisamente lo que busca es proveer más capital para el financiamiento del sector agropecuario, y de esta forma lograr incrementar su productividad.

4.3. Proyecto de ley sin costo fiscal.

El costo fiscal de la presente iniciativa es de COP\$ 0. Esto por cuanto la suscripción de Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) y/o la sustitución hacia pequeños o medianos productores en los porcentajes establecidos en el articulado, se realiza con recursos administrados por las instituciones financieras que históricamente se han visto obligadas a suscribirlos y/o colocarlos.

V. Declaración de impedimento.

El presente proyecto de ley es de carácter general, sin embargo, de conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, a continuación, se describen algunas circunstancias o eventos que podrían generar un eventual conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286 de la misma Ley, aclarando que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, por lo que estos no se limitan a los aquí expuestos. Esta descripción es de manera meramente orientativa:

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

- Que, de la participación o votación de este proyecto, surja para el congresista un beneficio particular, actual y directo, en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª, por la financiación de pequeños o medianos productores agropecuarios.

VI. Contenido del proyecto de ley.

La presente iniciativa consta de 4 artículos.

El artículo 1º trata sobre el objetivo de la ley que corresponde al de fortalecer el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país.

El artículo 2º consiste en adicionar un párrafo al artículo 220 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), indicando que “ (...) como mínimo el 30% del valor en montos de las colocaciones sustitutivas de la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario, será destinado a la financiación de pequeños y medianos productores agropecuarios.

El porcentaje mínimo de destinación de que trata el presente párrafo se deberá alcanzar en los siguientes tres años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. En caso que este porcentaje mínimo no se alcance a destinar hacia pequeños y medianos productores agropecuarios, las entidades financieras deberán suscribir los respectivos Títulos de Desarrollo Agropecuario hasta cumplir con este porcentaje.”

A continuación, se presenta un comparativo del artículo 220 del EOSF actual y la propuesta:

<p>NORMATIVIDAD VIGENTE DECRETO <LEY> 663 DE 1993 (Abril 2 de 1993)</p> <p><ESTATUTO ORGÁNICO DEL SISTEMA FINANCIERO> "Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración"</p>	<p>PROYECTO DE LEY "Por medio de la cual se fortalece el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios."</p>
<p>ARTICULO 220. DESTINACION DE LOS RECURSOS DEL CREDITO AGROPECUARIO. <Fuente Ley 16/90; Art. 26> La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definirá las líneas de crédito que</p>	<p>ARTICULO 220. DESTINACION DE LOS RECURSOS DEL CREDITO AGROPECUARIO. <Fuente Ley 16/90; Art. 26> La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definirá las líneas de crédito que</p>

