

EL CAMPO COLOMBIANO: UN CAMINO HACIA EL BIENESTAR Y LA PAZ

INFORME DETALLADO DE LA
MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO

TOMO 3



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

EL CAMPO COLOMBIANO: UN CAMINO HACIA EL BIENESTAR Y LA PAZ

INFORME DETALLADO DE LA
MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO

TOMO 3



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



DNP Departamento
Nacional
de Planeación

Misión para la Transformación del Campo

Presidente de la República

Juan Manuel Santos

Director Consejo Directivo

Misión para la Transformación del Campo

José Antonio Ocampo

Director General DNP

Simón Gaviria

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Aurelio Iragorri

Directora Prosperidad Social DPS

Tatyana Orozco

Subdirector Sectorial DNP

Luis Fernando Mejía

Subdirector Territorial y de Inversión Pública DNP

Manuel Fernando Castro

Consejo Directivo Misión para la Transformación del Campo

Álvaro Balcázar

Julio Berdegué

Albert Berry

Henry Eder

Roberto Junguito

Absalón Machado

Rafael Mejía

José Leibovich

Cecilia López

Santiago Perry

Juan Camilo Restrepo

Alejandro Reyes

Jorge Rondón

Secretaría Técnica

Directora Desarrollo Rural Sostenible DNP

Ángela María Penagos

Subdirector Técnico de Producción y Desarrollo Rural

Diego Andrés Mora

Subdirectora Técnica de Comercialización y Financiamiento Agropecuario Rural

Andrea Quiroga

Asesores

Camilo Díaz

María Clara Pardo

Martha Isabel Rincón

Mario Alberto Villamil

Equipo Técnico Misión para la Transformación del Campo

Coordinación

Tatiana Ángel

Guillermo Llinás

Asesores

Natalie Gómez

Andrés Lizcano

Alejandro Rueda

ISBN Obra Completa: 978-958-8340-92-0

ISBN Tomo 3: 978-958-8340-95-1

© Departamento Nacional
de Planeación, 2015

Calle 26 No. 13-19

PBX: +1 381 5000

Bogotá D.C., Colombia

Diseño e Impresión

Nuevas Ediciones S.A.

Carrera 26 No. 5-92

PBX: +1 408 6677

Bogotá D.C., Colombia

ÍNDICE

TOMO 3

Parte IV Estrategias específicas

Capítulo 15. Política de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en el campo	17
Capítulo 16. Estrategia de ordenamiento social de la propiedad rural	59
Capítulo 17. Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria y Acompañamiento Integral	101
Capítulo 18. Sistema Nacional de Crédito Agropecuario: propuesta de reforma	145
Capítulo 19. Programa de desarrollo rural integral con enfoque territorial	211
Anexo 1: Detalles operación forward como fuente de pago	247
Anexo 2: Saldar la deuda histórica con el campo: Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo	251

Índice de Gráficos

Gráfico 1.	Incidencia de la pobreza multidimensional (%)	19
Gráfico 2.	Porcentaje de privación. Dimensión de acceso a servicios públicos y condiciones de la vivienda IPM	20
Gráfico 3.	Déficit de vivienda 1997-2013	21
Gráfico 4.	Déficit cuantitativo de vivienda 1997-2013	22
Gráfico 5.	Déficit cualitativo de vivienda 1997-2013	23
Gráfico 6.	Calidad de los pisos	24
Gráfico 7.	Hacinamiento mitigable	24
Gráfico 8A.	Acceso a servicio sanitario	24
Gráfico 8B.	Acceso a servicio de acueducto	24
Gráfico 9.	Acceso a servicio de energía	25
Gráfico 10.	Espacio para cocina	25
Gráfico 11.	Material de las paredes exteriores	25
Gráfico 12.	Cohabitación	25
Gráfico 13.	Déficit de vivienda regional 2013	26
Gráfico 14.	Estado de los proyectos por año de adjudicación	29
Gráfico 15.	Subsidios adjudicados 2010-2014	34
Gráfico 16.	Valor TDA 1991-2013. Precios constantes de 2013	150
Gráfico 17.	Carteras de redescuento y sustituta 1996-2013 (billones). Precios constantes de 2013	151
Gráfico 18.	Relación de solvencia de FINAGRO	152
Gráfico 19.	Número de garantías FAG expedidas por año	153
Gráfico 20.	Comisiones vs valor real de las garantías	154
Gráfico 21.	Participación colocaciones de pequeño productor por entidad financiera 2013	156
Gráfico 22.	Histórico valor y participación cartera redescuento total y BAC	157
Gráfico 23.	Número de créditos BAC con y sin garantía FAG	158
Gráfico 24.	Crédito Agropecuario a precios constantes de 2013	159
Gráfico 25.	Cartera agropecuaria/cartera comercial	160
Gráfico 26.	Profundización financiera sector agropecuario vs. total nacional	161

Gráfico 27.	Crédito agropecuario por fuente de colocación	162
Gráfico 28.	Evolución crédito agropecuario de los 5 bancos con mayores colocaciones	163
Gráfico 29.	% participación de actividades agropecuarias Bancamía 2013	165
Gráfico 30.	Evolución ICR Pagado 1994-2013	166
Gráfico 31.	ICR Pagado por campo de elegibilidad 2004-2013	167
Gráfico 32.	ICR Pagado por sector 2013 (millones de pesos)	168
Gráfico 33.	Razones negación de créditos	169
Gráfico 34.	Financiamiento Casa de agro insumos vs. BAC	171
Gráfico 35.	Destino de los créditos formal vs. informal en zonas rurales	173
Gráfico 36.	Valor operaciones OMA y registro de facturas	175
Gráfico 37.	Modelo de Aseguramiento Integral del Campo	200
Gráfico 38.	Lo esencial del PDRIET en breve	211
Gráfico 39.	El PDRIET en breve en cada territorio	212
Gráfico 39a.	Territorios donde ya existe algún programa que puede ser fortalecido por el PDRIET	212
Gráfico 39b.	Territorios donde el PDRIET debe apoyar un nuevo PTDR	212

Índice de Tablas

Tabla 1.	Déficit habitacional por categoría de ruralidad	28
Tabla 2.	Hogares con vivienda en la finca	30
Tabla 3.	Comparación del ingreso per cápita según sector y condiciones de la vivienda	31
Tabla 4.	Características del SVISR	33
Tabla 5.	Asignación presupuesto VIS a VISR	36
Tabla 6.	Mejoras e inversiones a la vivienda después de la entrega	37
Tabla 7.	Subsidio de Vivienda de Interés Social a través de las cajas de compensación (urbana y rural)	39
Tabla 8.	Créditos de VIS FINAGRO (millones de pesos)	40
Tabla 9.	Proyección de recursos del presupuesto nacional y el cierre de brechas por programa	56

Tabla 10.	Solicitudes recibidas y títulos entregados por el Programa de Formalización de la Propiedad Rural MADR	62
Tabla 11.	Comparación índices Gini 1984, 1985, 1987, 1996, 1997, 2002.	64
Tabla 12.	Costeo de la estrategia CTel	138
Tabla 13.	Tasa de aprobación de crédito de hogares rurales con tierra	169
Tabla 14.	Tasas de interés reportadas en Colombia por demanda en 2007	172
Tabla 15.	Evolución oferta de seguro agropecuario	178
Tabla 16.	Funciones CNCA	181
Tabla 17.	Ingresos y costos para los intermediarios financieros por el crédito a pequeño productor (montos de 1 a 30 SMMLV)	193
Tabla 18.	¿En qué es diferente el PDRIET?	213
Tabla 19.	Estadísticas de los cuatro grupos identificados	219
Tabla 20.	Costos anuales en los tres años de mínima y máxima cobertura (años 5 a 7)	241
Tabla 21.	Costo de atender directamente al 50 % de la población objetivo	242
Tabla 22.	Costo de atender directamente al 33 % de la población objetivo	243
Tabla 23.	Costo de atender directamente al 25 % de la población objetivo	243

Índice de Mapas

Mapa 1.	Déficit habitacional por municipio en zona rural	27
Mapa 2.	Cobertura Bancamía 2008/2014	164
Mapa 3.	Mapa de los territorios focalizados según priorización	220

ACRÓNIMOS

ACT	Actividades de Ciencia y Tecnología
ACTI	Actividades de Ciencia, Tecnología, e Innovación
AEPS	Agricultura Específica por Sitio
AF	Agricultura Familiar
AGD	Almacén General de Depósito
AGRONET	Red de Información y Comunicación del Sector Agropecuario
AMTEC	Programa de Adopción Masiva de Tecnología
ANALDEX	Asociación Nacional de Comercio Exterior
ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
ANSPE	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
APP	Asociaciones Público Privadas
AT	Asistencia Técnica
ATA	Asistencia Técnica Agropecuaria
ATGV	Autoridad Territorial de Gestión Vial
AUNAP	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca
BAC	Banco Agrario de Colombia
BEP	Beneficios Económicos Periódicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMC	Bolsa Mercantil de Colombia
BUR	Primer Informe Bienal de Actualización de Colombia
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAR	Corporación Autónoma Regional
CCI	Corporación Colombiana Internacional
CDM	Certificados de Depósitos de Mercancía
CDS	Corporación de Desarrollo Sostenible
CECODES	Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible
CENI	Centro de Investigación y Desarrollo del Sector Agropecuario de Colombia
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERES	Centros Regionales de Educación Superior

CGT	Contratos Ganaderos a Término
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CIF	Certificado de Incentivo Forestal
CISA	Central de Inversiones
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CITUR	Centro de Información Turística de Colombia
CLEI	Ciclos Lectivos Especiales Integrados
CMDR	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
CMM	Corporación Mundial de la Mujer
CNAA	Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial
CNCA	Comisión Nacional de Crédito Agropecuario
CNP	Consejo Nacional de Planeación
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
CONFECOOP	Confederación de Cooperativas de Colombia
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CONSEA	Consejo Seccional de Desarrollo Rural
CONSUAAT	Consejo Superior de Adecuación de Tierras
CORFIGAN	Corporación Financiera Ganadera
CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
CPGA	Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial
CSCE	Consejo Superior de Comercio Exterior
CTel	Ciencia, Tecnología e Innovación
CTIS	Comité Técnico Interinstitucional de Suelos
DANCOOP	Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DANSOCIAL	Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria
DAT	Distritos de Adecuación de Tierras
DDRS	Dirección de Desarrollo Rural Sostenible

DDTS	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
DDU	Dirección de Desarrollo Urbano
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia
DIES	Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible
DIFP	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
DRI	Programa de Desarrollo Rural Integrado
EDIT	Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica
EET	Entes Territoriales
ENA	Estudio Nacional del Agua
ENCV	Encuesta Nacional de Calidad de Vida
ENECC	Estrategia Nacional de Educación, Formación y Sensibilización de Públicos sobre Cambio Climático en Colombia
ENSIN	Encuesta Nacional de la Situación Nutricional
ENUT	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
EPS	Entidad Promotora de Servicios de Salud
EPSAGRO	Empresas Prestadoras de Servicios de Asistencia Técnica Agroempresarial
ET	Entes Territoriales
FAER	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas
FAG	Fondo Agropecuario de Garantías
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAZNI	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas
FCTI	Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación
FDN	Financiera de Desarrollo Nacional
FDR	Fondo de Desarrollo Rural
FEDEGAN	Federación Colombiana de Ganaderos
FEDEMADERAS	Federación de Industriales de la Madera
FICR	Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FNC	Fondo Nacional del Café
FOGACOOP	Fondo de Garantías para Entidades Cooperativas
FONAT	Fondo Nacional de Adecuación de Tierras
FONDEFIN	Fondo de Empleados de FINAGRO
FONSA	Fondo de Solidaridad Agropecuario
FONTUR	Fondo Nacional de Turismo
GC	Gestión del Conocimiento
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GET	Grupo de Estudios Territoriales
GI	Generación de Ingresos y Capacidades Productivas
GIAS	Gestión Integral Ambiental del Suelo
HIMAT	Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras
IATE	Incentivo a la Asistencia Técnica Especial
IATG	Incentivo a la Asistencia Técnica Gremial
IAvH	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICR	Incentivo a la Capitalización Rural
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IEATDR	Incentivo Económico a la Asistencia Técnica Directa Rural
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IMFS	Incentivo para el Manejo Forestal Sostenible
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierra
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INIBAP	Red Internacional para el Mejoramiento de Banano y Plátano
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis”

INVIAS	Instituto Nacional de Vías
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
IOA	Índice de Orientación Agrícola
IPC	Índice de precios al consumidor
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPS	Instituciones Prestadores de Salud
IPSE	Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las ZNI (IPSE)
ITPGRFA	Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura
LATINPAPA	Red Iberoamericana de Innovación en Mejoramiento y Diseminación de la Papa
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MCP	Mercado de Compras Públicas
MEN	Ministerio de Educación
MFeA	Más Familias en Acción
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MINCULTURA	Ministerio de Cultura
MINJUSTICIA	Ministerio de Justicia y del Derecho
MINMINAS	Ministerio de Minas y Energía
MINTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MINTRABAJO	Ministerio del Trabajo
MINTRANSPORTE	Ministerio de Transporte
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
MTC	Misión para la Transformación del Campo
MVCT	Ministerio de Vivienda
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NNRA	Nominal Rate of Assistance
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OAT	Ordenamiento Ambiental del Territorio

OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCyT	Observatorio de Ciencia y Tecnología
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PCC	Paisaje Cultural Cafetero
PDET	Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial
PDP	Programas de Desarrollo y Paz
PDRJET	Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PEN	Plan Estadístico Nacional
PER	Programa de Educación Rural
PETIC	Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
PGAI	Planes Generales de Acompañamiento Integral
PGAT	Plan General de Asistencia Técnica
PGIRH	Política para la Gestión Integral Ambiental del Recurso Hídrico
PGN	Presupuesto General de la Nación
PGOT	Política General de Ordenamiento Territorial
PIB	Producto Interno Bruto
PIC	Programa de Protección al Ingreso Cafetero
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNGIBSE	Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POF	Plan de Ordenación Forestal
POMCA	Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas

POS	Plan Obligatorio de Salud
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PPC	Pago por Conservación y Servicios Ambientales Rurales
PPR	Política Pública Rural
PRAN	Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria
PRAN	Programa Nacional de Reactivación Agropecuario
PRONATTA	Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria
PSA	Pago por Servicios Ambientales
PSAN	Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PTP	Programa de Transformación Productiva
RAP-AL	Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas para América Latina
RAPE	Región Administrativa de Planificación Especial
RCP	Caminos Representativos de Concentración de Emisiones
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (Plus)
REDLACH	Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Manejo de Cuencas Hidrográficas
RESA	Red de Seguridad Alimentaria
RETIE	Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
RUAF	Registro Único de Afiliados de Programas Sociales
RUAI	Registro Único de Acompañamiento Integral
RUAT	Registro Único de Asistencia Técnica
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUPS	Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SAT	Sistema de Administración Territorial
SCB	Sociedades Comisionistas de Bolsa
SCCCC	Segunda Comunicación de Cambio Climático de Colombia
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías

SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
SIF	Superintendencia Financiera de Colombia
SIN	Sistema Interconectado Nacional
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINTAP	Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria
SINTAP	Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
Sispro	Sistema Integral de Información de la Protección Social
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SNCA	Sistema Nacional de Crédito Agropecuario
SNCTA	Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial
SNCTIAA	Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria y Agroindustrial
SNIA	Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria
SNIES	Sistema Nacional de Información de Educación Superior
SNRA	Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de Desarrollo Rural
SNV	Servicio Holandés de Cooperación para el Desarrollo
SPNN	Sistema de Parques Nacionales Naturales
SSATA	Sub-Sistema de Asistencia Técnica Agropecuaria
STI	Sistemas Territoriales de Innovación
SUPERSOLIDARIA	Superintendencia de Economía Solidaria
SVISR	Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural
TCNCC	Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático
TCNCCC	Tercera Comunicación Nacional para la Convención de Cambio Climático
TDA	Títulos de Desarrollo Agropecuario
TEA	Tasa de Embarazo Adolescente
TFP	Productividad Total de Factores
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio
TUA	Tasa por Uso de Agua

UAF	Unidad Agrícola Familiar
UMATA	Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria
UNC	Universidad Nacional de Colombia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNGRD	Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIS	Vivienda de Interés Social
VISR	Vivienda de Interés Social Rural
VSS	Viviendas Sin Servicio
ZDE	Zona de Desarrollo Empresarial
ZIDRE	Zona de Interés de Desarrollo Rural y Económico
ZNI	Zonas No Interconectadas

Capítulo 15

POLÍTICA DE MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE HABITABILIDAD EN EL CAMPO¹

1. INTRODUCCIÓN

Las condiciones de habitabilidad se definen como el conjunto de elementos físicos y de entorno que permiten que los hogares puedan gozar de una vivienda digna y en consecuencia de mejores condiciones de vida. Particularmente, estas condiciones se relacionan con brindar un espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos de riesgos estructurales, de vectores de enfermedad y otras amenazas².

Así mismo, la vivienda digna es un derecho que establece la Constitución Política de Colombia (Art. 51), para lo cual el Gobierno debe fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo a través de la promoción de diferentes instrumentos de política para su acceso, mejorando las condiciones de los hogares, especialmente de los más vulnerables. Se considera que una vivienda digna y adecuada “debe reunir elementos que aseguren su habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio, requeridos para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud”³.

El presente documento se divide en cuatro partes principales. Inicialmente presenta un diagnóstico sobre las condiciones de habitabilidad de las familias de las zonas rurales en Colombia, donde se expone la situación precaria en la que viven muchos de los hogares rurales colombianos, en parte por el sesgo que han tenido las políticas de habitabilidad hacia la parte urbana. En la segunda parte se hace un recuento sobre la normativa, políticas y estrategias que se han venido

1 Este documento fue realizado por el Equipo Técnico de la MTC y por la DDRS del DNP, bajo la coordinación del Director de la Misión.

2 La vivienda, considerada como célula básica de los asentamientos humanos, permite la agrupación de personas, usualmente familias, con fines relacionados al descanso, la alimentación y la vida en común, por lo que su entorno se constituye en el vínculo social básico de la interrelación productiva global de la sociedad, así mismo, la vivienda está estrechamente relacionada con la salud y, consecuentemente, con el bienestar de las personas.

3 Constitución Política de Colombia.

implementando para dar solución a esta problemática. A continuación se plantean las estrategias a seguir con el fin de fortalecer los instrumentos actuales, desarrollar nuevas estrategias intersectoriales que permitan mejorar la situación actual de habitabilidad de los hogares rurales, den la flexibilidad normativa necesaria para poder responder de manera más acorde a las necesidades de esta población, y logren posicionar la habitabilidad rural como instrumento esencial en el desarrollo del campo colombiano. Por último se realizan proyecciones a 20 años con diferentes escenarios para calcular el porcentaje en el que se disminuiría el déficit y se cerraría la brecha de habitabilidad urbano-rural con la implementación de los instrumentos desarrollados a lo largo del documento.

