**REPUBLICA DE COLOMBIA**

**COMISION NACIONAL DE CREDITO AGROPECUARIO**

**RESOLUCIÓN N° \_\_\_**

“Por medio de la cual se define un nuevo beneficiario de crédito, sus condiciones financieras y se adoptan otras disposiciones”

En ejercicio de las facultades conferidas en las Leyes 16 de 1990, 101 de 1993, 731 de 2002, 811 de 2003, 1731 de 2014 y los Decretos 1313 de 1990 y 2371 de 2015, y

**CONSIDERANDO**

Que de acuerdo con lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 2° de la Ley 16 de 1990, el crédito de fomento se destinará primordialmente para impulsar la producción en sus distintas fases, capitalizar el sector agropecuario, incrementar el empleo, estimular la transferencia de tecnología, contribuir a la seguridad alimentaria de la población urbana y rural, promover la distribución del ingreso, fortalecer el sector externo de la economía y mejorar las condiciones sociales y económicas del sector rural del país.

Que de conformidad con el artículo 8° de la Ley 16 de 1990, modificado por el artículo 133 de la Ley 811 de 2003, el objetivo de FINAGRO es la financiación de actividades rurales y de producción en sus distintas fases y comercialización del sector agropecuario. Que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 16 de 1990 y los Decretos 1313 de 1990 y 2371 de 2015, este último expedido bajo los lineamientos del literal e) del artículo 107° de la Ley 1753 de 2015 con el cual se concedieron facultades extraordinarias al presidente de la República para crear, reasignar, modificar y distribuir competencias, funciones u objetivos a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) para diseñar e implementar políticas de financiamiento, de gestión de riegos agropecuarios y microfinanzas rurales, respetando en todo caso el esquema de inversión forzosa, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario es el organismo rector del financiamiento del sector agropecuario y dentro de sus funciones esta entre otros asuntos, los siguientes:

b. Establecer las actividades, los costos y los porcentajes estos últimos que podrán ser objeto financiación por de entidades que integran el Sistema Nacional Crédito Agropecuario.

c. dentro de los límites carácter general que señale la Junta Directiva del Banco la República, políticas sobre las tasas de interés se cobrarán a los usuarios crédito parte de las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.

f. Fijar las tasas y márgenes de redescuento de las operaciones que apruebe FINAGRO

l. Determinar anualmente Plan Indicativo de Crédito Agropecuario y Rural;

Que el artículo 221 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero señala que los beneficiarios del crédito que se otorgue a través del sistema nacional de crédito agropecuario, serán las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades de producción y comercialización de bienes originados directamente o en forma conexa o complementaria, se otorgará para la financiación de capital de trabajo, la inversión nueva o los ensanches requeridos por estas actividades. El crédito buscará entre otras cosas mejorar las condiciones sociales y económicas del sector rural del país.

Que el artículo 4° de la Resolución N° 1 de 2016, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario define a los beneficiarios del crédito como aquellas personas que pueden acceder al financiamiento de las actividades agropecuarias y rurales.

Que el artículo 3° de la Ley 1731 de 2014 establece: "... es responsabilidad de las entidades que otorguen los créditos, la evaluación del riesgo crediticio y el cumplimiento de los requisitos previstos en la normatividad que resulte aplicable, en especial las emitidas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario..."

Que el Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, presentó ante sus miembros, la Justificación Técnica y Jurídica de la presente Resolución, la cual fue discutida en la reunión llevada a cabo el treinta y uno (31) de julio de dos mil diez y siete (2017).

**RESUELVE**

**Artículo 1.** Adiciónese el siguiente literal al artículo 4 de la Resolución 1 de 2016:

“k) **Entidades territoriales.** Se define de acuerdo al artículo 286 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991”

No tendrán acceso a ICR y solamente se financiaran a través de recursos de redescuento.

**Artículo 2.** Modifíquese el artículo 5 de la Resolución 1 de 2016, el cual quedará así:

**“Artículo 5°.** Las condiciones financieras de los créditos serán las siguientes:

| **TIPO DE PRODUCTOR**  | **TASA DE REDESCUENTO** | **TASA DE INTERÉS** |
| --- | --- | --- |
| Pequeños Productores | DTF - 2.5% e.a. | Hasta DTF +7% e.a. |
| Joven Rural | DTF - 2.5% e.a. | Hasta DTF +7% e.a. |
| Comunidades Negras | DTF - 2.5% e.a. | Hasta DTF +7% e.a. |
| Mujeres rurales de bajos ingresos | DTF - 2.5% e.a. | Hasta DTF +5% e.a. |
| Victimas conflicto armado interno  | DTF - 3.5% e.a. | Hasta DTF +2% e.a. |
| Población Reinsertada | DTF - 3.5% e.a. | Hasta DTF +2% e.a. |
| Población que ejecute programas de desarrollo alternativo | DTF -3.5% e.a. | Hasta DTF +2% e.a. |
| Pequeños Productores –Zonas de Reserva Campesina  | DTF -2.5% e.a. | Hasta DTF +6% e.a. |
| Medianos Productores | DTF +1% e.a. | Hasta DTF+10% e.a. |
| Grandes Productores | DTF +2% e.a. | Hasta DTF +10% e.a. |
| Esquema Asociativo | DTF -3.5% e.a. | Hasta DTF +5% e.a. |
| Esquema de Integración | DTF -1% e.a. | Hasta DTF + 7% e.a. |
|  |  |  |
| Entidades Territoriales | DTF -3.5% e.a. | Hasta DTF+5% e.a. |
| Microcrédito | DTF+2.5% e.a. | Hasta la máxima permitida  |

Cuando el plazo del crédito sea superior a diez (10) años, la tasa de interés podrá acordarse libremente entre el beneficiario del crédito y el intermediario financiero.

Los intermediarios financieros y beneficiarios del crédito podrán acordar la capitalización de intereses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución 17 de 2007 de la Junta Directiva del Banco de la República y sus modificaciones.”

Las Entidades Territoriales se clasificaran por el nivel de activos para todos los demás aspectos relacionados con el crédito agropecuario y rural.

**Artículo 3.** Modifíquese el artículo 1 de la Resolución 2 de 2017, el cual quedará así:

**“Artículo 1°.-** La expedición de garantías del Fondo Agropecuario de Garantías – FAG en el año 2017 se sujetará a las siguientes disposiciones:

**Comisiones.-** Los intermediarios financieros deberán pagar al FAG, sobre el monto de la garantía vigente, una comisión anual anticipada, así:

En el caso de garantías que respalden créditos cuyo plazo sea inferior a un (1) año, la comisión a pagar será proporcional al plazo del crédito.

En el caso de garantías que respalden créditos de duración superior a un (1) año pero cuyo plazo total no corresponda exactamente a anualidades, la comisión por las fracciones de año se cobrará de manera proporcional.

Para garantías que respalden créditos de medianos y grandes productores, cuyo plazo supere los doce (12) meses sin exceder de veinticuatro (24), se podrá establecer por parte de FINAGRO una comisión única, con pago único anticipado.

Cuando se trate de garantías para respaldar créditos de pequeños productores, independiente del plazo del crédito, se podrá establecer comisión única, con pago único anticipado.

Para los créditos con capitalización de intereses, la comisión deberá ser anual anticipada.

