



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL DEL PROYECTO DE LEY N° 545 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE EL FINANCIAMIENTO DE LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS”

Bogotá, D. C., mayo 20 de 2021.

Doctor:

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO.

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente.

Cámara de Representantes.

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 545 de 2021 Cámara: *“Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios”*

Respetado Doctor Rico:

Tras la designación que realizó la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el 29 de abril del presente año, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los Honorables Representantes el informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley N° 545 de 2021 Cámara *“Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios”*.

Cordialmente,

WADITH A. MANZUR IMBETT

Coordinador Ponente.

ERASMO E. ZULETA BECHARA

Ponente

JOSÉ GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA

Ponente.

JUAN PABLO CELIS VERGEL.

Ponente.



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL DEL PROYECTO DE LEY N° 545 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE EL FINANCIAMIENTO DE LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS”

El contenido temático de esta ponencia se presenta de la siguiente manera:

- I. Antecedentes.
- II. Objetivo y relevancia del proyecto de ley.
- III. Normatividad relacionada.
- IV. Problemática a resolver.
- V. Beneficios de la iniciativa.
- VI. De los conceptos institucionales.
- VII. Declaración de impedimento.
- VIII. Pliego de modificaciones.
- IX. Proposición con que termina el informe de ponencia y texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley N° 545 de 2021 Cámara “*Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios*”

I. Antecedentes.

1.1. Radicación del proyecto de ley.

De conformidad con la Gaceta del Congreso 193 del 26 de marzo de 2021, el Proyecto de Ley Número 545 de 2021 Cámara “*Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios*” fue radicado con las firmas de 38 parlamentarios de diversos partidos políticos. Las firmas que constan en la gaceta corresponden a:

H.R. Erasmo Elías Zuleta Bechara	H.R. Elbert Díaz Lozano	H.R. Cesar Augusto Lorduy Maldonado
H.S. José David Name Cardozo	H.R. Alonso José del Río Cabarcas	H.R. Yamil Hernando Arana Padaui
H.S. Berner León Zambrano Erazo	H.R. Teresa De Jesús Enríquez Rosero	H.R. Néstor Leonardo Rico Rico
H.S. Maritza Martínez Aristizábal	H.R. Astrid Sánchez Montes De Oca	H.R. John Jairo Cárdenas Moran



H.S. John Moisés Besaile Fayad	H.R. Martha Patricia Villalba Hodwalker	H.R. Norma Hurtado Sánchez
H.R. Hernando Guida Ponce	H.R. Oscar Tulio Lizcano González	H.R. Óscar Darío Pérez Pineda
H.R. Carlos Julio Bonilla Soto	H.R. Harold Augusto Valencia Infante	H.R. Nidia Marcela Osorio Salgado
H.R. Alfredo Rafael De Luque Zuleta	H.R. Christian José Moreno Villamizar	H.R. Juan Manuel Daza Iguarán
H.R. Jorge Enrique Burgos Lugo	H.R. Milene Jarava Díaz	H.R. Jorge Enrique Benedetti Martelo
H.R. Jorge Eliecer Tamayo Marulanda	H.R. John Jairo Roldan Avendaño	H.R. Faber Alberto Muñoz Cerón
H.R. José Eliecer Salazar López	H.R. José Gabriel Amar Sepúlveda	H.R. Monica Liliana Valencia Montaña
H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza	H.R. Salim Villamil Quessep	H.R. José Edilberto Caicedo Sastoque
H.R. Mónica María Raigoza Morales	H.R. Andrés David Calle Aguas	

1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El día 29 de abril de 2021 por instrucciones de la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fueron designados como ponentes del Proyecto de Ley Número 545 de 2021 Cámara “*Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios*” los siguientes parlamentarios:

Coordinador:

Wadith Alberto Manzur Imbett.

.

Ponentes:

José Gabriel Amar Sepúlveda.

Juan Pablo Celis Vergel.

Posteriormente, el día 4 de mayo de 2021, fue adicionado como ponente el H.R. Erasmo Elías Zuleta Bechara.

II. Objetivo y relevancia del proyecto de ley.



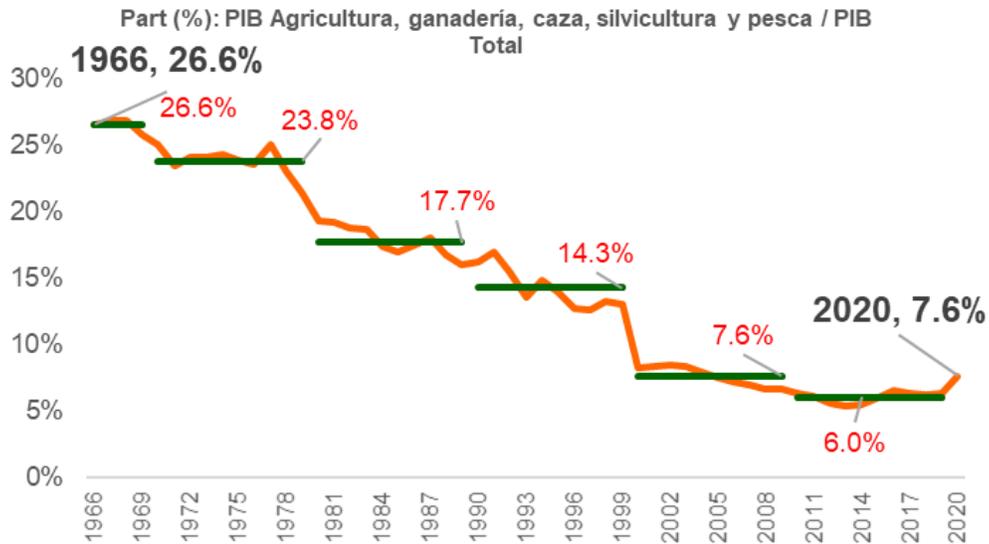
El presente proyecto tiene como objetivo incrementar la financiación de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país. La relevancia del sector agropecuario, entre otros muchos factores, es notoria si se analizan al menos 3 elementos:

- Participación del Producto Interno Bruto Agropecuario con respecto al Producto Interno Bruto Total.
- Participación de las exportaciones agropecuarias con respecto al total de exportaciones del país.
- Participación laboral del sector agropecuario dentro del total de ocupados.

