

Bogotá. DC, julio 22 de 2020

Doctor,
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la 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 SENADO, 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRICOLA DENOMINADO (FEFA) PARA INCENTIVAR PROYECTOS PRODUCTIVOS EN ETAPA DE INICIO QUE CONTRIBUYAN A LA GENERACIÓN DE INGRESO, REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL Y FORTALEZCAN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN COLOMBIA”** “con el fin que inicie su tránsito legislativo en el Senado de la República y se desarrolle en los términos establecidos por la Ley 5ta de 1992.

Agradezco su disposición a la presente,

De los senadores Firmantes,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
Senador de la República
Comisión Tercera Constitucional Permanente



PROYECTO DE LEY N° _____ SENADO, 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRICOLA DENOMINADO (FEFA) PARA INCENTIVAR PROYECTOS PRODUCTIVOS EN ETAPA DE INICIO QUE CONTRIBUYAN A LA GENERACIÓN DE INGRESO, REDUCCIÓN 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 1º_ Objeto – por medio de la presente Ley, se crea *EL FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRICOLA DENOMINADO (FEFA) PARA INCENTIVAR PROYECTOS PRODUCTIVOS QUE SE ENCUENTREN EN ETAPA DE INICIO, LOS CUALES CONTRIBUYAN A LA REDUCCIÓN 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 2º. El FEFA es un fondo cuenta que será administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, bajo los principios de enfoque territorial, enfoque de género, y teniendo en cuenta el conocimiento de las comunidades campesinas en relación con el territorio, 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.

Parágrafo: El FEFA podrá gestionar y ejecutar recursos de fuentes adicionales a los asignados al Sector Agrícola a través del Presupuesto General de la Nación, como la financiación proveniente de proyectos convenidos con otras entidades públicas o privadas, así como recursos de cooperación internacional, atendiendo lo dispuesto en la normativa aplicable para tal efecto.

Artículo 3º. Se entenderá al FEFA como un fondo diseñado para garantizar la estabilidad productiva de los productores agropecuarios cuyo proyecto productivo agropecuario, forestal y agroindustrial, técnica, financiera, ambiental y socialmente viable, sea sostenible, por lo cual los recursos apoyarán la fase de formulación, estructuración y ejecución.

La viabilidad técnica, financiera, ambiental y social de los proyectos productivos agropecuarios, forestales y agroindustriales que obtengan recursos y/o incentivos del FEFA será evaluada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o por quien éste delegue, a partir de la planeación técnica, la proyección financiera, las medidas de manejo ambiental y el programa de responsabilidad social del proyecto presentadas por el productor.

Parágrafo 1º. El FEFA incentivará proyectos productivos de tipo asociativo que generen cadenas de valor al interior de asociaciones productivas que busquen mejorar sus ingresos y organizar los mecanismos de producción.

Artículo 4º. 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 5º La destinación de los recursos del FEFA corresponderá a los siguientes:

- Destinación de recursos para atender proyectos productivos de asociaciones de productores rurales que carecen de los recursos financieros y capital de trabajo, desde su fase de formulación y planeación y la fase de ejecución y desarrollo sostenible.
- Destinación de recursos para la capacitación técnica de las asociaciones de productores agrícolas de los municipios nacionales.
- Destinación de recursos 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 6º. 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 pagará con recursos del mismo fondo. Los excedentes generados se reinvertirán en el 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 El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, El Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y demás instituciones del sector Agropecuario Nacional.

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°. La Agencia de Desarrollo Rural, o quien haga sus veces, en articulación con las alcaldías municipales tendrá la competencia sobre el seguimiento a los proyectos productivos, la prestación de servicios de capacitación rural y la conformación de un banco de información de los proyectos desarrollados en los municipios

Artículo 10°. La Agencia de Desarrollo Rural, o quien haga sus veces, en articulación con las gobernaciones y las alcaldías, desarrollarán el banco de proyectos a ser financiados por el FEFA, dentro del cual ingresarán cada una de las propuestas presentadas por las asociaciones de productores de cada municipio y serán objeto de consulta pública, bajo los principios establecidos en la Ley 1437 de 2011

Artículo 11°. El Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural proporcionará los lineamientos técnicos de capacitación para las asociaciones de 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 las instituciones de educación superior que desarrollen programas de formación en ciencias agrícolas.