El valor de las comisiones anuales serán las siguientes:

1. Para i) crédito individual; o ii) crédito asociativo con responsabilidad individual. Casos: desplazados, pequeño productor y mujer rural, mediano productor (víctimas, reinsertados y desarrollo alternativo), gran productor (víctimas, reinsertados y desarrollo alternativo):

|  |  |
| --- | --- |
| Tipo de productor | Comisión |
| Desplazados | 1,50% |
| Pequeño productor y mujer rural: |   |
|   | Víctimas, reinsertados, desarrollo alternativo, pago de pasivos no financieros y Plan Colombia Siembra | 1,50% |
|   | Ordinario  | 1,50% |
| Mediano productor: |   |
|   | Víctimas, reinsertados y desarrollo alternativo | 3,00% |
| Gran productor: |   |
|   | Víctimas, reinsertados y desarrollo alternativo | 4,50% |

1. Para i) crédito individual; o ii) crédito asociativo con responsabilidad individual. Casos: mediano y gran productor (ordinario y Plan Colombia Siembra) y iii) medianos productores en pago de pasivos no financieros. La comisión es fija y se determina según el plazo en años pactado para el crédito, así:

| Plazo del crédito (en años) | Comisión Mediano Productor | Comisión Gran Productor |
| --- | --- | --- |
| 1 | 5,10% | 5,90% |
| 2 | 4,50% | 5,20% |
| 3 | 4,10% | 4,80% |
| 4 | 3,90% | 4,50% |
| 5 | 3,60% | 4,20% |
| 6 | 3,50% | 4,00% |
| 7 | 3,30% | 3,80% |
| 8 | 3,20% | 3,70% |
| 9 | 3,10% | 3,60% |
| 10 | 3,00% | 3,50% |
| 11 | 3,00% | 3,40% |
| 12 | 2,90% | 3,30% |
| 13 | 2,80% | 3,20% |
| 14 | 2,70% | 3,10% |
| 15 | 2,60% | 3,00% |

1. Para crédito con esquemas asociativos

|  |  |
| --- | --- |
| Tipo de esquema | Comisión |
|  Esquemas asociativos  | 1,50% |
| Esquemas de Integración  | 2,25% |

1. Para microcrédito agropecuario y rural

|  |  |
| --- | --- |
| Tipo de esquema | Comisión |
| Microcrédito agropecuario y rural con tecnología microfinanciera |  5,00% |

1. Embarcaciones pesqueras y de cabotaje – Buenaventura

|  |  |
| --- | --- |
| Tipo de esquema | Comisión |
| Embarcaciones pesqueras y de cabotaje – Buenaventura |  1,50% |

**Parágrafo Primero:** En el caso de operaciones de microcrédito agropecuario y rural con tecnología microfinanciera, la comisión podrá ser revisada y de ser necesario modificada periódicamente por esta Comisión.

**Parágrafo Segundo:** En el caso de Entidades Territoriales, la comisión de la cobertura será la correspondiente al tipo de productor de acuerdo a la clasificación por nivel de activos.

**Parágrafo Tercero:** La Comisión se entiende causada, por el solo hecho de la expedición de la garantía.

**Coberturas.-** El FAG garantizará el capital del crédito, y la cobertura de la garantía sobre el mismo será la siguiente:

1. Para i) crédito individual; o ii) crédito asociativo con responsabilidad individual:

| Tipo de productor | Cobertura |
| --- | --- |
| Desplazados | 100% |
| Pequeño productor y mujer rural: |   |
|  Víctimas, reinsertados y desarrollo alternativo | 100% |
|  Ordinario y Plan Colombia Siembra | 80% |
|  Embarcaciones pesqueras y de cabotaje – Buenaventura | 80% |
|  Pasivos no financieros vencidos a 31 de diciembre de 2013 | 50% |
| Mediano productor: |   |
|  Víctimas, reinsertados y desarrollo alternativo | 80% |
|  Ordinario  | 60% |
|  Embarcaciones pesqueras y de cabotaje - Buenaventura | 75% |
|  Pasivos no financieros vencidos a 31 de diciembre de 2013  | 50% |
|  Plan Colombia Siembra                | 70% |
| Gran productor: |   |
|  Víctimas, reinsertados y desarrollo alternativo | 80% |
|  Ordinario | 50% |
|  Embarcaciones pesqueras y de cabotaje – Buenaventura | 75% |
|  Plan Colombia Siembra | 60% |

1. Para créditos con esquemas asociativos

|  |  |
| --- | --- |
| Tipo de esquema | Cobertura |
| Esquemas asociativos  | 80% |
| Esquemas de Integración  | 70% |

1. Para microcrédito agropecuario y rural

|  |  |
| --- | --- |
| Tipo de esquema | Cobertura |
| Microcrédito agropecuario y rural con tecnología microfinanciera |  50% |

**Parágrafo Primero:** En el caso de Entidades Territoriales, la cobertura será la correspondiente al tipo de productor de acuerdo a la clasificación por nivel de activos.

**Parágrafo Segundo:** Para la expedición de nuevas garantías estas coberturas podrán ser revisadas por intermediarios financieros de acuerdo con los resultados de la calificación interna realizada por FINAGRO, que serán presentadas a consideración de la CNCA.

**Parágrafo Tercero:** Cuando para operaciones de microcrédito agropecuario y rural con tecnología microfinanciera se otorguen garantías institucionales complementarias, la suma de la cobertura de dichas garantías y la cobertura de la garantía del FAG no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor total de la operación.

Durante la vigencia 2017 las coberturas por tipo de productor y esquema de crédito se mantendrán iguales para todos los intermediarios financieros.”

**Artículo 5.** FINAGRO deberá adoptar las medidas necesarias que procuren la debida operatividad de lo dispuesto en la presente Resolución y expedir la Circular Reglamentaria respectiva.

**Artículo 6.-** La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación, deroga las todas las que le sean contrarias a esta reglamentación, pero sus efectos aplicarán a partir de la fecha en la que FINAGRO expida la Circular Reglamentaria que procure la debida operatividad de lo aquí resuelto.

**AURELIO IRAGORRI VALENCIA**  **JESÚS ANTONIO VARGAS OROZCO**

Presidente Secretario

**Justificación técnica del proyecto de resolución por medio del cual se establecen a las entidades territoriales como un tipo de productor para el crédito agropecuario**

1. **Objetivo**

Definir a las entidades territoriales como un beneficiario del crédito en condiciones FINAGRO y establecer sus condiciones financieras.

1. **Antecedentes**

Uno de los temas centrales que propició la Constitución Nacional de 1991 fue la descentralización fiscal. Si bien en materia fiscal Colombia comenzó un proceso de descentralización desde 1968, cuando por medio de la Ley 33 el Gobierno Nacional comenzó a transferir un porcentaje de sus ingresos fiscales a las regiones, fue la Constitución de 1991 la que promovió la descentralización del país en varios frentes.

En primer lugar, el artículo 286 de la Constitución definió que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Adicionalmente, estableció que la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley. Por su parte, en el artículo 287 estableció que los entes gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, teniendo los siguientes derechos:

* Gobernarse por autoridades propias.
* Ejercer las competencias que les correspondan.
* Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
* Participar en las rentas nacionales.

Dentro de los principales atributos que la Constitución dio en materia fiscal, se destacan los artículos 356 y 357, los cuales generaron y reglamentaron el Situado Fiscal, el cual fue regulado por medio de la Ley 60 de 1993, teniendo un énfasis prioritario en temas de educación, salud y servicios públicos[[1]](#footnote-1). Sin embargo, como destaca Gutierrez (2010), debido la crisis que afrontó el país a finales de la década de los noventa, se expidió el Acto Legislativo 1 de 2001, por medio del cual se modificaron los artículos 356 (servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales) y 357 (participación en los ingresos corrientes de la nación), con el objetivo de sanear las finanzas públicas del nivel central y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país, especialmente por la problemática de inequidad, asimetría, inestabilidad y fluctuaciones entre los ingresos y los gastos de nivel central y las entidades territoriales[[2]](#footnote-2). Con estas modificaciones se constituyó el Sistema General de Participación de los Departamentos, Distritos y Municipios[[3]](#footnote-3), al cual se le creó un sistema de monitoreo, seguimiento y control de gastos de las entidades territoriales por medio del Acto Legislativo 4 de 2007.