2. DIAGNÓSTICO

2.1 Déficit habitacional rural

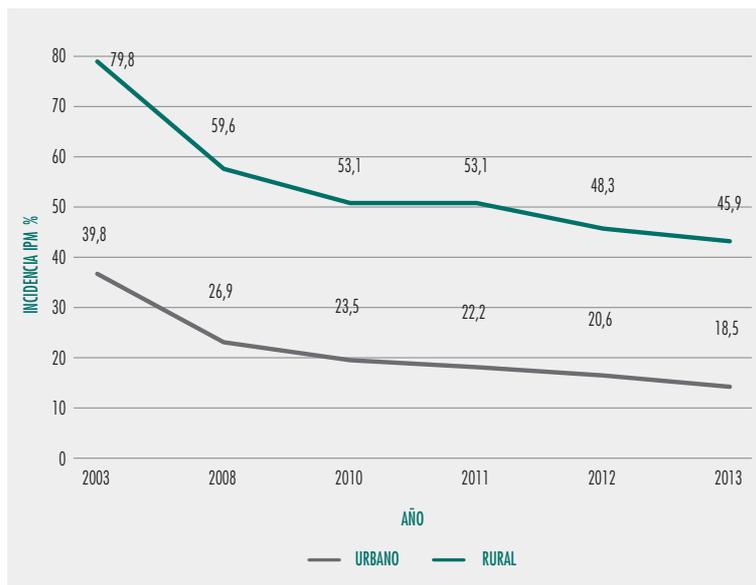
Según proyecciones de población (2014) realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en Colombia hay cerca de 47,5 millones de habitantes, donde el 23,7 % habitan en áreas rurales⁴. Las condiciones de vida de esta población difieren de gran manera de las condiciones de vida de la población urbana. En términos de pobreza, la incidencia en el área rural es mayor que en el área urbana tanto en ingresos (42,8 y 26,9) como en pobreza multidimensional (45,9 y 18,5). La incidencia de la pobreza medida por el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) muestra que existe una constante brecha entre estas dos áreas (véase el Gráfico 1).

El IPM determina que una persona está en situación de pobreza cuando se ve privado del goce de una serie de indicadores (15 en total) que están distribuidos en las siguientes dimensiones: educación, salud, trabajo, niñez y juventud, y acceso a servicios públicos y condiciones de la vivienda. La dimensión de "acceso a servicios públicos y condiciones de la vivienda" está compuesta por las siguientes variables: acceso a fuente de agua mejorada, eliminación de excretas, estado de los pisos, estado de las paredes exteriores y hacinamiento crítico⁵.

4 Debido a la disponibilidad de la información, este documento utiliza principalmente la división estadística tradicional que clasifica las cabeceras municipales como el área urbana y a la población dispersa (generalmente denominada "resto" en la información estadística) como el área rural.

5 Acceso a fuente de agua mejorada: un hogar en área urbana se considera en privación si no cuenta con conexión a servicio público de acueducto en la vivienda. En el área rural, se consideran privados aquellos hogares que teniendo o no servicio público de acueducto, obtienen el agua para preparar los alimentos de pozo sin bomba, agua lluvia, río, manantial, pila pública, carro tanque, aguatero u otra fuente. Eliminación de excretas: en área urbana, se consideran privados aquellos hogares que no tienen conexión a servicios públicos de alcantarillado. En el área rural, se encuentran en privación aquellos hogares que tienen inodoro sin conexión, letrina o bajamar, o no cuentan con servicio sanitario. Pisos: se consideran como privados aquellos hogares que tienen pisos en tierra. Paredes exteriores: los hogares en área urbana se

■ **Gráfico 1. Incidencia de la pobreza multidimensional (%) 2003 -2013**



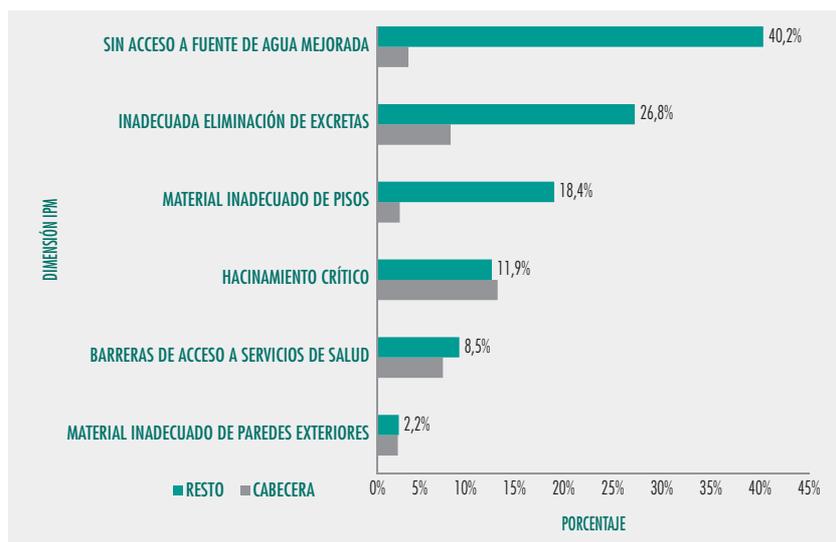
Fuente: cálculos de DNP con datos DANE (ECV 2003-2013).

Por medio de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) del año 2013, se puede observar que en la dimensión de acceso a servicios públicos y condiciones de la vivienda existen deficiencias importantes en las zonas rurales y grandes brechas de cobertura entre lo urbano-rural, principalmente en las variables sin acceso a fuente de agua mejorada, material inadecuado de pisos e inadecuada eliminación de excretas. Para la primera variable, la cobertura en zona rural alcanzaba el 60 %, mientras que en área urbana llegaba al 95 %. En cuanto al material de los pisos, se encuentra que el 18 % de los hogares rurales no cuentan con un piso en buen estado y en cuanto a la variable eliminación de excretas, el 27 % de los hogares rurales no cuentan con un sistema adecuado, mientras que en zona urbana este porcentaje está alrededor del 7 % (véase el Gráfico 2).

encuentran en privación cuando el material de las paredes exteriores es en madera burda, tabla, tablón, guadua, otro material vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o no tiene paredes. En zona rural, el hogar está privado si el material de las paredes exteriores es en guadua, otro material vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o cuando no tenga paredes.

Hacinamiento crítico: un hogar está en privación si el número de personas por cuarto para dormir excluyendo cocina, baño y garaje es mayor o igual a 3 personas en zona urbana, y mayor a 3 personas por cuarto en zona rural.

■ **Gráfico 2. Porcentaje de privación. Dimensión de acceso a servicios públicos y condiciones de la vivienda IPM 2013**



Fuente: cálculos de DNP con datos DANE (ECV, 2013).

Como se pudo observar en el Gráfico anterior y en el análisis derivado mismo, el IPM da una noción de la situación de habitabilidad de los residentes, pero existen otros elementos que deben ser contemplados para determinar si las viviendas tienen las condiciones mínimas de habitabilidad, las cuales están consideradas en el indicador de déficit habitacional.

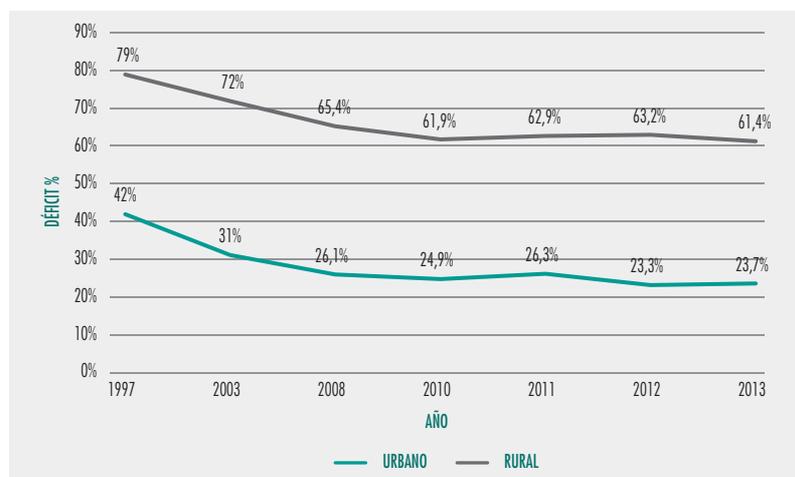
El déficit habitacional es una medida que permite identificar las carencias y necesidades habitacionales de la población. En primer lugar, este estima si la cantidad de viviendas existentes es suficiente para albergar a la población del país (déficit cuantitativo)⁶. En segundo lugar, cuantifica el número de viviendas que no cumplen

⁶ El déficit cuantitativo estima la cantidad de viviendas que se deben construir para que exista una relación uno a uno entre el número de hogares y el número de viviendas existentes en el país y se realiza a partir de: Estructura: número de hogares que habitan en viviendas inadecuadas (carpa, tienda, vagón, embarcación, cueva, refugio natural, puente, etc.) y aquellos que habitan en viviendas construidas con materiales inestables (caña, esterilla, otro tipo de material vegetal, zinc, tela, cartón latas, desechos, plástico) o sin paredes. Cohabitación: número de hogares que habitan en viviendas con otros hogares. Hacinamiento: número de hogares con 5 o más personas durmiendo por cuarto, únicamente se contempla para el área urbana.

con estándares mínimos de calidad y, por este motivo, no ofrecen una calidad de vida adecuada a sus habitantes (déficit cualitativo)⁷.

El porcentaje de hogares que presentaba déficit habitacional en 1997 era del 79 % en área rural y del 42 % en área urbana. Luego de 16 años, el déficit disminuyó en ambas zonas en 18 puntos porcentuales. De lo anterior se puede deducir que aunque hubo mejoras en la calidad de las viviendas del país, la brecha existente entre la situación de la zona urbana y rural se mantiene en el tiempo, lo cual se hace evidente al comparar la diferencia porcentual del déficit habitacional urbano con el rural, que era igual a 37 puntos porcentuales en 1993 y 38 en 2013 (véase el Gráfico 3).

■ Gráfico 3. Déficit de vivienda 1997-2013



Fuente: cálculos de DNP con datos DANE (ECV, 1997-2013).

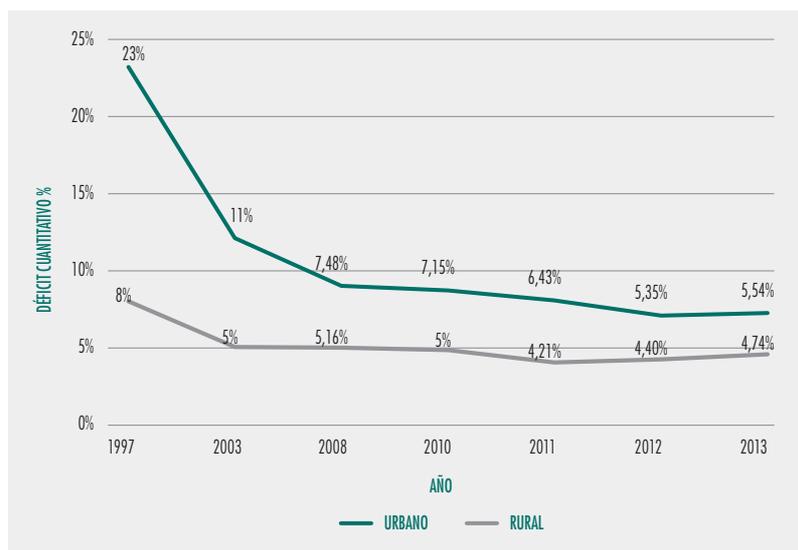
⁷ El déficit cualitativo se refiere a las viviendas que presentan diferentes tipos de deficiencias, pero que no necesitan ser reconstruidas. Estas viviendas no permiten que sus habitantes tengan las condiciones mínimas de habitabilidad. Las características que se tienen en cuenta para calcular el déficit cualitativo son: Estructura-pisos: número de hogares que habitan en viviendas construidas con materiales estables o duraderos, pero tienen pisos en tierra o arena. Hacinamiento mitigable: en zona urbana, se contemplan hogares con más de tres y menos de cinco personas durmiendo por cuarto; mientras que, para el área rural se contemplan los hogares que tienen más de tres personas durmiendo por cuarto. Cocina: se contabilizan los hogares que no disponen de un lugar adecuado para preparar sus alimentos. Servicios públicos: número hogares que presentan carencia por un servicio, hasta hogares que registran deficiencias en todos los servicios públicos. En el área rural no se tiene en cuenta el servicio de recolección de basuras.

No obstante, vale la pena destacar que los avances en términos relativos del porcentaje de hogares en déficit a nivel rural no demuestran el mismo nivel de avance en términos absolutos. De acuerdo a la ENCV, mientras que en 2003 había 1.664.050 hogares en déficit de vivienda a nivel rural, en 2013 el número de hogares en déficit se mantenía en 1.643.653 lo que pone en evidencia que las políticas actuales son insuficientes para lograr una reducción absoluta del déficit de vivienda.

Al desagregar el déficit en sus componentes, se puede observar que el cuantitativo en área urbana ha presentado una disminución de 18 puntos porcentuales en los últimos 16 años, es decir, se ha reducido en el número de hogares que habitan por vivienda; por su parte, el área rural solo se contrajo en 3 puntos porcentuales. Adicionalmente, se puede observar que la brecha urbano-rural es de un punto porcentual (véase el Gráfico 4).

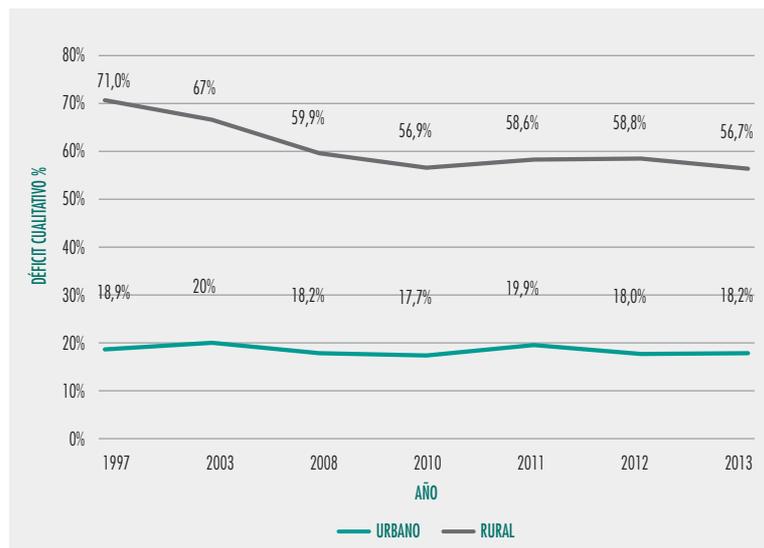
En cuanto al déficit cualitativo, el Gráfico 5 muestra que si bien los hogares rurales tienen un sitio donde habitar, las condiciones del mismo no son las ideales. En 1997, el déficit cualitativo para el área urbana correspondía al 19 % de los hogares; mientras que, en el área rural superaba el 70 %. Al analizar estos indicadores en el tiempo, se encuentra

■ Gráfico 4. Déficit cuantitativo de vivienda 1997-2013



Fuente: cálculos de DNP con datos DANE (ECV, 1997-2013).

■ Gráfico 5. Déficit cualitativo de vivienda 1997-2013



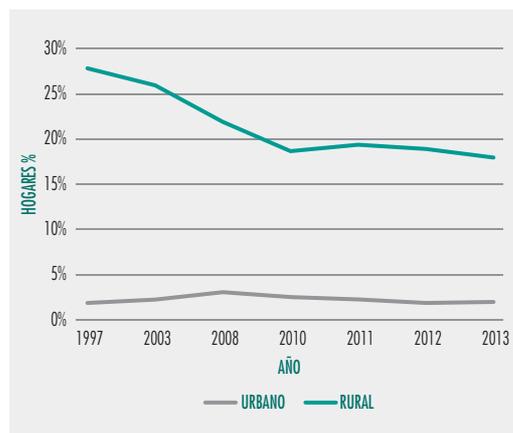
Fuente: cálculos de DNP con datos DANE (ECV, 1997-2013).

que hubo una disminución de 14 puntos porcentuales en el déficit en la zona rural. Al realizar el análisis de la brecha urbano-rural, se puede concluir que esta disminuyó con el paso del tiempo. En el año 2013, el déficit en los hogares rurales es mayor en 39 puntos porcentuales que en el área urbana.

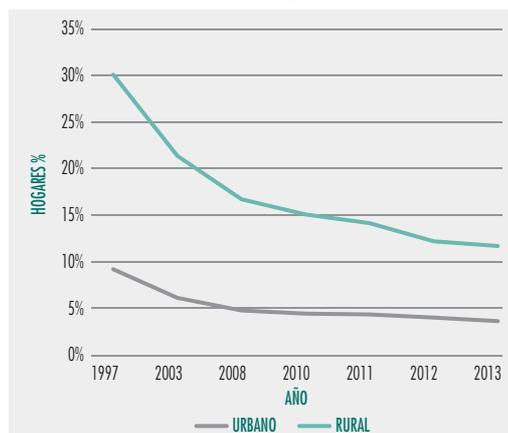
Aunque la brecha urbano-rural ha disminuido en las distintas variables que componen el déficit cualitativo, las carencias del área rural siguen siendo mayores que en la zona urbana. El Gráfico 6 muestra que en el área rural en 1997, el 28 % de los hogares habitaba en vivienda con pisos en tierra, mientras que en zona urbana este indicador era del 2 %. Comparándolo con el año 2013, el valor disminuyó en 10 puntos porcentuales en el área rural, mientras que en el área urbana fue relativamente constante. En cuanto al hacinamiento mitigable, se puede observar que la tendencia de las dos áreas ha sido similar a lo largo del tiempo, y la brecha urbano-rural aún persiste (véase Gráfico 7).