2.1. Participación del Producto Interno Bruto Agropecuario con respecto al Producto Interno Bruto Total.

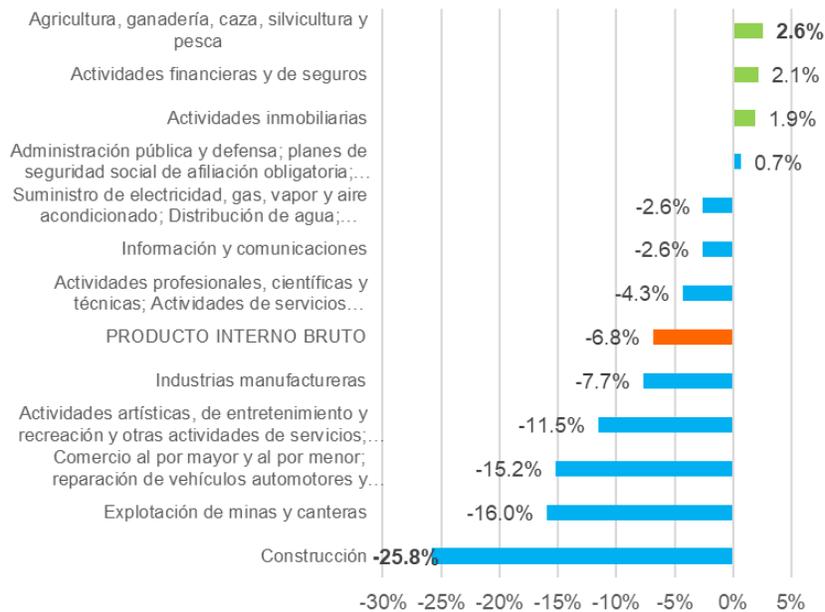
Históricamente en Colombia la relevancia del sector rural en general y agropecuario en particular ha sido preponderante. Fue alrededor de este sector que se forjó tanto el desarrollo económico como social de la nación. A pesar de lo anterior, en las últimas décadas el país ha sido testigo de la pérdida de protagonismo del sector agropecuario. Prueba de ello es que tal como se puede observar en la siguiente gráfica, desde el año 1966 hasta el año 2020 la participación del Producto Interno Bruto (PIB) agropecuario dentro del del total de la economía disminuyó de un 26.6% a un 7.6%.

Esta disminución ha sido paulatina a lo largo de las diferentes décadas. Mientras en los 60`s la participación del PIB agropecuario fue de 26.6%, en los 70`s fue de 23.8%, en los ochentas de 17.7%, en los 90`s 14.3%, en la década del 2000 pasó a un promedio de 7.6% y en la década del 2010 a un promedio de 6.0%. Para el 2020 la participación del PIB agropecuario dentro del del total de la economía se ubico en un 7.6%, a pesar de la tasa de crecimiento del sector que fue del 2.6%, mientras que la tasa de crecimiento de la economía en su totalidad fue del -6.8%.



Fuente: DNP-DANE.

Crecimiento del PIB por Actividades a IV T de 2020



Fuente: DANE.

2.2. Participación de las exportaciones agropecuarias con respecto al total de exportaciones del país.

Las exportaciones se definen como los bienes y servicios que produce un país y se venden a otro a cambio de los propios bienes y servicios del segundo país, por oro y divisas extranjeras o para cancelar una deuda¹. En las últimas décadas, al igual que lo acontecido con el PIB agropecuario con respecto a su participación con respecto al PIB total, la relevancia de las exportaciones agro dentro del total de exportaciones del país ha venido decreciendo, sustituidas principalmente tanto por el sector industrial como por las exportaciones del sector minero (que incluye hidrocarburos, entre otros), tal como se puede apreciar en la siguiente grafica.

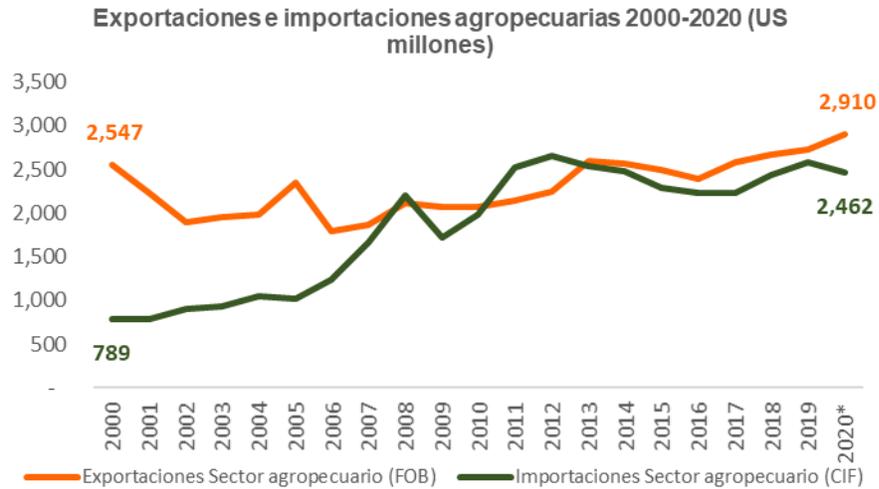
Es así como mientras en el año 2000, el 17% de las exportaciones de Colombia correspondían a exportaciones de productos agropecuarios, para el 2020 esta proporción tan solo fue del 10% y entre tanto, la participación porcentual de las exportaciones mineras (incluyendo hidrocarburos) pasaron de representar un 37% en el 2000 a un 35% en el 2020 y las de la industria pasaron de un 45% a un 55% en el mismo intervalo de tiempo.



Fuente: DANE.

A pesar de lo anterior, durante la mayor parte del periodo analizado la balanza comercial sectorial (Exportaciones-Importaciones) ha sido positiva, aunque se destaca que esta diferencia es cada vez menor:

¹ Diccionario de economía, por G. Bannock, R.E. Baxter y R. Rees, segunda edición Editorial Trillas.

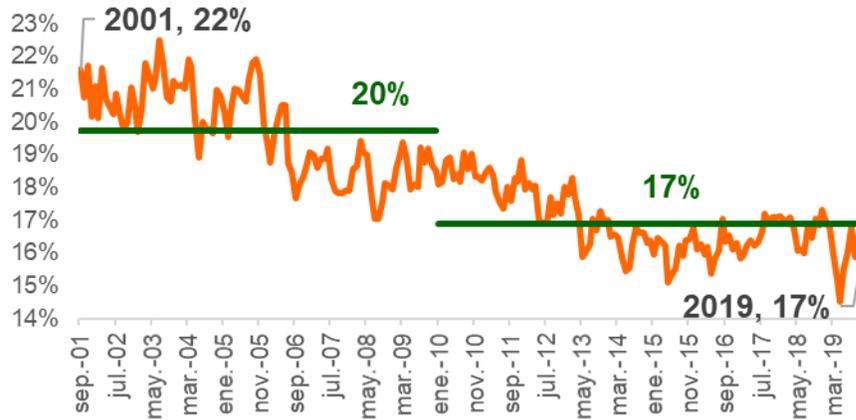


Fuente: DANE.