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

Artículo 12° El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y las instituciones de educación superior que desarrollen programas de formación en ciencias agrícolas podrán aplicar 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 al apoyo de las iniciativas incluidas en los planes de acción para la transformación regional -PATR, relacionados con desarrollo agrícola productivo, en atención a los lineamientos medioambientales de los programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET.”
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 13°. Las asociaciones de productores agrícolas, susceptibles de ser beneficiadas por los recursos del FEFA, deben estar conformadas por un número mínimo de 10 integrantes dentro de los cuales por lo menos el 40% deben ser mujeres.

Parágrafo: El FEFA priorizará las iniciativas presentadas por comunidades campesinas conformadas por población vulnerable, tales como, asociaciones campesinas integradas por víctimas, calidad que se acredita según certificación que expida la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o quien haga sus veces, así como, las asociaciones campesinas conformadas por población que haya participado exitosamente en programas de sustitución

voluntaria de cultivos de uso ilícito y demás población campesina en situación de pobreza multidimensional, según reglamentación que expida el Gobierno nacional.

Artículo 14° 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 direccionará los mismos a las Gobernaciones Departamentales.

TITULO III De los mecanismos de Financiamiento

Artículo 15°. Para las asociaciones de 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.

Parágrafo. Las Gobernaciones departamentales junto con las alcaldías municipales y la Agencia de Desarrollo Rural, implementarán un plan de oferta de capacitación para proyectos a través del cual las asociaciones puedan desarrollar sus iniciativas en cada etapa de formulación del proyecto.

Artículo 16°. El FEFA cubrirá hasta el 100% del valor del proyecto siempre y cuando la calificación recibida por el mismo cumpla con los criterios de evaluación técnica y aprobación.

Artículo 17° El MADR propondrá los requisitos previos para la presentación y radicación de cada proyecto ante el FEFA y los comunicará por medios idóneos de divulgación pública.

Artículo 18°. El FEFA financiará solamente proyectos que provengan de iniciativas de asociaciones de productores de tipo agropecuarios, forestales, piscícolas, acuícolas y agroindustriales que se desarrollen en zonas rurales de Colombia.

Artículo 19°. El FEFA solamente podrá financiar un proyecto por cada asociación de productores en cada una de las convocatorias. Se podrán presentar varias alternativas y se seleccionará aquella que obtenga mejores resultados de generación de ingresos y eficiencia económica

Artículo 20° los proyectos Financiados con recursos del FEFA deberán contener una cláusula de cumplimiento de acuerdo a las políticas que para su efecto defina el Gobierno Nacional.

TITULO IV VIGENCIA

Artículo 21° vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

De los senadores y Representantes Firmantes,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
Senador de la República



OSCAR DARIO PÉREZ
Representante a la Cámara



SANTIAGO VALENCIA G.
Senador de la República



CHRISTIAN GARCÉS
Representante a la cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Marco Constitucional y Legal

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, el presente proyecto de Ley se propone como iniciativa legislativa cuyo fundamento específico versa sobre la competencia de interpretación de la Ley, toda vez que acude a la Cámara de Origen para disponer su estudio, debate y planteamientos legales sobre los que versa la materia.

Así mismo se sustenta en:

Artículo 64 de la Constitución Política:

“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.”(Subraya fuera del texto).

Artículo 65 de la Constitución Política:

“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.” (Subraya fuera del texto).

Artículo 66 de la Constitución Política:

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. (Subrayada fuera del texto).



Ley 16 de 1990 que constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO, y se dictan otras disposiciones.

Ley 101 de 1993 que desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política.

Ley 160 de 1994 que crea el Sistema Nacional de reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

Ley 1776 de 2016 que crea y desarrolla las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social – ZIDRES como territorios con aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola.

Decreto Ley 902 de 2017 por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

II. Antecedentes de esta Iniciativa Legislativa.

La presente iniciativa legislativa fue radicada el pasado 31 de julio del año 2019, publicado en la gaceta 732 del mismo año, fue archivado por tránsito de legislatura el 20 de junio de 2020.

El proyecto de ley en mención, ha sido ajustado en su articulado, respecto del tratamiento de inversiones a nivel territorial que permitan expandir sus efectos a los planes de ordenamiento con enfoque territorial PDET y a las comunidades que han sido víctimas del conflicto que en este momento requieren de alternativas de inversión productiva a través de mecanismos de financiamiento.

