

Bogotá D.C., 23 de septiembre de 2020

Doctor  
**GUILLERMO GARCÍA REALPE**  
Presidente  
**COMISIÓN V CONSTITUCIONAL PERMANENTE**  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**

REF: Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 036 de 2020 Senado “Por medio de la cual se fortalecen los esquemas de agricultura por contrato, así como la metodología de sistematización de precios de las cadenas de comercialización en el sector agropecuario y pesquero”

Respetado Presidente:

En atención a la honrosa designación que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado de la República mediante oficio CQU-CS-CV19-1709-2020 del 2 de septiembre del año en curso, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al PROYECTO DE LEY 036 de 2020 Senado “Por medio de la cual se fortalecen los esquemas de agricultura por contrato, así como la metodología de sistematización de precios de las cadenas de comercialización en el sector agropecuario y pesquero”, para que así pueda darle el trámite legislativo correspondiente.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. Antecedentes
- II. Objeto
- III. Justificación
- IV. Proposición

Cordialmente,



**ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático



**DIDIER LOBO CHINCHILLA**  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 036 DE 2020 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN LOS ESQUEMAS DE AGRICULTURA POR CONTRATO, ASÍ COMO LA METODOLOGÍA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRECIOS DE LAS CADENAS DE COMERCIALIZACIÓN EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y PESQUERO”

### I. Antecedentes

La iniciativa es de origen legislativo, fue radicada ante la mesa directiva del Senado de la República, el día 20 Julio del año en curso por los Honorables Senadores: Ruby Chagüi, Álvaro Uribe Vélez y Honorio Henríquez.

Mediante oficio número CQU-CS-CV19-1709-2020 del 2 de septiembre de 2020, fuimos designados como ponentes para primer los Senadores: Alejandro Corrales Escobar y Didier Lobo Chinchilla.

### II. Objeto

La presente Ley tiene por objeto fortalecer los esquemas de agricultura por contrato y los sistemas de información de precios de toda la cadena de comercialización de los productos agropecuarios y pesqueros, particularmente la que involucra a pequeños y medianos productores, y sus insumos, con el fin de tener mayor certeza a la hora sembrar, cosechar y vender.

Esencialmente, esto contribuirá a reducir la incertidumbre y el desconocimiento que pueden tener nuestros productores alrededor de eventuales cambios en los precios de sus productos y sus insumos. En consecuencia, podrán tomar mejores decisiones de producción y exponer menos sus ingresos a las volatilidades de los precios.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará como política de Estado el actual programa de agricultura por contrato “Coseche y Venda a la Fija”. Por otra parte, junto con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se encargarán de la reglamentación de la sistematización definitiva de la información de los precios, así como de la consolidación, divulgación y seguimiento.

### III. Justificación

El mercado es un resultado espontáneo entre la demanda y la oferta, sin embargo posee problemas. Por ello, el Estado Colombiano tiene una gran responsabilidad en materia de

regulación económica y dentro de esas competencias está la de arreglar las fallas de mercado que surgen en el entorno económico cuando este no funcione de manera idónea.

Una de las fallas de mercado más frecuentes tiene que ver con problemas en la información de la cual disponen los actores involucrados en la cadena de comercialización de los productos. En el caso que nos ocupa, el sector agropecuario y pesquero en Colombia, es fácil identificar problemas como insuficiencia de los datos en términos de cobertura territorial, conocimiento tardío de las causas de las volatilidades en los precios, atraso tecnológico de las plataformas de información, entre otros.

*La asimetría de la información es una situación dentro de una transacción en la que una de las partes tiene mayor o mejor información en comparación con la otra. Esto tiene el potencial de crear una situación dañina debido a que el vendedor o el comprador podrían aprovecharse de que le falta información a su contraparte. la tecnología potencia la información en materia de velocidad, cantidad y alcance de la misma<sup>1</sup>.*

Por lo anterior, tener la información acerca de los procesos de venta y de cadena productiva ofrece mejores incentivos a las partes interesadas, considerando que los productos agrícolas y pesqueros actúan en un mercado cuasi competitivo (vigilado pero que permite la entrada de nuevos productores).

Es por esto, que el programa de agricultura por contrato del Gobierno de Iván Duque se configura como una alternativa ideal para reducir la incertidumbre en un contexto de globalización, altibajos en la economía e incluso de cambio climático. Particularmente, el programa “Cosecha y Venda a la Fija” mejora los ingresos y la calidad de vida de productores agrícolas y pesqueros seleccionados a través de la venta anticipada de sus productos.