2.3. Participación laboral del sector agropecuario dentro del total de ocupados.

Como era de esperarse, y como consecuencia de una menor preponderancia del PIB agropecuario en los últimos años, la proporción de ocupados en el sector con respecto al total de ocupados del país ha presentado una caída sostenida. Mientras en el 2001 un 22% del total de ocupados correspondían al sector agropecuario, para el 2019 dicha participación era de un 17%. El promedio de participación de la década del 2000 con respecto a la década de 2010 cayó de un 20% a un 17%.

Participación ocupados Sec agropecuario con respecto al total de ocupados 2001-2019



Fuente: DANE.

Aun con este comportamiento, a diciembre 31 de 2020 de un total de 21.3 millones de ocupados a nivel nacional, 3.5 millones de personas se ocupaban en el sector agropecuario, el equivalente a una participación de 16.7%, como se puede observar en la siguiente gráfica:

Población ocupada por rama de actividad dic-20 (Miles)



Fuente: DANE.



III. Normatividad relacionada.

En las últimas décadas la financiación del sector agropecuario en Colombia se ha forjado alrededor de dos leyes:

- a) 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 Comercial, deducciones y exenciones tributarias y otras materias”* y
- b) 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.”*

El pilar de financiación para el sector agropecuario conforme a la Ley 5 de 1973, lo constituía la emisión de Títulos de Fomento Agropecuario -TFA- (artículo 2º) que eran emitidos por el Banco de la Republica y debían ser suscritos por los bancos comerciales y las empresas oficiales o de economía mixta (artículo 3). En el caso de los bancos comerciales, estos debían invertir como mínimo un 15% de sus colocaciones en TFA. Con estos recursos recaudados, el Banco de la Republica constituyo el Fondo Financiero Agropecuario -FFA- para el redescuento de préstamos de fomento agropecuario y era administrado por esta institución.

Los anteriores prestamos de redescuento debían ser concedidos por la Caja de Crédito Agrario, el Banco Ganadero, el Banco Cafetero, los fondos ganaderos, las cooperativas de producción agropecuarias y los bancos comerciales (Artículo 10º).

Por otra parte, con la Ley 16 de 1990, se sustituye el Fondo Financiero Agropecuario -FFA- por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -FINAGRO- (Artículo 7) estableciendo que esta institución además contara con los recursos de los Títulos de Desarrollo Agropecuario -TDA- que serán suscritos por las entidades financieras en proporción a los diferentes tipos de sus exigibilidades según lo establezca la Junta Monetaria (Artículo 15).

Con el marco normativo del artículo 15 de la Ley 16 de 1990, eliminándose los porcentajes mínimos de compra de TDA para los bancos comerciales y dejándose estos a reglamentación del Banco de la Republica, es que esta institución a través de la Resolución Externa 3 de 2000, además de disminuir dramáticamente los porcentajes de inversiones en TDAs a entre 4.25% y 5.61% dependiendo del tipo de pasivos sobre los cuales se calculan estos títulos, permite la sustitución de estas inversiones, función que ejecuta el Banco de la Republica al amparo de lo establecido en el artículo 112 del Decreto Ley 663 de 1993 *“Estatuto orgánico del Sistema Financiero”* que establece:



“ARTICULO 112. INVERSIONES OBLIGATORIAS.

1. Inversiones sustitutivas de inversiones obligatorias. La Junta Directiva del Banco de la República, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley 35 de 1993, podrá señalar colocaciones sustitutivas de cualquier inversión obligatoria prevista en la ley, o establecer mecanismos alternativos para su cumplimiento, teniendo en cuenta la destinación de la inversión respectiva.

2. Inversión en Títulos de Desarrollo Agropecuario. Las entidades financieras, de acuerdo con el numeral 2. del artículo {267} <sic, 229> del presente Estatuto, deberán suscribir "Títulos de Desarrollo Agropecuario" en proporción a los diferentes tipos de sus exigibilidades en moneda legal, deducido previamente el encaje, según lo establezca, mediante normas de carácter general, la Junta Directiva del Banco de la República, organismo que también fijará sus plazos y tasas de interés.

Esta obligación no se hará extensiva a los bancos que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario..” (Resaltado y subrayado fuera de texto).

Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política la expedición de las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que le compete desempeñar a su Junta Directiva (numeral 22 del artículo 150 de la CP), solo pueden ser reformadas por iniciativa del Gobierno, el presente proyecto de ley no pretende modificar alguna de las funciones de esta institución, sino que considerando que al final del numeral 1º del artículo 112 del Estatuto orgánico del Sistema Financiero se establece que el Banco de la República reglamentara las sustituciones de las inversiones obligatorias “*teniendo en cuenta la destinación de la inversión respectiva.*”, entonces se plantea modificar el artículo 26 de la Ley 16 de 1990, que trata sobre la destinación de los recursos del crédito agropecuario.

IV. Problemática a resolver.

Como se enuncio anteriormente al resaltar la relevancia del sector agropecuario se pueden identificar al menos tres patrones de comportamiento del mismo en los últimos años que corresponden a una menor participación del Producto Interno Bruto Agropecuario con respecto al Producto Interno Bruto Total, a una menor participación de las exportaciones agropecuarias con respecto al total de exportaciones del país y a una menor participación laboral del sector agropecuario dentro del total de ocupados.



Lo anterior reviste una gran preocupación por los encadenamientos no solo económicos sino sociales del sector agropecuario en Colombia.

Diversos estudios sectoriales han concluido que uno de los factores que no ha permitido el desarrollo y crecimiento del sector en los últimos años es el poco **financiamiento, y muy especialmente el poco financiamiento dirigido hacia los pequeños y medianos productores agropecuarios**. De forma particular, este proyecto considera las recomendaciones de dos estudios sectoriales. El primero titulado “*Mayores Oportunidades de Financiamiento Rural en Colombia*” del Banco Mundial, de diciembre de 2015² y la Misión Para la Transformación del Campo³, en lo referente al acápite de propuesta de reforma del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario de diciembre de 2014.