Al analizar el acceso a servicios públicos, se puede identificar que las brechas son más grandes y persistentes en los diferentes años. En cuanto al servicio sanitario, en 1997, el 60 % de la población rural no tenía acceso a un servicio

■ **Gráfico 6. Calidad de los pisos 1997-2013**



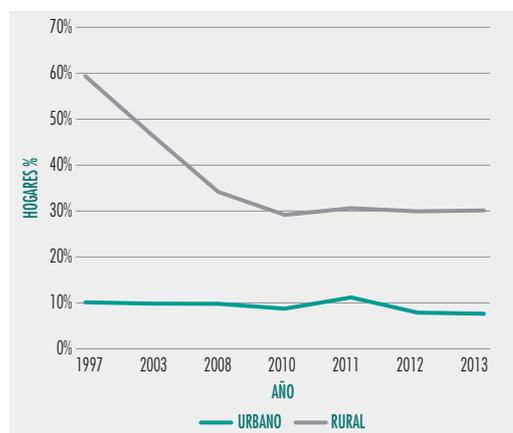
■ **Gráfico 7. Hacinamiento mitigable 1998-2013**



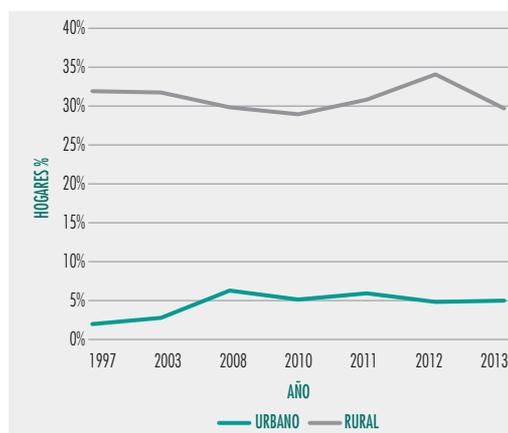
Fuente: cálculos de DNP con datos DANE (ECV, 1997-2013).

sanitario adecuado, mientras que en área urbana este porcentaje ascendía al 11 %. Para el año 2013, este porcentaje se redujo en 29 y 3 puntos porcentuales, respectivamente (Gráfico 8A). Por otra parte, para el año 2013, el 30 % de los pobladores rurales y el 5 % de los pobladores urbanos no tenían acceso a un servicio adecuado de acueducto (Gráfico 8B).

■ **Gráfico 8A. Acceso a servicio sanitario 1999-2013**

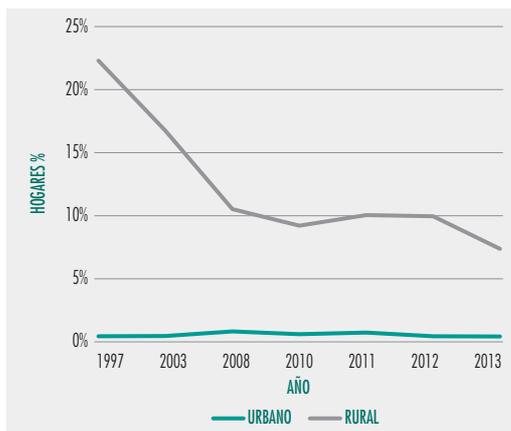


■ **Gráfico 8B. Acceso a servicio de acueducto 2000-2013**

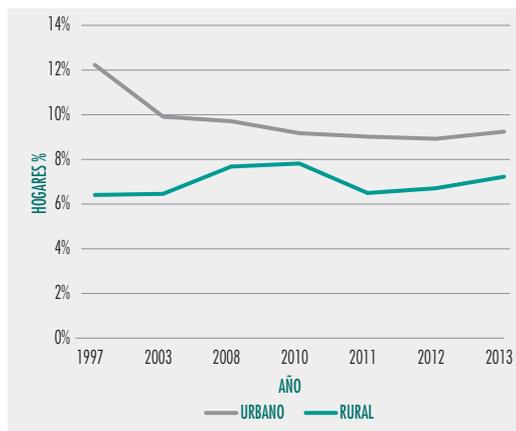


Fuente: cálculos de DNP con datos DANE (ECV, 1997-2013).

■ **Gráfico 9. Acceso a servicio de energía 2001-2013**



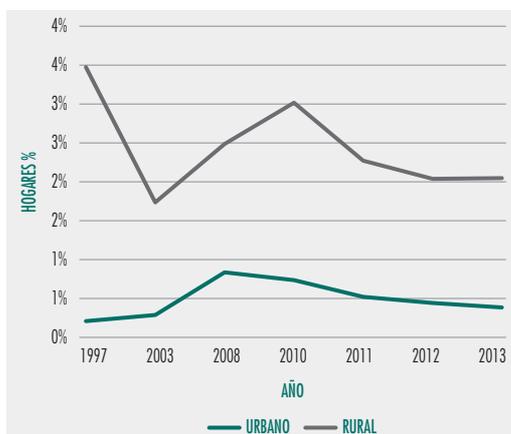
■ **Gráfico 10. Espacio para cocina 2002-2013**



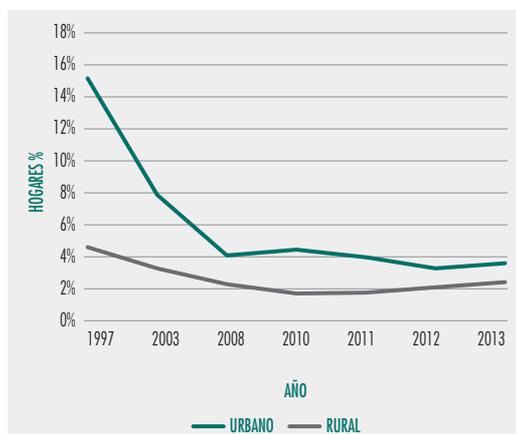
Fuente: cálculos de DNP con datos DANE (ECV, 1997-2013).

Por otra parte, al estudiar las variables que componen el déficit cuantitativo, es posible establecer que en la cohabitación en la zona urbana se ha presentado una reducción importante al pasar del 15 % en 1997 al 5 % en 2013, y en la rural de 5 % a 3 %. De lo anterior resalta que las carencias en términos relativos en las zonas rurales se refieren al déficit cualitativo más que el cuantitativo (Gráficos 9, 10, 11 y 12).

■ **Gráfico 11. Material de las paredes exteriores 2003-2013**



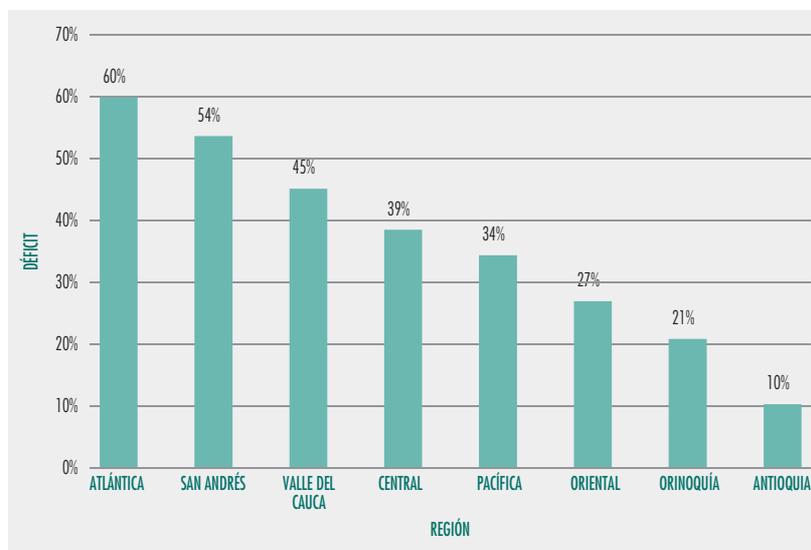
■ **Gráfico 12. Cohabitación 2004-2013**



Fuente: cálculos de DNP con datos DANE (ECV, 1997-2013).

Al analizar lo municipal se identifica que el 30 % de los municipios del país tienen un déficit habitacional rural inferior al 60 %; el 37 % de los municipios del país tienen un déficit habitacional entre el 61 y 80 %; y el 33 % de los municipios del país superior al 80 % (véase el Mapa 1). En cuanto a los departamentos, se puede observar que 27 de ellos tienen déficit habitacionales superiores al 60 % en las zonas rurales. Los departamentos con mayores carencias en términos de habitabilidad son: Guainía, Chocó, Amazonas, Guajira y Caquetá; todos con déficit habitacionales superiores al 88 %. A nivel regional se puede observar que la región con mayor déficit habitacional es la Atlántica (60 %), seguida por San Andrés (54 %). Finalmente, la región con mejores condiciones de habitabilidad es la antioqueña, donde el déficit habitacional promedio solo alcanza el 10 % (véase el Gráfico 13).

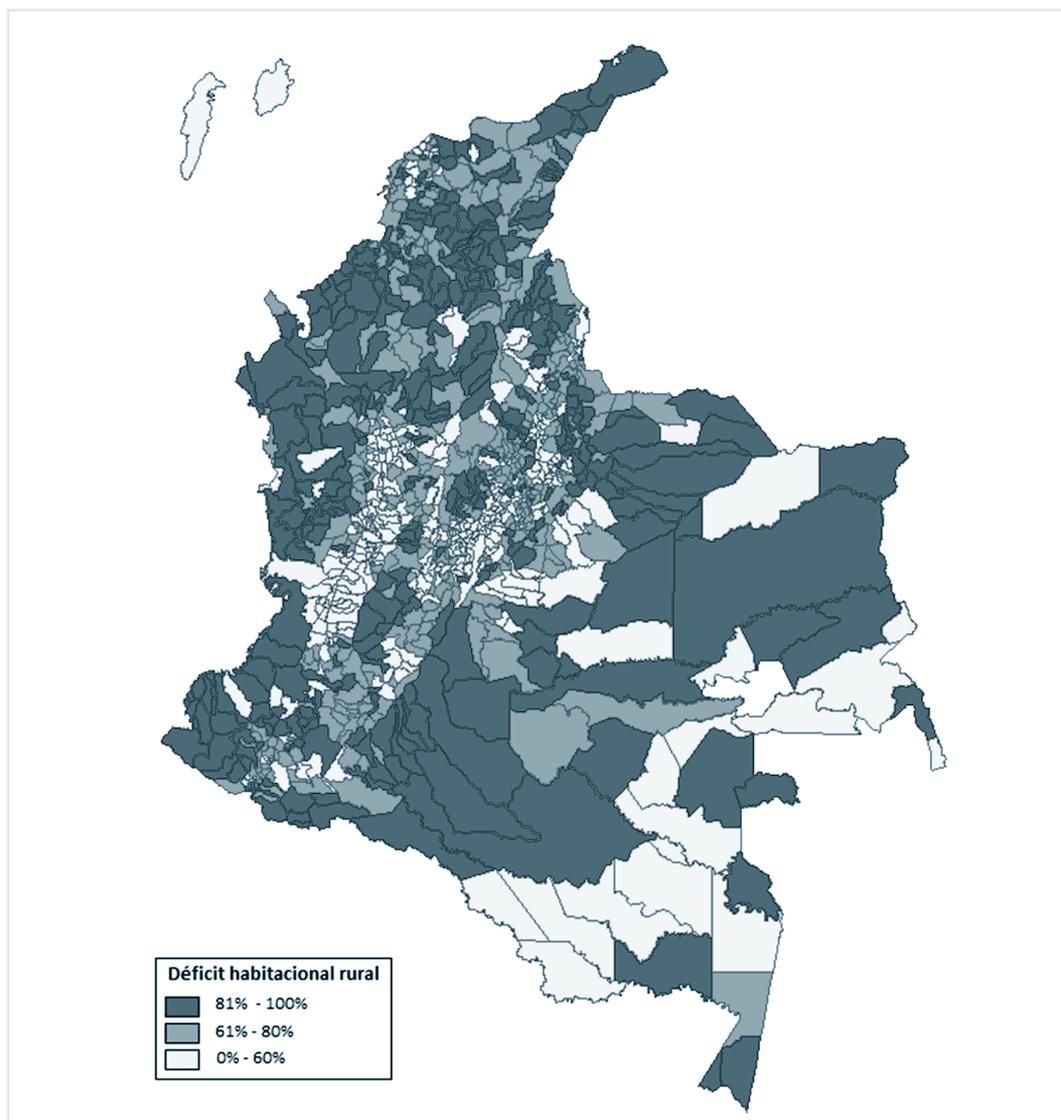
■ Gráfico 13. Déficit de vivienda regional 2013



Fuente: cálculos de DNP con datos DANE (ECV, 2013).

De acuerdo con el concepto de ruralidad propuesto por la MTC surgen cuatro categorías de ruralidad: ciudades y aglomeraciones; intermedio; rural; y, rural disperso (MTC, 2015). Se puede observar que las carencias habitacionales más fuertes están en los municipios con algún nivel de ruralidad, donde las carencias habitacionales están por encima del 70 %, mientras que en la categoría de ciudades y aglomeraciones el déficit habitacional estaba alrededor del 50 % (véase la Tabla 1). Esto sugiere la necesidad de hacer un esfuerzo adicional por reducir el déficit habitacional en las zonas más dispersas.

■ **Mapa 1. Déficit habitacional por municipio en zona rural**



Fuente: cálculos de DNP con datos del Censo de 2005.

■ **Tabla 1. Déficit habitacional por categoría de ruralidad**

Categoría	Déficit de vivienda (%)
Ciudad y aglomeraciones	52,74
Intermedio	64,18
Rural	75,12
Rural disperso	79,58

Fuente: cálculos de DNP con datos del Censo 2005.

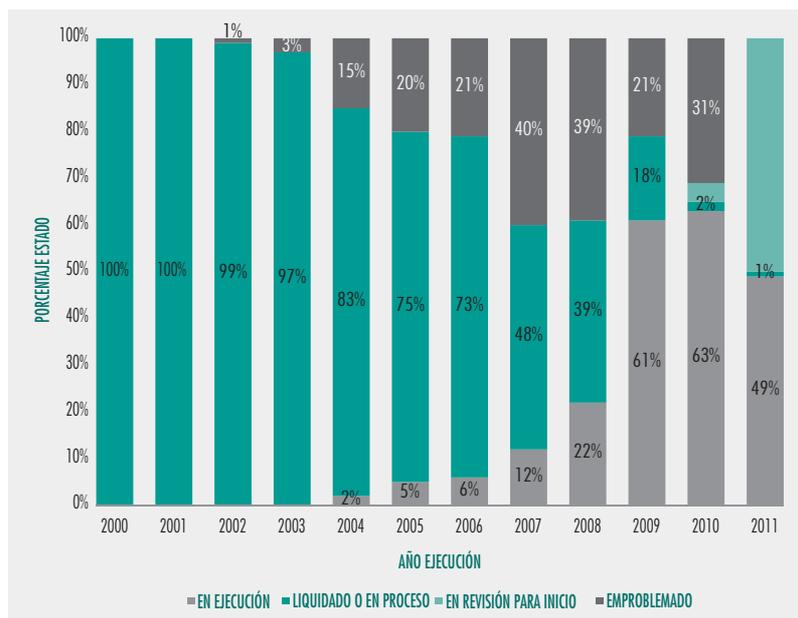
2.2 El esquema institucional Vivienda de Interés Social Rural (VISR)

En el año 2013, el DNP y el Ministerio de Agricultura financiaron la evaluación institucional y de resultados del “Programa Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural”. Uno de los principales resultados de la evaluación muestra que en el período de estudio el diseño institucional del programa fue inestable. Durante el período 2004-2008, se debilitó la coordinación institucional y se concentró la operación del programa en las alcaldías, sin un sistema de seguimiento. Aunque el número de proyectos aumentó, estos presentaron serios problemas para su culminación exitosa. Lo anterior es evidente porque de los 1412 proyectos adjudicados en el período 2000-2011, el 27 % estuvieron en procesos de demanda penal, siniestrados o demanda ejecutiva, donde el 98 % de estos fueron en el período 2004-2008 (véase el Gráfico 15).

Por otra parte, como se mencionó con anterioridad, el déficit habitacional en lo rural era del 68,3 % para 2005, lo que equivale a 1,6 millones de hogares en déficit. Al comparar la magnitud del déficit de vivienda rural con las soluciones de vivienda entregadas, se puede concluir que este es insignificante frente a la magnitud del problema. Durante el período 2000-2011 se adjudicaron cerca de 124.000 viviendas, las cuales equivalen a menos del 7 % del déficit habitacional en lo rural. A este ritmo —y asumiendo que el déficit es constante en el tiempo— tomaría cerca de 143 años y alrededor de 30 billones de pesos suplir el déficit de vivienda rural de Colombia.

Con el fin de dar respuesta a la problemática institucional y de bajos resultados de la primera década del 2000, el Ministerio de Agricultura y el Banco Agrario de Colombia (BAC) iniciaron en el año 2011 una reestructuración del programa que se presenta más adelante.

■ Gráfico 14. Estado de los proyectos por año de adjudicación 2000-2013



Fuente: Evaluación Institucional y de Resultados del programa SVISR (DNP, 2013).

2.3 La habitabilidad rural como parte de los ingresos

El desarrollo rural inicia con el mejoramiento sistemático de las condiciones de vida de los hogares; por lo que la habitabilidad se vuelve un factor esencial en el desarrollo rural, más aún si se tiene en cuenta que los hogares rurales se caracterizan por trabajar y vivir en el mismo espacio. Como se puede observar en Tabla 2, de los hogares rurales que poseen vivienda y finca, el 72 % de estos tienen la vivienda en el mismo lugar donde realizan las actividades productivas.

En general no se han considerado las condiciones de habitabilidad como un factor estratégico que impacta el desarrollo productivo a través del mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes rurales ni como un activo productivo para el hogar. En este mismo sentido, no se ha reconocido el efecto que tiene en los hogares el mejoramiento de estas condiciones, en la capacidad para generar ingresos y acumular activos productivos.

■ **Tabla 2. Hogares con vivienda en la finca**

HOGARES	
Total de hogares rurales	2.800.691
Déficit general área rural	1.691.260
Vivienda en la finca	470.682
Vivienda por fuera de la finca	184.270
Sin finca	1.036.308
Déficit general área rural	1.691.260
Vivienda en la finca	470.682
Vivienda por fuera de la finca	184.270
Sin finca	1.036.308
Déficit cuantitativo área rural*	117.787
Vivienda en la finca	15.730
Vivienda por fuera de la finca	10.484
Sin finca	91.573
Déficit cualitativo área rural	1.573.472
Vivienda en la finca	454.951
Vivienda por fuera de la finca	173.785
Sin finca	944.736

Fuente: DNP; DDRS; SPDR, con datos de la ECV, 2011, DANE. * Todas las estimaciones asociadas al déficit cuantitativo tiene una CVE superior a 15 %.

Este hecho es evidente por la diferencia en el nivel de ingreso de los hogares con condiciones de habitabilidad desfavorables y los hogares con condiciones mínimas satisfechas (véase la Tabla 3). Si bien esta comparación no indica relación alguna de causalidad, la asociación entre el bajo nivel de ingreso y las condiciones precarias de habitabilidad es clara tanto en el sector urbano como en el sector rural y es más problemática en el segundo.

■ **Tabla 3. Comparación del ingreso per cápita según sector y condiciones de la vivienda**

Situación del hogar	Ingreso per cápita mensual en pesos			
	Ingreso urbano	Hogares	Ingreso rural	Hogares
En déficit	\$ 412.964	1.972.464	\$ 236.308	1.612.302
Sin déficit	\$ 915.030	8.037.925	\$ 369.042	1.188.389

Fuente: cálculos de DNP; DDRS; SPDR, con datos de la ENCV, 2011, DANE. Nota: se considera que un hogar está en déficit cuando la vivienda que habita no cumple los requisitos mínimos del déficit habitacional (véase DANE, 2009). El CVE corresponde al coeficiente de variación de la estimación.