Si bien el Sistema General de Participación se transformó en una de las principales fuentes de recursos de las entidades territoriales en el marco de la descentralización fiscal, esta no es su única fuente de ingresos. La Ley 715 de 2001 estableció el destino de los recursos provenientes del Sistema General de Participación como se expone en el **Gráfico *1***, concentrándose estos recursos principalmente en temas de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, permitiendo que solo se destine el 11.6% de los ingresos provenientes de esta fuente en propósitos generales, dentro de los cuales se incluyen temas como vivienda, sector agropecuario, transporte, materia ambiental y equipamiento municipal. Adicional a las transferencias del Sistema General de Participación se deben sumar los recursos propios de los entes, los cuales genera por su gestión tributaria o por la prestación de servicios públicos, la explotación de bienes o la participación en los ingresos no tributarios que ingresen periódicamente al territorio.

**Gráfico 1 Sistema General de Participaciones**

Fuente: Autor con base en Ley 715 de 2001

Las entidades territoriales también pueden obtener ingresos por materia de regalías. De acuerdo al artículo 361 de la Constitución Política de 1991, modificado por el Acto Legislativo 5 de 2011, se constituyó el Sistema General de Regalías, cuyos recursos que se distribuyen de la siguiente forma: 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuyen en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas[[4]](#footnote-4) y un 80% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destina un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional. En el caso de las asignaciones directas el recurso se puede destinar a la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales[[5]](#footnote-5). En lo que respecta al Fondo de Compensación Regional, un 40% de sus recursos se destina a la financiación de proyectos de impacto local, siendo un 30% de los recursos para los municipios más pobres del país y el 10% restante para proyectos presentados por los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría con Necesidades Básicas Insatisfechas igual o inferior al 35%.

Adicionalmente a estos recursos, las entidades territoriales se pueden cofinanciar con programas especiales y financiar con recursos de crédito. En el caso de programas de cofinanciación, estos normalmente son provenientes de fondos o entidades especiales constituidos con fines particulares. En el caso del sector agropecuario se destaca a la Agencia de Desarrollo Rural, la cual tiene como una de sus funciones formular, estructurar, cofinanciar y ejecutar proyectos estratégicos nacionales, así como aquellos de iniciativa territorial o asociativa, alineados a los planes de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial y a la política formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En lo que respecta al crédito, las entidades territoriales pueden acceder a recursos tanto de la banca nacional como de la internacional, siguiendo el marco establecido por el artículo 364 de la Constitución Política Nacional de 1991, el cual establece que su endeudamiento no podrá superar su capacidad de pago[[6]](#footnote-6). De acuerdo a la Ley 358 de 1997, se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito no superen el 40% del ahorro operacional[[7]](#footnote-7).

De acuerdo a la Ley 358 de 1997, por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento, las operaciones de crédito público deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión, con excepción de créditos de corto plazo cuyo fin sea la refinanciación de deuda vigente o para la indemnización de personal en procesos de reducción de planta. De acuerdo al Decreto 1068 de 2015, los entes que presenten alguno de las siguientes situaciones requerirán una autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para acceder a financiamiento:

1. Cuando la relación intereses/ahorro operacional sea superior al 40% sin exceder el 60%, siempre que el saldo de la deuda de la vigencia anterior se incremente, con la nueva operación, a una tasa superior a la variación del índice de precios al consumidor (IPC), o meta de inflación, proyectada por el Banco de la República para la vigencia;
2. Cuando la relación intereses/ahorro operacional supere el 60%;
3. Cuando la relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%.

Con esto presente, de conformidad con el Decreto 1068 de 2015, las entidades que otorguen créditos a las entidades territoriales deberán verificar la capacidad de pago de los mismos, y en caso de ser necesario, deberán acordar el diseño de un plan de desempeño[[8]](#footnote-8) y exigir la autorización de endeudamiento.

Las entidades territoriales no solo deben seguir los lineamientos establecidos para acceder a un crédito, sino que deben llevar a cabo un proceso para solicitar el mismo. Como expone IDEA (2013), el proceso para la solicitud de un crédito va más allá de la presentación de evidencias que permitan a la alcaldía sustentar su capacidad de pago frente a un intermediario financiero. Para lograr llegar a esta etapa, previamente se debió lograr que el consejo municipal autorice al alcalde para contratar el crédito y se debe contar con un certificado de la oficina de planeación municipal, donde conste que el proyecto a financiar con estos recursos está contemplado en el Plan de Desarrollo del Municipio, además de un concepto favorable sobre la conveniencia técnica, social y económica del proyecto.

Adicionalmente, se le han impuesto una serie de medidas de control a las entidades territoriales para que estos puedan operar de una forma autónoma en materia fiscal. La Ley 617 de 2000 generó una serie de medidas de saneamiento fiscal de las entidades territoriales con el objetivo de que sus gastos se alinearan con sus ingresos, de tal modo que se pudiera asegurar la sostenibilidad de las mismas, ajustando sus gastos de funcionamiento; prohibiendo transferencias y liquidación de empresas ineficientes; estableciendo la viabilidad financiera de un municipio, con lo cual se generó la obligatoriedad del establecimiento de programas de saneamiento en caso de incumplimiento de la misma; y generando un mecanismo de alivio de deuda que promoviera el saneamiento fiscal de las entidades.

Bajo este marco, la Dirección General de Apoyo Fiscal (2016) publicó la dinámica de la deuda pública territorial durante el cuatrienio 2012-2015. Si bien la deuda de las alcaldías y gobernaciones aumentó entre los cuatro años, pasando de 7.9 billones en 2012 a 11 billones en 2015, su participación dentro del PIB presentó un leve incremento (1.2% a 1.4%) y su participación dentro de la deuda territorial disminuyó, pasando de ser un 29.5% de 2012 al 28.3% en 2015. Cabe destacar que la totalidad de la deuda de las alcaldías no capitales es con banca nacional (2.7 billones), mientras las capitales y departamentos si han accedido a recursos internacionales. Al ver como se concentra la deuda de las alcaldías, se expone que el 69% de la deuda está concentrada en 20 alcaldías, como se muestra en el **Cuadro *1***. Pese a estos incrementos, la calidad de la cartera de los municipios y de los departamentos también ha mejorado, pasando de estar un 82.6% calificada en A en 2012 a un 95.9% en 2015 en el caso de los municipios y pasando de 93.1% a 97.8% en el caso de los departamentos.