Previo a describir la problemática específica es importante dar a conocer las fuentes de financiación para el sector agropecuario en la actualidad y muy especialmente a partir de la expedición de la Ley 16 de 1990. Hoy día los créditos para el sector según la fuente de recursos son tres⁴:

- “*Redescontados: operaciones que utilizan **recursos de redescuento, entregados por FINAGRO** a los intermediarios financieros para realizar el desembolso de los créditos a los beneficiarios.*”
- *Sustitutivos de Inversión Obligatoria: operaciones que **utilizan exclusivamente recursos propios de los intermediarios financieros** para realizar el desembolso de los créditos y que **se usan para sustituir inversiones obligatorias en Títulos de Desarrollo Agropecuario.***
- *Agropecuarios: operaciones que **utilizan exclusivamente recursos propios de los intermediarios financieros** para realizar el desembolso de los créditos y que **no se utilizan para sustituir inversiones obligatorias en Títulos de Desarrollo Agropecuario.**” (Finagro, 2021. Resaltado y negrilla fuera de texto).*

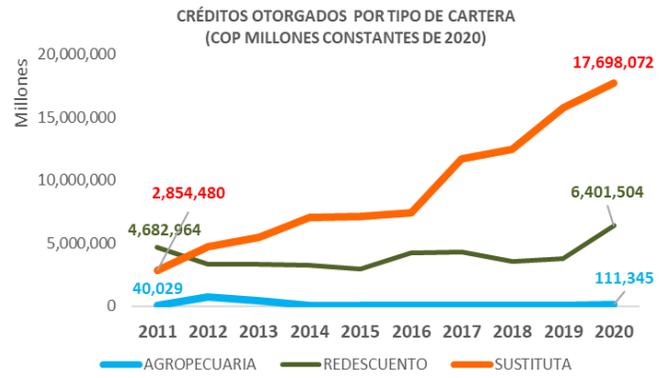
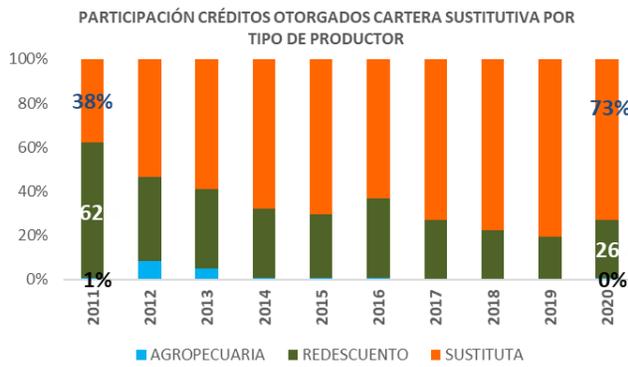
De los anteriores tres tipos de cartera de crédito para el sector agropecuario, tal como se puede apreciar en las siguientes gráficas, la cartera sustitutiva a dic-20 representó un 73% del total de colocaciones, lo que corresponde a COP\$ 17.6 billones (de un total de COP\$ 24.2 de créditos en los 3 tipos de cartera). La cartera

² Mayores Oportunidades de Financiamiento Rural en Colombia, por Eva Gutiérrez y Rekha Reddy, Banco Mundial, diciembre de 2015.

³ Misión Para la Transformación del Campo Sistema Nacional de Crédito Agropecuario - Propuesta de Reforma, por Dirección de Desarrollo Rural Sostenible – DDRS, FINAGRO, Equipo de la Misión para la Transformación del Campo, diciembre de 2014.

⁴ Manual de Servicios FINAGRO, Versión 21.02, 2021.

de redescuento represento un 26% (COP\$ 6.4 billones) y la agropecuaria un 0% (COP\$ 111 mil millones).

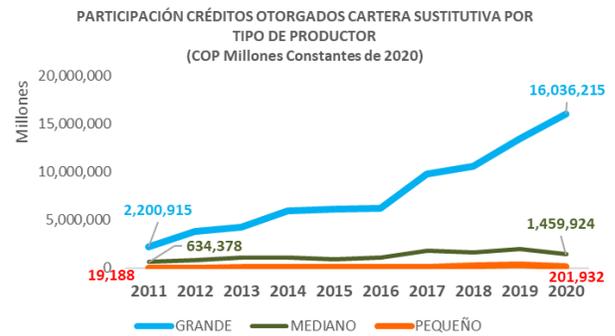
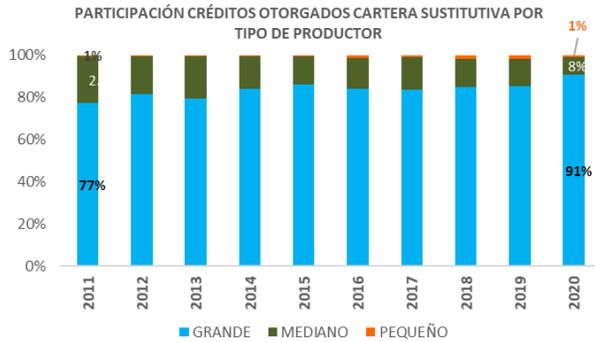


Fuente: Finagro.

Pero lo más relevante del comportamiento de los tres tipos de cartera es por un lado el incremento sostenido de la cartera sustitutiva que paso de representar un 38% del total de los créditos en 2011, a un 73% en 2020 como se enuncio anteriormente, y por el otro, el comportamiento decreciente de la cartera de redescuento que paso de representar un 62% en 2011 a un 26% en 2020, lo que para este ultimo año equivale a COP\$ 6.4 billones.

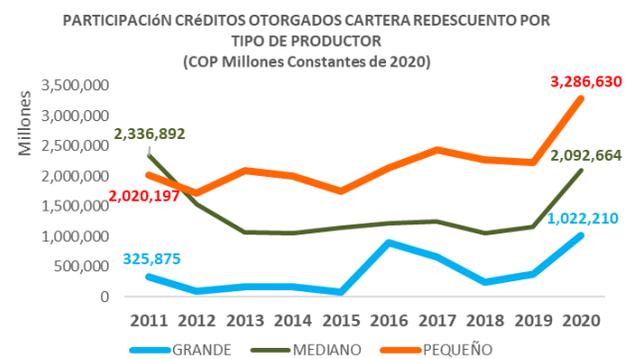
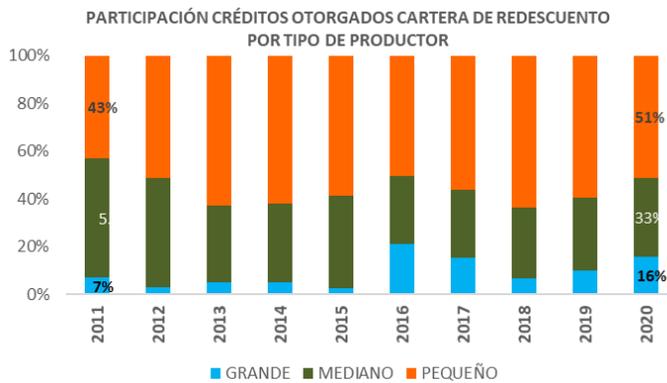
Al descomponer la cartera sustitutiva por tamaño de productor, se encuentra que para 2020, el 91% de esta fue para grandes productores (equivalente a COP\$ 16.0 billones), un 8% para medianos productores (equivalente a COP\$ 1.4 billones) y tan solo un 1% para pequeños productores (equivalente a COP\$ 201 mil millones). La totalidad de cartera sustitutiva para 2020 fue de COP\$ 17.6 billones de pesos.