La iniciativa que parte del agregado de la producción agropecuaria para aquellos proyectos que se encuentren en etapa de inicio ha sido actualizada en materia de formulación de los proyectos productivos, con lo cual se busca que exista capacitación y acompañamiento técnico desde el momento en que surge un proyecto productivo, permitiendo su concertación y construcción técnica de acuerdo a las condiciones que para su efecto desarrollo el MADR. Así como de la propuesta de generar un banco de proyectos regional a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural.

teniendo en cuenta la Ley 1876 de 2017, mediante la cual se creó el sistema nacional de investigación agropecuaria, la ADR tiene asignadas las funciones de provisión de elementos necesarios para alinear los procesos de soporte al

sistema, por lo que se considera conveniente que esta agencia adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sea la cabeza del seguimiento a los proyectos productivos financiados por el FEFA, de tal suerte que se pueda contar con un sistema de información fiable sobre el estado de cada fase, de tal suerte que se pueda hacer un adecuado seguimiento debidamente articulado con las entidades territoriales que permita monitorear el estado de ejecución de los recursos del Fondo.

El monitoreo y seguimiento a los proyectos en cada estadio o fase, desde su formulación hasta su ejecución y cierre, es fundamental para medir el nivel de eficacia y eficiencia de los recursos del FEFA, lo que permita hacer los ajustes adecuados a su funcionamiento y el nivel de atención a las comunidades campesinas y su mejoramiento de capacidades productivas, así como del logro del objetivo estratégico del FEFA en el sentido que lograr el mejoramiento del aparato productivo agropecuario.

“se puede concluir, que las comunidades campesinas de base requieren apoyo para la formulación de proyectos productivos, dada su acentuada condición de pobreza y de debilidades en procesos educativos dada su baja escolaridad, lo que en la práctica va a limitar su posibilidad de estructurar proyectos productivos que puedan ser financiados por el FEFA, lo que refuerza la necesidad de brindar apoyo financiero y de asistencia a la fase de estructuración y de formulación de los proyectos productivos que puedan transformar sus entornos socio económicos”

III. Consideraciones del Autor

El contexto en el que se desarrolla la actividad económica de las comunidades campesinas hace necesario que se diseñen medidas para el acceso a fuentes de financiación para el mejoramiento de las economías campesinas, de tal suerte que no se ponga en una ruta igual a pequeños y grandes productores, cumpliendo con el sustento fáctico y normativo que resista la ejecución del test integrado de igualdad frente al cual se ha pronunciado la Corte Constitucional de manera reiterada¹, con lo cual no se coloque en igualdad de condiciones a sujetos de derecho que por sí mismo no son iguales.

Este proyecto de ley se encuentra altamente relacionado con las líneas estructurales del Punto 1 de Reforma Rural Integral del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, así

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 2017, MP. José Antonio Cepeda.

como con la línea de institucionalidad para la estabilización de la Política de Paz con Legalidad, en cuanto a que define una línea de financiación para distintas organizaciones campesinas en los territorios con el fin de apoyar la formulación y puesta en marcha de sus proyectos productivos.

Como ya se ha indicado, con los datos expuestos sobre el resultado del último censo nacional campesino, la inmensa mayoría de los productores agrícolas carecen del adecuado apoyo financiero y de asistencia técnica, frente a lo cual la implementación del FEFA podría resultar una respuesta eficaz para cerrar las brechas que permitan lograr generación de valor.

La H. Corte Constitucional mediante Sentencia C-730-19 indicó respecto de la gestión diferenciada a poblaciones que merecen especial atención del Estado que *“(...) en cuanto a los campesinos y las mujeres, es importante reiterar que el derecho de participación cubija a todas las personas en condiciones de igualdad, sin perjuicio de que se puedan implementar acciones afirmativas favorables a poblaciones especialmente discriminadas, o medidas especiales (...)”*

En la misma Providencia la Corte indicó que se avienen a la Constitución que en *“la ejecución de los proyectos, se promoverá la participación de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, de conformidad con la normativa que regule la materia, reconociendo las capacidades diferenciadas de las regiones y los territorios étnicos”*.