La meta del Gobierno es llegar al 7 de agosto de 2022 con 300.000 productores beneficiados en todo el país: a febrero de 2020 ya se ha atendido a casi 33.000 en 31 departamentos, con una inversión de \$100.000 millones para el primer año de funcionamiento del programa. Vale destacar que esto equivale a menos del 10% del presupuesto para 2019 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (incluyendo la UPRA), que ascendió a \$1,08 billones.

Este programa, con el fin de incentivar las actividades de siembra y cosecha, ofrece condiciones favorables y auxilios a los productores, entre ellas:

- Financiamiento de emprendimientos con las tasas de interés más bajas del mercado financiero, flexibles de acuerdo con tamaño del productor.
- Garantías y respaldo para el acceso a los créditos.

---

<sup>1</sup> <https://es.weforum.org/agenda/2016/02/la-asimetria-de-la-informacion-puede-ayudar-en-tu-negocio/>

- Seguros agropecuarios adicionales y preferenciales contra riesgos agroclimáticos que pueden ser de hasta el 90% del valor del seguro.
- Acompañamiento y asistencia técnica (dentro de los Servicios de Extensión Agropecuaria). Solo en este punto se han invertido más de \$15.000 millones.
- Facilitación de espacios para el encuentro de posibles compradores con los productores con el fin de llegar a acuerdos de comercialización palpables.
- Certificación de la calidad de los procesos y los productos como reconocimiento al buen trabajo del productor agrícola y pesquero.

Además de las ventajas en rentabilidad y calidad, este tipo de programas es reconocido por mejorar:

- Las tecnologías de producción en el sector.
- Las condiciones de pago a los productores, que en algunos casos se constituyen como un problema, por ejemplo en términos de pagos diferidos en plazos poco beneficiosos para los campesinos.
- El acceso a mercados que tradicionalmente no están disponibles a los productores más pequeños.

Así, los mecanismos de agricultura por contrato deben permanecer independientemente del gobierno de turno, con el fin de mantener sus beneficios en la calidad de vida de los productores, así como en la modernización del sector.

De otra parte, las decisiones de política pública siempre tienen que estar basadas en información robusta, no solo funcional para el mercado, sino para los tomadores de decisiones de política: teniendo datos en tiempo real se puede hacer seguimiento a distintos fenómenos que afectan el comportamiento de los precios. Se conocerá mejor el funcionamiento de los mercados y se acompañará eficazmente a los productores.

Un estudio de caso sobre la comercialización de tomate en México evidenció que *“Existe una respuesta asimétrica en los resultados obtenidos debido a que los incrementos de precios que presentan las centrales de abasto, no se refleja en los precios que recibe el productor, en tanto que los incrementos del precio del tomate del mayorista (central de abasto) se transmiten totalmente al consumidor final, pero los decrementos no se transmiten totalmente”*<sup>2</sup>. Esto refleja que el principal afectado por una alteración de precio por cualquier motivo será el productor, y esté terminará como tomador de precios.

*La falta de transmisión resulta en una reducción de la información disponible a los actores económicos, por ejemplo, a los agricultores. Esto conduce a incentivos*

---

<sup>2</sup> CIH DZUL, Imelda Rosana et al. Asimetría en la transmisión de precios del tomate en el occidente de México. *Estud. soc* [online]. 2013, vol.21, n.42 [citado 2019-02-11], pp.113-132. Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-45572013000200005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572013000200005&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0188-4557.

*sesgados, decisiones no óptimas y falta de competencia, lo que a su vez lleva a bajos rendimientos y a pobreza. Segundo, el efecto de muchas de las reformas gubernamentales están vinculadas a la respuesta de los precios. Una mala transmisión de precios impide que las reformas lleguen hasta los productores, aunque sean dirigidas a ellos en primer lugar. En particular, los agentes del mercado perciben que los ajustes en los precios son más rápidos en situaciones en las que los shocks de oferta manifiestan un incremento en los costos y más lentos cuando el ajuste de los shocks de oferta muestra un descenso en los mismos<sup>3</sup>.*

En ese sentido, la transmisión de precios es un prerequisite de la buena asignación de recursos, pues es un vínculo de información. Por eso mismo, es importante enfatizar que el Estado a través de la aplicación de esta Ley pueda responder con prontitud a las necesidades del mercado y haciendo mejores políticas públicas. Es importante mencionar que es casi imposible anteponerse a las situaciones espontáneas del mercado, pero fijar realizar medición y monitoreo y tener información en tiempo real permitirá una mejor interacción entre los agentes económicos.