Aunque la concentración de la asignación de cartera sustitutiva hacia grandes productores ha sido persistente desde 2011, esta ha tenido una tendencia creciente al pasar de una asignación hacia grandes productores de un 77% en dicho año a un 91% en 2020. **Y es precisamente esta concentración de la cartera sustitutiva (que corresponde a la principal fuente de financiamiento del sector agropecuario) hacia grandes productores la que la presente iniciativa busca limitar o incentivar que en vez de sustituir inversiones obligatorias en TDA, estos recursos sean invertidos en TDA y así poder financiar los créditos de redescuento, que como se analizara, son la principal fuente de financiamiento de los pequeños y medianos productores.**



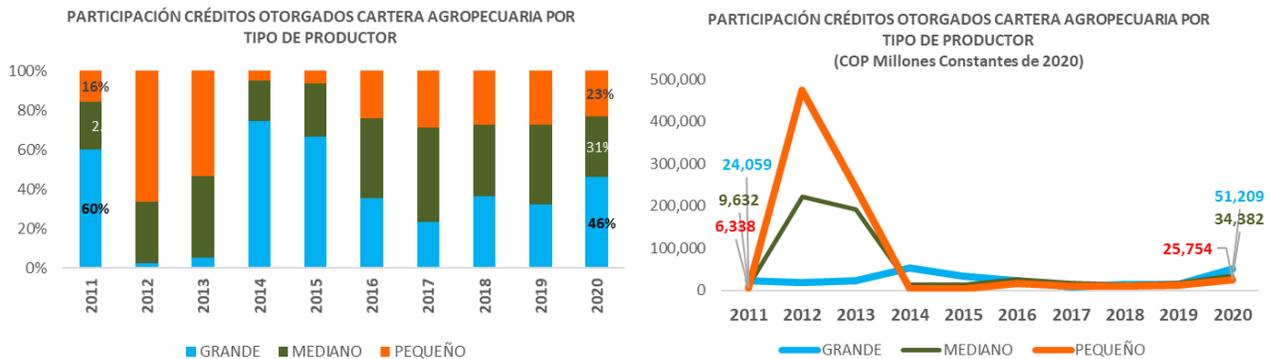
Fuente: Finagro.

En segundo lugar, y muy relevante para la financiación de los pequeños productores agropecuarios como se enuncio anteriormente, se analiza el comportamiento de la cartera de redescuento. Como se puede apreciar en las siguientes graficas para el año 2020 el total de este tipo de cartera ascendió a los COP\$ 6.4 billones de pesos, de los cuales un 51% de las colocaciones fue dirigida hacia pequeños productores (COP\$ 3.28 billones), un 33% hacia medianos productores (equivalente a COP\$ 2.09 billones) y un 16% a grandes productores (equivalente a COP\$ 1.02 billones). Este es el único tipo de cartera donde sus asignaciones son en su mayoría dirigidas hacia pequeños productores.



Fuente: Finagro.

Por último, y de menor importancia en cuanto al tamaño de créditos desembolsados se refiere (COP\$ 111 mil millones), se analiza la cartera agropecuaria. Al descomponer esta cartera, por tamaño de productor, se encuentra que para 2020, el 46% de esta fue para grandes productores (equivalente a COP\$ 51 mil millones), un 31% para medianos productores (equivalente a COP\$ 34 mil millones) y tan solo un 23% para pequeños productores (equivalente a COP\$ 25 mil millones).



Fuente: Finagro.

Después de analizadas las cifras de los tres tipos de cartera del sector se puede concluir que la financiación del mismo es en un 73% cartera sustitutiva y que esta se concentra casi en su totalidad en grandes productores, mientras que tan solo un 26% para 2020, corresponde a cartera de redescuento que se asigna en un 51% hacia pequeños productores.

La razón por la cual del 2011 al 2020 la cartera sustitutiva paso de representar un 38% del total de los créditos a un 73% respectivamente, mientras la cartera de redescuento paso de representar un 62% en 2011 a un 26% en 2020, es porque los recursos del crédito de redescuento (que son entregados por FINAGRO a los intermediarios financieros para su colocación) provienen principalmente de los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) que son inversiones forzosas que deben suscribir las entidades financieras en proporción a los diferentes tipos de sus exigibilidades según lo establezca el Banco de la Republica, conforme a la Ley 16 de 1990, pero estas inversiones pueden ser “sustituidas” por los prestamos directos que otorguen los establecimientos de crédito bajo determinada reglamentación que expida el Banco de la República, haciendo así que crezca la cartera sustitutiva, mientras se contrae la de redescuento.

Recapitulando, el mecanismo de sustitución ha venido creciendo en detrimento de la financiación de los pequeños y en menor medida, de los medianos productores



agropecuarios, ya que estos son financiados principalmente con los recursos de redescuento que son cada vez menores al preferir los establecimientos de crédito no comprar TDA y “sustituir” esta compra recortando así los recursos que podría administrar FINAGRO a través de los créditos de redescuento.

Esta problemática y posibles alternativas de solución que es lo que este proyecto de ley representa, han sido plasmadas en los estudios precitados de la siguiente forma:

4.1. Del estudio titulado “Mayores Oportunidades de Financiamiento Rural en Colombia” del Banco Mundial, de diciembre de 2015.

En este estudio se realizan 5 recomendaciones, dentro de las cuales se destacan dos:

- Desarrollar un ecosistema dinámico de instituciones financieras privadas que brinden financiamiento en zonas rurales.
- Aumentar la eficacia de los programas de apoyo público al crédito agrícola rural

Con respecto a la última recomendación en concreto el estudio señala:

*“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**. Los topes a las tasas de interés contribuyen al equilibrio actual del mercado en el cual pocos productores obtienen préstamos con bajas tasas de interés, y como consecuencia de ello, la mayor parte del segmento queda desatendido. Si se procura proporcionar incentivos a las instituciones financieras privadas para que entren al segmento, estos deben eliminarse gradualmente. A fin de encontrar respaldo político y social para los cambios, es importante asegurarse de que los aumentos en las tasas no se transfieran al prestatario final o que estén acompañadas de un aumento en la oferta de préstamos para el sector.*

*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 públicos¹⁰. 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”

4.2. Del estudio titulado “Misión Para la Transformación del Campo Sistema Nacional de Crédito Agropecuario - Propuesta de Reforma, diciembre de 2014.

A continuación, se transcriben los apartes más relevantes de este estudio que hacen referencia a la problemática a resolver a través de este proyecto de ley:

- “FINAGRO.

...