Los hogares rurales tienen bajas posibilidades de acumular activos productivos. Este planteamiento se evidenció de igual manera al analizar las cifras de déficit habitacional en áreas rurales.

3. ¿QUÉ SE HA HECHO PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE HABITABILIDAD DE LOS POBLADORES RURALES?

El presente capítulo expone las estrategias y acciones que se han realizado para mejorar las condiciones de habitabilidad de los pobladores rurales y algunos de sus alcances. En la primera parte se describe la normativa existente en el tema de vivienda rural. En la segunda parte se describe el Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural (SVISR) del MADR, instrumento bandera para combatir el déficit habitacional en zona rural. Finalmente, la tercera parte describe los instrumentos impulsados desde otros sectores para mejorar la habitabilidad de los pobladores rurales.

3.1 Normativa de VISR

Los instrumentos existentes para vivienda de interés social en las áreas urbana y rural están establecidos en diferentes leyes y decretos. La primera es la Ley 3 de 1991 por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplen funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza.

Posteriormente, la Ley 546 de 1999, por medio de la cual se dictan normas en materia de vivienda, señala los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para regular un sistema especializado para su financiación, crea instrumentos de ahorro destinados a dicha financiación, y dicta medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda.

La normativa establece que los mecanismos para otorgar vivienda de interés social en el área rural son: el Subsidio de Vivienda de Interés Social (directo) y el subsidio reglamentado a través de las Cajas de Compensación Familiar y el crédito hipotecario. Para el caso de crédito, la Ley 546 de 1999 establece que el 20 % de los recursos provenientes de las inversiones forzosas con que cuenta FINAGRO deben destinarse a la financiación de vivienda de interés social rural, bien sea para la construcción de vivienda o para la adquisición, mejoramiento y construcción individual en sitio propio. Adicionalmente, en el capítulo VI de la ley en mención se estipula que el Gobierno destinará anualmente el 20 % de los recursos presupuestales apropiados para VIS a VISR. Se aclara que si al final de cada vigencia este porcentaje no es colocado en vivienda rural, el remanente se destinará a atender la demanda urbana. Finalmente, las cajas de compensación familiar también están facultadas para otorgar subsidios para construcción o adquisición de vivienda nueva a sus afiliados.

Por otra parte, el Decreto 1160 de 2010 estipula que las viviendas construidas bajo el programa SVISR deben cumplir con las Normas Colombianas de Diseño y Construcción Sismo Resistente NSR-98, el reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico RAS 2000 y el reglamento técnico de instalaciones eléctricas. Las mismas condiciones se aplican en la modalidad de adquisición de vivienda nueva con los subsidios otorgados por las cajas de compensación familiar.

3.2 Programa Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural (SVISR)

Para el área rural funciona principalmente el “Programa de VISR” como subsidio directo que se entrega por una sola vez al hogar beneficiario. El cual consiste en la adjudicación, desembolso y supervisión de subsidios a las familias con puntaje SISBÉN inferior a 40,75, habitantes del sector rural, con destino al mejoramiento de vivienda y saneamiento básico y a la construcción de vivienda nueva⁸. Los valores y la cobertura del SVISR se muestran a continuación:

⁸ Solución de Vivienda de Interés Social Rural: es la estructura habitacional que permite a un hogar disponer de condiciones mínimas satisfactorias de espacio, salubridad, saneamiento básico y calidad estructural. Su diseño debe permitir el desarrollo progresivo de la vivienda y su valor, incluyendo el lote, no podrá superar los 70 SMLMV y contar con un área mínima de 36 m² construidos, que permitan proporcionar por lo menos un espacio múltiple, dos habitaciones, baño, cocina y las instalaciones y acometidas domiciliarias. Decreto 1160 de 2010.

■ **Tabla 4. Características del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural (SVISR)**

	Valor		Cobertura subsidio nacional	
	Modalidad A. Mejoramiento y saneamiento básico	Modalidad B. Construcción de vivienda nueva	% de financiación del proyecto (subsidio)	% de financiación del proyecto (oferente)
Convocatoria ordinaria	Hasta 16 SMMLV	Hasta 24 SMMLV	80 %	20 %
Proyectos estratégicos y desplazados	Hasta 18 SMMLV	Hasta 27 SMMLV	100 %	

Fuente: elaboración DNP, DDRS. Datos Decreto 900 de 2012.

El Decreto 1133 de 2000 (Art. 5) definió el SVISR como un aporte estatal en dinero o especie que se entrega por una sola vez al hogar beneficiario. Este aporte está a cargo del MADR y es ejecutado por el BAC. El objetivo del SVISR es “facilitar el acceso de las poblaciones rurales con altos índices de pobreza a una solución de vivienda” (Art. 5, Decreto 1133 de 2000). En el año 2012, se redefinió este objetivo hacia “permitir el acceso a una solución de vivienda digna a población legalmente habilitada” (Art. 1, Decreto 900 de 2012).

Adicionalmente, el programa tiene entre sus metas la reducción de los índices de hacinamiento crítico y del déficit habitacional de las zonas rurales y el apoyo a “las políticas del Gobierno nacional en las áreas rurales y los programas definidos en el PND”.

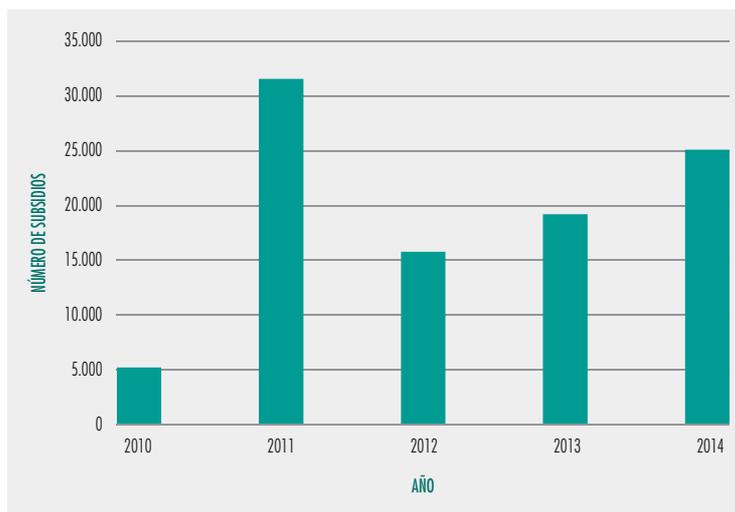
El programa tiene dos modalidades de subsidio, para mejoramiento de vivienda y para construcción de vivienda nueva. La primera permite al hogar subsanar en la vivienda una o varias de las siguientes carencias o deficiencias: en la estructura principal, cimientos, muros o cubierta; en los sistemas de alcantarillado o sistema para la disposición final de aguas servidas; carencia o deficiencia de baño(s) y/o cocina; pisos en tierra o en materiales inapropiados; construcción en materiales provisionales tales como latas, tela asfáltica y madera de desecho, entre otros; y existencia de hacinamiento crítico, cuando en el hogar habitan más de 3 personas por cuarto, incluyendo espacio múltiple, comedor y dormitorios. Esta modalidad se realiza sobre una estructura existente y debe ser aplicada de acuerdo al diagnóstico realizado por la entidad oferente.

En la segunda modalidad se realiza la construcción de vivienda nueva, la cual debe permitir al hogar disponer de condiciones satisfactorias de espacio, salubridad, saneamiento básico y calidad estructural. Asimismo, el diseño debe permitir el desarrollo progresivo de la vivienda. El área mínima de construcción es de 36 m², en los cuales se debe proporcionar por lo menos un espacio múltiple, 2 habitaciones, baño, cocina y las instalaciones y acometidas domiciliarias, a excepción de la población indígena, para quienes prevalecerán sus usos y costumbres, siempre y cuando se dé cumplimiento a las Normas Colombianas de Diseño y Construcción Sismo Resistente NSR-98 o las normas que la modifiquen, adicione o sustituyan y al Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico RAS 2000 o las normas que lo modifiquen, sustituyan, adicione, o complementen.

El monto del SVISR es el siguiente:

- 1) En la modalidad de mejoramiento, es hasta de 16 SMMLV.
- 2) En la modalidad de construcción de vivienda nueva, es de hasta 24 SMMLV.

■ **Gráfico 15. Subsidios adjudicados 2010-2014**



Fuente: cálculos de DNP con datos MADR (SVISR 2010-2014).

El SVISR no puede ser superior al 80 % del valor de la solución de vivienda, en cualquiera de las modalidades, salvo para los programas estratégicos aprobados por la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural⁹, y los destinados a atender población en situación de desplazamiento en los cuales el SVISR puede ser hasta el 100 % del valor de la solución. En el período 2000-2010, el Gobierno nacional adjudicó subsidios por un valor aproximado de 780.000 millones de pesos, los cuales beneficiaron a más de 125.000 familias. Durante el último cuatrienio, se adjudicaron, 96.000 soluciones de vivienda¹⁰ por un valor de 1 billón de pesos (véase el Gráfico 15).

La Tabla 5 muestra la asignación presupuestal de vivienda de interés social y el porcentaje destinado a vivienda rural (VISR). Se puede observar que solo en el 2013 se cumplió lo que estipula la ley, y que en promedio la asignación del último cuatrienio fue del 18 %.

Cabe resaltar que el costo por unidad de vivienda entregada de los proyectos de Vivienda de Interés Social Rural ha sido del mismo orden de los de vivienda urbana. Estos pueden considerarse bajos si se tiene en cuenta la dispersión y los costos logísticos y de transporte de materiales.

3.2.1. La VISR como principal herramienta para disminuir la pobreza y el déficit rural

La evaluación del programa de vivienda rural contratada por el DNP indagó sobre el efecto de la vivienda en la calidad de vida de los beneficiarios. Se encontró que el 62 % consideraba que su calidad de vida había aumentado considerablemente luego de la entrega del mejoramiento o la vivienda nueva, y el 5 % consideraba que su calidad de vida no había cambiado.

En cuanto al efecto del SVISR en la incidencia de la pobreza, la misma evaluación proyectó como se encontrarían los hogares de no haber recibido el subsidio de VISR, y continuar con la vivienda que tenían al momento de recibir el subsidio. El estudio calculó la incidencia de la pobreza en 3 momentos del tiempo: antes del beneficio; a la entrega del beneficio; y donde vive actualmente, variando solamente las condiciones de la vivienda. En el primer momento, la

⁹ La comisión intersectorial de vivienda fue creada por el Decreto 1133 del 2000 para la implementación, coordinación, y seguimiento de la política de VISR. Esta es presidida por el MADR, y hacen parte de ella: MVCT, MSPS, DNP, FINAGRO, y el BAC.

¹⁰ A lo largo del documento se habla de "soluciones de habitabilidad", las cuales incluyen mejoramientos de vivienda y construcción de vivienda nueva. No es específico el número de soluciones adjudicadas ni presupuestadas para cada caso, ya que aunque los datos muestran un mayor déficit cualitativo la experiencia en campo del programa de VISR ha demostrado que la mayoría de viviendas categorizadas por las encuestas en déficit cualitativo necesitan la construcción de una vivienda nueva.

■ **Tabla 5. Asignación presupuesto VIS a VISR**

Año	Asignación VIS (millones pesos)	Asignación VISR (millones pesos)	% VISR
2010	\$ 701.064	\$ 64.991	9 %
2011	\$ 968.045	\$ 159.774	17 %
2012	\$ 991.845	\$ 171.254	17 %
2013	\$ 1.300.337	\$ 260.000	20 %
2014	\$ 2.230.000	\$ 429.028	19 %
Total	\$ 6.191.291	\$ 1.085.048	18 %

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, BAC.

incidencia de la pobreza era del 56 %, en el segundo momento del 42 % y en el tercer momento del 27 %. De lo anterior, se puede concluir que la mitad de los hogares considerados pobres inicialmente dejan de serlo gracias a subsidio de vivienda. Aunque la vivienda puede tener un efecto muy importante en la disminución de la pobreza rural, su éxito requiere de la articulación con otro tipo de estrategias sociales y de servicios públicos con el fin de lograr un impulso efectivo al hogar en sus condiciones de vida.

Finalmente, la evaluación muestra que solo el 10 % de los entrevistados cuentan con cuartos destinados para actividades productivas y/o comerciales. Este hallazgo se contrasta con el hecho de que el 50 % de los beneficiarios manifestaron tener patio, lote, terraza o parcela que servía para cultivar, criar animales o realizar otras actividades comerciales, y refleja la necesidad que tienen los hogares rurales de disponer de espacios para guardar los insumos de producción o para dedicarlos a las actividades agropecuarias. En conclusión, las viviendas rurales deben ser pensadas como unidades de producción familiar y no solamente como lugares para habitar.

En este sentido, la vivienda rural debe considerarse como factor aportante al desarrollo de la vida productiva rural y debe abordarse bajo el concepto de desarrollo rural, lo que implica que debe orientarse a reducir el déficit de vivienda rural y hacer parte de una estrategia integral de desarrollo rural que apunte a mejorar las condiciones de vida y la generación de ingresos.

Por lo expuesto anteriormente, se puede concluir que la habitabilidad rural es un elemento estructural para el desarrollo rural en la medida que contribuye significativamente al mejoramiento de las condiciones de vida, más aún si se tiene en

cuenta que en el campo sistema productivo y vivienda guardan una estrecha relación en términos de ingresos y bienestar. Adicionalmente, existe evidencia de que los hogares sin déficit de vivienda tienen ingresos superiores a los hogares con déficit de vivienda sin importar la zona.

3.2.2 La inversión de los hogares en la vivienda

La evaluación encontró que el 43 % de los beneficiarios encuestados reportó haber hecho mejoras en su vivienda una vez recibida. Como se puede percibir en la Tabla 6. Las inversiones más frecuentes de los hogares en su orden son pisos (46,3 %); paredes (45,5 %); ampliación de espacios (31,1 %); y cocinas (30,1 %). Al preguntar a los beneficiarios cuáles son las reformas más urgentes que requiere la vivienda luego de haber sido construida o mejorada, el 45 % de los encuestados coincide con la necesidad de otro dormitorio.

■ **Tabla 6. Mejoras e inversiones a la vivienda después de la entrega**

Modificación	Proporción	Coefficiente de variación
Piso	46,3	5,616
Paredes	45,5	4,835
Ampliación	31,1	9,003
Cocina	30,1	6,312
Techo	20,9	9,569
Baño	20,8	8,654
Instalaciones eléctricas	18,3	12,022
Sala y/o comedor	11,6	14,655
Tuberías	5,4	16,667

Fuente: evaluación de Resultados del "Programa VISR".

Asociado a los niveles inadecuados de las condiciones de habitabilidad de las personas de zona rural, los hogares tienen capacidades limitadas para la acumulación de activos y generación de ingresos. Generalmente, la mayoría de estos hogares no poseen ningún activo productivo y un porcentaje muy pequeño de ellos, el 3,9 %, logran acumular al menos tres de los activos (tierra, asistencia técnica, crédito o riego) para el desarrollo de sus actividades productivas.

3.3. Otros instrumentos de política

3.3.1 Mejoramientos de habitabilidad por otras entidades del orden nacional y territorial

Existen otras entidades públicas y privadas que proveen vivienda nueva o hacen mejoramientos de vivienda en zona rural. Este es el caso del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el cual tiene intervenciones en mejoramientos de vivienda en zonas urbanas y rurales.

Por otra parte, los entes territoriales realizan financiamiento directo para VISR. Durante el período 2012-2014 se han aprobado 468 proyectos a través del SGR para Vivienda, los cuales están financiados con recursos de regalías y del ente territorial. El valor de estos proyectos es de 1.6 billones de pesos, de los cuales el 13 % se ha destinado a proyectos de vivienda rural.

Finalmente, en cuanto a lo regional existen iniciativas de provisión de vivienda, este es el caso de VIVA, la empresa de VIVIENDA de Antioquia. Esta entidad ejecuta programas de VISR, dentro de estos se encuentran el SVISR del MADR, y adicionalmente programas como “Aldeas”, el cual entrega soluciones con 2 o 3 alcobas, salón-comedor, cocina, baño, y algunas con patio. Se entregan totalmente terminadas y con posibilidad de ampliación.

En la actualidad no hay un concepto unificado sobre qué se considera un mejoramiento de habitabilidad, ni un registro unificado de beneficiarios que permita identificar cada uno de los beneficiarios y el tipo de mejoramiento otorgado. Cada entidad o institución realiza mejoramientos sin que se hayan definido estándares y mínimos sobre lo que debe ser considerado un mejoramiento, una ayuda o si es vivienda nueva.

3.3.2 Subsidios de vivienda por medio de cajas de compensación familiar

Como se mencionó anteriormente, las cajas de compensación familiar están facultadas para otorgar subsidios para construcción o adquisición de vivienda nueva a sus afiliados. En la Tabla 7 se puede apreciar la baja ejecución del Subsidio de Vivienda de Interés Social a través de las cajas de compensación en la zona rural comparada con la ejecución de la zona urbana. Los bajos registros que presentan los subsidios familiares asignados a trabajadores en el sector rural por las cajas de compensación son indicativos de la problemática en su reglamentación y el seguimiento a la ejecución, además de la baja relación de afiliados rurales con respecto al total de asalariados: 13 %, comparada con la misma relación para el sector urbano del 81 %.

■ **Tabla 7. Subsidio de Vivienda de Interés Social a través de las cajas de compensación (urbana y rural)**

Número		2009	2010	2011	2012*	2013
Urbano	Asignados	46.887	44.651	46.887	50.291	45.227
	Pago vigencia actual	2.909	3.397	2.909	4.742	3.265
	Pago vigencias anteriores	26.177	27.337	26.177	29.828	27.305
	Reintegros	11.760	12.810	11.760	16.761	9.985
Rural	Asignados	21	9	306	455	448
	Pago vigencia actual	-	-	21	15	58
	Pago vigencias anteriores	13	2	130	214	283
	Reintegros	58	-	50	70	91
Valor (miles de pesos)		2009	2010	2011	2012	2012
Urbano	Asignados	461.234	462.695	461.234	558.162	571.643
	Pago vigencia actual	26.826	32.233	26.826	51.752	60.415
	Pago vigencias anteriores	238.878	276.468	238.878	306.444	467.728
	Reintegros	90.270	112.873	90.270	164.709	167.268
Rural	Asignados	181	80	2.925	5.457	5.163
	Pago vigencia actual	-	-	204	161	315
	Pago vigencias anteriores	101	2	1.118	2.011	3.251
	Reintegros	378	-	472	651	561.972

Fuente: evaluación de Resultados del "Programa VISR".

3.3.3 Línea de crédito VISR

Como se mencionó anteriormente, la Ley 546 de 1999, en su artículo 32 establece:

Destínese el veinte por ciento (20 %) de los recursos provenientes de las inversiones forzosas con que cuenta FINAGRO, a la financiación de vivienda de interés social rural, bien sea para la construcción de programas o para la adquisición, mejoramiento y construcción individual en sitio propio, en las condiciones que para el efecto establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, con sujeción a lo dispuesto por el Consejo Superior de Vivienda.