Colombia, que hasta el siglo pasado se caracterizó por su vocación agrícola, debería implementar acciones que conduzcan a lograr su soberanía alimentaria, sin embargo, los incentivos para ello no están dado si los ingresos de los productores están distorsionados por la volatilidad de los precios. Vemos por ejemplo, cómo un mismo producto en diferentes zonas puede variar de manera sustancial, incluso al considerar la vocación productiva de cada territorio.

En el país se pueden presentar variaciones sustanciales de los precios de los productos agropecuarios y pesqueros, así como los de sus insumos. Es bien conocido que las variaciones se pueden presentar por factores como el clima, cuestiones logísticas, productividad y calidad, sin embargo, no siempre se pueden anticipar e incluso no siempre se llegan a conocer después de que han ocurrido.

Evidenciamos variaciones importantes a nivel territorial, por particularidades regionales y otros factores exógenos, y esto debe ser tenido en cuenta en las decisiones económicas de los productores. Por ejemplo, si se analiza el precio de algunos productos agropecuarios para diciembre de 2018, se aprecian diferencias de hasta 132% entre el precio mínimo y máximo encontrado en plazas mayoristas, considerando que se trata del mismo productor.

**Tabla 1. Variación en el precio promedio mensual de algunos productos agropecuarios, diciembre de 2018**

---

<sup>3</sup> Asimetría en la transmisión de precios en el mercado Peruano del maíz amarillo duro <http://cybertesis.uni.edu.pe/handle/uni/6489>

Producto	Precio mínimo (por kg)	Precio máximo (kg)	Diferencia (\$)	Diferencia (%)
Aguacate	\$3.190	\$5.170	\$2.000	62%
Carne de res	\$8.000	\$16.613	\$8.613	66%
Arroz	\$1.986	\$2.520	\$534	27%
Lulo	\$1.803	\$4.192	\$2.389	132%
Papa	\$731	\$1.173	\$442	60%
Maíz amarillo	\$860	\$1.240	\$380	44%
Fríjol	\$1.937	\$2.500	\$563	29%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2016 y el Sistema de información de precios - SIPSA del DANE.

Sobre los insumos, que operan bajo libertad vigilada por el MADR, se encontraron diferencias de hasta 6 veces entre el precio más bajo y el más alto. El sistema de información debe recoger los criterios en términos de calidad, costos de transporte y destrucción, efecto de la tasa de cambio y otros factores que incidan en estas diferencias, además que casi todos los fertilizantes se importan.

Este análisis no solo confirma la necesidad de un mecanismo de información para mejores decisiones en los negocios agropecuarios y pesqueros, sino en la información que disponen los hacedores de política pública.

En este orden de ideas, también se hace imperativo identificar el origen de dichas distorsiones y cuantificar su efecto en los ingresos de medianos y pequeños productores, cuya participación en el mercado define, en últimas, sus condiciones de vida.

En la actualidad, se tienen varios sistemas de información, entre ellos:

- Sistema de Información de Precios – SIPSA:
- Sistema de Información de Riesgos Agropecuarios (SIGRA)
- Agronet
- SIRI Agro

Un estudio de la FAO, determinó que en materia de información sucede lo siguiente:

*El país ha venido avanzando en la construcción de una plataforma de comunicaciones que sirve de soporte para el establecimiento de sistemas de información nacionales, presentando un estado de desarrollo maduro y suficiente para enfrentar el reto. (...) sin embargo, No hay una política de normalización que sea aplicada a través de las diferentes organizaciones, lo que implica la existencia de múltiples fuentes para la misma información, que utilizan diferentes metodologías para su generación o la producen con distinta frecuencia, a partir de diferentes datos primarios o responden a necesidades particulares. La mayoría de las instituciones han hecho serios intentos*

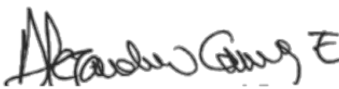
*por organizar sus sistemas de información, y están muy interesados en utilizar la Internet para difundir y compartir información y conocimiento<sup>4</sup>.*

Lo anterior afirma la necesidad de mejorar los sistemas de información y robustecerlos en todo el territorio nacional, que puedan ser usados por todos, y que los principales beneficiados sean los productores del campo y los pesqueros y de igual forma los consumidores.