Cabe resaltar que los recursos provenientes de los TDA son variables dado que los intermediarios financieros pueden validar sus créditos como cartera sustitutiva de inversión obligatoria, situación que se ha venido presentado en los últimos años. Como se puede observar en el gráfico 2 la cartera sustitutiva ha registrado un crecimiento muy superior al de la de redescuento en los últimos diez años. Es importante resaltar, sin embargo, que el 99,2% de las colocaciones de cartera sustitutiva han sido dirigidas a los grandes y medianos productores y los recursos de redescuento han sido dirigidos históricamente a los pequeños productores.

El aumento de los créditos validados como cartera sustitutiva implica que FINAGRO obtiene una menor cantidad de recursos provenientes de TDA (su principal fuente de ingresos) y una disminución de la liquidez de la institución, reduciendo de esta forma los recursos disponibles para colocar créditos de redescuento.” (Pág. 6 y 7)

- ***“Los recursos de la cartera de redescuento se pueden dirigir a donde se presentan las mayores fallas de mercado, es decir, al crédito para pequeños productores y al crédito de inversión. Una herramienta a utilizar para aumentar los recursos destinados a fomentar el financiamiento de los dos sectores que presentan las principales fallas de mercado es la variación en la ponderación de la cartera sustitutiva.***

...



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.” (Pag 41 y 42)

Por último, vale la pena citar algunas opiniones de representantes del sector agropecuario quienes con respecto a la cartera sustitutiva han manifestado⁵:

*“Según César Pardo, presidente Ejecutivo de Conalgodón, presidente del Pacto Agrario y miembro de la Junta Directiva del Banco Agrario, “el Sistema Nacional de crédito creó lo que se llama la cartera sustitutiva, que es la posibilidad que tienen los bancos de hacer créditos para sustituir las inversiones que tienen que hacer en Finagro, **ese 70 % de la cartera sustitutiva que tienen los bancos comerciales no está colocada en el sector agropecuario, está colocada en una cosa que llamamos servicio de apoyo al sector agropecuario, que son ferreterías y almacenes, es decir, un almacén que venda picos y palas tiene derecho a ser financiado** y ese crédito entra a ser cartera sustitutiva, como si hubiera sido colocado al sector agropecuario, y eso tiene que ver con un poco de rigurosidad que nosotros tenemos para calificar esos créditos”.*

*“Iván Darío Arroyave, presidente de la Bolsa Mercantil de Colombia, explicó el fenómeno así: **“para que dimensionen la imperfección del sistema en cartera sustitutiva, hoy Alpina logra un crédito de \$40.000 millones por esta vía de crédito que es de fomento al DTF+1, y mil productores medianos agropecuarios lo consiguen a DTF+8, ese es un buen resumen frente a todo eso.** El sistema agropecuario es un sistema para desarrollar el agro, pero es que en este país, no sólo el sistema de crédito agropecuario tiene esa gran responsabilidad de reestructurar sino que en el fondo aquí hay un esquema de incentivos perversos, como un todo”.*

⁵ Disponible en:

https://www.elmundo.com/portal/noticias/economia/el_agro_entre_la_inversion_forzosa_y_la_cartera_sustitutiva.php#.YKA6-qhKiM8



“Andrés Alfonso Parías, secretario General de Finagro, es uno de ellos, y explicó que “el esquema de la inversión forzosa existe desde 1951 y es un sistema viejo, yo reconozco que hay que revisar el sistema, el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario hay que revisarlo, porque la meta de acceso en pequeños sí sigue siendo una deuda histórica del Estado. No creo tampoco que haya sido un desastre ese sistema, porque ha tenido unos importantes logros, no en vano en el 2006 llegamos al 11 % de las personas y hoy en día tenemos el 38 % de los productores agropecuarios con un crédito”.

V. Beneficios de la iniciativa.

Tal como se enuncio anteriormente, entre muchos otros, algunos de los beneficios de la presente iniciativa son:

5.1. Focaliza créditos a la población rural más vulnerable, que son los pequeños y medianos productores.

Los productores mas vulnerables del sector agro son los pequeños y medianos. Así lo identifico claramente la Misión Para la Transformación del Campo cuando manifestó:

“Los pequeños productores son más vulnerables a todos los riesgos inherentes a la actividad agropecuaria al contar con una menor capacidad para poder prevenirlos. Los créditos que solicitan normalmente son por bajos montos, haciendo estas operaciones poco rentables para las entidades financieras, ya que los ingresos no compensan los costos operativos en los que incurren. De igual modo, no cuentan con garantías válidas o suficientes, lo que implica que la operación sea evaluada como de alto riesgo por parte de los bancos, desincentivando la prestación del servicio y consolidándose como una de las principales barreras al desarrollo del sector.”

Y para combatir y dar solución a esta problemática, precisamente el proyecto de ley plantea lo que la Misión del Campo recomienda;

*“Los recursos de la cartera de redescuento se pueden dirigir a donde se presentan las mayores fallas de mercado, es decir, al crédito para pequeños productores y al crédito de inversión. Una herramienta a utilizar para aumentar los recursos destinados a fomentar el financiamiento de los dos sectores que presentan las principales fallas de mercado **es la variación en la ponderación de la cartera sustitutiva.***

...



Por tal motivo, se recomienda fijar un límite para el porcentaje de las sustituciones de créditos de capital de trabajo de grandes productores”

Si por algún motivo los intermediarios financieros deciden no sustituir sus inversiones forzosas prestando los recursos a los pequeños o medianos productores en el porcentaje establecido en la presente iniciativa, estas instituciones deberán comprar los TDA, financiando a FINAGRO, y esta entidad como se indicó anteriormente ha financiado a los pequeños productores en un promedio del 56% de los recursos de redescuento del 2011 al 2020 y en un 35% a los medianos productores en el mismo periodo.

Con los montos de cierre del año 2020, si el 50% de los recursos de cartera sustitutiva se debiesen invertir en pequeños o medianos productores, estos productores recibirían créditos del orden de COP\$ 8.8 billones y no de COP\$ 1.6 billones como lo hicieron en dicha vigencia. De forma análoga, la financiación con cartera sustitutiva hacia los grandes productores sería de máximo COP\$ 8.8 billones y no de COP\$ 16.0 billones como se presentó en dicha vigencia.