**Cuadro 1. Deuda Total Alcaldías/ Miles de Millones de Pesos 2015**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|   | **2015** | **% Total** | **%Total Acumulada** |
|  Bogotá  | 1,364 | 19% | 19% |
|  Medellín  | 1,185 | 16% | 35% |
|  Barranquilla  | 504 | 7% | 42% |
|  Cartagena  | 266 | 4% | 46% |
|  Bucaramanga  | 217 | 3% | 49% |
|  Cali  | 192 | 3% | 51% |
|  Itagüi  | 167 | 2% | 54% |
|  Bello  | 126 | 2% | 55% |
|  Envigado  | 112 | 2% | 57% |
|  Yumbo  | 97 | 1% | 58% |
|  Palmira  | 94 | 1% | 60% |
|  Villavicencio  | 94 | 1% | 61% |
|  Pereira  | 86 | 1% | 62% |
|  Ibagué  | 81 | 1% | 63% |
|  Armenia  | 81 | 1% | 64% |
|  Montería  | 72 | 1% | 65% |
|  Neiva  | 71 | 1% | 66% |
|  Barrancabermeja  | 62 | 1% | 67% |
|  Pasto  | 62 | 1% | 68% |
|  Cúcuta  | 60 | 1% | 69% |
|  Resto de alcandías  | 2,263 | 31% | 100% |
|  **Total**  | **7,257** | **100%** |  |

Dirección General de Apoyo Fiscal (2016)

En materia de financiamiento a entidades territoriales, el actor principal es la Financiera de Desarrollo Territorial SA (FINDETER). De acuerdo con la Ley 57 de 1989, el objeto social de FINDETER es la promoción del desarrollo regional y urbano, mediante la financiación y la asesoría en lo referente a diseño, ejecución y administración de proyectos o programas de inversión relacionados con las siguientes actividades:

* Construcción, ampliación y reposición de infraestructura correspondiente al sector de agua potable y saneamiento básico.
* Construcción, pavimentación, mantenimiento y remodelación de vías urbanas **y rurales**, soluciones de tráfico, semaforización.
* Construcción, pavimentación y conservación de carreteras nacionales, **departamentales, municipales, veredales, caminos vecinales**, puentes, puertos marítimos y fluviales.
* Construcción, dotación y mantenimiento de la planta física de los planteles educativos de preescolar, básica primaria, básica secundaria y media vocacional.
* Construcción y dotación y mantenimiento de la planta física e instalaciones deportivas de Instituciones de Educación Superior.
* Construcción, dotación y mantenimiento de centrales de transporte de carga o pasajeros, terminales de transporte terrestre, aéreos, fluviales, marítimos o férreos.
* Construcción, remodelación, dotación y mantenimiento de la planta física de la red hospitalaria, puestos y centros de salud, centros de atención al menor y al adulto mayor.
* **Construcción, remodelación y dotación de centros de acopio, plazas de mercado, plazas de ferias y centros de comercialización.**
* Recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.
* Construcción y remodelación de campos e instalaciones deportivas y parques.
* **Construcción, remodelación y dotación de mataderos o frigoríficos regionales.**
* Ampliación de redes de telefonía urbana y rural.
* Adquisición o reposición de equipos de producción, emisión y transmisión que se requieran para la prestación del servicio público de televisión, así como las obras de infraestructura e instalaciones necesarias para su funcionamiento.
* Asistencia técnica a las entidades beneficiarias de financiación requeridas para adelantar adecuadamente las actividades anteriormente mencionadas.
* Financiación de contrapartidas para programas y proyectos relativos a las actividades de que tratan los literales precedentes, que hayan sido financiados conjuntamente por otras entidades públicas o privadas.
* Adquisición de equipos y realización de operaciones de mantenimiento, relacionadas con las actividades enumeradas en este acápite.
* Financiación del Plan Sectorial de Turismo.
* Adquisición y mantenimiento de maquinaria y equipo.
* Diseño, construcción, mantenimiento y dotación de proyectos destinados a mitigar o compensar impactos ambientales asociados a todo tipo de actividad económica.
* Apoyo al saneamiento fiscal de entidades nacionales, territoriales y sus descentralizadas.
* Financiamiento de inversiones en cadenas productivas relacionadas con la producción de materiales de construcción, industrias asociadas al transporte e industria editorial.
* Otros rubros que sean calificados por la Junta Directiva de FINDETER.

El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) es otra fuente de financiamiento para estos actores. Como lo expone la DDT (2004), dentro de la oferta de financiamiento con que contaba una entidad territorial se encontraban los Programas Especiales de Fomento y Desarrollo Agropecuario, cuya ejecución se adelantaba bajo esquemas de agricultura por contrato, en el marco del crédito asociativo. El Crédito Asociativo era un esquema de financiación de actividades productivas desarrolladas por un grupo de productores que se asocian para su ejecución, buscando acceder a: tecnologías apropiadas, economías de escala en compra de insumos y pago de servicios necesarios en el proceso de producción y comercialización, manejar volúmenes importantes de producción para una comercialización segura con calidades y mecanismos de fijación de precios definidos antes de iniciar el proceso productivo, una administración centralizada con sistemas adecuados y transparentes para el costeo de las unidades de producción. La integración puede ser realizada bajo las siguientes modalidades:

* Agremiaciones
* Asociaciones o cooperativas de productores
* Empresa privada (comercializadores o agroindustriales)
* El sector público (entidades territoriales, empresas industriales o comerciales del Estado, fondos de fomento).

La integración se fundamentaba en la existencia de contratos de producción y prenda sin tenencia suscritos entre un integrador (asociaciones, agremiaciones o cooperativas de productores, empresa privada, entes del sector público) y los productores, así como contratos o convenios de comercialización entre los productores o el integrador y el comprador o compradores de materias primas. Bajo esta modalidad de crédito se podía acceder a recursos para la financiación de proyectos del sector agropecuario, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por FINAGRO y el intermediario financiero y bajo el esquema asociativo mencionado.

Entre el 2000 y el 2012 FINAGRO registró 161 créditos que beneficiaron a 70 municipios[[9]](#footnote-9). Si bien las cifras son bajas, estas presentan una tendencia a la baja, siendo el 2001 el año donde más operaciones para entes se presentaron (22), pero registrando solo dos operaciones en 2011 y 2012, últimos años en que se presentaron estas operaciones. La mayoría de estas operaciones fueron para maquinaria pesada (53), especialmente para tractores (41), sin embargo, también se presentaron operaciones para múltiples cultivos como fue el caso de café (33), maíz (12) y algodón (11). En materia de garantías, el 43% accedió a una garantía del FAG, teniendo la mayoría de estas (67%) una cobertura del 80%.

**Gráfico 2. Dinámica créditos FINAGRO a municipios**

Fuente: FINAGRO

La mayoría de los créditos para entidades territoriales se dio en el marco de los Programas Especiales que tenía FINAGRO. Para el año 2000, de acuerdo con la Resolución 2 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario-CNCA, estos se enmarcaban dentro de programas definidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que buscaran alguna de las siguientes finalidades:

* Expandir las áreas sembradas o plantadas en renglones específicos de la producción.
* Incentivar la retención de vientres bovinos y ampliación de su pie de cría.
* Mejorar las condiciones técnicas de producción y comercialización, especialmente de los pequeños productores.

Posteriormente, con la Resolución 12 de 2001 de la CNCA, los programas especiales pasaron a ser los desarrollados bajo esquemas de crédito asociativo y de agricultura por contrato. Estos programas debían contemplar acuerdos y compromisos formales entre los integrantes de la cadena productiva para el desarrollo de la producción bajo condiciones técnicas adecuadas y eficientes de producción, y a través de los mismos se debía asegurar la absorción, precio y pago de las cosechas en condiciones preestablecidas acordes con los mercados y los mecanismos que propiciaran el cumplimiento de estas obligaciones. Esta fue la primera figura bajo la cual se habló de integrador e integradores, siendo la prestación de asistencia técnica y la consecución de menores costos en los insumos, además de la celebración de contratos de comercialización, los pilares del modelo.