Parágrafo 1o. En aquellos casos en que por razón de la demanda los recursos previstos en el presente artículo no se utilicen, FINAGRO podrá destinarlos al fomento agrícola a través del financiamiento de las actividades agropecuarias de conformidad con las disposiciones vigentes y su objeto social.

Parágrafo 2o. Para los efectos de lo previsto en este artículo, FINAGRO realizará de manera permanente actividades tendientes a promocionar esta línea de financiamiento.

La Tabla 8 evidencia que esta norma es de difícil cumplimiento. En el período 2003-2006 en promedio se destinaron tan solo el 0,12 % de los recursos disponibles por parte de esta entidad para VISR, y desde el año 2007 no se realizan desembolsos en la línea de crédito de vivienda rural de FINAGRO. De hecho, el crédito es un instrumento inadecuado para suplir las necesidades de vivienda de los sectores más pobres, que deben ser apoyadas más bien con transferencias (subsidios) del Estado.

■ **Tabla 8. Créditos de VIS FINAGRO (millones de pesos)**

Año	TDA	20 % TDA	Valor desembolsado	% participación efectiva
2003	1.965.326	393.065	1.138	0,29 %
2004	2.145.982	429.196	556	0,13 %
2005	2.706.265	541.253	137	0,03%
2006	3.309.346	661.869	190	0,03%

Fuente: FINAGRO.

3.4 Evaluación y seguimiento de la “Política de Vivienda de Interés Social Rural”

Toda política pública debe contar con mecanismos que permitan evaluar su efectividad y que faciliten la realización de ajustes en su implementación. Solo de esta manera se podrá hacer una evaluación de la misma y definir su horizonte de aplicación. En la actualidad, ni el “Proyecto de Vivienda de Interés Social Rural” ni las demás intervenciones que buscan mejorar las condiciones de habitabilidad cuentan con un sistema de evaluación y seguimiento. De la misma manera, no existe un concepto único de mejoramiento de vivienda, ni una batería de indicadores que permita hacer seguimiento a las diferentes intervenciones de entidades estatales y no estatales. Hoy en día cada entidad ejecutora decide qué considera

como mejoramiento de vivienda, lo ejecuta de esta manera y en muy pocos casos se lleva una contabilidad adecuada y actualizada de las soluciones entregadas.

El diagnóstico de las deficiencias y “cuellos de botella” del programa se realizó con base en la evaluación institucional y de resultados contratada por el DNP, a la cual nos hemos referido anteriormente. Este tipo de evaluaciones deben ser realizadas en el futuro con regularidad.

3.5 La restitución de vivienda no se ha concebido adecuadamente como una medida de reparación a las víctimas.

La restitución de vivienda no se ha concebido adecuadamente como una medida de reparación a las víctimas. Esta se debe entender en el marco de la restitución de tierras de la “Política de Reparación Integral a las Víctimas”, y es necesario adicionar medidas para garantizar que dicha restitución se haga en condiciones dignas de habitabilidad.

El impacto de una política que propicie la restitución de tierras y vivienda es de gran dimensión si se tiene en cuenta que hasta 2010, aproximadamente 312.000 hogares dejaron abandonados 358.937 predios en todo el país, según el acumulado histórico. No obstante, conforme a las cifras del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) un total de 104.418 hogares manifestaron puntualmente en la declaración haber abandonado 136.681 predios con vivienda.

Dado que la restitución implica la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a la victimización, por ende implica devolver jurídica y materialmente lo perdido. En efecto, el capítulo IV del título IV de la Ley 1448 de 2011 establece normas relativas a la restitución de vivienda, pero en su desarrollo no lo hace en torno al restablecimiento jurídico y material sino que remite a la aplicación de subsidios para mejoramiento, adquisición y construcción en sitio propio.

En desarrollo de la norma citada, el Decreto 4800 de 2011 hizo alusión a la restitución de vivienda en los siguientes términos:

Los hogares de las víctimas incluidos en el Registro Único de Víctimas, cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, serán atendidos de forma prioritaria y preferente en el área urbana por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, o en el área rural por el MADR, mediante la priorización en las bolsas ordinarias o específicas vigentes indicadas por la entidad competente para el acceso al subsidio familiar de vivienda, o en las especiales que se creen para población víctima, en las modalidades de mejoramiento, construcción o adquisición de vivienda.

Como consecuencia, se hace necesario adelantar acciones que permitan a la víctima recuperar la titularidad jurídica y el goce material del bien despojado.

4. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA

Los instrumentos de política deben estar acordes al desarrollo de lo que se entiende por habitabilidad en las zonas rurales. Integrar el principal instrumento de política, el SVISR, a la prestación de otros servicios para mejorar las condiciones de habitabilidad de la población rural y lograr la operatividad de otros instrumentos de la política que no se han implementado, son pasos necesarios para lograr disminuir la pobreza rural y el déficit habitacional de las familias rurales. Adicional a esto, es necesario fortalecer la institucionalidad para lograr estos cometidos y establecer reglas de juego claras entre las diferentes entidades nacionales y territoriales con el fin de tener un sistema seguimiento, monitoreo y evaluación de la política y sus programas.

4.1 Objetivo

Se propone como objetivo de la política el siguiente: *Desarrollar una política integral para mejorar las condiciones de habitabilidad de los pobladores rurales, que permita elevar su calidad de vida y fortalecer sus capacidades como motor del desarrollo rural.*

4.2 Objetivos específicos

1. Adecuar la normatividad existente a las necesidades del sector rural y en coordinación con lo dispuesto en esta política.
2. Desarrollar instrumentos de política flexibles que atiendan integralmente las particularidades de los pobladores rurales y que se articulen con otras políticas de gobierno (acceso a agua para consumo humano, electricidad, en general servicios públicos).
3. Incorporar la habitabilidad rural como un factor de desarrollo rural.
4. Aclarar el alcance y complementar la política de restitución de vivienda rural en coherencia con el propósito de esta política.

5. ESTRATEGIAS

5.1 Adecuar la normatividad de vivienda rural a las necesidades de la zona rural

El objetivo principal de esta estrategia es poder entregar viviendas de interés social rural acordes a las necesidades y características de la zona y de los pobladores rurales. Como se pudo evidenciar en el capítulo normativo, las leyes que rigen la construcción de vivienda están diseñadas para las necesidades de la zona urbana. En primer lugar, es necesario revisar la Ley 546 de 1999 donde se estipula que el 20 % de los recursos apropiados para vivienda de interés social en el país deben ser destinados a programas de vivienda de interés social rural. La revisión de esta ley debe buscar un ajuste acorde a las necesidades habitacionales del área rural, destinando, como se señala en la siguiente sección, una proporción que le otorgue al sector rural recursos equivalentes al déficit habitacional relativo que existe en las zonas rurales versus las urbanas.

Por otra parte, es necesario ajustar el Decreto 1160 de 2010, a través del cual se reglamenta el subsidio de vivienda de interés social para áreas rurales. El decreto en mención contempla que la vivienda debe contar con un área mínima de 36 m² construidos, debe tener al menos un espacio múltiple, dos habitaciones, baño, cocina y las instalaciones y acomodadas domiciliarias. La norma estipula que para las comunidades indígenas prevalecerán sus usos y costumbres. Adicionalmente, la norma aclara que toda solución de vivienda debe cumplir con la Norma de Sismo Resistencia NSR-98, el Reglamento Técnico del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico RAS 2000 y el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE). La modificación del Decreto 1160 debe garantizar una solución de vivienda acorde a las necesidades del poblador rural, por lo cual es necesario flexibilizar y adecuar las normas y reglamentos al contexto rural y territorial.

La principal acción para llevar a cabo esta estrategia es:

- Conformar una mesa interinstitucional liderada por el MADR con el fin de revisar y ajustar las normas de sismo resistencia, la norma de instalaciones eléctricas y las normas de agua potable y saneamiento básico para áreas rurales. Los participantes de esta mesa serán MADR; MVCT; BAC; FNA; DNP; Cajas de Compensación Familiar; FINAGRO; DPS; SENA.

Finalmente, es necesario eliminar el artículo 32 de la misma Ley 546 de 1999, que destina el 20 % de los recursos provenientes de las inversiones forzosas con que cuenta FINAGRO, a la financiación de vivienda de interés social rural. Sin perjuicio de que los recursos de FINAGRO puedan continuar destinándose a vivienda rural en condiciones adecuadas, como se señala igualmente en la sección siguiente, el financiamiento de la vivienda de interés social debe hacerse fundamentalmente mediante transferencia (subsidios) del Estado y no de crédito.

5.2 Desarrollar una estrategia de equidad en la aplicación de los instrumentos de política para mejorar las condiciones de habitabilidad rural

Esta estrategia busca corregir el sesgo existente a favor del sector urbano en tres grandes aspectos. El primero está relacionado con los montos del presupuesto de VIS asignados a cada zona. El segundo está asociado a la disponibilidad y el acceso a los instrumentos sectoriales. Finalmente, el último aspecto está relacionado con las medidas que deben ser flexibilizadas para tener una política de habitabilidad equitativa y acorde a las características del área rural.

En cuanto a la asignación de recursos, es necesario definir un mecanismo técnico basado en la información oficial sobre déficit habitacional y condiciones de habitabilidad por área. Así, los recursos del PGN destinados a atender temas de vivienda, deberán repartirse entre lo urbano y lo rural de forma proporcional a los niveles de déficit relativo en cada uno de ellos. Este mecanismo garantizará una asignación equitativa, corrigiendo así el sesgo, disminuyendo las brechas observadas en la asignación y aliviando el déficit presupuestal en el sector rural. Actualmente, por ley, la distribución de recursos para vivienda es del 20 % para las áreas dispersas, pero si se tiene en cuenta la población total que tiene déficit de vivienda tanto en el sector urbano como en el rural, debería ser del orden del 43,46 % para el año 2013 de acuerdo a los datos de la ENCV. Esto supondría duplicar los recursos anuales para VISR. Además, se debe crear un mecanismo que garantice que el porcentaje destinado a vivienda de interés social rural se cumpla efectivamente, ya que aún el 20 % ha sido objeto de incumplimiento casi sistemático.

Aunque el programa de VISR debe recaer fundamentalmente sobre los apoyos presupuestales, tanto del Gobierno nacional como de las entidades territoriales, es conveniente desarrollar instrumentos crediticios complementarios que puedan hacer uso del redescuento de FINAGRO (aunque sin estipular un porcentaje fijo destinado a tal propósito). En este sentido, el MADR debe presentar ante la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario una línea especial de crédito para VISR con condiciones favorables de financiación (tasa, períodos, tipo de beneficiario y población objetivo). En este sentido, es necesario modificar el párrafo del artículo 28 de la Ley 546 de 1999, mediante el cual se fija la tasa de interés máxima para la VIS en 11 puntos porcentuales, ajustándola a DTF+2.

En cuanto al subsidio a través de las cajas de compensación familiar es necesario diseñar y ejecutar una estrategia para incrementar la oferta del subsidio asignado a través de las cajas de compensación en zona rural, mejorando las condiciones de vinculación de estas para que los proyectos de vivienda de interés social rural sean rentables. Las cajas de compensación familiar que tengan afiliados del sector rural, deberán asignar subsidios a tales afiliados, destinando para ello, como mínimo, un porcentaje igual de recursos del Fondo de Vivienda de Interés Social (FOVIS) a lo que representan tales afiliados sobre el total de los mismos.

Las principales acciones para llevar a cabo esta estrategia son:

- ▶ Definir un mecanismo técnico de asignación del presupuesto de VIS, basado en la información oficial sobre déficit habitacional y condiciones de habitabilidad por área.
- ▶ Dinamizar herramientas que funcionan de manera adecuada para el sector urbano pero no para el sector rural.
 - Diseñar una línea especial de crédito para VISR con condiciones favorables de financiación (tasa, períodos, tipo de beneficiario y población objetivo).
 - Diseñar y ejecutar una estrategia para incrementar la oferta del subsidio asignado a través de las cajas de compensación en zona rural, mejorando las condiciones de vinculación de las cajas de compensación para que proyectos de vivienda de interés social rural sean rentables.

5.3 Desarrollar instrumentos de política flexibles que atiendan integralmente las particularidades de los pobladores rurales

5.3.1 Articular otras políticas de gobierno con soluciones de vivienda en áreas rurales

El agua y demás servicios públicos son elementos necesarios e indispensables para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad. Dado que usualmente son atendidos por diversas entidades públicas y privadas, se requiere una estrategia que las articule. Las particularidades mencionadas en la sección anterior atañen también a los mecanismos para acceso a fuentes

de agua aptas para el consumo humano, servicio sanitario, energía eléctrica y, en general, los servicios públicos. Aunque cabe destacar del diagnóstico que la prioridad del desarrollo rural debe estar en el acceso a fuentes de agua mejorada y sistemas adecuados de eliminación de excretas.

La dispersión de las viviendas y las deficiencias en infraestructura en las áreas rurales implican el diseño y la implementación de soluciones individuales (alternativas) para garantizar el acceso a agua apta para el consumo, servicios sanitarios y de eliminación de residuos sólidos. Los ministerios de Salud, Vivienda, Ciudad y Territorio, Agricultura y Desarrollo Rural, el DPS deberán coordinar el diseño e implementación de dichas soluciones ajustando la normatividad cuando haya lugar para que las coberturas y la calidad en el acceso a estos servicios sean ampliadas.

En cuanto a la coordinación y articulación institucional para este tema, el CONPES (3810) de “Política para el suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico” en la zona rural establece que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) deberá desarrollar los ajustes normativos requeridos para garantizar un enfoque diferenciado de manera que los esquemas de suministro de agua potable, saneamiento básico y la infraestructura construida respondan a las características de las zonas rurales.

En la actualidad, el DPS, el MSPS, el MADR, el MVCT, entre otras entidades, adelantan acciones en cuanto a agua y saneamiento básico, estas actividades requieren de articulación para potenciar y generar los impactos necesarios en el ámbito del desarrollo rural, por medio del mejoramiento de la calidad y provisión de los servicios de agua potable y saneamiento básico. En este contexto y con el objetivo de planificar las intervenciones y articular la política, el CONPES establece que se conformará una mesa nacional de coordinación interinstitucional liderada por el MVCT, la cual contará con la participación del MADS, MADR, MSPS, DPS, DNP y BAC. Adicionalmente, se busca que las entidades territoriales se articulen con las estrategias que se discutan en la mesa a través de estrategias de planificación e intervención local para que las acciones que se desarrollen tengan en cuenta la posición de las comunidades y den respuesta de manera integral a las necesidades de la población.

Como parte de la articulación, el MADR a través del SVISR y bajo los lineamientos del MVCT incluirá para sus beneficiarios, en el año 2014, soluciones de agua potable para la población rural dispersa, según disponibilidad de recursos. El MVCT, como responsable de la política de saneamiento básico tanto en el sector urbano como en el rural, deberá realizar una distribución de los recursos acorde al déficit y a la brecha existente entre lo urbano y lo rural, favoreciendo inclusive lo rural por los mayores costos de construcción y operación relacionados con la ruralidad.

De la misma manera, las deficiencias en cobertura de servicios de telecomunicaciones y electrificación harían parte de esta estrategia en la medida en que puedan convertirse en metas sectoriales para los ministerios de Minas y Energía y de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, que de forma coordinada con el MADR logren articular sus esfuerzos en la dirección indicada.

Finalmente, a las gerencias integrales que se presenten para licitar la construcción de las VISR se les incentivará mediante la asignación de puntajes adicionales, cuando estas propongan soluciones específicas de acuerdo a las condiciones de la zona en términos de materiales y diseños, y/o aquellos que demuestren autosuficiencia, en el caso de la vivienda dispersa, mediante el uso de tecnologías alternativas para la atención de agua, saneamiento básico y electricidad.

Las principales acciones para llevar a cabo esta estrategia son:

- ▶ Diseñar soluciones alternativas de agua para consumo humano, saneamiento básico y energía eléctrica para zonas rurales dispersas, las cuales se puedan articular con los instrumentos de adjudicación de vivienda como el SVISR o los nuevos instrumentos que surjan. Esta actividad debe ser el resultado de una acción conjunta entre los laboratorios de Innovación Social de la ANSPE y el SVISR del MADR.
- ▶ Modificar y articular las soluciones convencionales de agua para consumo humano, alcantarillado y energía eléctrica para zonas rurales nucleadas, de manera que se puedan articular con los instrumentos de adjudicación de vivienda como el SVISR o los nuevos instrumentos que surjan.
- ▶ Continuar e impulsar la mesa propuesta en el CONPES 3810, de coordinación inter-institucional, liderada por el MVCT, la cual contará con la participación del MADS, MADR, MSPS, DPS, DNP y BAC, con el fin de determinar las acciones para llevar agua potable o mejorada a los hogares rurales en Colombia.

5.3.2 Involucrar a las comunidades rurales en la construcción y gestión de las obras

Para alinearse con la estrategia de inclusión productiva, la construcción de las viviendas y la construcción y operación de los acueductos deberá involucrar a las comunidades rurales y el Gobierno deberá brindar un acompañamiento para su gestión. Existen diferentes modelos que pueden ser aplicados para la administración de estos como la Administración

Pública Cooperativa o la Asociación Junta Administradoras de Acueducto y Alcantarillado que deberán ser evaluadas de acuerdo con las características de cada lugar. Además, es de particular importancia que se desarrollen opciones económicas viables para brindar servicios individuales de potabilización de agua a las viviendas que por su ubicación geográfica y dispersión no son objeto de participación en sistemas conectados de acueducto. De la misma manera que la UPME ha desarrollado propuestas y alternativas para las zonas no interconectadas, corresponde a los ministerios de Vivienda y Agricultura desarrollar mecanismos para dar acceso a agua potable o agua apta para consumo humano a la población de las zonas sin acueductos. Esto puede facilitarse creando un instrumento de financiación que canalice recursos de la venta del servicio en zonas interconectadas a zonas no interconectadas como sucede con el impuesto creado por la Ley 633 de 2000 en el caso de la energía.

Las principales acciones para llevar a cabo en esta estrategia son:

- ▶ Identificar y priorizar los núcleos poblados y las veredas de mayor déficit en términos de agua potable o agua apta para consumo humano y saneamiento básico.
- ▶ Adelantar la construcción participativa de los acueductos, las soluciones de saneamiento básico y/o las soluciones alternativas de agua en áreas dispersas.
- ▶ Crear empresas comunitarias para administrar los acueductos construidos.
- ▶ Brindar acompañamiento y hacer seguimiento a la operación de los acueductos y alcantarillados rurales para ampliar la base de usuarios de cada acueducto.

5.3.3 Revisar los mecanismos de focalización del SVISR

Como se ilustró en la descripción, el programa SVISR está orientado a familias que viven en áreas rurales y tienen un puntaje SISBÉN inferior a 40,75. El número de hogares rurales registrados en el SISBÉN¹¹ es igual a 2,5 millones. De estos, el 82 % son hogares con un puntaje inferior a 40,75 que equivale a 2,1 millones de hogares.