La Sentencia C077-17 desarrolla el concepto de la comunidad campesina dentro de un *corpus iuris* que garantice la especial protección constitucional por parte del Estado, en términos de promoción de sus derechos económicos y a la subsistencia. En lo pertinente dicha providencia indicó lo siguiente:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el “campo” un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al

trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.²

Esa misma providencia se pronuncia sobre los derechos de todas las comunidades campesinas respecto de la protección a su subsistencia y a sus modos tradicionales de ejercicio de la actividad agropecuaria, como medio de producción de sus propios alimentos, pero también del desarrollo de sus economías tradicionales.

“En la medida en la que la subsistencia y la realización del proyecto de vida de las comunidades campesinas dependan de la explotación de la tierra y de sus frutos, se establece una relación fundamental entre la población campesina, su nivel de vulnerabilidad, y la tierra (o el “campo”). Por lo tanto, la jurisprudencia constitucional ha revestido con una especial importancia la protección de las economías tradicionales de subsistencia, bajo el entendido de que quienes las ejercen son usualmente comunidades que “han dedicado su vida a una actividad de producción específica y con ella aseguran sus ingresos y medios de subsistencia, porque venden los frutos en el ejercicio de su práctica, y adicionalmente, tienen acceso permanente al alimento para su vida y la de sus familias (...)³” (Subraya fuera de texto)

El Decreto Ley 893 de 2017 ha desarrollado la ruta normativa para que el Gobierno Nacional gestione de manera diferenciada las acciones y políticas frente a la población más vulnerable del país, y frente a la cual debe desplegar las acciones afirmativas requeridas para permitir su desarrollo y mejoramiento de condiciones sociales y económicas.

Es así como la estructura y funcionamiento del FEFA deben delinear rutas de acceso que privilegien a las comunidades que habitan los territorios más afectadas por el conflicto y con los mayores índices de pobreza multidimensional, de tal suerte que pueda acceder a los recursos que apoyen sus proyectos productivos con lo cual se apoyen las economías campesinas colaborativas.

Las iniciativas construidas de manera activa y participativa por las comunidades habitantes y residentes de los PDET se han integrado en los Planes de Acción para la Transformación Territorial, las cuales contienen las necesidades de desarrollo de las comunidades, y para el caso particular los pilares 1 (ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo), 6 (reactivación económica y producción agropecuaria) y 7 (sistema para la garantía progresiva del derecho a la

² Corte Constitucional, Sentencia C077/2017, recuperada de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-077-17.htm>

³ Ídem

alimentación) para la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) contienen las líneas de acción para que las comunidades puedan tener acceso a mecanismos transformadores, entre los cuales se cuentan los mecanismos de uso de sus suelos mediante proyectos productivos que desarrollen sus entornos y economías.

Los recursos del FEFA se convertirán de esta manera en una acción adecuada para la concreción de los derechos de las comunidades habitantes de los PDET, con lo cual se garantice la financiación para sus iniciativas productivas.

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 “encuadernar” 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.

De acuerdo con la Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015, “el sector agrícola ha padecido las consecuencias de las adopción de unas políticas deficientes y con importantes desafíos estructurales.”⁴

El mencionado documento resalta la riqueza de Colombia en productos agrícolas, agua dulce, biodiversidad y recursos naturales, pero señala la deficiencia de las políticas adoptadas y las importantes fallas estructurales del sector agropecuario colombiano.

En este sentido, la OCDE sugiere que el apoyo a la agricultura en Colombia se centre en reformas estructurales a largo plazo, y en consecuencia, se propone el presente Proyecto de Ley, el cual, contrario a determinar los beneficios a los que puede acceder un emprendimiento agropecuario de acuerdo con el tipo de productor que lo desarrollará, se centra en dar impulso a la creación de nuevos proyectos productivos agropecuarios, forestales, piscícolas, acuícolas y agroindustriales, bajo el entendido de que éstos sean técnica, financiera, ambiental y socialmente viables, y que se encuentren en la etapa de inicio, en la cual todo productor enfrenta los retos más complicados de la operación.

⁴ Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015, Página 6. OCDE 2015.

