

Bogotá. DC, agosto de 2024

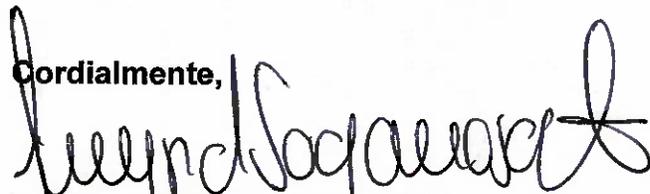
Doctor,  
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
República de Colombia

**Asunto:** Radicación proyecto de Ley

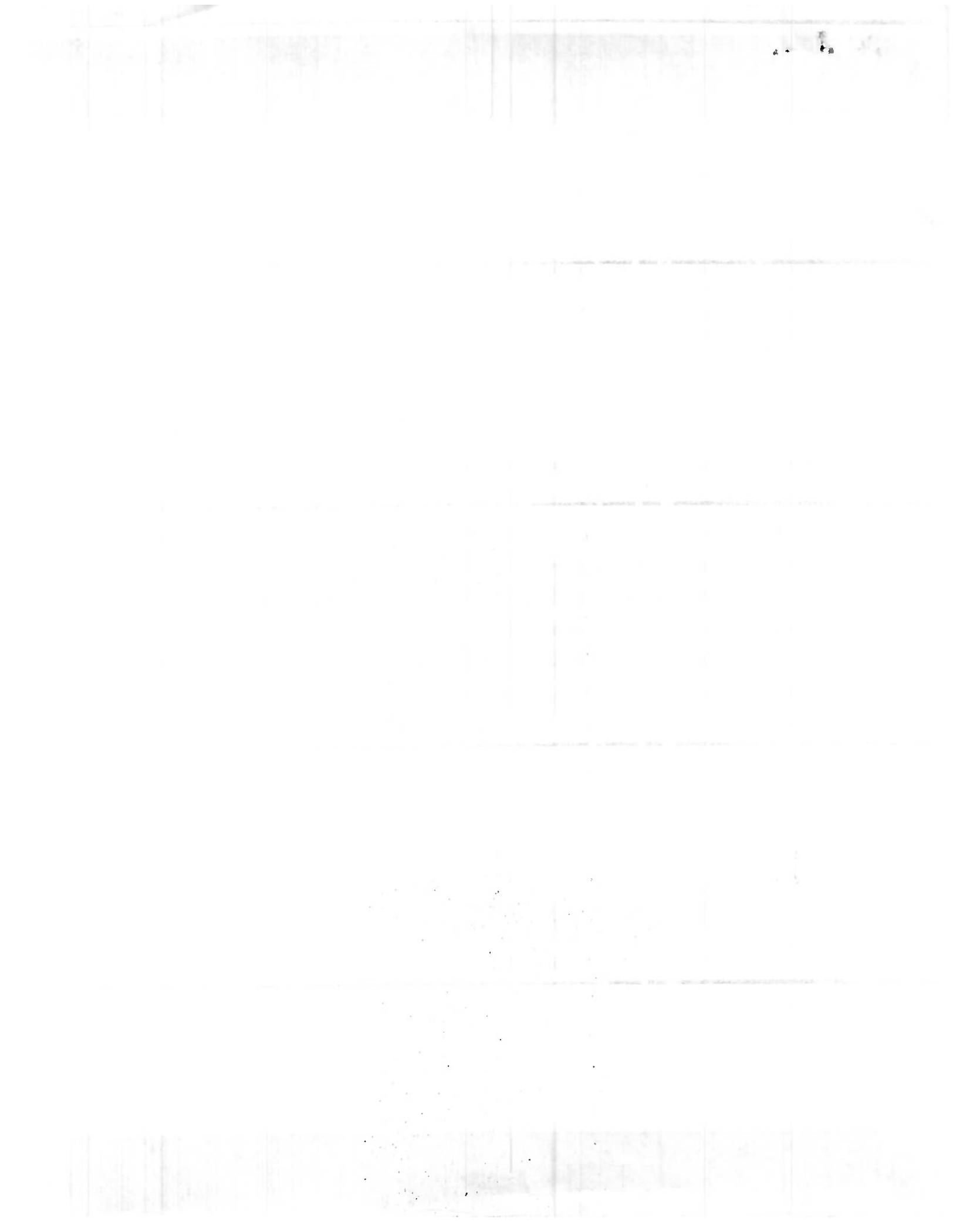
Respetado señor secretario de esta corporación,

Con fundamento en el artículo 150 y 151 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta de 1992, así como del artículo 147 de la Ley 5ta de 1992 en materia de requisitos constitucionales para la presentación de iniciativas legislativas por parte de los congresistas de la República de Colombia, presento ante su honrosa dependencia, el presente **PROYECTO DE LEY POR MEDIO DEL CUAL SE FORTELECE LA ECONOMIA RURAL A TRAVÉS DEL FOMENTO DEL AHORRO Y LA COLOCACIÓN DE CRÉDITO EN EL SECTOR RURAL**

Cordialmente,



**INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO**  
Representante a la cámara  
Autora



**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_\_ POR MEDIO DEL CUAL SE FORTELECE LA  
ECONOMIA RURAL A TRAVÉS DEL FOMENTO DEL AHORRO Y LA  
COLOCACIÓN DE CRÉDITO EN EL SECTOR RURAL**

*El Congreso de la República*

*Decreta*

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto incentivar el ahorro de los productores agrícolas en el sector rural por medio de una mayor concentración de sus recursos en instrumentos financieros que puedan convertirse en garantía de crédito permitiendo el aumento en la colocación y diversificación de la oferta financiera.

**Artículo 2°.** Créese la comisión nacional de ahorro productivo para productores rurales de tipo intersectorial con participación pública y privada, que diseñará estrategias de incentivo al ahorro rural por medio de la promoción de políticas públicas articuladas para el aumento de la colocación de crédito a nivel nacional por parte de las entidades financieras de naturaleza pública, privada y mixta, los esquemas de financiamiento colectivo, el ecosistema de financiamiento Fintech, la banca de las oportunidades y demás modelos que integran el financiamiento flexible y democrático en el país.

La comisión nacional de ahorro productivo para productores rurales estará conformada por:

1. El ministro de Agricultura y Desarrollo rural.
2. El director nacional del Instituto Colombiano Agropecuario ICA
3. El presidente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro)



4. El presidente del Banco Agrario de Colombia
5. El superintendente financiero
6. El presidente de la Agencia de Desarrollo Rural
7. El presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia SAC
8. El representante del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
9. El presidente de Bancóldex
10. El director de la Corporación colombiana de investigación agropecuaria Agrosavia.
11. El presidente de Asobancaria
12. El presidente de Fintech Colombia

**Parágrafo 1.** El gobierno nacional definirá el procedimiento de la convocatoria, articulación y puesta en funcionamiento en un periodo no superior a seis (6) meses de sancionada esta ley.

**Parágrafo 2.** En ningún caso las determinaciones de esta comisión intersectorial serán iguales a las de la comisión nacional de Crédito Agropecuario, se garantiza su autonomía, competencias y productos respecto del objeto principal que propende por la expansión del ahorro en el sector Agropecuario.

**Artículo 3°.** La comisión nacional de ahorro productivo para productores rurales será el máximo órgano de consulta, estudio y análisis de la política de ahorro rural, promoverá la aplicación de modelos de ahorro, innovación y desarrollo para que los productores puedan acceder a diferentes mecanismos que orienten su ciclo de ahorro bajo incentivos especiales que permitan acceso al crédito y a beneficios de capital productivo en concordancia con el objetivo general del artículo 2° de esta ley.

**Artículo 4°.** **Ecosistema de ahorro y emprendimiento.** El gobierno nacional en coordinación de la Comisión Nacional de ahorro productivo de que trata esta ley en su artículo 2°, diseñaran y pondrán en funcionamiento el ecosistema de ahorro y emprendimiento como medida que busca llevar al campo colombiano información,

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions.

2. It is essential to ensure that all entries are supported by appropriate documentation and receipts.

3. Regular audits should be conducted to verify the accuracy of the records and identify any discrepancies.

4. The second part of the document outlines the procedures for handling any errors or discrepancies that may arise.

5. It is important to investigate the cause of any errors and take appropriate corrective action to prevent them from recurring.

6. The third part of the document provides a detailed overview of the accounting system used by the organization.

7. This includes a description of the various accounts and how they are used to record and track financial activity.

8. The fourth part of the document discusses the role of the accounting department in providing financial information to management.

9. This information is used to make informed decisions about the organization's financial health and future prospects.

10. Finally, the document concludes with a summary of the key points and a call to action for all employees to ensure the accuracy and integrity of the organization's financial records.

educación financiera, gestión del riesgo, gestión financiera, apoyo técnico, entre otras acciones que permitan al productor vincularse a programas de asistencia técnica en ahorro y crédito para los proyectos productivos que emprenda. Será de obligatorio cumplimiento llevar a los municipios la educación financiera y asistencia técnica en ahorro y crédito.

**Parágrafo 1.** El gobierno nacional a través de esta comisión pondrá en funcionamiento este ecosistema en un periodo no superior a un (1) años después de sancionada la Ley.

**Parágrafo 2.** Las secretarías de agricultura o quien haga sus veces del nivel departamental prestarán todo el apoyo administrativo y logístico para la facilitación del funcionamiento de estos ecosistemas.

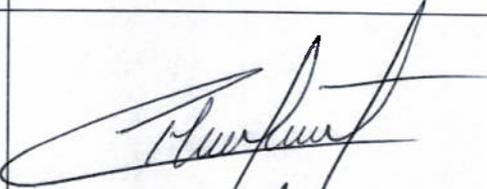
**Artículo 5°. Gestión del riesgo y seguro catastrófico.** El gobierno nacional en el marco del incentivo al ahorro para el productor rural pondrá en marcha un mecanismo de gestión del riesgo en pequeños agricultores rurales para la adquisición del seguro catastrófico que protegerá zonas geográficas en las categorías de microfundio, minifundio y pequeña unidad productiva, para lo cual se deberá profundizar en la aplicación y desarrollo de este tipo de seguro para eventos catastróficos asociados al cambio climático.

**Parágrafo.** Para su cumplimiento el gobierno nacional tendrá cinco (5) años para el diseño, aplicación y puesta en marcha de este tipo de seguro a partir de la sanción de esta ley.

**Artículo 6. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.

Cordialmente,



 <p><b>INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO</b> Representante a la cámara Autora</p>	<p>F. A. M. Fernando D. Aro Mendosa</p>
<p>Iron - S S S S S wills</p>	 <p>Andres Abantes</p>
<p>Jelina Roberto Salazar</p> 	

## **1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.**

Tiene por objeto impulsar la economía rural a través de la expansión del crédito, a través del ahorro de los hogares campesinos y el respaldo del gobierno nacional y la banca, diversificando las fuentes de financiamiento para que en adelante el campo pueda optar por diferentes modelos operativos en el país a bajo coste, flexibilización de requisitos, rapidez y garantías.

## **2. JUSTIFICACIÓN**

### **2.1. La necesidad del crédito y el emprendimiento productivo**

El acceso al crédito en el campo ha sido uno de los principales pilares de discusión en el conjunto de políticas públicas para el desarrollo rural, no solo se ha dado desde la academia y las instituciones sino además desde la propia visión del productor que se enfrenta a múltiples factores de riesgo que impiden su acceso. Incluso el subsidio a la compra de maquinarias ha sido un mecanismo inexistente en el país, por cuanto la mecanización del campo también ha sido otra propuesta que se ha dejado a la discusión sobre el coste, el importe de la depreciación y los términos contables. Más allá de una organización estructural del crédito en el país no ha habido procesos constantes que permitan la viabilidad en la distribución de crédito para los campesinos colombianos.

Desde otra de las ópticas se ve la urgente necesidad de dotar de recursos productivos al campo colombiano, en principio como ha venido haciéndolo el gobierno nacional nos encontramos con la dotación de tierra y la organización del territorio, solucionando la brecha de la propiedad que ha afectado el sector rural desde siempre. Lo cierto es, que crédito y progreso no se han podido consolidar para el crecimiento del campo, a menos que existan garantías suficientes para contrarrestar el riesgo que implica la cosecha o de otro lado, la dotación de capital del hogar rural para apalancar un crédito en condiciones onerosas para su ingreso.



Otro elemento válido es la oferta institucional que ofrece tanto el gobierno nacional como el local para desarrollar proyectos productivos con base en acceso a financiamiento incluso condonable, sin embargo las convocatorias que se llevan a cabo son insuficientes y en algunos casos han tendido a perder su objeto debido a la alta concentración burocrática que hace parte del proceso, en este sentido las inversiones para el desarrollo agrícola se ven menguadas por el bajo impacto que han tenido y una distribución desigual entre beneficiarios.

Los gobiernos locales por su parte tienen poca maniobrabilidad de estos mecanismos debido a que sus presupuestos son cortos y sus herramientas limitadas, apenas cumpliendo con la función de bienestar en los grados en que el municipio puede hacerlo, a nivel departamental, las condiciones parecen ser similares a las de grado municipal debido a que la concentración de recursos desde este nivel también es débil frente al panorama del desarrollo agrícola.

Diferentes vertientes han avanzado en la postura de un campo enfocado en la agroindustria, con acceso a compras directas entre oferente y empresa y sin intermediación costosa que afecta negativamente la cadena de valor de la producción campesina, a su vez se han intentado ingentes programas de ayuda al campo respecto de las compras, incluso fortaleciendo las compras institucionales a nivel directo, lo cual ha resultado en un buen modelo de participación y ayuda pero que aún no se consolida en una estructura fuerte.

La producción rural hoy se ve como la única alternativa a la seguridad alimentaria, capaz de generar sostenibilidad a largo plazo, oferta a precios competitivos, ingreso para los hogares y la conformación de una cadena de valor sólida para avanzar en el sostenimiento de la sociedad. Sin embargo, un factor que ha truncado el esfuerzo de la política de seguridad alimentaria es precisamente el acceso al crédito y con el a la maquinaria necesaria, lo que implicado una mayor exposición al riesgo y por ende a la baja productividad de la actividad agrícola, no obstante, esta en época de ciclos negativos para la economía ha demostrado ser ampliamente resiliente.

Otro de los puntos neurálgicos es la exposición del campo colombiano a la violencia que circunda el territorio, sobre todo en aquellos que por su localización geográfica son altamente concentrados por grupos ilegales que derivan rentas en torno al cultivo de la coca, las actividades de narcotráfico y los grupos irregulares que ejercen presión, en este sentido, según (De Roux & Martínez , 2021) Para comenzar, la presencia de grupos armados podría directamente reducir el retorno de las inversiones por medio de extorsión o expropiación, también puede incrementar el costo de la inversión. Esto puede ocurrir, por ejemplo, si el conflicto evita que el Banco Agrario inaugure sucursales en municipios con presencia de grupos armados.

Siguiendo con el análisis de lo que puede ser contraproducente en el acceso al crédito en el campo, nos encontramos con que la variación de los proyectos productivos rurales sobre todo en alimentos tiene una holgura significativa refiriéndonos a los tiempos de siembra, cosecha y venta, no obstante, la formación de precios también juega un papel fundamental, debido a los tiempos de cosecha y al comportamiento de la oferta. De todas maneras, manteniendo todo lo demás constante, financiarse en el campo es un riesgo que conlleva un alto coste y que depende de las condiciones socioeconómicas, de seguridad y localización del territorio, esto se ha comentado en diversos estudios que tratan sobre las restricciones al financiamiento y que hoy se mantienen en un contexto de complejidad sistémica que soportan los actores de la cadena de valor; entendiendo a estos desde el productor hasta el comprador final.

De acuerdo con lo anterior, es evidente que las dinámicas estructurales que afectan el crédito y por lo tanto el emprendimiento rural siguen siendo persistentes en cuanto a la velocidad de irrigación de recursos hacia el sector rural que no necesariamente provengan de los activos de los productores o de ayudas directas diferentes al sector financiero. Es claro que la exposición al riesgo del sector rural es una de las principales razones para que la banca comercial no entre masivamente a este tipo de mercados, por el contrario, el Banco Agrario, entidad estatal creada para estos fines es la única forma de acceder a un producto financiero, amparado o respaldado

por el gobierno nacional y en cuyo caso al menos el 70% de su capital debe ser colocado en créditos para el sector agropecuario, junto con la creación de finagro, banco de segundo piso que permite la distribución de créditos al sector. Además de su intervención a través del BAC, el gobierno nacional interviene en el mercado de crédito rural de Colombia de otras dos maneras. Primero, proporciona garantías a los pequeños productores a través del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG). Los productores que no cuentan con suficiente colateral pueden pedir acceso al FAG cuando aplican por un préstamo, y los funcionarios del banco determinan su elegibilidad como parte del proceso de revisión. Segundo, proporciona fondos subsidiados para la agricultura a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario Finagro (De Roux & Martínez , 2021).

## **2.2 determinantes del acceso al crédito**

Uno de los determinantes de acceso al crédito en Colombia está dado por la participación del sector agrícola en el agregado nacional, que desde los años 60 ha perdió terreno gradualmente pasando de un 57% a un 8,4% en 2024. Esto a su vez viene acompañado de una recomposición de las dinámicas productivas a nivel nacional, definidas como el conjunto de actividades que ocupan cierta cantidad de mano de obra y capital por un determinado tiempo para llevar a cabo la producción de un bien con una alta o mediana tasa de retorno para la inversión.

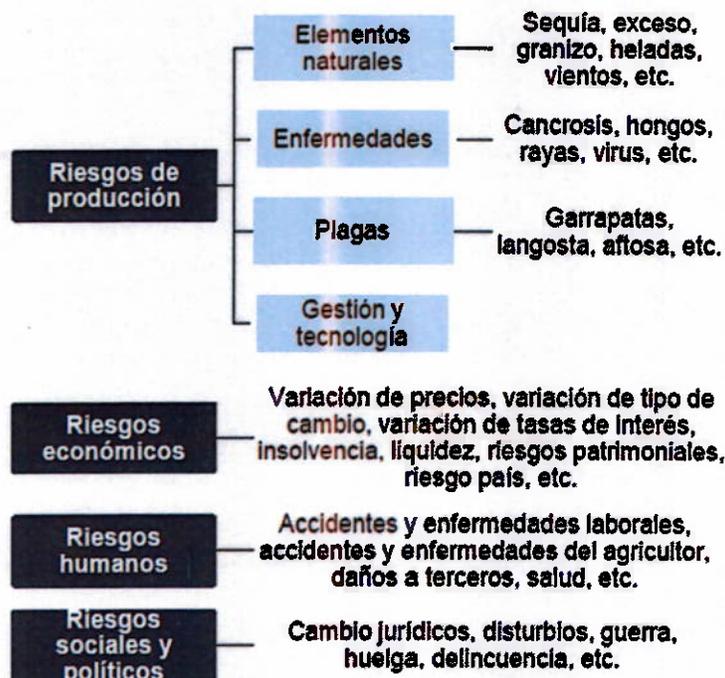
Sin embargo a medida que cambian las formas de producir y los gustos del consumidor, también se ha visto una mayor participación de otros bienes y servicios diferentes a los de agro que movilizan mayor capital y demandan mayores recursos, no quiere decir por tanto, que la actividad agrícola no demande factores, por el contrario, es una actividad que a nivel nacional dejó de evolucionar por un rompimiento entre las relaciones de institucionalidad, productores y el mercado en su conjunto, de acuerdo con (Asobancaria , 2017) en línea con la pérdida de participación del sector agrícola dentro del PIB, la cartera agropecuaria se ha mantenido notablemente rezagada con respecto a la cartera total del país y su avance en el tiempo ha sido mucho menos dinámico, la profundización de la cartera



agropecuaria solo aumento en 4 puntos porcentuales respecto a 14 pp a nivel nacional.

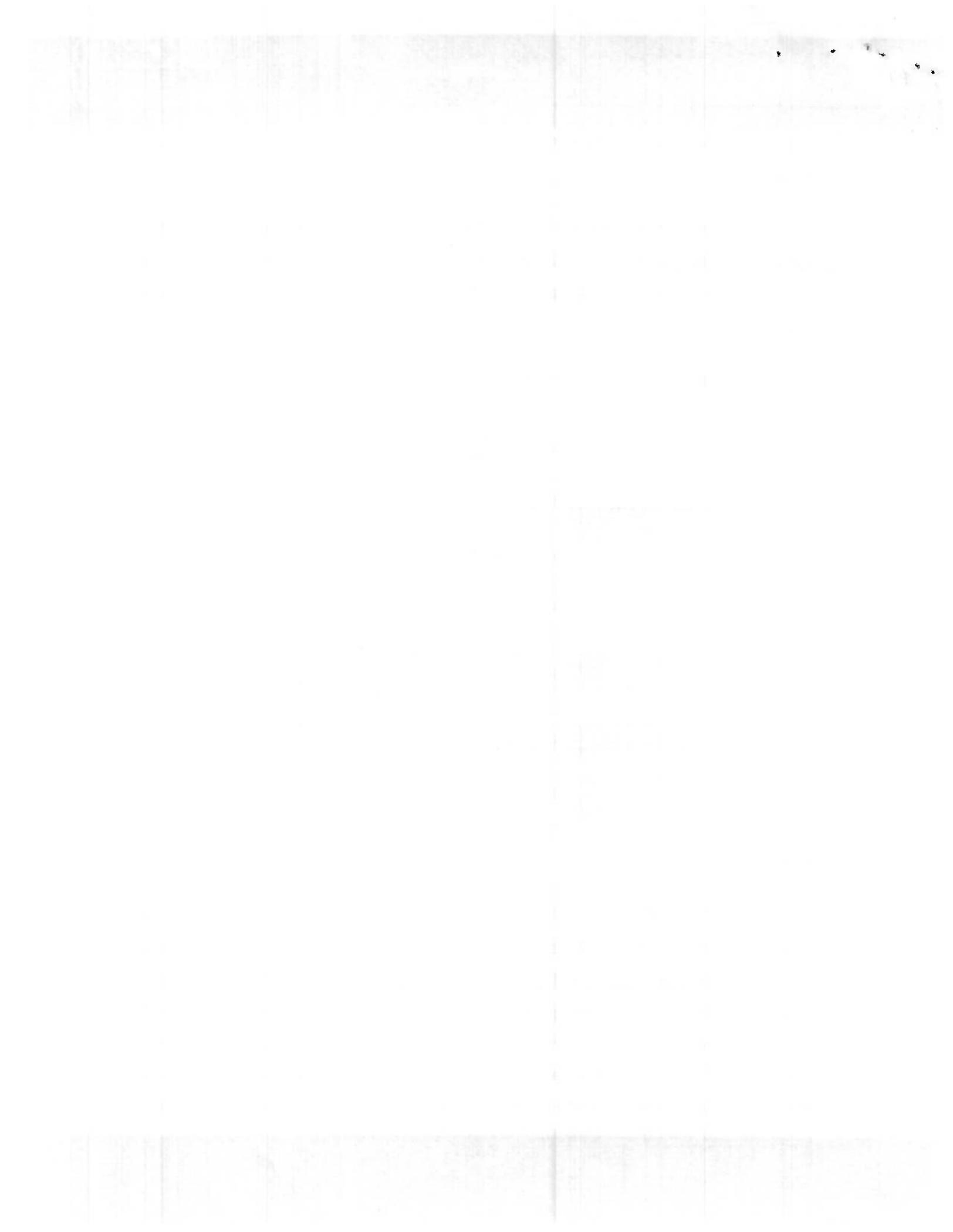
Otro de los determinantes es la clasificación del riesgo en los que están: económicos, de producción, humanos sociales y políticos, siguiendo con la clasificación que hace Asobancaria en el grafico 1, se observa la tipología de riesgos.

**Gráfico 1. Tipología de riesgos agropecuarios**



Fuente: Asobancaria (IICA)

De acuerdo con el gráfico anterior los riesgos exponen diferentes niveles de impacto que pueden generar distorsiones en la producción agropecuaria, con lo cual no basta únicamente con aquel nivel de riesgo de tipo económico que podría ser el de mayor incidencia, sino con otros que exógenamente afectan tanto las decisiones del productos como del sistema financiero al momento de elegir una opción de financiamiento e inversión favorable, no se trata del tamaño del crédito, se trata también del ambiente económico y social que rodea las relaciones de intercambio.



Otro de los determinantes, diferente a los costos de transacción y del riesgo que se ha venido desarrollando en recientes estudios es la dotación de recurso humano y de maquinaria, en algunos estudios encontró que la tenencia de maquinaria agropecuaria, el uso de asistencia técnica y un número mayor de personas que colabora con la toma de decisiones de producción incrementan la probabilidad de acceder a crédito agropecuario en el país. El nivel educativo y la edad también afectan la probabilidad de acceder a crédito (Coy Castellanos, 2017)

Como bien lo dice la autora en el párrafo anterior, el nivel educativo suele ser un factor determinante para otorgar un crédito, no solo desde el punto de vista de su formación en educación superior, sino del conocimiento que puede tener respecto de lo que es un producto financiero, en otras palabras, de la educación financiera y la gestión del riesgo, esto por cuanto una persona educada o que conoce ciertas características de los productos financieros sabrá tomar mejores decisiones al momento de solicitar el crédito, lo cual en últimas se convierte en una garantía para el banco.

La localización geográfica o lo que comúnmente se conoce como el territorio es determinante por cuanto el acceso a la oferta financiera a medida que se aleja de los centros financieros se vuelve menos flexible y con ello la capacidad de la oferta también se ve mermada, es así como las condiciones de un microcrédito no son las mismas en un municipio cundinamarqués que en otro que se encuentra en Barranco Minas en el departamento del Guana. En este sentido se presentan varios factores determinantes a la vez como el riesgo, la población, el conflicto entre otros, lo que dificulta más el acceso al crédito.

Finalmente, la información sobre el proyecto productivo o la siembra o el objeto del crédito tiene por sí distorsiones en cuanto a las garantías iniciales lo cual aumenta el riesgo, para ello se han implementado líneas de crédito que se especializan en rangos o categorías a través de las cuales hacer más fácil la colocación, no obstante en la realidad no suele aplicarse un modelo específico de interacción directa entre el cliente y la institución financiera, lo que al final termina por aumentar los costos

de transacción. El análisis de estos riesgos es importante, pues su materialización tiene efectos desfavorables no solo en términos de la cantidad y calidad de producción agrícola o el precio de los bienes y servicios, sino que incide sobre los ingresos del productor y la rentabilidad del negocio, lo que a su vez tiene efectos nocivos sobre la capacidad de endeudamiento de las personas (Asobancaria , 2017).

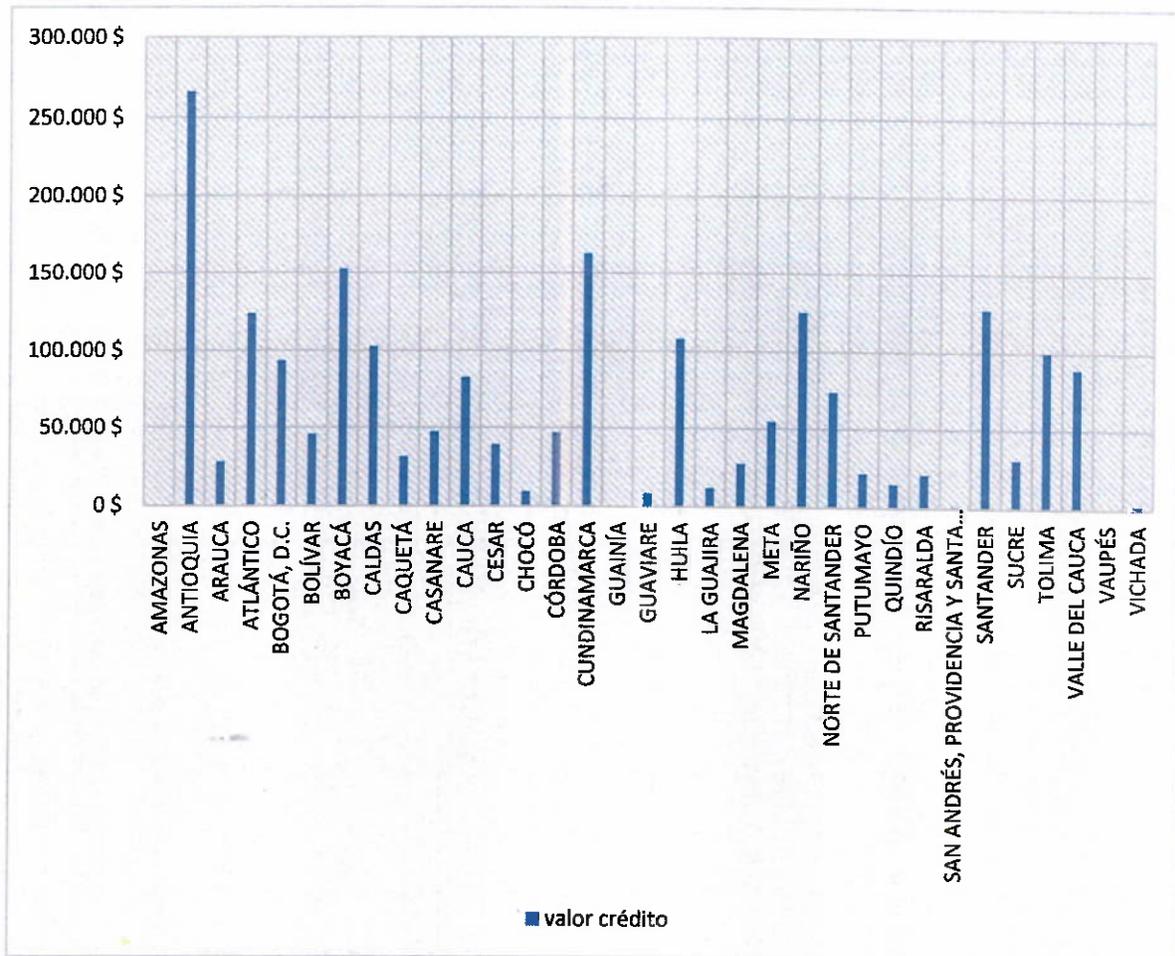
### **2.3. Comportamiento del Crédito agropecuario**

El crédito se comporta conforme al nivel de desarrollo de la actividad agrícola, el grado de concentración de mercado, la disponibilidad de mano de obra, la cercanía con mercados que reúnen a grandes compradores y por supuesto la infraestructura para sacar el producto. Sin embargo, la convergencia de los Departamentos hacia niveles sostenidos de producción no se comporta igual, así, hay regiones donde la agricultura es una fuente importante de ingresos, pero no es el primer sector de la economía, otras donde habiendo una dotación desigual de tierra, la actividad agrícola es próspera y casos en los cuales, aquellos dotados con grandes extensiones de tierra, no alcanzan niveles competitivos de producción.

De esta forma y conforme al gráfico 1, los departamentos tienen una concentración del crédito diferente que además coincide con el grado de desarrollo de sus economías, así, tenemos a Antioquia con una colocación efectiva en créditos agropecuarios por \$266 mil millones, seguido de Cundinamarca con \$162 mil millones y Boyacá con \$152 mil millones, son los 3 departamentos donde más crédito se coloca en el sector.



**Gráfico 1. Colocaciones Finagro por Departamento enero 2023- enero2024**  
**MM.**

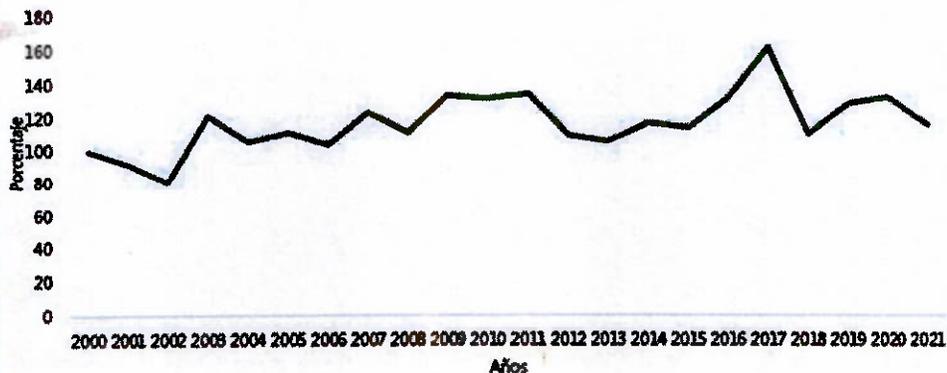


Fuente: Gráfico con base en Datos Finagro.

Frente a la meta establecida de colocación d créditos, según el indicador de porcentaje de créditos desembolsados a productores del sector agropecuario, se tiene que todo valor por encima del 100% significa cumplimiento en la meta de desembolso, sin embargo al mirar la tendencia para las 2 décadas del siglo XXI, efectivamente la meta se ha venido cumpliendo, salvo en 2002 y una menor intensidad en 2013, se encuentra que a pesar de las limitaciones de acceso al crédito, para el plan indicativo de crédito (PIC) la colocación ha cumplido con la meta, lo que se debe aclarar es que la calidad de cumplimiento varía unos pocos puntos porcentuales por encima de meta lo que explica un lento ajuste hacia

mejores resultados, esto se contrasta con el comportamiento tendencial del crédito de acuerdo con el grafico 2.

**Porcentaje de créditos desembolsados a productores del sector agropecuario frente al Plan Indicativo de Crédito - PIC Total nacional 2000 - 2021**



Fuente: Boletín estadístico sectorial agropecuario 2022 Dane.

La pregunta que se hace en este proyecto de ley es si: ***el acceso al crédito para el sector agropecuario proviene de una oferta limitada o si los requisitos de acceso hacen que no se vacíe la oferta crediticia y por el contrario se busquen otros medios de financiamiento dentro de los cuales encontramos los informales.***

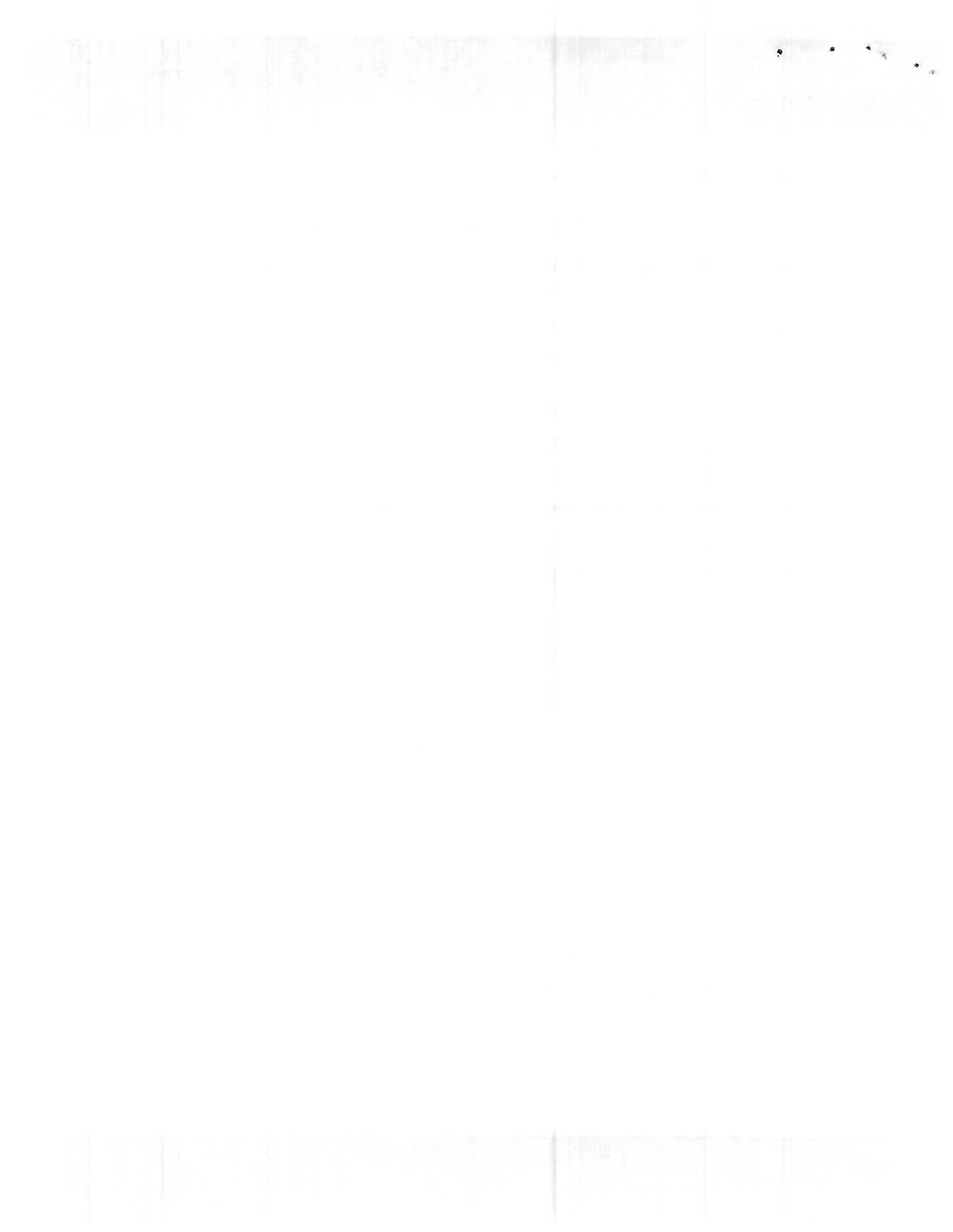
Esta pregunta surge de la necesidad de retomar otras iniciativas que se han tenido en cuenta respecto del acceso al crédito, en la cuales se han visto elementos generales homogéneos que responden a la crisis de un lado por la necesidad de mayores recursos y por otro, de la sostenibilidad de las finanzas de los productores, en particular los pequeños y medianos, cuya exposición al riesgo es mayor. Sin embargo, debe verse que el acceso al financiamiento se ha tratado no solo a través de iniciativas de ley sino también por iniciativa del ejecutivo a partir de decretos transitorios, programas de incentivo a la capitalización y transferencias al sector por medio del Banco Agrario para su dispersión, además de otros mecanismos que han sido eficientes como las líneas especiales de crédito (LEC) que subsidian el tipo de



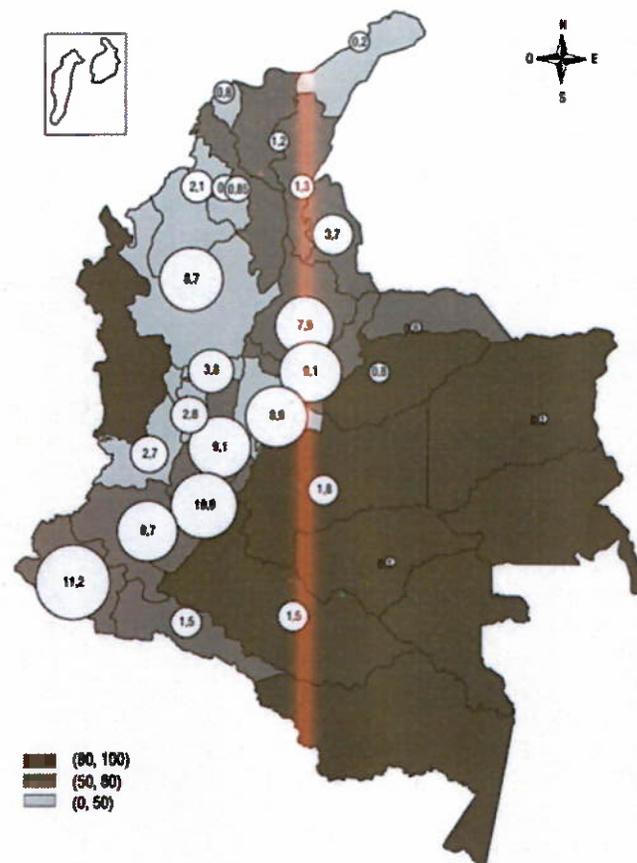
interés. A su vez, el crédito para el sector agropecuario se da a través de dos formas: Condiciones finagro y bancos privados (con otras condiciones).

De acuerdo con (Echavarría Soto, Villamizar Villegas, & McAllister Harker, 2018) Más de tres cuartos de los municipios rurales y 75% de la población rural tienen hoy al menos una institución financiera en su circunscripción. En 2013 el Banco Agrario disponía de 659 oficinas en el sector rural y 83 en el sector urbano, mientras que los demás bancos tenían 666 oficinas en el sector rural y 3.990 en el sector urbano.

El gráfico 3 muestra la distribución de los créditos de acuerdo con el porcentaje destinado a los pequeños productores, el centro del país se lleva la mayor participación junto con Nariño que logra un 11.2%. Cauca y Antioquia participan con la misma proporción 8,7%. En cuanto al número de desembolsos, el café representa el 30%, el ganado 24,6%, la leche 8,3%, otras frutas 4,9% y la porcicultura 4,7% (Echavarría Soto, Villamizar Villegas, & McAllister Harker, 2018)



**Gráfico 3. Distribución Departamental de los créditos al pequeño productor.**



Nota: las convenciones del mapa indican que entre más oscuro es el gris, mayor es el grado de ruralidad del municipio. Los círculos corresponden al porcentaje de créditos destinados al pequeño productor.  
Fuente: Banco Agrario; elaborado por Estrada, et al., (2017).

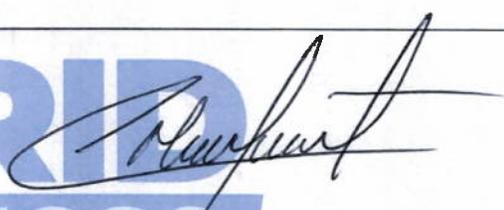
La distribución de los créditos para el agro, especialmente los créditos de línea finagro se considera con una alta concentración en los departamentos que hacen parte de la región andina, mientras que los departamentos ubicados en la región de Atlántico y Orinoquia tienen menor participación respecto de los pequeños productores. La línea de crédito pequeño productor es una de las más importantes siempre que representa en una alta proporción a la población que habita extensiones no superiores a 1 hectárea y que ejercen prácticas de economía de subsistencia en su dominio.

De otro lado, el comportamiento del crédito a nivel departamental varía por cuanto las condiciones de economía que lo caracterizan han venido cambiando con



respecto a la tasa de participación por sectores económicos, esto ha llevado a desarrollar otras alternativas de producción que han provocado la migración de la mano de obra rural a áreas diferentes con diferente uso de mano de obra e intensidad de labor.

**Cordialmente,**

 <p><b>INGRID MARLEN SOGAMOSO</b> <b>ALFONSO</b> Representante a la cámara Autora</p>	<p>F. A. M. Renato D. N. M. M. M.</p>
<p>Iron &amp; S. S. O. S. wills</p>	
<p>Julio Roberto Salazar P.</p> <p>Y</p>	



--	--

**INGRID**  
**SOGAMOSO**  
**REPRESENTANTE**

Faint, illegible text and a signature are visible within a rectangular box, likely representing a signature or stamp area.



**CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 27 de agosto del año 2024

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley 243 Acto Legislativo \_\_\_\_\_

No. \_\_\_\_\_ Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Ingrid

Sagarnazo

**SECRETARÍO GENERAL**