11 SISBÉN a corte de diciembre de 2012.

Las principales acciones para llevar a cabo esta estrategia son:

- ▶ Revisar el punto de corte de entrada al programa con el objetivo de mejorar la focalización del programa en las familias con peores condiciones de habitabilidad.
- ▶ Revisar e implementar métodos mixtos de selección con el fin de focalizar de mejor manera los recursos y contrastar los instrumentos de focalización del nivel nacional.

5.3.4 Establecer estrategias diferenciadas para la población nucleada y dispersa

Al interior del espacio rural se deben diferenciar las estrategias para atender a la población que se encuentra nucleada de aquella que está más dispersa. El tipo de solución para unos y otros es distinta: la población nucleada debe contar con sistemas de acueducto, alcantarillado e inclusive con un sistema de recolección de basuras, mientras que la población más dispersa debe contar con sistemas de mejoramiento del agua individuales, pozos sépticos y mecanismos de disposición local de la mayoría de sus basuras y recolecciones periódicas de materiales peligrosos o altamente nocivos para el medio ambiente. En cuanto a la vivienda, las condiciones de dispersión también pueden afectar los materiales de construcción y su forma de provisión, al igual que la mano de obra que trabaje en la construcción de las viviendas. En algunos casos los materiales deberán ser provistos localmente y la mano de obra deberá ser aportada o contratada localmente por el beneficiario, como se hizo históricamente en muchos casos de la construcción de viviendas con subsidio de VISR.

Puede que a la población nucleada se le pueda brindar una atención prioritaria con el objetivo de lograr la mayor cobertura en el menor tiempo posible, pero siempre teniendo en cuenta la perspectiva de universalidad del derecho a una vivienda digna.

- ▶ La diferenciación de estrategias entre población nucleada y dispersa debe tener en cuenta:
 - ▶ La universalidad del derecho a una vivienda digna sin importar donde se encuentre la población.
 - ▶ El grado de nucleación de la población para determinar el tipo de sistema de saneamiento básico.
 - ▶ Una priorización inicial de la atención hacia la población nucleada para lograr una rápida reducción inicial de los déficits de vivienda.

5.3.5 Potenciar los aportes del sector privado en la provisión de la vivienda rural

No se debe menospreciar el aporte que el sector privado puede brindar al cierre de brechas en habitabilidad. El sector privado cuenta con ejemplos de desarrollo de proyectos de vivienda con saneamiento básico para sus empleados o en su zona de influencia que deben multiplicarse. El esquema anterior de contrapartidas que permitía a los gremios de productores o al sector privado desarrollar proyectos para la población, que cumplieran los criterios de vulnerabilidad, hicieron que en la práctica el Gobierno pudiera desarrollar más viviendas que si solamente utilizara sus propios recursos. El sector privado es consciente de la importancia que tienen las condiciones de habitabilidad para la permanencia de la población en el área rural y está dispuesto a destinar recursos a este propósito.

Para potenciar los aportes del sector privado se deben llevar a cabo dos tipos de acciones:

- ▶ Análisis por sector y tipo de productor que orienten al sector privado.
- ▶ Una estrategia de apalancamiento de recursos del sector privado para la habitabilidad.

5.4 Posicionar la habitabilidad rural como un instrumento para el desarrollo del campo

La habitabilidad rural constituye un elemento estructural en el mejoramiento de la calidad de vida de los hogares rurales, y debe ser incorporado en las actividades del desarrollo rural. El hogar rural es el espacio donde coexiste el ámbito económico y doméstico, por lo tanto debe ser considerado como el punto de partida de las intervenciones del desarrollo rural.

La estrecha relación entre condiciones de habitabilidad y la capacidad para generar ingresos (véase la Tabla 3 “Comparación del ingreso per cápita según sector y condiciones de la vivienda”) sugiere que la diferenciación sectorial de las políticas, si bien contribuye a una mayor organización y seguimiento de las mismas, no se debe eximir de la necesidad de articular esfuerzos y pensar en soluciones integrales. En el sector rural, estas intervenciones integrales pasan por el ordenamiento productivo del territorio, el aumento de la cobertura y acceso a bienes y servicios públicos y, finalmente, por mecanismos para favorecer una inserción laboral adecuada, el apoyo a emprendimientos y el fortalecimiento

de proyectos productivos para mejorar la calidad y sostenibilidad de los ingresos, temas que se abordan en otros documentos de la Misión.

Debido a las apuestas de diferentes sectores y entidades en el tema de VISR, es importante establecer que el rector de política es el MADR en conjunto con el MVCT, y serán los encargados de dar lineamiento y construir los documentos de estándares mínimos que deben cumplir los proyectos de habitabilidad, para que todas las acciones estén encaminadas a disminuir el IPM y el déficit habitacional, apuntándole a las carencias del eje de vivienda (pisos adecuados, paredes adecuadas, hacinamiento crítico, eliminación de excretas y acceso a fuente de agua mejorada), contribuyendo al desarrollo rural al no delimitar las estrategias al acceso a vivienda.

El componente de vivienda de este tipo de proyectos y de los proyectos de habitabilidad que se realicen a través de otras entidades debe garantizar tres aspectos básicos:

- ▶ *Estándares mínimos:* este es un documento que contendrá lo que se entiende por mejoramiento de vivienda, el cual deberán seguir y cumplir las entidades o actores que estén interesados en realizar mejoras de vivienda.
- ▶ *Planes de mejoramiento de las condiciones de la vivienda:* estos planes de mejoramiento contemplan soluciones menores a las realizadas a través del SVISR. Es decir, que se pueden realizar mejoras en variables puntuales como pisos, saneamiento básico, cocina, etc. Todas las intervenciones contempladas en este apartado deben apuntar a reducir variables del déficit de vivienda o del IPM, y estar acordes al documento de estándares mínimos.
- ▶ *Progresividad en el desarrollo:* el proyecto debe entregar al beneficiario la solución progresiva de la vivienda. Como se mostró en el diagnóstico, el SVISR no incide como se esperaba en la reducción del hacinamiento. Adicionalmente, se ilustra que los beneficiarios invierten en la vivienda luego de recibir el SVISR, pero la mayoría no tiene los conocimientos técnicos para realizar inversiones eficientes y seguras. Esta solución debe ilustrar a los beneficiarios sobre cómo realizar la ampliación y las mejoras en su vivienda bajo las normas existentes y garantizando la seguridad de los habitantes. De esta manera, programas como el SVISR pueden ser considerados como una parte de la solución, pero, para lograr incidir en indicadores como hacinamiento crítico, se puede trabajar en conjunto con las inversiones de los hogares.

- ▶ *Programa de apropiación:* esta es una iniciativa que deben tener todos los proyectos para que los beneficiarios se desarrollen, apropien y conozcan la solución de vivienda (construida o mejorada) y la solución progresiva. Esta estrategia surge al concebir los programas de habitabilidad como programas sociales, donde el componente de apropiación debe ser principio de la política. Adicionalmente, a través de este programa se garantizará la participación de las comunidades en el desarrollo de su vivienda.

5.5 Construir un sistema de seguimiento y evaluación de la política

Con el objetivo de ser más eficientes en la ejecución de la política de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad rural es necesario diseñar e implementar un sistema de información, seguimiento y evaluación de la política, donde se integre la información de las soluciones de vivienda adjudicadas para áreas urbanas y rurales. Este sistema debe contar con componentes e indicadores que permitan, por un lado, detectar y corregir de forma oportuna los inconvenientes y las demoras que puedan retrasar la ejecución de proyectos. Por otro lado, este sistema debe permitir evaluar de forma permanente el desempeño en asignación y ejecución para ambos sectores, evitando la necesidad de esperar la realización de censos generales para conocer el impacto de las políticas. Finalmente, este sistema de información debe establecerse como una herramienta de coordinación interinstitucional, pues sus dos principales usuarios serían los ministerios que hoy en día lideran la política de vivienda de interés social en el país.

Adicional al sistema de evaluación y seguimiento, se propone la creación de un banco de iniciativas exitosas y buenas prácticas, tanto en proyectos de vivienda como en soluciones alternativas, para la provisión de servicios públicos domiciliarios para áreas rurales dispersas. Este banco será de libre consulta y contendrá datos de presupuesto, planos, diseños; estos instrumentos permitirán a los municipios o formuladores de proyectos realizar de manera más fácil el diseño de las propuestas. El banco de proyectos debe estar a cargo del MADR y MVCT, quienes en la actualidad tienen experiencia en soluciones de vivienda rural y urbana en áreas diferenciando por clima y costumbres.

Las principales acciones para llevar a cabo esta estrategia son:

- ▶ Diseñar e implementar un sistema de información, seguimiento y evaluación de la política que permita georreferenciar las soluciones de vivienda entregadas.
- ▶ Crear un banco de prototipos, iniciativas exitosas y buenas prácticas, tanto en proyectos de vivienda como en soluciones alternativas, para la provisión de servicios públicos domiciliarios para áreas rurales dispersas.

5.6 Aclarar el alcance de las normas sobre restitución de vivienda y adoptar medidas legislativas consecuentes

Se considera viable y pertinente entender que el procedimiento de restitución del capítulo III del título IV de la Ley 1448 de 2011 aplica no solo a tierras, sino también a la vivienda. Se hace necesario, en ese sentido, que la política pública responda de manera efectiva a la restitución de un bien y que además garantice las condiciones de habitabilidad dignas. Entre las acciones a tomar es necesaria una modificación legislativa que imponga el mejoramiento o construcción de vivienda rural, como un derecho conexo y complementario de la política de restitución sostenible. En ese sentido, en el marco del proceso de restitución en sede administrativa o judicial, se deben examinar las condiciones actuales de la vivienda abandonada para realizar un diagnóstico de la habitabilidad y dar respuesta a la situación. En el mismo sentido, en el caso de aquellas víctimas restituidas que encontraron su vivienda sin las condiciones para ser habitada, se debe proceder a la construcción de la vivienda nueva.

Respecto a las víctimas que dejaron la vivienda abandonada en zonas no micro o macrofocalizadas por la Unidad de Restitución de Tierras, y ante la dificultad de poder asumir una fecha tentativa para su microfocalización (por estar supeditada a circunstancias ajenas a la Unidad de Restitución) el Gobierno debe canalizar sus recursos para otorgar una solución de vivienda de manera temporal, mientras avanza el proceso de implementación del Registro de Tierras Despojadas. Esta solución no consiste en otorgar la propiedad de otra vivienda distinta a la abandonada.

Reconociendo esta situación y atendiendo las solicitudes de la Corte, en el auto 008 de 2009, y posteriores autos de seguimiento, es necesario clarificar y desarrollar los instrumentos necesarios para la restitución de la vivienda a las víctimas del conflicto, partiendo de la base de que la política debe apuntar primordialmente a devolver la misma vivienda perdida, en condiciones dignas de habitabilidad y teniendo entonces un enfoque restituido y reparador.

6. PRONÓSTICOS Y CIERRE DE BRECHAS

Las dos principales estrategias para la reducción del déficit de vivienda consisten en la profundización del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) y la implementación de la "Política para el Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico en la Zona Rural, CONPES 3810. La primera busca atender las privaciones asociadas al déficit cuantitativo existente, los problemas estructurales de viviendas que deben ser reconstruidas, la entrega de viviendas a la población desplazada y el déficit creado por el crecimiento poblacional. La segunda es complementaria a la primera pues cualquier vivienda nueva requiere servicios de agua potable y saneamiento

básico. Además, esta estrategia puede, en sí misma, contribuir a la reducción del déficit en la medida que el 15,97 % de los hogares en déficit solo tiene privación por eliminación de excretas y el 21,45 % por no contar con una fuente de agua mejorada y al tiempo no tener un mecanismo adecuado de eliminación de excretas. Es decir, que más del 37 % del déficit que existe actualmente podría ser reducido exclusivamente mediante programas de saneamiento básico.

Adicional a estas estrategias, el déficit de vivienda se puede reducir mediante instrumentos como el acceso a crédito y los subsidios entregados por las cajas de compensación familiar, como se menciona en las estrategias de esta política. Sin embargo, estos mecanismos se encuentran muy ligados a dinámicas económicas que hoy en día están estancadas y cuyo desarrollo es difícil de estimar, en particular, el crecimiento de la clase media rural y la formalización laboral. Existen otras fuentes y formas de financiación privadas que reducen el déficit, como la construcción de vivienda con recursos propios; la compra de viviendas no ocupadas o dedicadas a actividades recreativas; y el mejoramiento de la vivienda con recursos propios. Todas estas fuentes son muy importantes a la hora de reducir el déficit de vivienda rural, pero su contribución al cierre de brechas no se puede estimar con precisión y por lo tanto no se incorpora en el análisis.

La estimación de la reducción del déficit de vivienda está ligado con la dinámica de crecimiento poblacional. Esta estimación supone que cada hogar adicional que se conforma en el área rural requiere de una vivienda nueva. Si el hogar cuenta con suficientes ingresos puede comprarla o construirla, pero en el caso contrario se incrementa el déficit habitacional. Por esta razón, dadas las condiciones de pobreza del área rural, si el Estado no interviene, es factible suponer que el déficit habitacional rural se incremente o, en el mejor escenario, disminuya en términos relativos pero aumente en términos absolutos. En otras palabras, es posible que el porcentaje de hogares en déficit disminuya pero el número de hogares sin una vivienda adecuada se incremente. Como se observó anteriormente, el número de hogares en déficit se ha mantenido pese a que el indicador de déficit de vivienda ha disminuido, con el riesgo de que sigan siendo los mismos hogares en situación de pobreza a los que nunca llega el Estado.

De acuerdo con las proyecciones del DANE, cada año se conforman alrededor de 25.000 nuevos hogares en el área rural y se puede estimar que sean cerca de 50.000 en 2030. Por lo tanto, si el Estado no entrega ninguna vivienda en el área rural y la gente no cuenta con la capacidad económica de adquirir o mejorar la suya, el déficit de vivienda pasaría del 59,7 % al 69,1 % y de 1,6 millones a 2,5 millones de hogares sin una vivienda digna o, como ha venido sucediendo, las familias migrarían a las ciudades y cabeceras en búsqueda de mejores condiciones de vida acelerando la urbanización y el desdoblamiento del campo.

Partiendo de la anterior línea de base (69,1 %), se puede estimar que además de las 1.668.704 viviendas que actualmente no cuentan con condiciones adecuadas de habitabilidad, para el 2035 se van a requerir 851.045 nuevas viviendas en el campo colombiano. Es decir, que cerca de 2,5 millones de viviendas deberían ser construidas o adecuadas. Si se mantiene la distribución de los recursos actuales del PGN y una cofinanciación territorial del 20 %, el programa de VISR estaría en capacidad de entregar en promedio alrededor de 45.000 nuevas viviendas por año, lo que no permitiría cerrar la brecha del déficit habitacional urbano–rural¹². A este ritmo, el déficit habitacional rural se reduciría en 27,2 puntos porcentuales únicamente, ubicándose el déficit habitacional rural en 41,9 %.

Si se ajustara la distribución de recursos de VIS a partir de 2016 para que la participación de lo rural llegue como mínimo al 40 %, de acuerdo con el déficit actual, se podrían construir 32.000 viviendas adicionales el primer año y hasta 64.000 en 2030 gracias al crecimiento de la economía. Es decir, al duplicar los recursos se reduciría la brecha en 25,0 puntos porcentuales adicionales. Cabe destacar que todas estas viviendas requerirían de soluciones de saneamiento básico que deben ser entregadas de forma complementaria para que efectivamente se reduzca el déficit. Es decir, del total de recursos proyectados para vivienda de interés social a 2035 (83 billones de pesos del PGN)¹³, al menos se deben destinar 32 billones pesos para vivienda de interés social rural. Esto implica una reorientación de 15 billones de lo urbano a lo rural. Generando, entonces, una reducción de 25 puntos porcentuales adicionales, llegando a un déficit habitacional rural de 16,9 %.

Así mismo, si se focaliza una parte de la política de habitabilidad en soluciones de saneamiento básico a aquellas viviendas que actualmente tienen carencias, solo en este aspecto se deberán adecuar 369.352 viviendas con soluciones integrales de saneamiento básico y 262.491 con alcantarillados, pozos sépticos u otras soluciones de eliminación de excretas. Lo que corresponde a una reducción de 16,9 puntos porcentuales, de los cuales el programa de eliminación de excretas aportaría 7,2 puntos y el de saneamiento básico integral 9,7 puntos.

Los programas de saneamiento básico cuentan actualmente con 255.000 millones de pesos anuales del PGN divididos entre los recursos del MADR, MVCT, DPS y de otras entidades. Para garantizar la reducción de 16,9 puntos porcentuales a través de programas de saneamiento básico, se requerirán recursos del orden nacional por cerca de 5,7 billones de

12 Es importante tener en cuenta que la velocidad con la que crece el número de hogares es mayor a la velocidad con la que crecen los recursos, si se guarda la proporción del 20 % rural y 80 % urbano.

13 Todos los recursos son calculados con pesos de 2014. La estimación del total de recursos se hace suponiendo que la participación de los recursos para VIS en el PGN siempre va a ser de 5 %. Adicionalmente, se incluye una tasa de crecimiento de los recursos de inversión en todos los programas de 4,8 %, que corresponde al crecimiento potencial real de largo plazo de la economía colombiana estimado por el MHCP. Los programas de saneamiento básico se proyectan solo hasta 2024 de acuerdo con lo previsto en el CONPES 3810, a partir de 2025 se proyectan con el mismo porcentaje.

pesos a 2030. Es necesario garantizar que más allá de lo recomendado por el CONPES 3810 estos recursos efectivamente se orienten al saneamiento básico del área rural y queden asegurados por medio de partidas de inversión y programas específicos. En la actualidad estos recursos no están garantizados, y por lo tanto, pueden considerarse como recursos adicionales que va a ser necesario invertir para la transformación del campo.

■ **Tabla 9. Proyección de recursos del presupuesto nacional y el cierre de brechas por programa**

Programa	Presupuesto Nacional 2014-2030 (millones de pesos de 2014)	Cofinanciación territorial 2014-2030 (millones de pesos de 2014)	Presupuesto total anual promedio (millones de pesos de 2014)	Soluciones de habitabilidad adecuadas a 2030	Puntos porcentuales de reducción del déficit a 2030
VISR con recursos actuales	16.570.705 (80 %)	4.142.676 (20 %)	941.517	993.085	27,2
Recursos adicionales para VISR desde el 2016	15.290.297 (80 %)	3.822.574 (20 %)	955,644	911.609	25,0
Saneamiento básico para viviendas de VISR			625.225	Debe ser entregado junto con las VISR para lograr la reducción del déficit. Se requieren recursos adicionales a los de VISR.	
Saneamiento básico para viviendas no VISR	5.654.595 (31,3 %)	12.403.290 (68,7 %)	117.521	352.564	9,7
Pozos sépticos para viviendas			117.153	262.491	7,2
Total	37.515.597	20.368.540	1.616.096	2.021.057	69,1

Fuente: DANE, DNP, MADR, MHCP y SECOP, cálculos de la MTC.