5.2. Fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios sin costo fiscal.

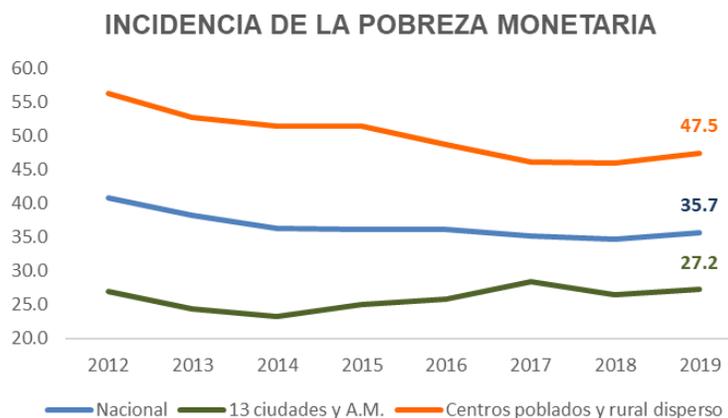
La presente iniciativa al establecer un límite mínimo en la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario del 50% para los pequeños y medianos productores, estaría inyectando recursos hacia estos actores sin afectar el fisco nacional, cuya deuda como proporción del PIB se estima este cercana al 65%, entre otras debido al endeudamiento que el país tuvo que contraer para hacer frente a la pandemia de la COVID-19.

5.3. En caso de no otorgarse los créditos de cartera sustitutiva a los pequeños y medianos productores por parte de los intermediarios financieros, estos últimos tendrían que invertir en TDA que fortalecerían el papel de FINAGRO.

FINAGRO, como administradora de los recursos recaudados por la emisión de los TDA, contara con mayores fuentes para la colocación de créditos de redescuento, que como se enunció anteriormente, son asignados en mayor proporción hacia los pequeños y medianos productores.

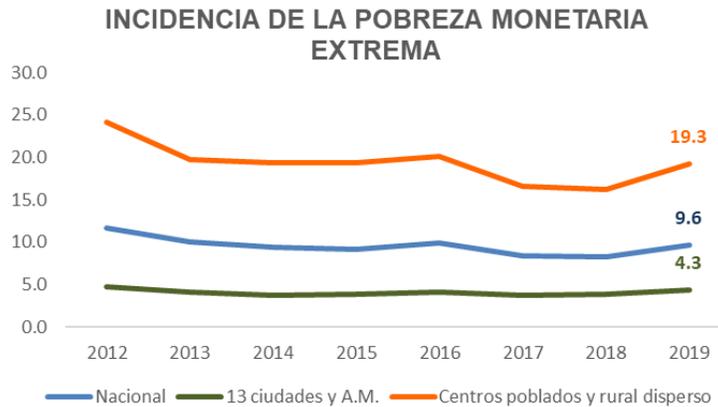
5.4. Con el proyecto de ley se fortalecería el financiamiento de los pequeños y medianos productores del país que se ubican en el área rural del territorio donde se presenta una mayor incidencia de pobreza monetaria y de la pobreza monetaria extrema.

Las estadísticas de pobreza del país han mostrado de forma permanente en los últimos años que esta presenta una mayor incidencia en la zona rural (47.5%, equivalente a 5.228.000 personas) que en las principales ciudades y áreas metropolitanas (27.5% equivalente a 6.152.000 personas) y es superior al total nacional (35.7% equivalente a 17.470.000 personas). Cabe resaltar que para el año 2019, se considera pobre a nivel nacional quien devengue menos de COP 327.674 mensuales, en las principales ciudades y áreas metropolitanas quien devengue menos de COP\$ 400.698 mensuales y en la zona rural, quien devengue menos de COP\$ 210.969 mensuales.



Fuente: DANE.

Desde la perspectiva de la pobreza monetaria extrema el panorama es muy similar. La incidencia de la pobreza monetaria extrema en la zona rural es muy superior (19.3%, equivalente a 2.120.000 personas) que en las principales ciudades y áreas metropolitanas (4.3% equivalente a 954.000 personas) y es superior al total nacional (9.6% equivalente a 4.689.000 personas). Cabe resaltar que para el año 2019, se considera pobre extremo a nivel nacional quien devengue menos de COP 137.350 mensuales, en las principales ciudades y áreas metropolitanas quien devengue menos de COP\$ 154.583 mensuales y en la zona rural, quien devengue menos de COP\$ 106.924 mensuales.



Fuente: DANE.

De esta forma, la presente iniciativa al focalizar recursos de financiamiento hacia los pequeños y medianos productores se convierte en un instrumento que ayuda a las zonas rurales a superar un flagelo tan grave como el de la pobreza y pobreza extrema que desafortunadamente se esperan que con la pandemia del COVID-19 se acentúen.

5.5. Con el proyecto de ley se fortalecería el financiamiento rural, territorio donde la tasa desempleo de las mujeres es muy superior a la de los hombres.

De conformidad con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a 2019 había en el país 25.271.995 mujeres (51.1% de la población) y 24.123.683 hombres (48.8% de la población). De otra parte, la población total del área rural ascendía a 11.969.822 personas, de las cuales 5.760.524 (48.1%) eran mujeres y 6.209.298 (51.8%) eran hombres.

Así mismo, la población rural se encontraba principalmente en los departamentos de Antioquia (11.83%), Cauca (7.79%), Nariño (7.64%) y Córdoba (7.21%), con el siguiente nivel de detalle:

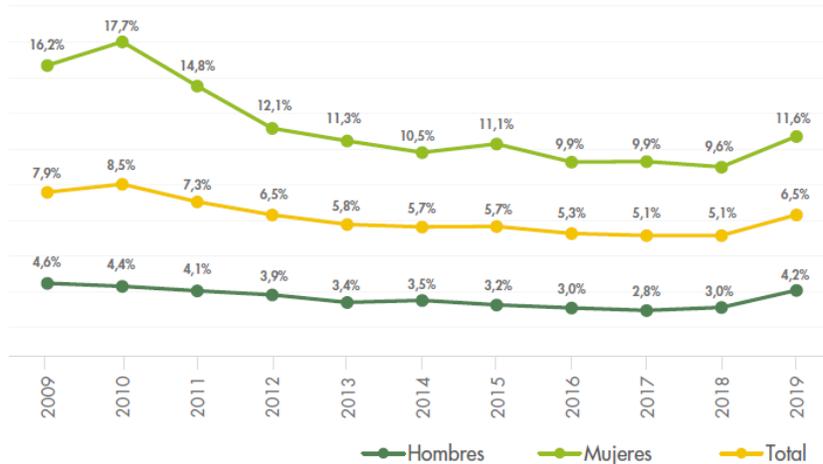
Tabla 1. Población en zonas rurales según sexo y departamento
Centros poblados y rural disperso por departamento 2019