#### IV. Proposición

Por las razones anteriormente expuestas, solicitamos a los honorables Senadores de la Comisión Quinta del Senado de la República, dar trámite y aprobar en primer debate el **Proyecto de Ley 036 de 2020 Senado “Por medio de la cual se fortalecen los esquemas de agricultura por contrato, así como la metodología de sistematización de precios de las cadenas de comercialización en el sector agropecuario y pesquero”**, conforme al texto propuesto.

Cordialmente,



**ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático



**DIDIER LOBO CHINCHILLA**  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

---

<sup>4</sup> [http://www.fao.org/docs/eims/upload/206652/1\\_2\\_9\\_cases.PDF](http://www.fao.org/docs/eims/upload/206652/1_2_9_cases.PDF)

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 036 DE 2020 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN LOS ESQUEMAS DE AGRICULTURA POR CONTRATO, ASÍ COMO LA METODOLOGÍA DE SISTEMATIZACIÓN DE PRECIOS DE LAS CADENAS DE COMERCIALIZACIÓN EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y PESQUERO”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto fortalecer los esquemas de agricultura por contrato y los sistemas de información de precios de toda la cadena de comercialización de los productos agropecuarios y pesqueros, particularmente la que involucra a pequeños y medianos productores, y sus insumos, con el fin de tener mayor certeza a la hora sembrar, cosechar y vender.

**Artículo 2°. Ámbito de aplicación de la Ley.** Esta Ley se aplica a los productos agropecuarios y pesqueros; así como a sus insumos.

**Artículo 3°. Agricultura por contrato.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerá y reglamentará una política de estado alrededor de los mecanismos de agricultura por contrato o similares que surjan, propiciando acuerdos entre agricultores y compradores, mejorando el bienestar de los pequeños y medianos agricultores y pesqueros.

**Artículo 4°. Reglamentación de la metodología de sistematización de precios.** Corresponderá al Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), reglamentar la metodología de sistematización de precios de productos agropecuarios, pesqueros y sus insumos.

De acuerdo con lo anterior, estas entidades consolidarán, divulgarán y harán seguimiento a la información de los precios de las cadenas de comercialización en tiempo real, implementando análisis y tratamiento de datos en gran volumen (Big Data). Asimismo, se deberán garantizar mejoras en términos de mayor cobertura territorial y la diferenciación de productos de acuerdo con su origen.

Igualmente, se evaluará la pertinencia de los sistemas de información actuales con miras a su armonización con sistemas ya existentes, particularmente el Sistema de Información de Precios (SIPSA), el Sistema de Información de Riesgos Agropecuarios (SIGRA) y el Sistema de

Captura de Información de Insumos Agropecuarios y otras que las entidades mencionadas consideren relevantes.

**Artículo 5°.** Promoción de consejos de cadenas productivas con pequeños y medianos productores. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá promover los consejos de cadenas de producción correspondientes con los actores relevantes de la cadena de valor y especialmente con los pequeños y medianos productores asociados conforme a lo dispuesto en la Ley 811 de 2003. Además, se hará publicidad y difusión en diferentes medios de comunicación con el fin de garantizar la mayor participación en estos consejos.

**Artículo 6°.** El Gobierno Nacional, en coordinación con los entes departamentales, dispondrá de oficinas o en enlaces técnicos para la asesoría en temas de ciclos de producción y comercialización en función de promover la agricultura por contrato y el acceso a todos los colombianos de los sistemas de información de la presente ley.

**Artículo 7°.** Autorícese al gobierno nacional disponer de los recursos necesarios para la implementación de la presente ley.

**Artículo 8°.** Vigencia. La presente Ley rige un (1) año posterior a su promulgación.



**ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático



**DIDIER LOBO CHINCHILLA**  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

***COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SECRETARIA GENERAL***

Bogotá D.C., cinco (05) de octubre de dos mil veinte (2020)

En la fecha, siendo las nueve y cuarenta y uno (09:41 a.m.) se recibió el informe de ponencia para Primer Debate al **Proyecto de Ley No. 036 de 2020 Senado** “Por medio de la cual se fortalecen los esquemas de agricultura por contrato, así como la metodología de sistematización de precios de las cadenas de comercialización en el sector agropecuario y pesquero”, firmado por los honorables senadores Alejandro Corrales Escobar y Didier Lobo Chinchilla.

Se solicita su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso a la Oficina de Leyes de Senado.

  
**DELICY HOYOS ABAD**  
Secretaria General