Adicionalmente a estos recursos del orden nacional, se contempla una cofinanciación territorial que corresponde al 20 % para el programa de VISR y del 68,7 % para los programas de acueductos y saneamiento básico de la zona rural.

En total, los gobiernos locales deberán aportar unos 8 billones de pesos para los programas de VISR y 12,4 billones de pesos para los programas de saneamiento básico. Estos recursos pueden venir de los recursos de regalías, los planes departamentales de agua y el SGP. En cuanto al saneamiento básico —y en particular para los acueductos, aunque se requieren recursos importantes de inversión para la construcción de estos—, se espera que la conformación de cooperativas, asociaciones y empresas de servicios públicos fomenten desde la parte privada el acceso de la población aledaña y los nuevos residentes.

En síntesis, sumando las reducciones aportadas por cada uno de los programas de mejoramiento de habitabilidad rural, se estima que el déficit puede ser eliminado en 2030¹⁴, lo que supone en efecto el cierre de brecha habitacional urbano-rural a 2014. Esta estrategia implicaría un esfuerzo presupuestal de 57,9 billones de pesos, 37,5 billones del PGN y 20,4 billones de cofinanciación territorial. Estas estimaciones son similares a las obtenidas por la CEPAL (2014), quienes estiman que se requieren cerca de 53,5 billones de pesos para llevar el déficit habitacional rural a cerca de 0 en 2030.

La Tabla 9 resume los programas que se necesitan para mejorar las condiciones de habitabilidad en el campo colombiano y los recursos requeridos del presupuesto nacional, donde se incluyen recursos del PGN y de los gobiernos locales.

14 Las proyecciones realizadas tienen una tendencia lineal en la medida en que se reduce el déficit desde un punto de partida muy alto, sin embargo, a medida que el déficit disminuya es probable que sea más difícil llegar a la población, especialmente la más dispersa y que por lo tanto las soluciones se vuelvan más costosas y el ritmo al que se cierra la brecha se atenúe.

REFERENCIAS

- Angulo, R.; Díaz, Y. y Pardo, R. (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010. *Archivos de Economía*, DNP, documento 382.
- Bringas, A. (2011). *¿Por qué priorizar la política de vivienda rural?* Biblioteca Nacional del Perú 02135.
- Cattaneo, M.; Galiani, S.; Gertler, P.; Martínez, S. y Titiunik, R. (2007). *Housing, Health and Happiness. Impact Evaluation Series 14*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y DNP (Departamento Nacional de Planeación) (diciembre, 2014). *Bienes y servicios públicos sociales y políticas para el cierre de brechas*. Convenio de Asociación Técnica 338. Bogotá: DNP.
- Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2014). *Marco fiscal de mediano plazo*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Cordero, E. (2009). *Mejoramiento de la vivienda rural: impacto de la instalación de piso firme y estufas ecológicas en las condiciones de vida de los hogares*. México: Estudios Agrarios. Procuraduría Agraria.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2014). *Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural*. (Documento CONPES 3810). Bogotá, Colombia: DNP.
- GIExponencial & Ipsos. (2013). *Evaluación Institucional y de Resultados del Programa Vivienda de Interés Social Rural*. Bogotá: Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, DNP.
- Misión para la Transformación del Campo. (2015). *Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano (Informe para la Misión para la Transformación del Campo)*. Bogotá D.C.

Capítulo 16

ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL¹⁵

1. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta la política para el ordenamiento social de la propiedad rural de la MTC, orientada a ofrecer propuestas que contribuyan con los objetivos de política pública de reducción de la pobreza, crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones de vida de la población del campo.

En la actual coyuntura política y social del país, en especial considerando la mesa de negociación que el Gobierno nacional sostiene con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y las iniciativas privadas para invertir en el campo, los temas del acceso y uso de la tierra se convierten en elementos críticos para el futuro desarrollo del país. Por lo tanto, requieren la adopción de medidas eficaces y realistas que tengan en cuenta las circunstancias que han dado lugar a la ocupación del territorio, así como la experiencia que se ha tenido en la aplicación del marco legal con el cual se ha intentado asegurar dicho acceso.

El Gobierno Colombiano se ha ocupado del tema de tierras con marcada importancia en los años recientes, dada la necesidad de responder a la situación de vulnerabilidad del campo, así como a los diálogos de paz que se llevan a cabo, en donde el acceso y la distribución de la tierra han jugado un rol primordial. Sin embargo, no existe a la fecha una política pública integral sobre el asunto. A inicios de la década de los noventa del siglo pasado el Gobierno Colombiano diseñó una política para la nueva reforma agraria, expedida mediante el documento CONPES 2590 de 1992, que se ocupó principalmente de la adjudicación de los baldíos, el subsidio y el crédito para el acceso a tierras. Posteriormente el Gobierno promovió la aprobación de la Ley 160 de 1994, que constituye el marco legal

15 La redacción de este documento contó con la colaboración de Margarita Varón, Ricardo Torres y Laura Barón, bajo la coordinación del Director de la MTC.

todavía vigente en materia de adjudicación de tierras y manejo de baldíos. Con ocasión de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento (en particular el Auto 008 de 2009), el Gobierno nacional formuló la Política de Restitución de Tierras y Territorios en respuesta al fenómeno del despojo y el abandono a causa de la violencia y el conflicto armado.

Los demás asuntos relativos al ordenamiento social de la propiedad rural (administración de las tierras de la Nación, formalización de la propiedad rural, entre otros) no han sido abordados desde el punto de vista de política pública, a pesar de contar con múltiples documentos académicos y políticos sobre el particular, así como varios hitos legislativos que instrumentalizaron mecanismos de acceso y distribución de tierras. Este documento presenta a consideración del Gobierno nacional una propuesta de política integral para el ordenamiento social de la propiedad rural con el fin de orientar su ejecución en función de propósitos y metas claramente definidas y medibles.

La siguiente sección del documento presenta un diagnóstico del ordenamiento social de la propiedad rural, el alcance y principios que rigen la política y los objetivos que pretende alcanzar. Las siguientes avanzan en la parte propositiva: definen las estrategias de política, los arreglos institucionales requeridos para ponerlas en marcha y las recomendaciones al Gobierno nacional en función de estos dos puntos. Finalmente, el documento incluye un plan de acción con el fin de orientar su implementación.

Varias de las recomendaciones que se explican en el presente documento, requerirán el diseño de leyes, reglamentos, organismos y plataformas para su efectiva implementación. Este es el caso de la simplificación de los procesos agrarios en uno, la creación de instrumentos novedosos de acceso a tierras para operar en territorio, el diseño de la justicia agraria, la puesta en marcha de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural y la creación de la Agencia Nacional de Tierras, entre otras.

2. DIAGNÓSTICO

La tenencia de la tierra en Colombia es informal, desordenada e insegura y su aprovechamiento carece de un ordenamiento que administre y asigne los derechos de uso y de propiedad de manera funcional al contexto social y productivo de cada territorio. Estas condiciones dificultan el acceso a la tierra para emplearla como factor productivo, especialmente por parte de la población que carece de recursos para usarla o adquirirla por sus propios medios. La tierra no es una fuente de generación de ingresos que promueva el bienestar para la población del país.

2.1 Tenencia informal de la tierra

De acuerdo con el índice municipal de formalidad estimado por la UPRA con base en el ICARE, solo 71 municipios (6%) tienen un grado de formalidad entre el 75 y el 100%; 276 municipios (25%) alcanzan entre el 50 y el 75% de formalidad. El grado de formalidad del resto de los municipios, 506 (45%), oscila entre 0 y el 50%: 325 municipio (29%) entre el 25 y el 50%, y 181 municipios (16%) entre el 0 y el 25%.

El índice de formalidad estimado por la UPRA mide el número de predios cuya identificación coincide en la información registral y catastral en relación con el total de predios de cada municipio según el catastro, en zonas urbanas y rurales. Este índice no consideró los catastros descentralizados (UPRA–Cartografía para la Planificación del Territorio Rural). A este escenario de alta informalidad se suman 79 municipios que aún no tienen formación catastral (7%) y más de 190 municipios sobre los cuales no se reportó información alguna (17%) al momento del diseño del índice.

Según la información catastral, de un total de 3.550.339 predios rurales, 2.805.373 (casi el 80%) reportan matrícula inmobiliaria en los registros 1 y 2 del catastro. Sin embargo, el reporte de una matrícula inmobiliaria no implica formalidad. Indica que el predio es de propiedad privada pero no que su propietario, extensión y linderos coinciden con la real tenencia del predio.

El índice de formalidad de la UPRA tiene limitaciones similares. Aun cuando fue construido con la información oficial predial del país (catastro y registro), es difícil concluir que todos los predios cuya identificación coincide en ambas bases de datos son predios formales. En efecto, la interrelación entre catastro y registro no toma en consideración el área y los linderos de cada predio. Adicionalmente, es posible que existan predios completamente individualizados en catastro y registro que hayan sido vendidos o hayan sido objeto de cualquier tipo de transacción sin que esta haya sido registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, creando nuevos casos de informalidad que el índice no capta. Por lo tanto el nivel de informalidad podría aumentar.

De acuerdo con los cálculos realizados por la DDRS del DNP con los datos del módulo L (Componente rural información de fincas) de la Encuesta de Calidad de Vida elaborada por el DANE del 2011, de un universo de 1.123.642 hogares que declararon tener alguna relación con una finca, esta relación es informal en un 59,1% de los casos y formal en un 21,5%. La relación entre el hogar y la finca se desconoce en un 19,5% de los hogares encuestados, quienes declaran tener la tierra en calidad de tenedores a través de arrendamientos y aparcerías, entre otros. Es importante tener en cuenta que el porcentaje de informalidad en la tenencia de las fincas podría aumentar, pues la encuesta no permite identificar los casos en los que los documentos inscritos en el registro de instrumentos públicos tienen anotación de falsa tradición.

Solo considerando los predios que no tienen matrícula inmobiliaria, el universo inicial ascendería a 744.966 predios. Como se anotó previamente, el mero reporte de una matrícula inmobiliaria no es indicador de formalidad. Este universo aumentaría considerablemente dado que solo el 6% de los municipios tienen un grado de formalidad mayor al 75% y que gran parte de la formalidad de cada municipio estará representada en las zonas urbanas en mayor proporción frente a las zonas rurales.

Por otra parte, a pesar de los avances y resultados del Programa Nacional de Formalización, en los 23 proyectos piloto que puso en marcha el MADR, la Tabla 10 refleja un contraste importante entre el número de casos atendidos durante los tres años de ejecución del programa 2012–2014 y el universo de predios a atender:

■ **Tabla 10. Solicitudes recibidas y títulos entregados por el Programa de Formalización de la Propiedad Rural MADR Acumulado - diciembre de 2014**

Zona de formalización masiva	Totales recibidos	Títulos entregados	%
Regional sur	20.243	723	3,57%
Regional Centro Oriente	11.613	78	0,67%
Regional Centro Occidente	3.537	0	0,00%
Regional Caribe	1.200	0	0,00%
Total	36.593	801	2,19%

Fuente: Programa de Formalización de la Propiedad Rural - MADR, diciembre 2014

2.2 Tenencia desordenada e insegura de la tierra

Solo hasta el 2004 el INCODER pudo consolidar la información sobre la ubicación y estado de ocupación de los predios del Fondo Nacional Agrario creado en el año 1961. Aun así, el INCODER todavía no tiene certeza sobre el inventario, clasificación y administración de los predios que le pertenecen ni los que le pertenecen a la Nación (Véase Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio: INCODER 1960-2012). Por lo tanto, la ocupación y el aprovechamiento de las tierras de la Nación, o que pertenecen al Estado, ha sido impulsado en su mayoría por los propios particulares que demandan su atención o que optan por ocupar de manera desordenada, y espontánea las tierras y territorios sin considerar la vocación del suelo o determinantes de protección ambiental.

Una alta proporción de los baldíos de la Nación (30,8% del territorio nacional, equivalente a más de 35 millones de as.) se encuentra en Zonas de Reserva Forestal (ZRF) establecidas por la Ley 2 de 1959 y el Código de recursos naturales. En términos prácticos, una solicitud de adjudicación sobre estos predios debe superar los complejos procedimientos de la Ley 160 y además el trámite de la sustracción de las ZRF, a pesar de que ambos procesos tienen como fundamento la comprobación de que el predio es de vocación agropecuaria y que respeta el marco ambiental. Este estado de cosas dificulta la actualización de las zonas que efectivamente requieren protección, crea trabas innecesarias al goce del derecho por parte de quien lo aprovecha adecuadamente y es evidencia de la falta de administración de las tierras en el país. Otra evidencia de esta falta de administración es que hasta el 2011 se había constatado que al menos 101 cabeceras municipales con toda su infraestructura, se encuentran en zonas de reserva, de las cuales solo tres habían legalizado su sustracción, lo cual significa que buena parte de sus áreas rurales se encuentran en la misma condición.

Este problema ha dificultado la gestión del territorio. El desorden e inseguridad en los derechos de propiedad y la falta de información sobre la tenencia de las tierras rurales, aunada a la poca autoridad que ejerce el Estado para hacer cumplir la función social de la propiedad (su uso productivo), contrarrestan los esfuerzos para promover su uso productivo y hacen complejo el proceso de toma de decisiones sobre el uso del suelo que corresponde acordar a las agencias territoriales y nacionales conjuntamente con la comunidad.

La falta de administración, sumada a la ausencia de mecanismos de apoyo, orientación, monitoreo y control, también han facilitado la apropiación indebida de tierras de la Nación. Algunos de los baldíos de la Nación han sido acopiados a través de juicios de pertenencia, por la vía judicial, y en otros casos han sido ocupados por parte de particulares que no cumplen los requisitos establecidos por la ley vigente.

Aunque no existe información confiable sobre las tierras de la Nación indebidamente ocupadas, es altamente probable que no haya grandes extensiones de tierras de la Nación desocupadas y que no todas las ocupaciones sean indebidas o ilegales. Por lo tanto, la posibilidad de que la recuperación sea la fuente de nuevos y amplios procesos de acceso tiene grandes limitaciones. En otras palabras, la recuperación de los predios a favor de la Nación como fuente para alimentar programas más ambiciosos de acceso a la propiedad de la tierra debe ser considerada con alta prudencia.

De hecho, las cifras disponibles muestran que durante el cuatrienio 2010-2014 fueron tramitados 6.627 procesos de los cuales solo 585 culminaron en una decisión administrativa (INCODER, Gestión Institucional 2010 – 2014, Agosto 2014). En el caso de los procesos de extinción del dominio por vía judicial, que también ha sido considerada como fuente para programas de reforma agraria, los resultados obtenidos podrían configurar un fracaso. Durante el período 2004 a 2012 fueron beneficiadas 2.889 familias con bienes extinguidos provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) con áreas

promedio de 12,7 hectáreas por familia, equivalentes a un total de 36.733 hectáreas (INCODER, Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio: INCODER 1960-2012, pp. 34, 63).

2.3 Difícil acceso a la tierra para emplearla como factor productivo

En estas condiciones de informalidad, inseguridad y desorden en la tenencia de la tierra, el acceso a este recurso por parte de la población rural que busca emplearlo como activo productivo se dificulta. A la fecha se registran un poco más de diecinueve millones de hectáreas (19.000.000 has) entregadas a 515.801 familias campesinas en los procesos de dotación de tierras durante el periodo 1960-2012 y un aproximado de treinta y siete millones de hectáreas (37.000.000 has) entregadas a los pueblos indígenas y comunidades negras con un aproximado de 155.730 familias para un total de 671.531 familias atendidas y 56.457.460 has entregadas (INCODER 1960-2012 p. 37).

Sin embargo, el campo colombiano se caracteriza por mostrar altos índices de concentración de propiedad de la tierra (Tabla 11) y por arrojar los mayores niveles de pobreza del país.

■ **Tabla 11. Comparación índices GINI 1984, 1985, 1987, 1996, 1997, 2002.**

	GINI TRADICIONAL						GINI AVALUOS				GINI UAF	
	1984	1985	1996	1997	2002	20021	1985	1996	2002	20021	1984	1997
ATLANTICO	66,5	90,8	67,4	67,9	74,5	72,3	69,4	55,7	79,1	79,3	56,4	56,2
BOLIVAR	72,5	72,6	70,0	75,2	78,0	70,2	61,1	58,8	76,7	75,5	62,7	64,9
BOYACA	77,9	76,5	76,4	76,9	81,3	77,9	41,3	47,4	74,3	73,1	54,1	52,4
CALDAS	79,6	79,4	78,8	78,9	82,0	80,4	59,3	60,0	79,4	78,8	65,8	62,9
CAQUETA	58,1	58,9	59,0	89,0	89,6	50,3	40,6	51,6	76,4	69,5	53,1	84,1
CAUCA	82,8	79,9	82,5	85,3	87,9	80,9	68,3	67,3	87,0	83,1	68,4	71,6
CESAR	65,2	65,4	72,0	73,1	71,5	65,3	62,1	66,0	76,0	74,4	56,5	63,6
CORDOBA	74,9	75,5	74,2	73,7	78,9	74,8	63,8	60,5	78,0	75,5	62,3	57,6
CUNDINAMARCA	76,2	74,1	76,2	76,2	79,9	76,4	56,1	57,6	81,9	79,6	58,6	56,4
CHOCO	0,0	0,0	0,0	95,1	96,4	75,0	0,0	0,0	96,1	76,0		90,7
HUILA	74,3	73,2	74,6	74,3	79,7	76,4	39,8	52,5	74,8	72,2	57,4	53,8
LA GUAJIRA	68,6	65,3	83,2	90,2	87,8	67,1	9,0	64,5	78,1	73,6	59,8	85,0
MAGDALENA	73,2	68,7	67,3	72,2	74,4	68,7	58,7	60,5	72,3	70,8	65,0	63,6
META	88,8	86,4	85,8	87,2	88,8	86,1	49,3	58,7	80,2	78,2	82,5	79,6

	GINI TRADICIONAL						GINI AVALUOS				GINI UAF	
	1984	1985	1996	1997	2002	20021	1985	1996	2002	20021	1984	1997
NARIÑO	79,0	77,7	77,2	80,4	86,3	77,4	46,3	51,2	78,8	73,5	56,8	58,4
NORTE DE SANTANDER	75,3	72,7	73,5	75,8	77,8	69,7	47,8	47,2	72,8	70,0	67,2	67,1
QUINDIO	71,6	74,9	76,8	76,5	81,6	78,9	49,7	50,2	69,6	67,5	55,5	61,2
RISARALDA	77,9	77,5	78,2	79,5	83,1	77,2	56,5	50,1	80,0	79,6	65,5	67,0
SANTANDER	78,3	76,5	77,1	77,3	79,6	77,4	45,2	52,0	76,0	75,0	58,4	55,0
SUCRE	74,9	73,3	73,3	73,8	80,0	77,3	69,6	65,2	77,9	76,6	63,9	59,1
TOLIMA	76,4	77,1	75,1	75,4	79,9	76,8	56,0	57,5	78,2	77,0	66,5	62,7
VALLE	79,8	79,7	85,4	85,5	90,9	83,1	66,5	69,0	85,7	84,6	68,5	74,5
ARAUCA	78,7	77,1	82,3	82,9	84,8	78,2	4,9	14,6	71,7	67,9	64,4	71,2
AMAZONAS	0,0	63,9	84,8	83,1	97,1		0,0	0,0	72,3			83,1
CASANARE	84,0	82,5	80,8	83,5	85,5	81,0	55,9	24,2	79,9	75,9	75,3	75,3
PUTUMAYO	72,1	76,2	74,8	89,7	90,3	74,0	61,8	60,3	82,0	69,9	41,7	73,6
SAN ANDRES	51,5			47,4	71,4	65,6	37,3	48,1	70,3	65,6		
GUAVIARE	24,4	30,8	43,1	56,6	95,9	43,1	0,0	0,0	95,9	59,7		24,2
VICHADA	0,0	44,4	41,4	43,8	53,5	40,9	1,2	31,5	66,8	52,8		35,1
GUAINIA	0,0	0,0	0,0	36,1	86,2	24,6	35,0	32,1	81,6	40,9		
VAUPES					77,7				56,1			

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012) Atlas de la distribución de la propiedad rural Colombia. Imprenta Nacional.