Se trata de una política a largo plazo, en la medida que el propósito de este Proyecto de Ley es brindar apoyo para que los emprendedores del sector rural den inicio a sus proyectos productivos partiendo de una base sólida, se promueva la generación de empleo y bienestar para los habitantes de las zonas rurales del país, y en consecuencia, disminuya, por una parte la brecha entre campo y ciudad, y por otra, la migración de los habitantes de las zonas rurales hacia los centros urbanos.

Entendemos que el desarrollo de proyectos productivos agropecuarios, forestales, piscícolas, acuícolas y agroindustriales en las zonas rurales de Colombia no solo fomentará el progreso del sector agropecuario, sino que será el fundamento para que el Estado haga presencia en las regiones apartadas, y así sus habitantes gocen de la prestación de servicios básicos, y de la construcción de infraestructura de salud, educación y vial que los conecte con ciudades principales y puertos.

Por otra parte, los desarrollos de nuevos emprendimientos en el sector rural implican, en gran medida, la aplicación de nuevas tecnologías, por lo que deviene la capacitación de operarios en esos nuevos conocimientos, y el fomento de la investigación, lo que contribuye a que la producción agropecuaria, forestal, piscícola, acuícola y agroindustrial colombiana alcance niveles de eficiencia y competitividad.

Somos conscientes que no se requiere de la creación de nuevas entidades públicas para atender las necesidades del sector agropecuario, sino que es esencial plasmar las políticas que deben seguirse a largo plazo y actualizar y ajustar las herramientas con las que se cuenta de acuerdo con la realidad actual, no solo del país sino mundial, para lograr los resultados propuestos.

Dentro de esas herramientas se encuentra la que se propone en el presente Proyecto de Ley, cuyo objeto es impulsar la creación de nuevos proyectos productivos agropecuarios, forestales, piscícolas, acuícolas y agroindustriales, y

cambia la perspectiva de las políticas que se han llevado a cabo en las últimas décadas en el sector agropecuario colombiano que consisten en dividir al sector dependiendo del tipo de productor, esto es, pequeños, medianos y grandes, por promover la creación y puesta en marcha de nuevos proyectos productivos en el sector.

Encontramos en este Proyecto de Ley una oportunidad para dinamizar al sector agropecuario colombiano y de modernizar la visión que ha atado a los pequeños y medianos productores en esa posición, pues encontramos en esta una alternativa para que pequeños y medianos productores agropecuarios se propongan metas

que les permitan cumplir expectativas más allá de los parámetros injustamente establecidos para ellos.

Es ésta una posibilidad de crecer, de empresarizar al campo y de reconocer la importancia del trabajo de cada uno de los productores agropecuarios, quienes no tienen razón para limitar sus operaciones a una clasificación que se ha impuesto basada en su condición económica, sino que el punto de partida debe ser el proyecto productivo, que cuenta con una proyección financiera, una planeación técnica y ambiental, y tendrá unas consecuencias sociales que impactan tanto al productor y a su núcleo familiar como a la comunidad en la que tal proyecto productivo será desarrollado, pues debe tenerse en cuenta que la productividad se traduce en bienestar⁵.

Finalmente, se incluye la participación de la mujer rural para articular los resultados del FEFA a las necesidades de ingreso por parte de comunidades de mujeres que dada la precariedad de ingresos a la que se enfrentan, requieren de oportunidades que les permitan desarrollar una economía sostenible en el mediano y largo plazo, de manera que su participación en los proyectos contenidos para el FEFA no puede ser inferior al 40%.

Al respecto:

La H. Corte Constitucional mediante Sentencia C-730-19 indicó respecto de la gestión diferenciada a poblaciones que merecen especial atención del Estado que “(...) en cuanto a los campesinos y las mujeres, es importante reiterar que el derecho de participación cubija a todas las personas en condiciones de igualdad, sin perjuicio de que se puedan implementar acciones afirmativas favorables a poblaciones especialmente discriminadas, o medidas especiales (...)”

IV. 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.

⁵ STIGLITZ, Joseph et al. Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social. OFCE - Centre de recherche en économie de Sciences Po. Paris, Francia.2009.

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.