En 2003, por medio de la Resolución 5 de la CNCA, se premió a los integradores que integraran exclusivamente a pequeños productores contar con unas tasas más favorables. Si bien desde 2001 las tasas establecidas eran en un 0.5% inferiores en lo que respecta a redescuento y hasta un DTF+5% EA en lo que respecta a la de interés, se estableció que en caso de ser pequeños productores la tasa de redescuento sería la de pequeño y la de interés de un DTF+2% EA. De igual forma, se creó un programa especial para bancos de maquinaria que también permitía que la tasa de redescuento fuera la misma que de pequeño productor (Resolución 6 de 2003), la cual posteriormente tendría tasas desligadas a la DTF para eliminar los choques que la volatilidad de esta traía.

Si bien a través de los años se irían actualizando las condiciones de los programas especiales para irlas articulando con las condiciones de financiamiento de los pequeños productores, sería en 2011 cuando se impondrían las primeras restricciones que dificultarían el acceso a financiamiento de los entidades territoriales bajo los esquemas asociativos. Por medio de la Resolución 10 de la CNCA se creó la figura del Operador, el cual debía apoyar al Integrador en caso de que este no contara con las capacidades administrativas y/o técnicas para prestar los servicios que es establecieron que el integrador debía proveer a los integrados. Sin embargo, la principal diferencia fue que se estableció que los Intermediario Financieros debían además de evaluar al Integrador, identificar a cada uno de los integrados y evaluar la propiedad, posesión o tenencia de sus unidades productivas. Por medio de la Resolución 11 de 2012 se creó el esquema de encadenador, bajo el cual se le establecía a esta figura que adicional a las labores del integrador, también debía llevar a cabo el proceso previamente mencionado a los Intermediarios Financieros si quería acceder a unas condiciones de financiamiento antes tenía el integrador.

Si bien la Resolución 1 de 2016 volvió a simplificar los procesos, eliminando la figura del encadenador, y dando un rol más simple a la figura de integrador, ya que este solo debe contar con la capacidad administrativa y servicios de asistencia técnica, así como asegurar la comercialización de la producción esperada, al haber pasado tanto tiempo sin que el instrumento fuera a la medida de las entidades territoriales, este no ha vuelto a ser demandado. Lo anterior pese a que el Banco Agrario actualmente promociona una línea para este fin, la cual busca financiar todas las actividades agropecuarias definidas por FINAGRO, buscando aumentar su rentabilidad, aplicar tecnologías apropiadas, implementar economías de escala en la compra de insumos, pago de servicios y comercialización asegurada con mecanismos de fijación de precios definidos antes de iniciar el proceso productivo.

Las dificultades normativas han provocado que en la actualidad las entidades territoriales puedan acceder a un crédito en condiciones FINAGRO como si fueran un gran productor debido a su tamaño de activos. Lo anterior hace que la oferta de crédito no sea atractiva ni para las entidades territoriales ni para los intermediarios financieros. Debido a las limitaciones fiscales que afronta una entidad territorial y que este no cuenta con plena potestad para dirigir sus recursos para cualquier fin, de no encontrar unas condiciones financieras que le permitan llevar a cabo la inversión, esto será un determinante para elegir los sectores a intervenir, quedando el sector agropecuario relegado ya que si bien un crédito a la DTF+10% E.A. está en condiciones de fomento frente a un crédito comercial, estas condiciones no son competitivas frente a las que pueden obtener para otros fines, como son las tasas ofrecidas por FINDETER para agua y saneamiento, cuya tasa de interés final es de hasta DTF+3% TA. Desde el lado del intermediario, una tasa de redescuento de DTF+2% EA es competitiva dadas las condiciones del mercado, pero debido a los procesos adicionales que se deben llevar a cabo en la evaluación de un crédito a una entidad territorial, si el intermediario no cuenta con experiencia en el tema no es un nicho de mercado de su interés.

1. **Justificación**

Las entidades territoriales son agentes claves para el desarrollo local. Como define la Ley 1551 de 2012, dentro de las funciones que les corresponden a los municipios se encuentra promover el desarrollo territorial y construir las obras que demande el progreso municipal. De igual forma le corresponde la elaboración de los planes de desarrollo municipal, con los cuales se espera que el municipio se asegure de prestar los servicios públicos, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (Restrepo, 2006). Gracias al proceso de descentralización los municipios cuentan con ventajas frente a un esquema centralizado, principalmente en materia de eficiencia, que se derivan de las operaciones a pequeña escala como de las ganancias potenciales que surgen del hecho de que los gobernantes puedan escoger y de asignar recursos para los servicios locales de acuerdo con sus necesidades (Sánchez, 2001).

En lo que respecta al desarrollo rural, los gobiernos locales tienen un impacto directo sobre las condiciones de vida de los habitantes de su región. Parra-Peña et al (2013) demuestra que el desarrollo humano es mayor en los municipios rurales que presentan una institucionalidad más fuerte (medido en manejo fiscal y desempeño integral). De igual modo, señalan como los problemas de acceso a tecnologías ha aumentado la brecha al interior de los productores agropecuarios e identifican como los principales cuellos de botella para el desarrollo del sector en Colombia la baja competitividad en algunos rubros, la subutilización de las tierras óptimas para la agricultura, la limitada infraestructura para transportar y comercializar los productos agropecuarios, el uso ineficiente de factores de producción (tierra y agua), la escasa innovación en los sistemas productivos y la baja productividad de la mano de obra rural. Dado la heterogeneidad de las zonas, son los gobiernos locales los que pueden ayudar a corregir estas fallas, siempre y cuando presenten una gran interacción con la comunidad (OECD, 2006; Caraveli y Chardas, 2013).

Por todo lo anterior, las entidades territoriales son los agentes llamados a realizar proyectos que por su costo e impacto social se asemejan más a un bien o servicio público que a uno privado, facilitando de esta forma que todo tipo de productor pueda contar con la oportunidad de aprovechar este recurso, siendo obras de infraestructura un ejemplo de las inversiones que pueden permitir el aumento de la competitividad de una región. Al no contar con facilidades para poder elevar la productividad de una región, disminuir los costos asociados a desplazamiento o a la perdida de la vida útil de los productos que generan, los productores pierden su competitividad en el mercado, generando una trampa de pobreza en la región. Al facilitar estos elementos, no solo se genera una economía de escala a nivel regional, sino que se construye un tejido social que conllevará no solo ha mejoras en la competitividad, sino a un aumento en la calidad de vida local.

Dado el impacto potencial de estos proyectos, el crédito ha sido un instrumento fundamental para su materialización. Si bien las cifras que se expusieron previamente en cuanto al nivel de deuda de los municipios no son altos, los municipios del país no presentan niveles de ingresos suficientes que les permita el desarrollo de todos los proyectos que requieren. De acuerdo con la Resolución 679 del 2016 de la Contaduría General de la Nación, 886 municipios fueron clasificados en categoría 6, lo que implica que sus ingresos corrientes de libre destinación son inferiores a 15 mil SMMLV. Debido a la restricción presupuestal actual, el crédito es un instrumento idóneo para suavizar el gasto entre la generación actual y las futuras, siendo estas las más beneficiadas en caso de que el municipio se vuelva más competitivo.

**Cuadro 2. Clasificación de los municipios**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Categoría** | **Cantidad** | **Población** | **Ingresos Corrientes de libre destinación (SMMLV)** |
| Especial | 6 | Más de 500,001 | Más de 400,000 |
| 1 | 26 | 100,001-500,000 | 100,000-400,000 |
| 2 | 19 | 50,001-100,000 | 50,000-100,000 |
| 3 | 13 | 30,001-50,000 | 30,000-50,000 |
| 4 | 26 | 20,001-30,000 | 25,000-30,000 |
| 5 | 39 | 10,001-20,000 | 15,000-25,000 |
| 6 | 885 | Menos de 10,000 | Menos de 15,000 |

Fuente: Contaduría General de la Nación

Pese a lo anterior, la oferta de financiamiento en los últimos tiempos se concentra en los municipios con mayores ingresos. Como se puede apreciar en el Cuadro 3, el 83% del crédito de FINDETER[[10]](#footnote-10) se destinó a los Municipios en categoría 1, 2 o especial, a lo cual se debe agregar que FINAGRO no registró ningún crédito para entidades territoriales en ese año ni en 2016. Adicionalmente, al revisar el destino de los créditos de FINDETER en el 2015 y en el 2016 (Gráficos 3 y 4), se evidencia que ningún crédito se destinó al sector agropecuario.

Cuadro 3. Desembolsos FINDETER 2015. Cifras en Millones

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Categoría Municipio | Monto | % Part |
| 1 | 312,440 | 14% |
| 2 | 127,364 | 6% |
| 3 | 114,904 | 5% |
| 4 | 13,274 | 1% |
| 5 | 28,605 | 1% |
| 6 | 243,029 | 11% |
| Especial | 1,458,718 | 63% |
| Total General | **2,298,334** | **100%** |

Fuente: Informe de Gestión 2015 FINDETER

Gráfico 3. Desembolsos FINDETER 2015. Valor total: 2,3 billones de pesos



Fuente: Informe de Gestión 2015 FINDETER

Gráfico 4. Desembolsos FINDETER 2016. Valor total 2,3 billones de pesos



Fuente: Informe de Gestión FINDETER 2016

Lo anterior demuestra que es necesario generar un mecanismo de financiamiento que permita el desarrollo de proyectos que potencien la actividad agropecuaria por parte de las entidades territoriales. Proyectos de alta envergadura como son sistemas para el manejo racional del recurso hídrico (distrititos de riego y/o drenaje de pequeña y mediana escala, obras para el control de inundaciones, acueductos veredales para multiuso), plantas de sacrificio, cadenas de frío, bancos de maquinaria, infraestructura de transformación, o programas de asistencia técnica integral pueden fomentar la competitividad en las diversas zonas rurales de acuerdo con las condiciones agroecológicas de la región (suelos, clima, sistemas de producción agropecuaria, saberes y conocimientos ancestrales, rasgos culturales, entre otros) . Como se mostró en la sección de antecedentes, los recursos con que se puede contar para llevar a cabo estas inversiones de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de una entidad territorial son bajos, especialmente cuando se debe velar por proveer los servicios que son fundamentales en el corto plazo. Sin embargo, dado el potencial que tiene el sector agropecuario colombiano, si no se cuenta con estos implementos se estaría limitando el crecimiento potencial de la región, generando un estancamiento de la región que llevaría no solo a la profundización de la brecha urbano-rural, sino que también promovería el desplazamiento de las personas a otras regiones, limitando el potencial de crecimiento del país.

Pese a estas dificultades presupuestales, las entidades territoriales son los llamados a realizar obras de gran impacto para su comunidad relacionadas con el sector agropecuario. Ejemplo de esto son las inversiones asociadas con el Decreto 1500 de 2007, sobre las plantas de beneficio que se deben llevar a cabo por temas de salubridad. De las plantas identificadas una proporción significativa corresponde a mataderos de carácter municipal (292), y donde el acceso a financiamiento ha sido una de las principales barreras para la implementación del mismo, ya que las líneas de crédito existentes para atender sus necesidades presentan unas condiciones que no les son atractivas.

Debido a que las entidades territoriales deben seguir un proceso estricto, bajo el cual las inversiones que realicen con recursos de crédito se tienen que articular con su Plan de Desarrollo, y que el tema agropecuario es uno de los ejes de crecimiento fundamentales en el marco del posconflicto, es necesario que estos puedan contar con los recursos suficientes para poder atender las necesidades de su región. Adicionalmente, los municipios donde el aspecto agropecuario es uno de los pilares de crecimiento de su región se caracterizan porque la mayoría de su población presenta altos niveles de pobreza, como lo refleja que la incidencia del Índice de Pobreza Multidimencional a 2015 en zonas rurales fuera del 80%, contra uno del 39% en zonas urbanas.

Por todo lo anterior, se hace necesario modificar la oferta de financiamiento a entidades territoriales por parte de FINAGRO, de tal modo que estos puedan acceder en unas condiciones que sean competitivas para ellos pero que a la vez fomenten al intermediario financiero a financiar a estos agentes.

1. **Propuesta**

Se propone a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario que una entidad territorial pueda acceder al crédito en condiciones FINAGRO con las mismas condiciones financieras de un crédito asociativo, entendiendo que la provisión de bienes públicos para el desarrollo del sector agropecuario en una región o territorio determinado es constituyen en los pilares fundamentales para fomentar la asociatividad y hacer el sector competitivo y sostenible . Uno de los pilares bajo el cual se constituyó el esquema asociativo actual de FINAGRO era que la mayoría de los beneficiarios fueran pequeños productores, hecho que se ratifica en un proyecto que una entidad territorial presente para beneficiar a su región debido a la composición poblacional del sector rural de cualquiera de los municipios del país. De igual forma, un proyecto bajo el marco de esquema asociativo tiene un fin comunal, hecho que también se ratifica en un proyecto de una entidad territorial, ya que este al final del día fomenta la cadena de valor y promueve un trabajo colectivo al interior de su región, lo cual será la base de su competitividad.

De ofrecer estas condiciones de crédito, se mejorará el atractivo tanto de las entidades territoriales como los Intermediarios Financieros para la utilización del producto. Con estas condiciones, FINAGRO estaría ofreciendo una de las tasas de redescuento más bajas del mercado, facilitando un recurso a los intermediarios financieros para que estos puedan ofrecer un recurso en condiciones competitivas para el desarrollo del sector agropecuario, de tal modo que los entes regionales que quieran acceder a la misma puedan contar con unas condiciones blandas sin la necesidad de un subsidio por parte del Gobierno Nacional, dejando de presente que se cuenta con la disponibilidad de recursos para fondear la demanda sin que se afecte la sostenibilidad financiera del Fondo. De igual forma, un tope a la tasa del DTF+5% permiten disponer de un margen razonable de 8.5% que por los montos esperados de las operaciones y un menor riesgo asociado a las mismas, se podrán negociar tasas en condiciones aún más favorables para las entidades territoriales.

Ahora, como se ha expuesto, estas condiciones se otorgarían para financiar actividades específicas que beneficien a los productores agropecuarios de una región o territorio determinado, y que sea incluyente para los pequeños productores, además que estarán articulados con las actividades que sean priorizadas por las entidades territoriales en los PDET para la implementación del acuerdo para la terminación del conflicto y establecimiento de una paz estable y duradera específicamente para el Desarrollo Rural Integral. Como se ha argumentado, el objetivo de clasificar a las entidades territoriales como un beneficiario del crédito en condiciones FINAGRO es promover las acciones que permitan el desarrollo de la actividad agropecuaria en la región. Por este motivo, las entidades territoriales solo podrían acceder a financiamiento en los campos de Adecuación de Tierras para el manejo racional del recurso hídrico, Adquisición de Maquinaria y Equipo, ya sea está para la Producción primaria o para la construcción de bienes públicos y su mantenimiento, Infraestructura para la Transformación, Comercialización, y Servicios de Apoyo como la asistencia técnica integral (se adjunta una hoja de Excel donde se exponen las actividades que componen cada uno de estos campos).

En materia de garantías, como se expuso en la sección de antecedentes, las entidades territoriales ya han accedido previamente a una garantía del FAG. Sin embargo, dado el proceso de pignoración de ingresos a que está sujeto un crédito para los entes de acuerdo a los procesos establecidos por ley, no se ve necesario que estos créditos cuenten con una garantía diferente del FAG a la que se les defina según su tipo de activos. Es decir, si por su nivel de activos una entidad territorial sería clasificado como mediano o grande productor, las condiciones (cobertura y comisión) se deben asemejar a la de este tipo de productor.

En resumen, las condiciones de un crédito para una entidad territorial serían:

* Tasa de redescuento: DTF-3.5% EA
* Tasa de interés: hasta DTF+5% EA
* Las demás condiciones establecidas en concordancia con el crédito agropecuario, de acuerdo a lo definido en la Resolución 1 de 2017.
* Cobertura y comisión del FAG: semejante a la clasificación que se le diera de tamaño de productor según su nivel de activos.
1. **Referencias**

Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2004). *“Institutions as the fundamental cause of long-run growth”.* Working Paper 10481, National Bureu of Economic Research. Cambridge.

Bardhan, P. (2002). *“Decentralization of Governance and Development”.* Journal of Economic Perspective, Vol. 16, No 4, pp 185-205. University of California, California.

Bardhan, P. y Mookherjee, D. (2005). *“Decentralization, corruption and government accountability: an overview”.* International Handbook on the Economics of Economic Corruption. Edward Elgar Publishing.

Caraveli, H. y Chardas, A. (2013). *“Rural development policy and local governance: implementing the LEADER axis in South-eastern Peloponnese-Greece”.* Athens University of Economics and Business, Greece

Dirección de Desarrollo Territorial, DDT. (2004). *“Oferta de financiación a entidades territoriales”*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Dirección General de Apoyo Fiscal. (2016). *“ Deuda Pública Territorial, Cuatrienio 2012-2015”.* Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gutierrez, F. (2010). *“Instituciones y territorio: la Descentralización en Colombia”.* En *“25 años de la descentralización en Colombia”*. Konrad Adenauer Stiftung

IDEA. (2013). *“Normatividad de crédito público en las entidades territoriales y sus descentralizadas”.* Instituto para el Desarrollo de Antioquia, Medellín.

Iimi, A. (2005). *“Descentralization and economic growth revisited: an empirical note”* Journal of Urban Economics, Vol. 57, No. 3. Amsterdam.

Kettl, D. (2000). *“The transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the role of Government”.* Discussion Paper Prepared for Spring Meeting National Academy of Public Administration, University of Wisconsin-Madison. Albuquerque.

Lozano, I. y Julio, J. (2016). *“Descentralización fiscal y crecimiento económico en Colombia: evidencia de datos de panel a nivel regional”.* Revista CEPAL 119

Obaji, N. y Olugu, M. (2014). *“The role of government policy in entreprenuership development”.* Science Journal of Business and Management. Vol 2, No. 4, pp 109-115, doi: 10.11648/j.sjbm.20140204.12

OECD. (2006). *“Investment priorities for rural development”*. Scottish executive, Scotland.

Parra-Peña, R., Ordoñez, L y Acosta, C. (2013). *“Pobreza, brechas y ruralidad en Colombia”*. Coyuntura económica: investigación económica y social, Vol XLIII, pp 15-36. FEDESARROLLO

Restrepo, M. (2006). *“Impacto social de los Planes de Desarrollo: Análisis de inversión social en Bogotá 1995-2004”*. Colección textos de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, Bogotá.

Sánchez, F. (2001). *“Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Descentralización y macroeconomía”.* Documento 160, Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación.

Smallbone, D. y Welter, F. (2012). *“The role of Government in SME development in transitions economies”.* International Small Business Journal 19, 4. Descargado de isb.sagepub.com

Stein, E. (1998) *“Fiscal decentralization and government size in Latin America”.* Working Paper Series No. 368. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

**Justificación Jurídica**

De conformidad con el EOSF y el Decreto 2371 de 2015, el objeto de Finagro consiste en la promoción del desarrollo agropecuario y rural mediante instrumentos financieros y de inversión a través del redescuento de las operaciones que adelanten las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera o por la Superintendencia de Economía Solidaria.

Las mismas normas definen que la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario CNCA, como organismo rector del financiamiento y del manejo de riesgos del sector agropecuario, determinará anualmente el plan indicativo de crédito agropecuario y rural en el cual se establecen los beneficiarios y las condiciones financieras para el acceso al crédito agropecuario y rural.

En virtud de lo anterior, en la Resolución N° 1 de 2016, la CNCA define a los beneficiarios del crédito como aquellas personas que pueden acceder al financiamiento de las actividades agropecuarias y rurales y las clasifica en diez tipos teniendo en cuenta una serie de características propias para cada rango.

El artículo 221 del EOSF señala que los beneficiarios del crédito que se otorgue a través del sistema nacional de crédito agropecuario, serán las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades de producción y comercialización de bienes originados directamente o en forma conexa o complementaria, se otorgará para la financiación de capital de trabajo, la inversión nueva o los ensanches requeridos por estas actividades. El crédito buscará entre otras cosas mejorar las condiciones sociales y económicas del sector rural del país.

Así las cosas, con el fin de incluir a las Entidades Territoriales en la Resolución N° 1 de 2016 como un nuevo beneficiario de crédito, se analiza entonces la capacidad jurídica de estas Entidades para ser sujetos de crédito:

**ENTIDADES TERRITORIALES COMO SUJETOS DE CREDITO**

El artículo 41 de la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública) determina que las operaciones de crédito que tienen por objeto dotar a la entidad pública de recursos con plazo para su pago, se considerarán operaciones de crédito público. En este sentido el Decreto Reglamentario 2681 de 1993 establece que las operaciones de crédito público, así como las obligaciones jurídicas que de ella se derivan, nacen en virtud del acuerdo entre dos o más sujetos con el objeto de dotar a las entidades del Estado de una serie de recursos, bienes o servicios, cuyo pago se realiza a plazo. En esta definición se contemplan las obligaciones solidarias y el otorgamiento de las garantías que respalden dichas obligaciones.

Ahora bien, el Decreto contempla como una de estas operaciones de crédito a los contratos de empréstito, que son aquellos contratos mediante los cuales la entidad estatal contratante recibe en calidad de préstamo unos recursos en moneda legal o extranjera, obligándose la entidad a su pago y cancelación al momento del vencimiento del plazo.

La contratación de empréstitos internos de las Entidades Territoriales, se rige de manera particular por los Decretos 1222 de 1986 para los departamentos y 1333 de 1986 para los municipios y sus normas complementarias, según el caso, en donde la Asamblea o el Consejo deben autorizar el cupo de endeudamiento de acuerdo con la solicitud formulada por el Gobernador o el Alcalde y los planes y programas de desarrollo que se presenten, sin perjuicio de la obligación de registro de los mismos en la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Conforme con la Circular Básica Jurídica expedida por la Superintendencia Financiera, el otorgamiento de créditos a entidades públicas territoriales debe atender adicionalmente los reglamentos que tienen dispuestos las entidades financieras vigiladas en sus políticas internas de crédito, referidas al análisis de la capacidad de pago y endeudamiento de los potenciales deudores.

Las Instituciones Financieras de acuerdo con lo señalado en el parágrafo del art. 2 de la Ley 358 de 1997, deben verificar que los recursos otorgados sean destinados a financiar gastos de inversión, salvo aquellos créditos de corto plazo, los de refinanciación de deuda vigente o los adquiridos para pago de indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta.

En virtud de lo expuesto es necesario tener en cuenta lo que se entiende legalmente como gastos de inversión: el Decreto 111 de 1996 que conforma el Estatuto Orgánico del Presupuesto, define en el artículo 36 que el presupuesto de gastos se compondrá por los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.

En desarrollo de estos supuestos, el Consejo de Estado en un concepto emitido en febrero de 2014, señaló que las leyes sobre presupuesto en Colombia mantienen la clasificación clásica que diferencia entre gastos de funcionamiento (u operativos) y gastos de inversión (o de capital). “..*Los gastos de inversión se refieren a las erogaciones del Estado que significan un incremento directo del patrimonio público. Pueden consistir en los emanados de la adquisición de bienes de producción como el caso de maquinarias, equipos, etc. o, en inversiones en obras públicas de infraestructura (presas hidroeléctricas; viaductos, carreteras, puentes) o en inversiones destinadas a industrias claves (siderurgia, petroquímica, fabricación de equipo pesado, etc.). Según se observa, mientras que los gastos de funcionamiento retribuyen bienes de consumo o prestaciones de servicios, los gastos de inversión retribuyen bienes de capital y, por consiguiente, contribuyen a aumentar el capital del sector público de la economía*..”

De igual manera, indica el Consejo de Estado que sirve de referencia el artículo 39 del Decreto 2517 de 2012 que liquidó el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal 2013, en donde se definió los gastos de inversión como “*aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. Asimismo, aquellos gastos destinados a crear infraestructura social. La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social.”*

Ahora bien, la Circular Básica Jurídica también ordena que en el otorgamiento de crédito a las Entidades Territoriales se verifique en todos los casos que no se superen los límites de endeudamientos fijados para estas en la Ley 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2013.

Para estos efectos la Circular compila en la PARTE II – TÍTULO I – CAPÍTULO I las siguientes reglas:

*2.1.5.1. En virtud de lo previsto en el art. 1 de la Ley 358 de 1997, el endeudamiento de las entidades territoriales no puede exceder su capacidad de pago, la cual se presume que existe cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito, no superan el 40% del ahorro operacional. El ahorro operacional se calcula conforme la regla señalada en el parágrafo del art. 2 de la Ley 358 de 1997, en cuyo caso, cuando se registren niveles de endeudamiento inferiores o iguales al 40%, no se requiere de autorización.*

*2.1.5.2. Los establecimientos de crédito deben abstenerse de otorgar financiación a cualquier entidad territorial que, presentando una relación intereses/ahorro operacional superior al 60% o una relación saldo de la deuda/ingresos corrientes superior al 80%, no haya suscrito un plan de desempeño -el cual debe contar con la conformidad previa de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público- y tenga la autorización de endeudamiento correspondiente, en los términos establecidos en la Ley 358 de 1997 y sus disposiciones complementarias.*

*2.1.5.3. Tratándose de departamentos, distritos y municipios, adicionalmente debe acreditarse el cumplimiento de los indicadores de gastos de funcionamiento a que se refieren los arts. 4, 6, 8 y 10 de la Ley 617 de 2000.*

*La SFC impondrá las sanciones a que haya lugar por el otorgamiento de créditos a las entidades territoriales sin la verificación de la capacidad de pago de que trata la Ley 358 de 1997.*

En conclusión, analizadas las disposiciones que regulan la materia, la normatividad vigente permite a las Entidades Territoriales celebrar operaciones de crédito a plazo con las instituciones financieras, independientemente de la figura jurídica que se instrumente para el efecto.

Esto significa que la CNCA está facultada legalmente para reglamentar un nuevo tipo de Beneficiario de crédito y las Entidades Territoriales a su vez, tienen la capacidad legal para ser sujetos de crédito y por ende celebrar estas operaciones utilizando las líneas de redescuento que para el efecto reglamente o tenga reglamentadas Finagro.

1. En temas agropecuarios, la Ley 60 estableció que los municipios debían promover y participar en proyectos de desarrollo del área rural campesina y prestar la asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores de la jurisdicción. De forma concreta, se estableció que parte de los recursos que recibieran los municipios se irían al otorgamiento de subsidios para la cofinanciación de compra de tierras por los campesinos pobres en zonas de reforma agraria; creación, dotación, mantenimiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umatas), y capacitación de personal, conforme a las disposiciones legales vigentes; subsidios para la construcción de distritos de riego; construcción y mantenimiento de caminos vecinales; y construcción y mantenimiento de centros de acopio de productos agrícolas. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sánchez (2001) muestra los efectos negativos de las finanzas públicas por el proceso de descentralización, siendo unas de sus principales conclusiones que el modelo no estimulaba el esfuerzo fiscal ni por parte del Gobierno Nacional ni por parte de las entidades territoriales; que el gasto central no se disminuyó de la forma esperada; y que el nivel de endeudamiento de los entes sin un control suficiente generó un problema de solvencia en 1998. [↑](#footnote-ref-2)
3. En materia agropecuaria, les corresponde a los municipios: promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural; prestar, directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria; promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores. [↑](#footnote-ref-3)
4. Las asignaciones directas se realizan a los departamentos, municipios o distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. [↑](#footnote-ref-4)
5. Estos recursos también podrán ser objeto de pignoración o servir de fuente de pago para operaciones de crédito público adquiridas por las entidades territoriales, cuando se trate de proyectos de inversión aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, según las reglas y condiciones que establezcan las normas vigentes. [↑](#footnote-ref-5)
6. La capacidad de pago definida de acuerdo a la Ley 358 de 1997 es el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones. [↑](#footnote-ref-6)
7. El ahorro operacional será el resultado de restar los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales. Se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en las rentas de la nación, los recursos del balance y los rendimientos financieros. Para estos efectos, los salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social se considerarán como gastos de funcionamiento, aunque se encuentren presupuestados como gastos de inversión. [↑](#footnote-ref-7)
8. Los planes de desempeño de que trata la Ley 358 de 1997 y Decreto 1068 de 2015 contendrán un diagnóstico financiero e institucional de las respectivas entidades territoriales, incluido el cálculo de los indicadores de capacidad de pago. Contendrán, así mismo, las acciones, medidas y metas que se comprometen a instaurar o lograr en un período determinado, con base en las capacidades, instrumentos y restricciones con que cuenten las entidades territoriales, y deberán estar orientados a restablecer su solidez económica y financiera.

El contenido de los planes de desempeño deberá ser acordado entre la entidad territorial y la entidad prestamista, teniendo en cuenta, para el efecto, su viabilidad e incidencia fiscal y financiera, así como la correspondencia entre el uso previsto de los recursos del crédito y el uso legalmente autorizado. [↑](#footnote-ref-8)
9. Entre el año 2000 y 2004 FINAGRO registró 6 créditos para departamentos, pero desde esa fecha estos no se han vuelto a presentar. [↑](#footnote-ref-9)
10. Se toma en consideración todo el crédito de FINDETER, así este no haya sido tomado por un actor público. Lo anterior para mostrar la dinámica de las inversiones en los sectores que atiende esta entidad. Cabe destacar que de todo el crédito que otorgó FINDETER en el 2015, el 34% fue para actores públicos. [↑](#footnote-ref-10)