Departamento	TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
	Número de personas	% respecto al total nacional	Número de personas	% respecto al total departamental	Número de personas	% respecto al total departamental
Total Nacional	11.969.822	100%	6.209.298	51,87%	5.760.524	48,13%
Antioquia	1.416.468	11,83%	734.351	51,84%	682.117	48,16%
Cauca	932.079	7,79%	472.537	50,70%	459.542	49,30%
Nariño	913.977	7,64%	457.536	50,06%	456.441	49,94%
Córdoba	862.852	7,21%	444.790	51,55%	418.062	48,45%
Cundinamarca	835.344	6,98%	435.282	52,11%	400.062	47,89%
Valle del Cauca	666.412	5,57%	337.917	50,71%	328.495	49,29%
Bolívar	543.023	4,54%	284.283	52,35%	258.740	47,65%
Santander	533.278	4,46%	282.602	52,99%	250.676	47,01%
Boyacá	508.046	4,24%	262.356	51,64%	245.690	48,36%
La Guajira	482.348	4,03%	239.096	49,57%	243.252	50,43%
Huila	436.941	3,65%	229.486	52,52%	207.455	47,48%
Tolima	421.769	3,52%	221.500	52,52%	200.269	47,48%
Magdalena	421.203	3,52%	222.446	52,81%	198.757	47,19%
Sucre	347.686	2,90%	182.554	52,51%	165.132	47,49%
Norte de Santander	329.886	2,76%	175.714	53,27%	154.172	46,73%
Cesar	310.269	2,59%	163.386	52,66%	146.883	47,34%
Chocó	296.710	2,48%	151.815	51,17%	144.895	48,83%
Caldas	253.162	2,12%	133.075	52,57%	120.087	47,43%
Meta	248.959	2,08%	137.345	55,17%	111.614	44,83%
Risaralda	202.978	1,70%	105.105	51,78%	97.873	48,22%
Putumayo	175.269	1,46%	91.736	52,34%	83.533	47,66%
Caquetá	143.419	1,20%	78.493	54,73%	64.926	45,27%
Atlántico	135.509	1,13%	70.791	52,24%	64.718	47,76%
Casanare	125.277	1,05%	67.647	54,00%	57.630	46,00%
Arauca	96.253	0,80%	51.311	53,31%	44.942	46,69%
Vichada	83.689	0,70%	44.682	53,39%	39.007	46,61%
Quindío	67.600	0,56%	36.146	53,47%	31.454	46,53%
Amazonas	39.785	0,33%	21.104	53,05%	18.681	46,95%
Guaviare	37.337	0,31%	21.405	57,33%	15.932	42,67%
Vaupés	30.209	0,25%	15.917	52,69%	14.292	47,31%
Guainía	28.139	0,24%	14.940	53,09%	13.199	46,91%
Bogotá, D.C.	26.686	0,22%	13.582	50,90%	13.104	49,10%
Archipiélago de San Andrés	17.260	0,14%	8.368	48,48%	8.892	51,52%

Fuente: DANE.

Pero a pesar de la menor cantidad de mujeres rurales en el país, la tasa de desempleo de estas últimas históricamente ha sido muy superior a la de los hombres. Para el año 2019, mientras la tasa de desempleo total rural era del 6.5% (equivalente a 329.000 desempleados rurales), la tasa de desempleo de las mujeres rurales fue del 11.6% (equivalente a 184.000 desempleadas), mientras la de los hombres fue del 4.2% (equivalente a 145.000 desempleados)

Gráfica 8. Tasa de desempleo, según sexo (porcentaje)
Total centros poblados y rural disperso 2009 - 2019



Fuente: DANE.

De esta forma, otra de las bondades de la presente iniciativa es que coadyubaría a disminuir especialmente la alta tasa de desempleo de la mujer rural.

VI. De los conceptos institucionales.

Previo a la presentación de esta ponencia se solicitaron conceptos institucionales al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a Finagro, sin que a la fecha se hayan recibido.

VII. Declaración de impedimento.

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:

- 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.

VIII. Pliego de modificaciones.

<p>TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 545 DE 2021 CÁMARA “Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios”</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 545 DE 2021 CÁMARA “Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios”</p>	<p>Sustentación de la Modificación</p>
<p>El Congreso de la República de Colombia DECRETA:</p>	<p>Igual.</p>	
<p>ARTÍCULO 1°. OBJETIVO. La presente ley tiene como objetivo incrementar la financiación de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país.</p>	<p>Igual.</p>	
<p>ARTÍCULO 2°. Adiciónese un inciso nuevo al párrafo del artículo 26 de 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” el cual quedara así:</p> <p>“Párrafo. 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>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.”</p>	<p>Igual.</p>	

<p>ARTÍCULO 3°. GRADUALIDAD. El porcentaje mínimo de destinación de recursos de los que trata el párrafo del artículo 26 de 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”, se deberá alcanzar en los siguientes dos años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Igual</p>	
	<p>Artículo nuevo. Informe de inspección, vigilancia y control. De conformidad con el artículo 225 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Superintendencia Financiera de Colombia, remitirá anualmente a las comisiones terceras y quintas del Congreso de la República un informe detallado de la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario por tamaño de productor, subsector económico y demás variables que defina la institución.</p>	<p>Los ponentes de la iniciativa consideran que en materia de la colocación de créditos para el sector agropecuario, se debe conocer en detalle la evolución de estas, de conformidad con el artículo 225 del EOSF, y por lo tanto se exige la elaboración y remisión de un informe por parte de la Superfinanciera al Congreso de la República.</p>
<p>ARTÍCULO 4°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>		

- IX. **Proposición con que termina el informe de ponencia y texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley N° 545 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios”**

PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriores solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley N° 545 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios”.

Cordialmente,



WADITH A. MANZUR IMBETT
Coordinador Ponente.



ERASMO E. ZULETA BECHARA
Ponente



JOSÉ GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA
Ponente.

JUAN PABLO CELIS VERGEL.
Ponente.



**Texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley N° 545 de 2021
Cámara “Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños
y medianos productores agropecuarios”**

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETIVO. La presente ley tiene como objetivo incrementar la financiación de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país.

ARTÍCULO 2°. Adiciónese un inciso nuevo al párrafo del artículo 26 de 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” el cual quedara así:

“Párrafo. 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.

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.”

ARTÍCULO 3°. GRADUALIDAD. El porcentaje mínimo de destinación de recursos de los que trata el párrafo del artículo 26 de 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”, se deberá alcanzar en los siguientes dos años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTICULO 4°. INFORME DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. De conformidad con el artículo 225 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Superintendencia Financiera de Colombia, remitirá anualmente a las comisiones terceras y quintas del Congreso de la República un informe detallado de la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario por tamaño de productor, subsector económico y demás variables que defina la institución.

ARTÍCULO 5°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



WADIIN A. MANZUR IMBETT
Coordinador Ponente.



ERASMO E. ZULETA BECHARA
Ponente



JOSÉ GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA
Ponente.

JUAN PABLO CELIS VERGEL.
Ponente.