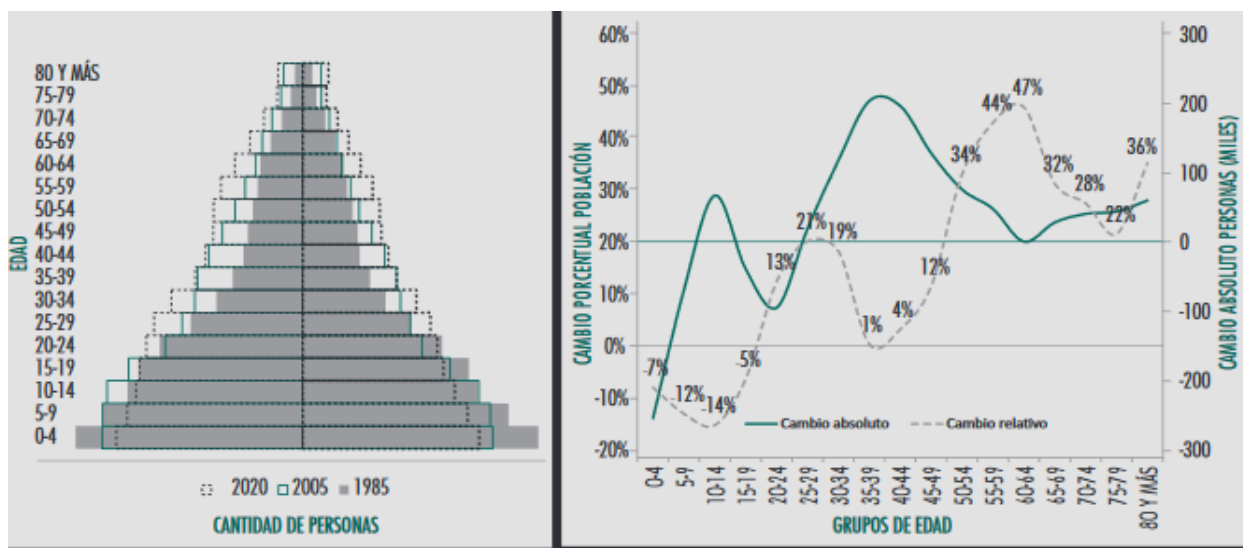
A nivel general, la mano de obra se desplaza al no encontrar recursos que les permitan obtener ingresos y acceso al ahorro y el crédito, así como de expectativas de futuras de mejor calidad de vida.

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]

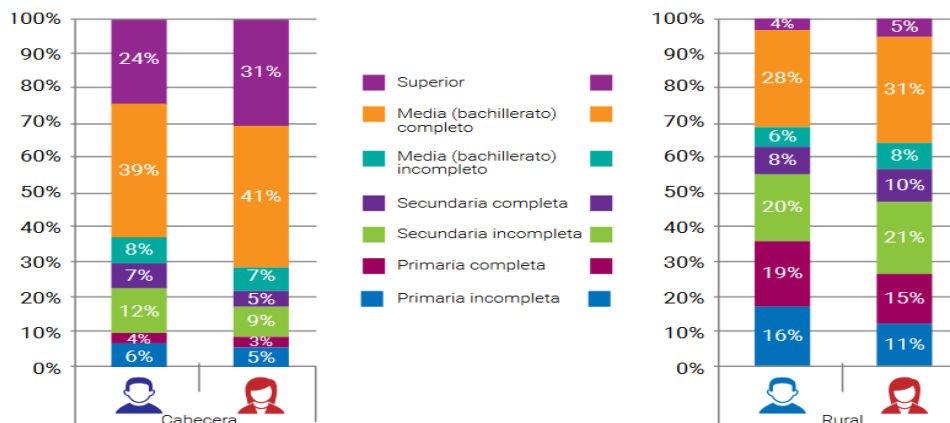
Ahora bien, si la población tiende a trasladarse hacia una mayor concentración en edades avanzadas y aquellos que se encuentran en edad joven carecen de un entorno escolar competitivo, la generación de pobreza seguirá manteniéndose y las graves consecuencias sobre la implementación de programas económicos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

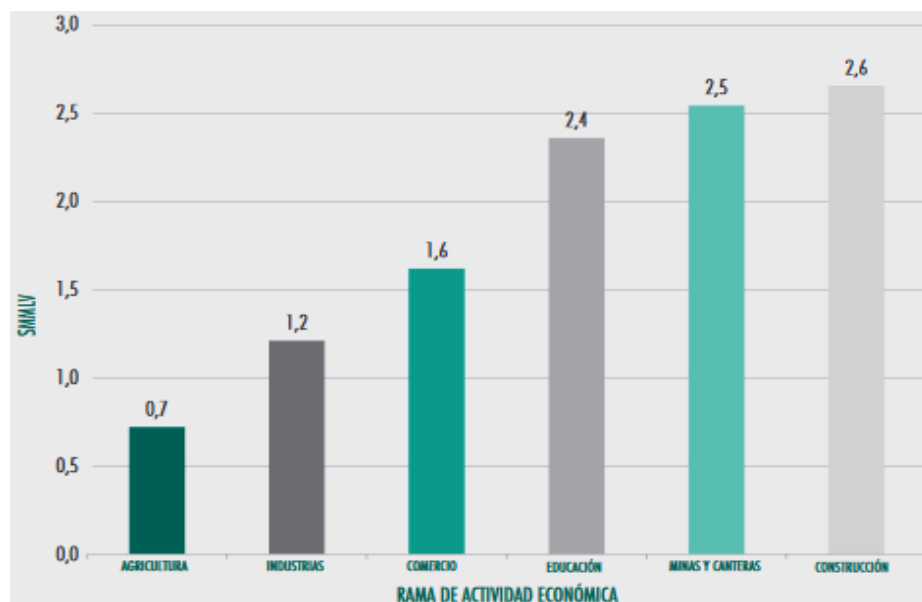


Fuente: Martínez Susana et al 2016.

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



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.

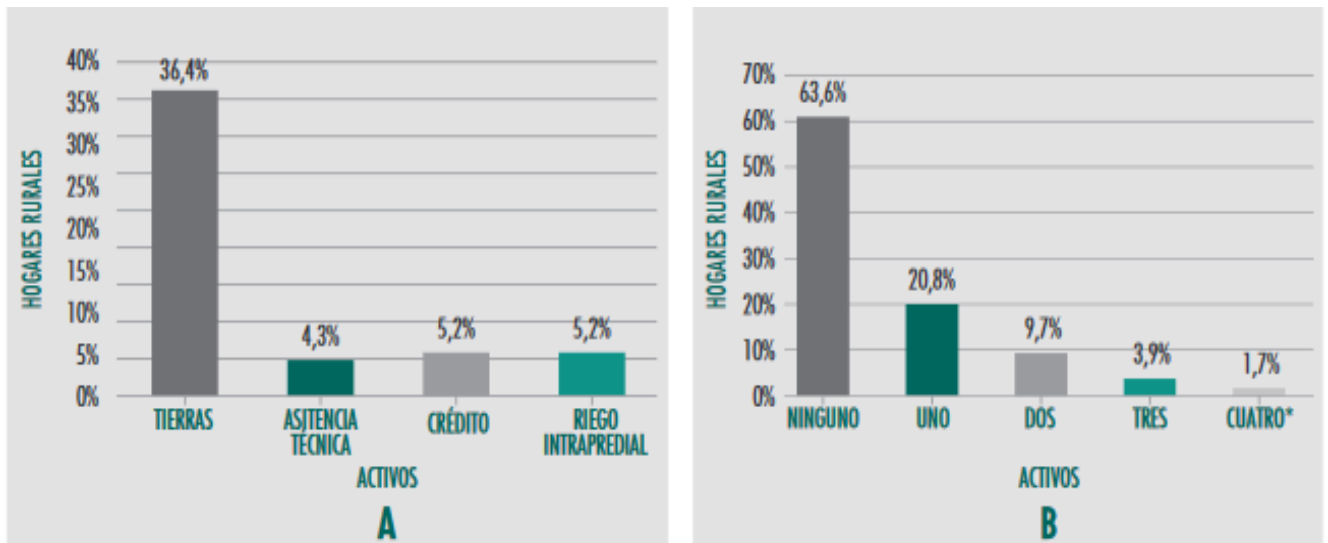
Los trabajadores rurales tienen que distribuir su tiempo entre actividades propias del sector y aquellas que les compensen las horas adicionales de trabajo, lo cual explica el desplazamiento de la demanda por trabajo.

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]

V. 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 los Senadores y Representantes firmantes,



Ciro Alejandro Ramírez Cortés
Senador de la República



Oscar Darío Pérez
Representantes a Cámara



Santiago Valencia G.
Senador de la República

Christian Garcés
Representante a la Cámara