23

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

<p>otorgarán las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, y las instituciones bancarias y financieras debidamente autorizadas por la Superintendencia Bancaria, para conceder créditos con destino al sector agropecuario, afines y similares, tales como:</p> <p>a. Para producción en sus distintas fases, en particular adquisición de insumos y capital de trabajo;</p> <p>b. Para comercialización y mejoramiento de su infraestructura;</p> <p>c. Para la adquisición de ganado vacuno destinado a la producción de leche y carne;</p> <p>d. Para maquinaria agrícola;</p> <p>e. Para construcción, adquisición o mejoramiento de vivienda rural;</p> <p>f. Para adquisición y explotación de parcelas cualquiera que sea la forma que ésta asuma, por parte de profesionales y técnicos especializados de conformidad con las normas que apruebe la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario;</p> <p>g. Para mejoramiento de la infraestructura predial, en particular la adecuación de tierras;</p> <p>h. Para el establecimiento de zocriaderos y para la captura y transporte de los productos provenientes de la pesca y la acuicultura, sean éstas marítimas o continentales;</p> <p>i. Para plantación, conservación y explotación de los bosques y actividades afines o similares;</p> <p>j. <Literal modificado por el artículo 4 de la Ley 1731 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Para el establecimiento de cadenas de frío y en general para la transformación y conservación de productos agrícolas,</p>	<p>otorgarán las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, y las instituciones bancarias y financieras debidamente autorizadas por la Superintendencia Bancaria, para conceder créditos con destino al sector agropecuario, afines y similares, tales como:</p> <p>a. Para producción en sus distintas fases, en particular adquisición de insumos y capital de trabajo;</p> <p>b. Para comercialización y mejoramiento de su infraestructura;</p> <p>c. Para la adquisición de ganado vacuno destinado a la producción de leche y carne;</p> <p>d. Para maquinaria agrícola;</p> <p>e. Para construcción, adquisición o mejoramiento de vivienda rural;</p> <p>f. Para adquisición y explotación de parcelas cualquiera que sea la forma que ésta asuma, por parte de profesionales y técnicos especializados de conformidad con las normas que apruebe la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario;</p> <p>g. Para mejoramiento de la infraestructura predial, en particular la adecuación de tierras;</p> <p>h. Para el establecimiento de zocriaderos y para la captura y transporte de los productos provenientes de la pesca y la acuicultura, sean éstas marítimas o continentales;</p> <p>i. Para plantación, conservación y explotación de los bosques y actividades afines o similares;</p> <p>j. <Literal modificado por el artículo 4 de la Ley 1731 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Para el establecimiento de cadenas de frío y en general para la transformación y conservación de productos agrícolas,</p>
---	---

24

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

<p>pecuarios, apícolas, avícolas, de pesca, acuícolas y forestales.</p> <p>k. Para estudios de factibilidad de proyectos agroindustriales, especialmente los que propendan por la conservación de alimentos y materias primas alimenticias, y</p> <p>l. Para investigación en aspectos pecuarios, agrícolas, piscícolas y de acuicultura.</p> <p>PARÁGRAFO. Corresponde a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definir los bienes y servicios que podrán financiarse con cada una de las clases de crédito de que trata el presente artículo.</p>	<p>pecuarios, apícolas, avícolas, de pesca, acuícolas y forestales.</p> <p>k. Para estudios de factibilidad de proyectos agroindustriales, especialmente los que propendan por la conservación de alimentos y materias primas alimenticias, y</p> <p>l. Para investigación en aspectos pecuarios, agrícolas, piscícolas y de acuicultura.</p> <p>PARÁGRAFO. Corresponde a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definir los bienes y servicios que podrán financiarse con cada una de las clases de crédito de que trata el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 2°. En todo caso, como mínimo el 30% del valor en montos de las colocaciones sustitutivas de la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario, será destinado a la financiación de pequeños y medianos productores agropecuarios.</p> <p>El porcentaje mínimo de destinación de que trata el presente parágrafo se deberá alcanzar en los siguientes tres años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. En caso que este porcentaje mínimo no se alcance a destinar hacia pequeños y medianos productores agropecuarios, las entidades financieras deberán suscribir los respectivos Títulos de Desarrollo Agropecuario hasta cumplir con este porcentaje.”</p>
---	--

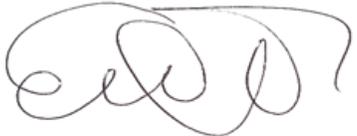
El artículo 3º habla sobre la inspección, vigilancia y control de la ley, y establece que la Superintendencia Financiera de Colombia deberá remitir anualmente a las comisiones económicas del Congreso de la República un informe detallado de las colocaciones de créditos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, incluyendo las colocaciones de cartera agropecuaria, de redescuento y sustitutiva indicando tamaño de los receptores de los mismos, actividad económica, tasas de interés de los créditos, término y montos, entre otras.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SANDRA ARISTIZABAL

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

Finalmente, el artículo 4° trata sobre la vigencia y derogatorias.

 SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG Representante a la Cámara	 MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA Representante a la Cámara
 KARYME ADRANA COTES MARTINEZ Representante a la Cámara	 OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA Representante a la Cámara
 ELIZABETH JAY-PANG DIAZ Representante a la Cámara Archipiélago de San Andrés	 KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE Representante a la Cámara

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA