



Bogotá, DC., Agosto 22 de 2018

Doctor,
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Congreso de la República de Colombia.

Referencia: Radicación Proyecto de Ley.

Respetado Doctor,

Presento ante la Secretaria General del honorable Senado de la República, cuya dirección reposa en sus manos, para ser radicado, el presente Proyecto de Ley **“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRICOLA DENOMINADO (FEFA) PARA EL INCENTIVO DE PROYECTOS PRODUCTIVOS ASOCIADOS QUE CONTRIBUYAN A LA REDUCCION DE LA POBREZA RURAL Y FORTALEZCAN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN COLOMBIA”**

de mi Autoría, el cual Radico junto con exposición de Motivos copias correspondientes y medio magnético.

Cordialmente,

CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES
Senador de la República de Colombia
Comisión tercera Constitucional Permanente
AUTOR.



PROYECTO DE LEY N° _____ DE 2018 “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRÍCOLA DENOMINADO (FEFA) PARA EL INCENTIVO DE PROYECTOS PRODUCTIVOS ASOCIADOS QUE CONTRIBUYAN A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL Y FORMATEZCAN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN COLOMBIA”

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN.

El sector agrícola en Colombia, es de lejos el más importante en materia de políticas de seguridad alimentaria, prospectiva para el desarrollo y eje central en el crecimiento económico territorial y nacional, la cifra que acompaña su aporte al PIB no deja de ser menos importante, cuando su aporte significó el 5.6% de participación en el agregado nacional y en 2018, las expectativas se enmarcan en una tasa cercana al 4.8%.

No obstante, durante las décadas de los 50 y 60, el sector agrícola, llegó a representar tasas de participación el Producto Interno Bruto de hasta el 35% para la contabilidad de entonces. De manera, que el sector agrícola, ha venido presentando ajustes durante los últimos 50 años que lo han reducido a un eje de desarrollo transversal con tasas inferiores al 10%, aun así, las investigaciones han permitido establecer la importancia relativa que tiene en el aporte a la economía nacional. De ahí que en principio las reformas rurales se enfocaran en la metodología de clúster aun en presencia de distorsiones del mercado, formación de precios desigual y externalidades negativas que convergieron en el círculo vicioso de políticas fugaces de desarrollo agrícola.

Es evidente la necesidad de recuperar el campo colombiano desde el lado de la oferta, yendo más profundo en la función de producción que comporta el sector, para ello es pertinente avanzar en la estructura de inversión que mantiene las economías de escala agrícolas, las mismas que han ido empeorando dada la ausencia de participación colectiva sobre todo en pequeños agricultores. No cabe duda que la fórmula magistral de recuperación del sector proviene del fortalecimiento de la oferta en condiciones de rentabilidad positiva, dando paso a la formulación de nuevas dinámicas de producción, esta vez desatomizadas por la práctica de financiamiento restrictivo que cobija a un pequeño grupo en el inicio de los ciclos productivos.



De manera que para entender la realidad económica del campo, no es necesario complejizar su estructura productiva, sino por el contrario, flexibilizar el acceso a las condiciones de financiamiento con que cuentan los productores, incluso en presencia de un fuerte clima internacional, la competencia del sector puede alcanzar metas de desarrollo endógeno que le permitan su consolidación.

Contrario a la política de asistencialismo del Estado, la financiación del sector agrícola proviene de la oportunidad de generar ingresos más allá de economías de subsistencia con escasez de mano de obra y capital físico de manera que lo rural pase a ser componente unívoco del desarrollo productivo de la nación. Los resultados de tal inversión son más robustos que aquellos simulados por ayuda transitoria como se ha venido haciendo para el contexto colombiano.

Esta aproximación al entorno sobre el que se desarrolla el presente Proyecto de Ley parte de la necesidad por “encuadrar” el modelo productivo rural en Colombia a partir de la financiación de proyectos colectivos, cuya dinámica de asociación distribuye el riesgo de la inversión y perfecciona los resultados hacia el mediano plazo en el crecimiento del sector como a bien lo explica la presente exposición de motivos.

2. Contexto General del sector agrícola

El sector agrícola colombiano es una amalgama de propuestas inconclusas que han llegado a generar un problema relativo de consenso entre campesinos asalariados, productores dueños del capital y Estado. La evidencia que deja la teoría económica radica en la incapacidad que ha tenido este sector para generar desarrollo desde adentro, promover la transferencia de capital y la circulación de factores entre las etapas del ciclo productivo.

Uno de los mayores inconvenientes del sector agrícola radica en el trato que se le da a la economía rural como un agregado que aparentemente cumple las

Condiciones de generación de ingresos a partir de la explotación primaria del recurso más valioso en el proceso, es decir, que la tierra representa el vínculo económico, punto de partida de la formalización de la actividad productiva pero no es ni mucho el único eslabón sobre el que se llega a la terminación del ciclo en condiciones de equilibrio.

La tierra, distribución y usos así como de los derechos de propiedad sobre la misma, han generado el principal conflicto de intereses entre su provisión como factor de producción y las garantías asociadas a la forma de explotación.



En la teoría económica clásica, se consideraban la tierra, el capital y el trabajo como los tres factores de producción a partir de los cuales existía un modelo económico basado en las relaciones de intercambio justas y en condiciones de pago a los factores a partir del valor generado sobre la mercancía: el valor en cambio y el valor en uso de los bienes producidos, era merecedor del juicio sobre las condiciones en que fue producido determinado bien o mercancía.

En este orden de ideas, si los factores de producción no reaccionan a las diferentes etapas del ciclo económico, es contraproducente llamarlo producción, cuando lo que se presenta es un flujo de la producción con amplios fallos de mercado: uno de ellos, la falta de dotación de recursos en presencia de una demanda creciente, en este caso esta demanda viene siendo representada por el aumento de la población en un periodo determinado.

Si un productor carece del principal factor de producción “Tierra”, bajo ningún efecto económico puede generar ingresos, por lo tanto la función de producción no existe en este caso y la racionalidad indica que este productor debe trasladar sus expectativas de formación de riqueza hacia la actividad como asalariado, convirtiéndose su desempeño productivo principal en el jornal diario, producto del pago a factores que realiza quien si tiene derechos de propiedad sobre el principal factor: Tierra.

La dinámica de la tierra puede interpretarse a partir de la siguiente afirmación: *“El Estado nunca ha considerado al sector rural como un sector estratégico para el desarrollo, así como tampoco ha existido una política de equidad y de distribución de recursos. Lo que se ha hecho es, básicamente, dejar que el mercado opere, y el mercado conduce a los procesos de acumulación y concentración propios de todo régimen capitalista”* [Machado A. 2013].

Por régimen capitalista en este sentido asociamos exclusivamente a las fuerzas del mercado que se rigen por la relación entre oferta y demanda y que han terminado por estructurar un modelo que funciona pero que además debe ir acompañado de una estrategia Estatal que provea los espacios para la articulación de beneficios por parte de los productores.

Simplificando aún más el análisis: la política rural no ha tenido el impacto esperado. Y aunque parezca meritorio retomar los esfuerzos que se han hecho, la focalización de los mismos ha apuntado a varios puntos cuyas restricciones contraen la eficiencia productiva dentro del modelo.

Ahora bien, el problema de los derechos de propiedad sobre la tierra, dependen de la distribución del recurso productivo a lo largo de la historia, que se ha ido desplazando por cambios de coyuntura social, asociados al conflicto armado, el desplazamiento y los intereses desarticulados entre las fuentes de financiamiento y los efectos directos en la población sobre las que recaen.



El tema en cuestión puede llegar a ser farragoso si se entiende el problema del sector agrícola como una estructura de intereses particulares y no como una falla estructural del modelo productivo vigente, con las actualizaciones que sobre el mismo merecen y que corresponden a las exigencias del siglo XXI en una economía abierta. Un sector económico tan importante como el agrícola requiere de la formación avanzada de todos sus factores para lograr competir en un entorno de liberalización de la economía. Por ende el problema viene siendo estructural desde siempre.

Cuando sobre los derechos de propiedad coexisten los límites del interés particular, la relación entre la dotación de recursos y la capacidad productiva se rompe antes que se calculen los beneficios. Lo cual nos lleva a argumentar que la pobreza agraria se explica en el sentido que la dotación de recursos no es suficiente para evaluar una posible formación de ingresos.

Desde la academia se han brindado recomendaciones que apuntan al orden estructural de las relaciones de intercambio y formación de riqueza para el sector agrícola; la conclusión puede ser la siguiente:

“el sector agrícola colombiano a pesar de ser un eje dinamizador de la economía, aun no cumple con los requisitos de formalización del trabajo, transferencia de capital y desarrollo de economías de escala que le permitan avanzar en un proceso consolidado y sostenible de reducción de la pobreza y especialización de la producción”.

De otro lado, el capital humano es insuficiente para el logro de actividades extractivas sostenibles y de amplio margen de rentabilidad sobre los costos de producir alimentos o productos derivados del sector que involucren un proceso articulado de intervención entre los eslabones de la cadena productiva.

Es así como el sector agrícola ha sido una amalgama de propuestas bien encaminadas pero con alta diferenciación en el cumplimiento de los planteamientos previamente construidos, no obstante de la alta volatilidad que representa el sector y de la dependencia del mismo por la subsidiaridad, componente que grosso modo presenta una alta demanda sobre todo en pequeños agricultores, que ha ido desmejorando el panorama de largo plazo en lo concerniente al desarrollo.

Finalmente, las luces que dan las estadísticas respecto al comportamiento de la producción y la senda del crecimiento del sector de acuerdo a los productos más representativos cumplen el requisito de observaciones sobre el sector a nivel agregado pero no logran abordar el componente de participación por rango de productores. ;

2.1 De la Importancia de los Pequeños Productores.

La dotación de factores productivos es el punto de partida para la consolidación de un proceso de producción con efectos positivos para quienes participan dentro del



mismo, en este sentido, los pequeños productores son quienes participan con menor fuerza dentro de las etapas de los ciclos de producción naturales del proceso.

Siguiendo las palabras de Garay:

“La política agropecuaria debe contemplar, de manera muy especial, consideraciones de equidad, y hacerlas compatibles con las de competitividad. Por esta razón, una de las variables para definir la importancia que tienen los cultivos en Colombia para efectos de política sectorial debe ser la participación de los pequeños productores.

Obviamente, se trata de los pequeños productores que tienen posibilidades de éxito económico y competitivo, si cuentan con estrategias adecuadas de desarrollo y apoyo gubernamental”. [Garay J. 2004]

De acuerdo a lo anterior efectivamente, son los pequeños productores quienes mayormente deben percibir el apoyo gubernamental en procura de su desarrollo siempre que sean casos demostrables de éxito y sobre los cuales persista la sensación de confianza en torno al cumplimiento de las garantías exigidas por el Estado al momento de transferir su apoyo.

“si la confianza en la economía de un país depende de la calificación del riesgo otorgada, entonces la confianza sobre los pequeños productores agrícolas depende de su grado de compromiso en el cumplimiento de lo acordado”

El criterio de confianza, construye alternativas de cambio sobre el modelo de explotación agrícola, ajustándolo al contexto real de los componentes de oferta y demanda, así como de estructuras más complejas como la formación de precios, la consolidación de la inversión, reconversión del campo, usos de la tierra, diversificación del capital humano y físico y transferencias exógenas de impacto positivo como el uso de la tecnología.

En principio, el discurso apunta favorablemente y de forma abstracta al logro de objetivos bien constituidos, sin embargo, los ajustes no llegan en el corto plazo y solo la continuidad de una política agrícola siguiendo los componentes de una reforma agraria puede producir dinámicas de mediano y largo plazo.

Para el pequeño productor, en un contexto de cambios, está claro que el principal problema que afronta proviene de: un acceso limitado a tierras productivas con vocación agrícola sobre las cuales existe el derecho a la propiedad y segundo, restricciones a la formación de ingresos que se consideran como el empobrecimiento del campesinado a lo largo del tiempo y la formación de círculos viciosos de pobreza que van en detrimento del incentivo a la producción. Resulta coherente para un pequeño productor asociar cultivos agrícolas diversificados con altos costos de la materia prima, salarios por debajo del nivel de productividad eficiente, precios muy bajos y sobre oferta en este caso de alimentos ocasionada por la concentración de las cosechas en un mismo lugar.



En este orden de ideas, el pequeño productor no tiene ningún incentivo además del crédito para iniciar un proceso productivo cuyos excedentes serán comercializados al precio de mercado, asumiendo el riesgo de cubrir los costos de producción y el pago a los factores una vez terminado el ciclo.

Si el costo marginal es demasiado alto, supone las pérdidas inmediatas y el rompimiento con el punto de equilibrio a los precios señalados por el mercado. El beneficio que depende de los ingresos totales – los costos totales de producción estará por debajo del precio de eficiencia.

Cuando los costos de producción no logran cubrirse, cualquier intento por subsanar el faltante, terminara por la búsqueda de financiamiento de corto plazo que incrementara la deuda del productor y finalmente termina en la subutilización de los factores de producción a costos por encima del nivel esperado.

Un pequeño productor no logra tener la cantidad de activos representados como la forma de sustentar los costos de producción a partir de una formación patrimonial o líquida suficiente y por ende el costo del crédito es mayor ante los riesgos de este tipo de población.

“El crédito es un dinamizador de la economía campesina pero no debe ser interpretado con demasiada generalidad pues también es un componente del ciclo económico que puede retrasar la producción futura ante la incapacidad de cubrir las deudas”

De acuerdo al informe de la Misión Rural del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se resalta la problemática social asociada a la población que permanece en la ruralidad de una forma detallada a nivel general en las siguientes palabras:

“En la última década, la economía del país ha mantenido un crecimiento constante que junto con la expansión de la oferta pública social ha incidido en una mejora de los ingresos de la población. Sin embargo, este dinamismo no se ha reflejado en la misma medida en la calidad de vida de los pobladores rurales. La población rural sigue siendo más pobre que la urbana, tiene menores oportunidades —tanto económicas como sociales— y menos acceso a los servicios del Estado, lo que repercute directamente en su calidad de vida, en las oportunidades para su desarrollo y, en definitiva, en la movilidad social” [Misión Rural 2015].

En este orden de ideas se evidencia la problemática social de ACCESO a condiciones dignas por parte de la población de menores ingresos y que además corresponde a aquellos habitantes rurales que están inmersos en círculos viciosos de pobreza. De ahí que hablar de formación de empresa en el campo se vuelva un discurso lo bastante complejo como para no abordarlo desde la raíz.

Los problemas del desarrollo en un contexto como el actual, enfocado a la población rural de menores ingresos persisten como debilitadores de la estructura de un



modelo productivo que debería tener la suficiente asignación de recursos productivos y reglamentación por parte del Gobierno Nacional.

2.2 La generación de ingresos en el sector Rural.

Otro de los fallos en la estructura productiva agrícola se presenta por el lado de los ingresos, al ser estos una estructura diferenciada por regiones y por hora de trabajo, lo cual evidencia brechas entre el jornalero común y el dueño de los factores.

El desplazamiento de la mano de obra del campo a actividades urbanas como la construcción, los servicios y aquellas ocupaciones tercerizadas ha generado una reducción en la pirámide poblacional, afectando el entorno futuro del campo colombiano.

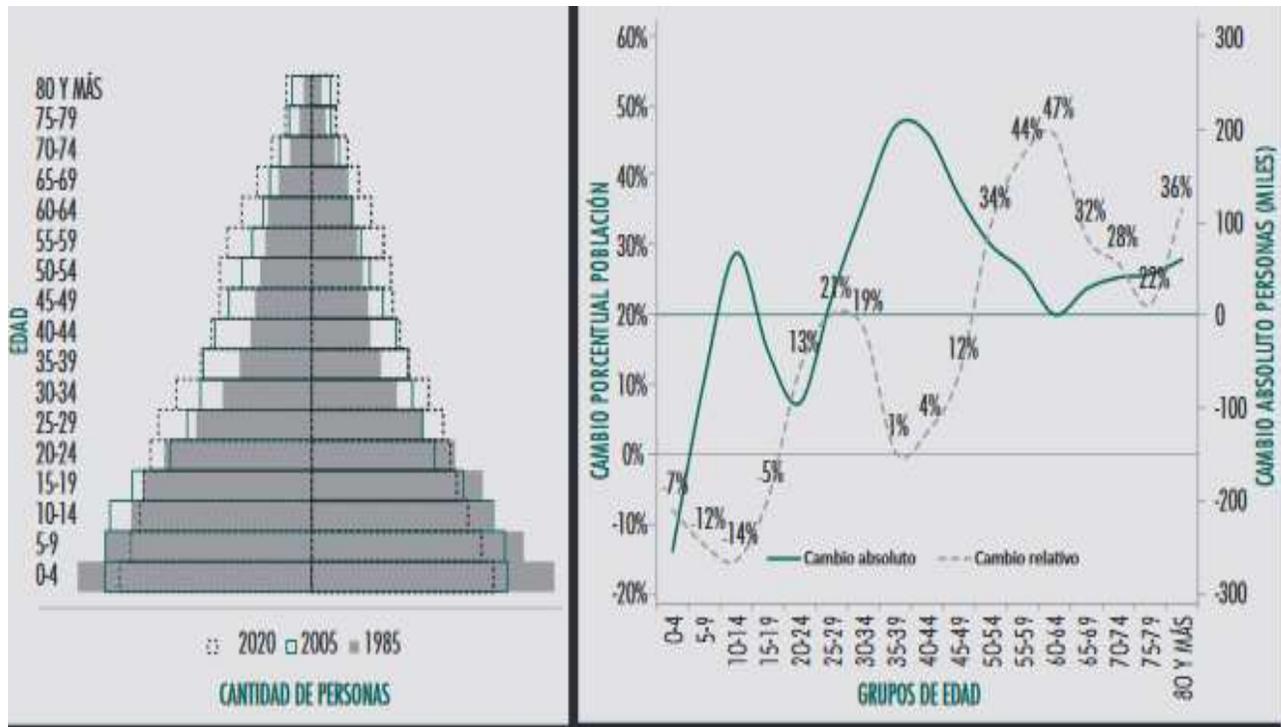
Técnicamente, la mano de obra se desplaza al no encontrar recursos que les permitan desarrollar un nivel de vida suficiente y de acceso a la formación de ahorro así como de expectativas de consumo futuras de mejor calidad.

Actualmente la mano de obra en el campo, representada por jóvenes entre los 15 y 28 años permanece invariable ante cambios del entorno rural por la incidencia de la brecha de pobreza que restringe las expectativas de formación para el trabajo, acervo de conocimientos y profesionalización, incluso terminación de estudios de bachillerato.

Las edades productivas en el campo, se establecen para un rango entre 15 y 39 años, de acuerdo a las proyecciones para el año 2020, a su vez, la población entre los 40 y 60 años para el mismo año proyectado también tendrá un incremento significativo, explicando cambios rápidos en el envejecimiento de la población.

En las condiciones actuales, los cambios demográficos exponen una alta concentración entre las edades de 15 y 39 años pero a su vez un acelerado envejecimiento entre los 40 y 60 años, a 2020 se puede observar de acuerdo al gráfico 01, que la tendencia generalizada será un envejecimiento progresivo de la población rural con una alta migración de la mano de obra joven, sin tener en cuenta la formación de los trabajadores ni los avances en educación superior.

Gráfico 01. Composición de la Pirámide Poblacional Rural.



Fuente: Informe Detallado Misión Rural DNP.

La menor escolaridad de la población rural es una de las principales brechas entre la zona rural y la urbana. Si bien esta brecha se ha venido cerrando en el tiempo, hoy la población urbana de 15 años y más de edad tiene 4 años más de educación que su contraparte rural. Mientras que la población urbana cuenta en promedio con educación secundaria obligatoria —9 años de educación—, la población rural hasta ahora tiene primaria completa. Este bajo nivel de educación se refleja a su vez en menores ingresos, mayores tasas de pobreza y menor movilidad social en la zona rural. [Informe Misión Rural pg. 42]

Ahora bien, si la población tiende a trasladarse hacia una mayor concentración en edades avanzadas y aquellos que se encuentran en edad joven carecen de un entorno escolar competitivo, la generación de pobreza seguirá manteniéndose y las graves consecuencias sobre la implementación de programas económicos de tipo transversal, seguirán manteniendo efectos poco significativos.

En este sentido, el argumento sobre la capacidad de generación de ingresos pertenece a la aguda brecha entre el acceso a mejor educación y el retorno de la

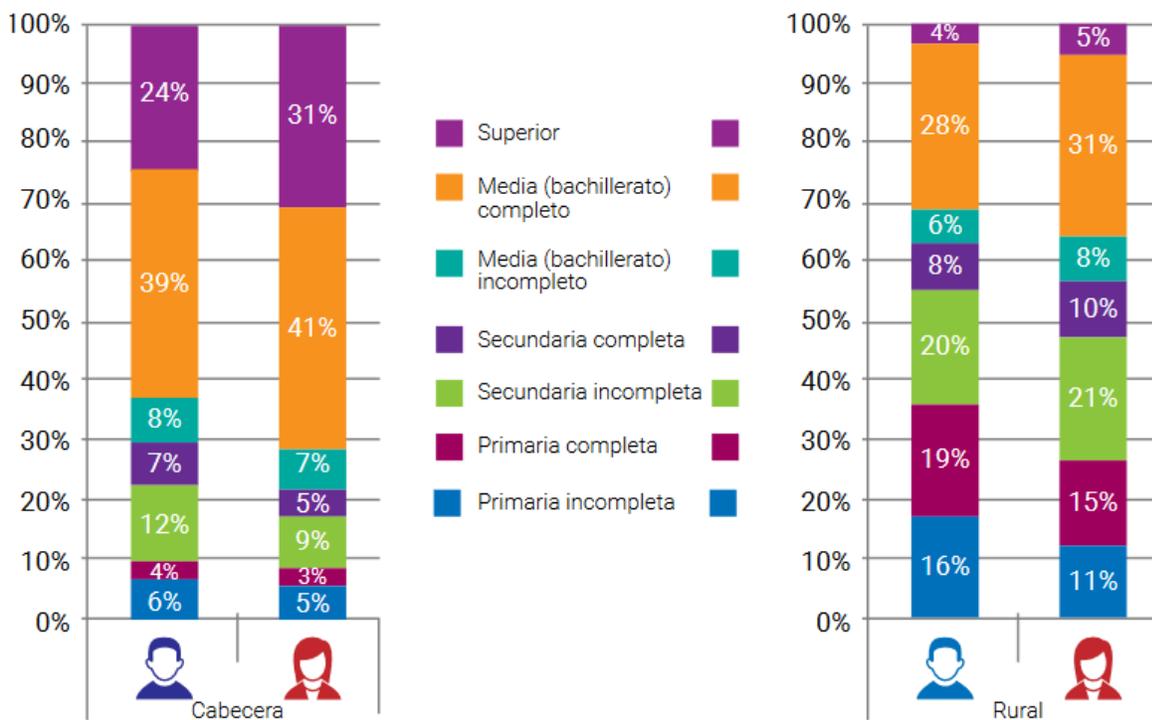


mano de obra al campo a fin de aplicar nuevos conocimientos, condición que no se cumple por restricciones del ingreso.

El gráfico 02, muestra la participación porcentual entre hombres y mujeres sobre la formación escolar y el grado de cumplimiento de la misma de acuerdo a la encuesta de calidad de vida (ECV) publicada por el Dane.

Lo anterior para constatar que evidentemente la participación en educación para el sector rural continúa siendo un reto, dentro del mismo, se encuentran inmersos los pequeños productores y campesinos sin acceso a la propiedad. De ahí que la generación de ingresos encuentre un rezago generacional superior al contexto urbano.

Gráfico 02. Estructura de la Formación escolar cabecera- rural



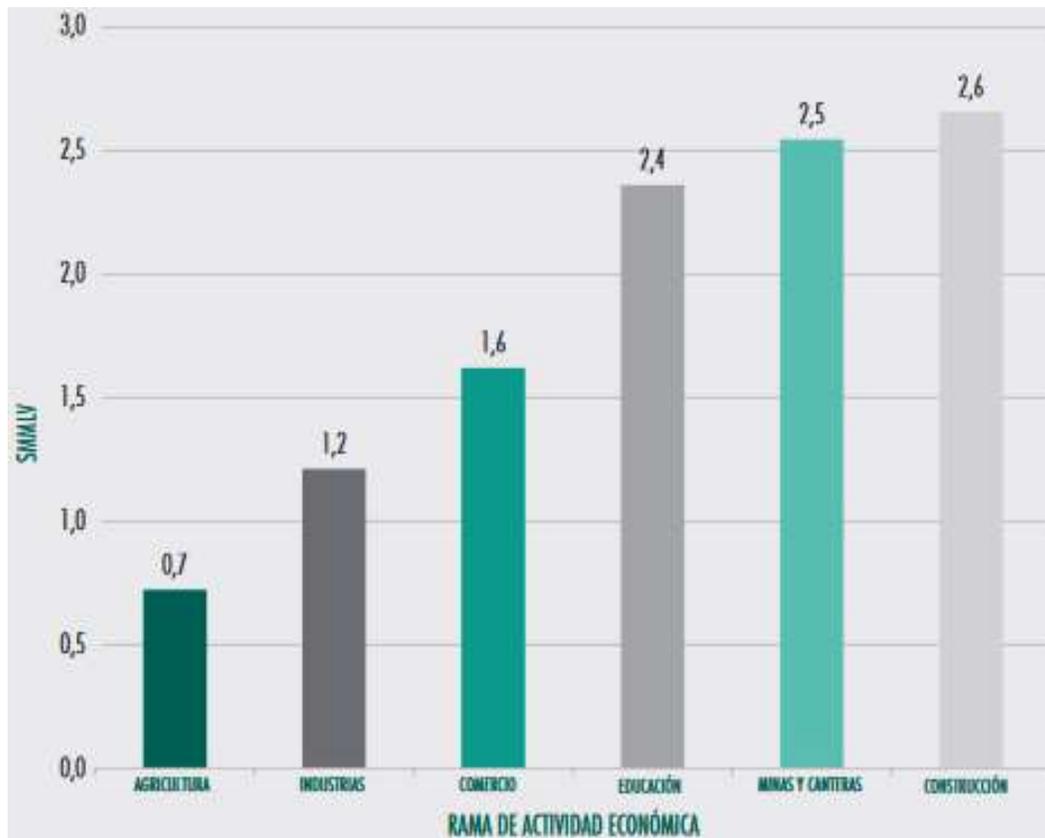
Fuente: Martínez Susana et al 2016.

Nótese que el principal distanciamiento entre la educación rural y urbana, corresponde a la participación de los estudiantes que logran completar la educación superior, a pesar que el bachillerato completo mantiene niveles considerables y mayores en las mujeres, solo hasta cuando se llega a la universidad se acentúa el problema de acceso y terminación de una carrera profesional.

En estas condiciones se observa que la generación de ingresos se mantiene restringida por el nivel de educación de los jóvenes rurales, la dotación de recursos productivos, los cambios en la pirámide poblacional tendientes al envejecimiento, y los problemas de movilidad de factores.



Gráfico 03, ingreso mensual promedio en SMMLV por rama de actividad económica 2013.



Fuente. Misión Rural (DNP) informe detallado.

Los ingresos son excesivamente concentrados en sectores como la construcción, minas y canteras y educación, comparativamente, para quienes trabajan en el sector agricultura, la percepción sobre el ingreso efectivo de estos indica la peor asignación por actividad productiva vigente.

Los trabajadores rurales tienen que distribuir su tiempo entre actividades propias del sector y aquellas que les compensen las horas adicionales de trabajo, lo cual explica el desplazamiento de la demanda por trabajo.

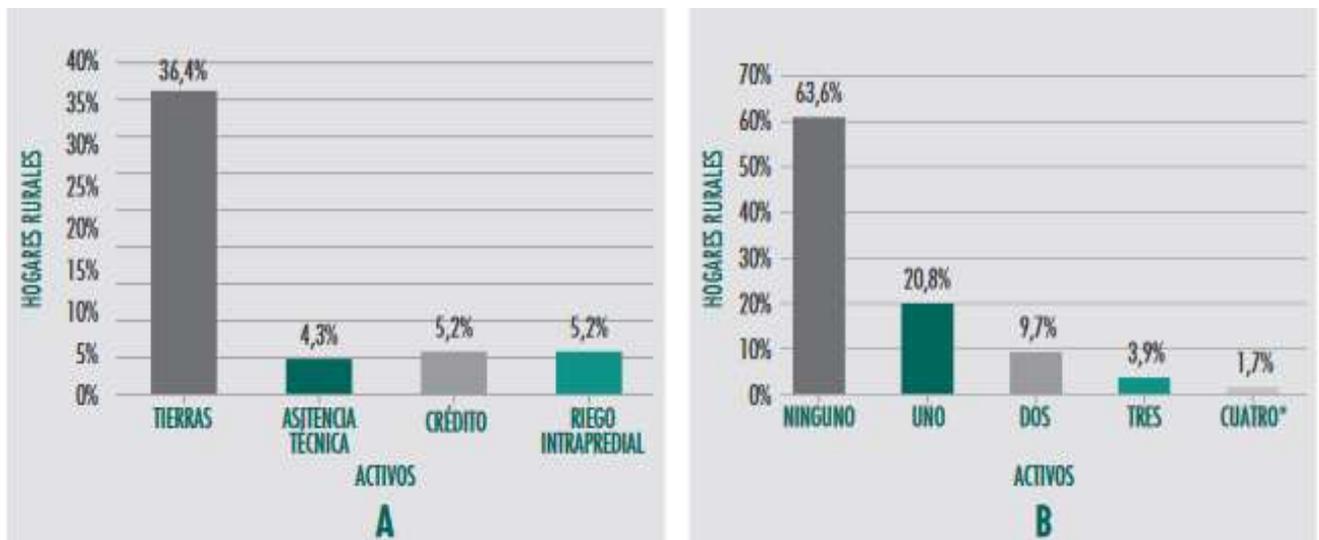
El modelo de desarrollo rural tiene las siguientes restricciones:

- Dotación desigual de factores productivos (Tierra)
- Formación educativa con altas tasas de migración. (capital humano escaso)
- Baja asignación salarial.
- Adquisición de activos productivos nula.
- Utilización de tecnologías de la producción nula.
- Tasa de formalización del empleo por debajo del 5%.



- Formación riqueza limitada.
- Migración poblacional a centros urbanos.
- Rotación de trabajos de lo agrícola a lo industrial y comercial.
- Concentración de la tierra.
- Distanciamiento de centros urbanos.
- Costos de producción elevados.
- Estructura de precios concentrada.
- Beneficios por debajo de los costos marginales de producción.
- Cooperativismo y sociedades productivas de ciclos cortos.
- Desarrollo rural rezagado.

Gráfico 04. Porcentaje de hogares rurales con acceso (A) y acumulación (B) de activos para la producción agropecuaria (2011)



Fuente: Misión Rural (DNP) Informe detallado.

El gráfico 4 es muy dicente, en la medida que constata la formación de activos por parte de los hogares rurales:

- El 63.6% no tienen acceso a ninguna clase de formación de activos productivos.
- Solamente el 1.7% logra formar hasta cuatro tipos de activos productivos.
- El 36.4% poseen títulos de propiedad cumpliendo el derecho a la propiedad de factores.
- Solamente el 5.2% tiene acceso al crédito.
- La asistencia técnica solo llega al 4.3% de los hogares rurales.

La pregunta: ¿Cuál es el nivel de desarrollo del campo colombiano en un contexto donde la formación de activos tiende a estar por debajo del promedio? ¿El crédito realmente incentiva el acceso a la formación de activos productivos?



“Teniendo en cuenta que más del 90 % de la población rural es pobre o vulnerable, es decir presenta riesgos y privaciones que no le permiten consolidar una trayectoria sostenible de superación de pobreza y consolidación de clase media, sumado a un mercado laboral ineficiente con fuertes restricciones en términos de ingresos y calidad del empleo y bajas capacidades de acumular activos productivos, se hace necesario que el objetivo de la política social para la zona rural vaya más allá de la superación de pobreza e inclusión social, abordando un universo más ambicioso, casi universal, **ligado a un política económica para la generación de ingresos que permita simultáneamente la inclusión productiva de esta población**” [DNP MISON RURAL pg. 52]

3. JUSTIFICACION DEL PROYECTO DE LEY

El Presente Proyecto de Ley se justifica en la reducción de brechas de ingreso y situación de pobreza que se han venido generando históricamente al coexistir en un entorno económico con restricciones de acceso a mejores condiciones de vida y una mayor relación entre la generación de ingresos y la formación de activos productivos por parte de los hogares rurales a los cuales pertenecen los pequeños productores.

La realidad de la economía rural está representada por el alto riesgo que enfrentan los pequeños productores al momento de iniciar un proceso de producción, el cual no se rige por las etapas naturales del ciclo económico y presenta ausencia de información.

El proyecto de ley **BUSCA** contribuir al proceso de retroalimentación productiva que se basa en las oportunidades para el desarrollo del campo colombiano a partir de la focalización de recursos hacia la población productiva de menores ingresos (pequeños productores agrícolas) bajo el marco de consolidación estratégica de financiamiento especial por méritos.

El mérito consiste en la asociación de pequeños agricultores que este fundamentada de acuerdo a la normatividad vigente, excluyendo cualquier criterio de calificación subjetiva y comprometiendo a las partes interesadas. Para la cual se articulan: Gobernaciones – alcaldías, consejos, juntas de acción comunal y se crea la junta de observación rural, encargada de vigilar el proceso de avance de los proyectos productivos, así como de su socialización previa.

El órgano rector de la iniciativa está representado por el Gobierno Nacional a partir de la política agrícola de incentivo a la producción de acuerdo al marco estructural de generación de ingresos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien cumplirá la función de ejecutor del programa del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) y ejecutara las relaciones pertinentes relacionadas con los criterios existentes de financiamiento propuestos por el Ministerio así como de la articulación de estrategias que vienen siendo desarrolladas de acuerdo al artículo N° 02 del



Decreto 1985 de 2013 y los numerales 2, 3, 4, 7, 15, 20 y 21 del artículo 3° del Decreto citado.

ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS. *El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural le compete dentro del marco de sus competencias desarrollar los siguientes objetivos:*

– Promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones.

– Propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país.

De otro lado, el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) no corresponde expresamente a los lineamientos trazados por la Ley 313 de 1960 por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Agropecuario, no obstante de la característica homogénea entre ambos criterios: Fondo de Fomento Agropecuario y FEFA que se define como una política de atención a los pequeños productores.

El FEFA está dirigido a pequeños productores con la condición de ser asociados (caso Fondo de Fomento Agrícola) pero que cumple con las siguientes características:

1. Dirigido a pequeños agricultores asociados.
2. Expresamente focalizado en actividades agrícolas concernientes a proyectos productivos para desarrollo de cultivos y utilización del suelo.
3. Asignación de recursos previamente evaluado el proyecto a través de la articulación entre el Departamento, alcaldías, consejos y concepto de socialización con la junta de observación rural.
4. Prestación de servicios de capacitación a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y centros de formación superior (universidades) que tengan programas de pregrado en ciencias agrarias.
5. articulación entre Gobernaciones y alcaldías para acompañar el proceso de formulación y evaluación de los proyectos construidos antes de ser presentados al Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural y ser registrados ante el banco de proyectos del DNP. En su lugar, estos proyectos pasarán a conformar los bancos de proyectos Departamentales y municipales.



6. La financiación se hará de forma directa sin ser cofinanciada, en su lugar, se crea la contribución especial de asociaciones de pequeños agricultores que será por un monto no superior al 2% del valor del proyecto y que será pagada al momento de presentar el mismo ante la autoridad competente.
7. Las Gobernaciones y alcaldías deben constituir el sistema de información agrícola para pequeños agricultores donde constarán los datos de seguimiento a la producción.
8. Las juntas de observación rural son un órgano de elección municipal que serán elegidos por el concejo.
9. Los recursos serán administrados por el Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural.
10. Las Gobernaciones y alcaldías serán encargadas de presentar información detallada de los proyectos que se desarrollan en los diferentes municipios y presentarán informe ante el MADR.
11. El financiamiento que se haga sobre el proyecto, previo concepto de viabilidad y aprobación del MADR, se hará por el 100% del proyecto.
12. Las asociaciones deberán contar con un mínimo de 10 pequeños agricultores.
13. La capacitación de pequeños agricultores a través del SENA y centros de formación superior especializados deberá ser facilitada por las alcaldías. Las Gobernaciones tendrán la obligación de formular la política de capacitación rural a través del sistema de información de capacitación agrícola, donde se tendrá el registro de instituciones especializadas.

4. MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL.

A la luz del artículo **150** y **154** de la Constitución Política de Colombia y los artículos 64 65 y 66 se fundamenta el Presente Proyecto de Ley.

ARTICULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.



ARTICULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

ARTICULO 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

A su vez, tiene fundamento sobre el Documento **CONPES 113** POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PSAN) para garantizar la adecuada provisión de alimentos y hacer sostenible el proceso de producción.

Demás de la Ley 101 de 1993 “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, artículos 1° y 12°.

El proyecto de Ley de iniciativa parlamentaria considera pertinentes las disposiciones que en materia de política económica para el sector agrícola intervienen para el desarrollo del mismo, acude a los términos macroeconómicos para el fortalecimiento de la Economía Nacional y converge a los criterios de unidad de materia para su tránsito Legislativo.



PROYECTO DE LEY N° _____ DE 2018 “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRICOLA DENOMINADO (FEFA) PARA EL INCENTIVO DE PROYECTOS PRODUCTIVOS ASOCIADOS QUE CONTRIBUYAN A LA REDUCCION DE LA POBREZA RURAL Y FORTALEZCAN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN COLOMBIA”

El congreso de la República
Decreta

TITULO I

Del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola

Artículo 1° objeto – por medio de la presente Ley, se crea **EL FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRICOLA DENOMINADO (FEFA) PARA EL INCENTIVO DE PROYECTOS PRODUCTIVOS ASOCIADOS QUE CONTRIBUYAN A LA REDUCCION DE LA POBREZA RURAL Y FORTALEZCAN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN COLOMBIA”** en aras de contribuir a la política de incentivos productivos para el campo.

Artículo 2°. El FEFA es un fondo cuenta que será administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y estará integrado a los planes de política pública en materia económica establecidos por el mismo, estará conformado por recursos asignados al Sector Agrícola a través del Presupuesto General de la Nación en un porcentaje calculado con base en la contribución para la seguridad alimentaria nacional.

Artículo 3°. Se entenderá al FEFA como un fondo diseñado para garantizar la estabilidad productiva de los pequeños agricultores en torno a la cual se garantizan los lineamientos de focalización del gasto, eficiencia y estabilidad macro económica del sector.

Artículo 4°. Los lineamientos en materia de administración y regulación del FEFA estarán a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y pasarán a complementar las políticas de desarrollo Agrícola dispuestas en la agenda de fortalecimiento del sector.



Artículo 5° La destinación de los recursos del FEFA corresponderá a los siguientes:

- Destinación de fondos para atender proyectos productivos de asociaciones de pequeños productores rurales que carecen de los recursos financieros y capital de trabajo.
- Destinación de fondos para la capacitación técnica de las asociaciones de pequeños productores agrícolas de los municipios nacionales.
- Destinación de fondos para el incentivo en la adquisición de maquinaria, equipo y mejoramiento de la planta física de producción.
- Destinación de recursos para el incentivo a la siembra programada y utilización adecuada del suelo.
- Destinación de recursos para el incentivo de la innovación tecnológica en cultivos por parte de asociaciones de pequeños productores.

Artículo 6°. Para la administración de los recursos girados al FEFA, el Ministerio de Agricultura Contratará con una Fiducia especial que garantice la seguridad de los mismos y el flujo de caja más eficiente la cual se pagara con recursos del mismo fondo.

TITULO II

De las Formas De funcionamiento del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola FEFA.

Artículo 7°. El FEFA estará conformado por la articulación entre el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las Gobernaciones Departamentales y las Alcaldías Municipales.

Artículo 8°. Las Gobernaciones serán encargadas de desarrollar los procesos de información Departamental a través de la cual se hará seguimiento a los distintos proyectos desarrollados en cada municipio de su competencia de acuerdo a los lineamientos técnicos provistos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.



Artículo 9°. Las alcaldías Municipales tendrán competencia sobre el seguimiento a los proyectos productivos, la prestación de servicios de capacitación rural y la conformación y registro de las juntas de observación rural.

Artículo 10° Créense las juntas de observación rural que estarán encargadas de vigilar cada una de las partes del ciclo productivo del proyecto, las cuales estarán conformadas por miembros elegidos ante el consejo Municipal que deberán cumplir los siguientes parámetros:

- Ser entes observadores e imparciales sobre cada uno de los proyectos asignados que se encuentren en desarrollo.
- Poseer la capacidad de coordinación, acompañamiento y socialización de cada uno de los proyectos a desarrollar.
- Reunirse periódicamente para informar sobre los avances de observación y retroalimentar a las partes interesadas de los hallazgos evidenciados, para lo cual se reunirán con el Alcalde o su delegado, Consejo y pequeños productores.
- Elaborar informes periódicos para presentar ante la Alcaldía Municipal sobre las evaluaciones que se hagan en el cumplimiento de los proyectos productivos.
- Cumplir debidamente con las obligaciones adquiridas.

Parágrafo: Las juntas de observación rural estarán conformadas por 2 representantes rurales designados por cada una de las zonas veredales con que cuenta el Municipio. Una vez designados, acudirán a su presentación ante el consejo.

Artículo 11°. Las Gobernaciones en trabajo mancomunado con las alcaldías desarrollarán el banco de proyectos Departamentales, dentro del cual ingresarán cada una de las propuestas presentadas por las asociaciones de productores de cada municipio y serán objeto de consulta cuando sea necesario.



Artículo 12°. El Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural proporcionará los lineamientos técnicos de capacitación para las asociaciones de pequeños productores agrícolas a cada una de las Gobernaciones Departamentales, a través de las cuales se orientarán los procesos de contratación con el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y los centros de formación superior que desarrollen programas de formación en ciencias agrícolas.

Parágrafo: La Gobernaciones Comunicarán a las Alcaldías Municipales la oferta de capacitación y transmitirán la información a través de medios de comunicación idóneos.

Artículo 13° El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y los centros de formación superior que desarrollen programas de formación en ciencias agrícolas podrán aplicar a la formalización de la actividad en capacitaciones para los diferentes municipios a través de la cual podrán:

1. Brindar asesoría técnica en la formulación y evaluación de proyectos productivos a asociaciones de pequeños productores.
2. Contribuir a la formación de conocimientos a través de la práctica de campo basada en los requerimientos de los productores.
3. Articular la metodología de capacitación agrícola inherente a los procesos de producción, transformación y comercialización de productos agrícolas.
4. Educar en los conceptos de sostenibilidad, conservación, trato y usos del suelo.
5. Concurrir a los lineamientos medioambientales de los planes de desarrollo Departamental y Municipal.
6. Asesorar en el adecuado manejo del recurso hídrico.

Parágrafo. La oferta de capacitación debe permitir la realización de prácticas por parte de los centros de educación en los diferentes municipios, las cuales son de obligatorio cumplimiento por parte de los Alcaldes.



Artículo 14°. Las asociaciones de pequeños productores agrícolas deben estar conformadas por un número mínimo de 10 integrantes dentro de los cuales no debe existir la discriminación de género.

Artículo 15° el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará para efectos de seguimiento de la política Agraria Nacional los lineamientos correspondientes de seguimiento a proyectos productivos como fuente de articulación entre los programas que ya se vienen desarrollando y direccionara los mismos a las Gobernaciones Departamentales.

TITULO III

De los mecanismos de Financiamiento

Artículo 16°. Para las asociaciones de pequeños productores agrícolas que presenten los proyectos productivos deberán cumplir con los siguientes requisitos para la asignación de recursos:

- Cada proyecto debe ser original, mantener una estructura metodológica siguiendo los parámetros del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Deberán desarrollar la estructura financiera y calcular los costos totales así como construir la matriz de insumo-producto en la cual se evidencien los requerimientos técnicos del proyecto.
- deberán adquirir compromiso formal a través del cual se comprometen a cumplir con cada una de las etapas del mismo y desarrollarán dentro del tiempo estipulado por el contrato, la totalidad del proyecto.
- los recursos demandados para cada proyecto deben cumplir con la condición de eficiencia del gasto, la cual será puesta en conocimiento a partir del registro contable y estadístico pertinente. El mismo será remitido ante los delegados del MADR, las Gobernaciones y las Alcaldías.

Artículo 17°. Deberá pagarse una contribución al Fondo Especial de Financiamiento Agrícola equivalente al 2% del valor total del proyecto, para la cual el MADR propondrá los mecanismos de recaudo.



Artículo 18°. El FEFA cubrirá el 100% del valor del proyecto siempre y cuando la calificación recibida por el mismo cumpla con los criterios de evaluación y aprobación.

Parágrafo. Para efectos de la construcción del proyecto, las alcaldías facilitaran las condiciones de capacitación de acuerdo a lo establecido en el artículo 12° de esta Ley.

Artículo 19° las propuestas presentadas ante el FEFA deberán ser específicas en el tipo de proyecto, características, tiempos de ejecución, consistencia económica, área de afectación, expectativas de ingresos, distribución de beneficios, re inversión de excedentes y continuación del mismo.

Artículo 20° El MADR propondrá los requisitos previos para la presentación y radicación de cada proyecto ante el FEFA.

Artículo 21°. El FEFA financiará solamente proyectos de tipo agrícola que estén determinados para la producción de alimentos, la cadena de abastecimiento y comercialización.

Parágrafo: aquellos costos variables provenientes de la compra de maquinaria especializada no serán tenidos en cuenta cuando superen el 50% del costo total del proyecto a desarrollar.

Artículo 22°. El FEFA solamente podrá financiar un proyecto por cada asociación de pequeños productores en cada una de las convocatorias.

Artículo 23° los proyectos Financiados con recursos del FEFA deberán contener una cláusula de cumplimiento de acuerdo a las políticas que para su efecto defina el MADR.



TITULO IV VIGENCIA.

Artículo 24° vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES
Senador de la República de Colombia
Autor.