La relación entre los programas de dotación de tierras, una adecuada distribución de la propiedad y la disminución de la pobreza rural no es directa, ni automática, ni es uniforme a lo largo de las diferentes regiones del país. Aunque este fenómeno no ha sido estudiado suficientemente, la información disponible muestra dos especies de paradojas: que una mejor distribución de la propiedad no se correlaciona con una disminución proporcional de los niveles de pobreza, y que los procesos de adjudicación de baldíos han tenido bajo impacto en reducir los niveles de concentración de la propiedad y en reducir los niveles de pobreza. En efecto, los datos disponibles muestran que mientras Antioquia y Valle muestran altos índices de concentración, tienen también menores niveles de pobreza, en tanto que Nariño o Chocó, con menores niveles de concentración (en todo caso altos para los estándares internacionales) tienen altos niveles de pobreza. Un caso interesante es el de Santander, donde la baja concentración coincide con menores niveles de pobreza.

Los esfuerzos del Estado Colombiano para dotar de tierras a los campesinos de escasos recursos se han enfocado en programas de acceso a través de la formalización de ocupaciones desordenadas en tierras de la Nación que, como se anotó, han tenido al menos cuantitativamente una dinámica importante pero cuyo impacto en la reducción de la pobreza y de la concentración de la propiedad no es definitivo.

Al contrario, a lo largo del siglo, se han encontrado altos niveles de desigualdad en el proceso de adjudicación de tierras baldías a nivel nacional. El coeficiente que mide esta distribución se mantuvo durante todo el periodo por encima de 0,5 y durante varias décadas se mantuvo por encima de 0,8. En contra de lo esperado, el indicador de desigualdad ha venido empeorando en las últimas décadas y en los últimos años alcanzó los niveles más altos del siglo (USAID, 2013). Esta desigualdad no solo se detecta a nivel nacional sino también dentro de cada uno de los departamentos.

Como se señaló previamente, las cifras disponibles muestran que la constitución de resguardos indígenas y la titulación de territorios a comunidades negras han tenido una dinámica muy importante. Sin embargo, este también ha sido un proceso no planificado, ampliamente desordenado, que en su avance se ha visto afectado por graves conflictos tanto al interior de las comunidades negras e indígenas, como frente a campesinos y a otro tipo de proyectos de interés público, de proyectos relacionados con minería y otros recursos naturales.

A falta de información clave sobre la real tenencia de cada predio, el grado de informalidad que afecta a los territorios y el hecho de que a la fecha no existe un registro de las solicitudes de tierras presentadas ante el INCODER, no es fácilmente estimable la demanda del recurso ni las necesidades de los pueblos indígenas y de las comunidades negras. Las solicitudes presentadas al INCODER en el último cuatrienio por la población campesina para acceder al subsidio integral de tierras pueden dar un orden de magnitud:

En el año 2010 se presentaron 1.811 proyectos para beneficiar a 15.122 familias de los cuales se atendieron 164 proyectos para 3.149 familias que superaron las tres etapas de la convocatoria. En el año 2011 se presentaron 9.231 solicitudes para 59.760 familias, de los cuales fueron declarados viables 1.937 proyectos para 6.183 familias y en proceso aún de surtir la tercera etapa, a la fecha del informe. Además, durante este año el INCODER atendió 72 proyectos para 320 familias del rezago de la convocatoria del año 2009 y 173 proyectos para 604 familias del rezago de la convocatoria del 2010 (INCODER, 2010 y 2011).

De acuerdo con esta información, el total de familias a atender en los proyectos ejecutados y/o viables durante los años 2010 y 2011 (10.256 familias) supera considerablemente la meta del cuatrienio, de 7.500 familias campesinas beneficiadas con subsidio integral de tierras (INCODER, 2010-2014). Aun suponiendo que todas estas familias hayan sido atendidas, sobresale una diferencia importante en relación con el número de familias solicitantes (sin considerar las familias que solicitaron el subsidio en los años 2009-2012, 2013 y 2014) que asciende a 64.626 familias sin atender.

Las convocatorias para entregar el subsidio integral de tierras se mantuvieron hasta el 2012, año a partir del cual los mecanismos de entrega del subsidio variaron notablemente introduciendo mejoras en la focalización y selección de beneficiarios. Asimismo, el Instituto se encuentra diseñando un mecanismo de registro de solicitantes de tierra que permita hacer una estimación confiable de la demanda de tierras.

La UAF, creada como instrumento para medir la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, se ha mostrado difícil de calcular y ha mostrado falencias en su diseño al ser empleada de distintas formas para operar la política de acceso a tierras. El uso más amplio corresponde a la adjudicación de baldíos, cuya extensión se calcula para zonas agroecológicamente homogéneas muy extensas. Para la adjudicación de predios del Fondo Nacional Agrario o para otorgar subsidios de compra, el cálculo se hace a nivel predial dependiendo de sus características y el proyecto productivo a realizar.

De otra parte, la Ley 160 estableció la UAF como mecanismo de control a la acumulación de predios cuyo origen fue la asignación de derechos de propiedad por parte del Estado buscando controlar la inequitativa concentración de la propiedad. Las cifras anteriormente señaladas evidencian la ineficacia del marco legal vigente. Además, denotan una baja capacidad de las entidades responsables de implementarlo (en especial del INCODER, las Notarías, el Registro y el Catastro) y un inadecuado diseño de las normas por carecer de incentivos positivos y negativos para asegurar el resultado esperado.

2.4 Un marco institucional deficiente:

La intervención del Estado ha sido en general reactiva, inconsistente en su orientación y débil en su capacidad de ejecución. En consecuencia, la dinámica del ordenamiento social de la propiedad ha dependido casi que exclusivamente de la capacidad e iniciativa de los interesados a nivel individual para demandar la atención del Estado y de los hitos legislativos sobre la materia, entre los que se destacan las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 160 de 1994. A la fecha no se conoce con claridad su magnitud ni su verdadero impacto.

Por otra parte, a pesar de contar con una política pública sobre la materia (CONPES 2590 de 1992), la puesta en marcha de la ley vigente (la Ley 160 de 1994) no dimensionó la magnitud de las tareas a realizar y las metas a alcanzar. La institucionalidad encargada de poner en marcha la política se rige por un conjunto de procesos desintegrados, lentos y engorrosos, procedimientos largos e ineficientes, que muestran resultados modestos frente a la tarea de promover el aprovechamiento productivo de la tierra y de emplearla como mecanismo para reducir la pobreza, así como de su capacidad para hacer cumplir la función social de la propiedad, a pesar de los esfuerzos y recursos invertidos.

Su diseño actual propicia la fragmentación, el desorden, la duplicidad y superposición de procesos, al mantener separados los mecanismos para atender la formalización de la propiedad privada y pública, la operación de los instrumentos para dar acceso a particulares y comunidades étnicas, los procedimientos para recuperar las tierras de la Nación y, por lo tanto, la gestión de la información. Lo anterior, dificulta la planificación integrada y coherente del ordenamiento de la propiedad y la coordinación práctica de las acciones de las distintas agencias en el campo, donde aparecen en un territorio todos los problemas que afectan la tenencia de la tierra.

De otra parte esta institucionalidad carece de información adecuada, oportuna, consistente, completa y confiable (catastral y registral, principalmente) que le permita identificar los predios y sus atributos jurídicos y físicos, con lo cual se restringen aún más las posibilidades de planeación e implementación de programas e intervenciones integrales en el territorio. La falta de información ha sido crítica para el Gobierno Colombiano al momento de aproximarse a la política pública pues no cuenta con bases de datos que le permitan diagnosticar con suficiencia los problemas actuales en la tenencia de tierras ni su magnitud.

Finalmente, la gestión de tierras es limitada al no contar con instrumentos que permitan articular los programas de formalización, administración y acceso a la propiedad de manera integral con otros instrumentos de política orientados a potenciar la capacidad de aprovechamiento de la tierra con otros recursos productivos y servicios técnicos, generar ingresos, mayor crecimiento y mejorar su uso productivo, basándose en un enfoque territorial y en función de las características socioeconómicas de las localidades y las regiones.

3. PRINCIPIOS ALCANCE Y ÁMBITO DE LA POLÍTICA

3.1 Alcance y ámbito

El ordenamiento social de la propiedad rural es el conjunto de procesos encaminados a reconocer, aclarar, consolidar y proteger los derechos de propiedad rural; a ejecutar la política de acceso a la tierra para hacer que el aprovechamiento de este recurso contribuya a cerrar las brechas sociales en el campo y a transformarlo en un factor productivo y no en un recurso para acumular riqueza; y a administrar las tierras rurales del país

La Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) no se ocupa de la función ecológica de la propiedad, del uso del suelo, del ordenamiento productivo, ni del desarrollo rural. A pesar de tener relación con los cuatro asuntos, no los abarca. Al igual que estos, la política de ordenamiento social de la propiedad hace parte del ordenamiento territorial.

Se espera que el ordenamiento social de la propiedad sea funcional y sirva a los propósitos del ordenamiento territorial, rescatando así el valor de la gestión participativa entre la comunidad, los actores y agencias interesadas en el uso y aprovechamiento del suelo y el subsuelo. En este contexto, la política de ordenamiento social de la propiedad rural debe ofrecer múltiples figuras y esquemas de asignación de derechos de uso y de propiedad, para entregar un portafolio de herramientas eficaces a estos objetivos en cada territorio.

El reconocimiento, la consolidación y protección de los derechos de propiedad no distinguen la población ni el uso del suelo. La formalización de los derechos de propiedad debe adelantarse en todo el territorio nacional y en relación con todos los que tienen derechos, respetando las restricciones de uso y aquellas partes del territorio sobre las cuales la legislación actual impide el ejercicio de derechos a particulares (en la mayoría de los casos zonas de protección ambiental). Sin embargo, aún en estas zonas el Estado debe atender de la población que las ocupa y reconocer (cuando hay lugar a ello) sus derechos de propiedad y/o uso del suelo. Este es el caso de la constitución de los resguardos a los pueblos indígenas, los consejos comunitarios a las comunidades negras, el reconocimiento del derecho de propiedad individual a algunos particulares que lo ejercieron con anterioridad a la legislación que lo restringió y la formalización de ocupaciones en zonas de reserva forestal que vienen siendo aprovechadas por la población campesina, entre otras.

En materia de administración, la política de ordenamiento social de la propiedad rural comprende una función de seguimiento al cumplimiento de la función social de la propiedad sobre cualquier predio, público o privado, y principalmente consiste en proveer figuras y esquemas de asignación de derechos de uso y de propiedad que sean funcionales al uso del suelo y el subsuelo definido por la comunidad, actores y agencias en cada territorio. El Estado en su conjunto elige el uso al que servirán las tierras y la función de la Agencia de Tierras será viabilizar este uso adelantando la gestión predial necesaria para el efecto.

Aunque históricamente la administración de las tierras se equipara con la titulación de los baldíos, es mucho más que solo titular predios. Una administración efectiva titulará los predios a la población una vez se haya consolidado esta estrategia como la más adecuada y conveniente para el territorio en términos del uso que se dará al recurso y de los beneficios derivados de entregar el derecho de propiedad en relación con su costo de oportunidad. Con base en estos análisis, la Agencia de Tierras determinará las figuras a emplear, entre las cuales se pueden citar las ZRC, las zonas de desarrollo empresarial o cualquier otra que se cree, según las condiciones del territorio y el uso que definió el Estado en su conjunto.

En materia de acceso a tierras, el objeto de la política de ordenamiento social de la propiedad es promover el acceso a la tierra para que sea empleada como activo productivo, dando prioridad a quienes hoy carecen de los medios para acceder a ella. Hacen parte de esta estrategia todos los mecanismos para facilitar el acceso al recurso, sea a través de la asignación de derechos de uso o de propiedad y en función de las prioridades de aprovechamiento del suelo y las condiciones de cada territorio.

La política de ordenamiento social de la propiedad guarda una estrecha relación con el desarrollo rural. La distribución del recurso tierra y su tenencia en términos jurídicos (derechos de propiedad y de uso) genera impactos sobre la producción agropecuaria y sobre el área rural del país y tiene el potencial de crear impactos deseables. Dado que la tierra es un factor fundamental de la producción agropecuaria y un recurso necesario para otras actividades productivas, su forma de tenencia genera incentivos y efectos de distinto orden sobre la generación y distribución de ingresos, la pobreza y la sostenibilidad ambiental. Estos efectos están mediados por múltiples circunstancias, entre ellas la calidad del suelo, el acceso a la tecnología y a otros factores productivos y sociales. Aunque no es su propósito exclusivo, se espera que la política de ordenamiento social tenga impacto en la reducción de la pobreza y desigualdad rural, y de las brechas entre el desarrollo rural y el urbano.

Finalmente, la sola distribución y el ordenamiento de la propiedad no asegura el aprovechamiento eficiente de la tierra ni la superación de la pobreza. Dado que la actividad agrícola presenta baja productividad y eficiencia, es indispensable que la política de ordenamiento de la propiedad esté adecuadamente articulada con la política de ordenamiento productivo y con los instrumentos de política que se dirigen a lograr el acceso a otros recursos y servicios, como el crédito y la asistencia técnica; de otra manera el potencial de la estrategia de acceso a la tierra y del ordenamiento social de la propiedad en general no contribuirá a reducir la pobreza.

3.2 Población objetivo

La población objetivo es toda aquella que tenga, ejerza o pretenda ejercer algún derecho sobre tierra rural en el país, las agencias del orden nacional y territorial con facultad y competencia para definir el uso del suelo y aquellas que ejerzan o pretendan ejercer derechos de uso y de propiedad sobre la tierra.

Sin embargo, cada estrategia de política comprende o se aplica a la población general o a un grupo de población específica según su alcance. A continuación se caracteriza la población objetivo según el tipo de estrategia con el propósito reconocer, especificar y diferenciar los sujetos y/o interesados afectados por cada una, sus derechos, deberes y obligaciones en materia de ordenamiento social de la propiedad rural.

En materia de seguridad jurídica y formalización, la población objetivo es:

- La población que de buena fe y con justo título posee tierras rurales.
- La que de buena fe ocupa tierras de la Nación, cumple la función social de la propiedad y los criterios de la estrategia de acceso a tierras.
- Las agencias locales y nacionales con derechos de posesión y/o uso sobre el territorio.

En materia de acceso, la población objetivo es, a su vez:

- Quienes desarrollan o pretendan desarrollar actividades agropecuarias para el autoconsumo y la producción en pequeña escala
- Quienes desarrollan o pretendan desarrollar actividades agropecuarias como principal actividad económica, ya sea en mediana escala o en proyectos agroindustriales.
- Los pueblos indígenas y las comunidades negras que ocupan territorios tradicionalmente.

Sin importar la estrategia de que se trate, la POSPR atenderá de preferencia a grupos poblacionales que están en situación de vulnerabilidad en razón de su género, etnia y condiciones económicas, con el fin de fortalecer los mecanismos de participación e inclusión y con el propósito de cumplir los objetivos de la política.

Finalmente, en materia de administración, la población objetivo es:

- Las agencias nacionales y locales competentes para definir el uso del suelo.
- La población que ejerce o pretende ejercer derechos de aprovechamiento del suelo para cualquier tipo de actividad productiva en virtud de títulos y/o concesiones otorgados por las agencias nacionales o locales.
- La población que ocupa, posee o ejerce derechos sobre predios rurales objeto de esquemas de aprovechamiento del suelo para cualquier tipo de actividad productiva.
- La población que de buena fe ocupa tierras de la Nación y cumple la función social de la propiedad.
- La población que de manera ilegítima o ilegal ocupa o ejerce derechos sobre las tierras de la Nación.
- La población que no cumple la función social de la propiedad independientemente de si pertenece a la Nación o no.

3.3 Principios

3.3.1 Intervenciones territoriales por oferta

Solucionar los problemas de la tenencia de la tierra, que son de gran magnitud, diversidad y complejidad, demanda de parte del Estado intervenciones públicas planificadas y la coordinación de servicios de oferta a través de estrategias y procesos operativos de gran escala, principalmente de formalización y mapeo de la situación jurídica de los predios rurales del país.

Ello supone que la actual situación de atender “a ruego”, con base en la iniciativa individual de los interesados, sea superada por una planificación focalizada y progresiva, orientada al cumplimiento de objetivos claros en el contexto de políticas nacionales y locales de desarrollo económico, social, rural y ambiental, con una asignación de recursos acorde con la aprobación de los planes y programas correspondientes.

Esta política propone intervenciones en territorio a partir de la formulación de planes completos de ordenamiento social de la propiedad rural, que comprendan formalización, seguridad jurídica, administración y acceso a tierras, o solo de mapeo de la situación jurídica de los predios y formalización, según el caso. Parte de la base de que cada plan reconoce y se formula según las diferencias locales y regionales, a partir de las cuales se pueda entender la relación de la tenencia de la tierra con las condiciones sociales de crecimiento y de pobreza. De esta manera, los planes se diseñen para contribuir a resolver los problemas de acceso a la tierra, derechos de propiedad, y administración del recurso en cada zona.

Además, la política exige la creación de capacidades a nivel local, es decir de las comunidades, municipios, regiones y departamentos, y la vinculación de esta política a las políticas de desarrollo rural (en especial, de ordenamiento productivo) y ordenamiento territorial, de tal manera que se desarrollen e incorporen medidas e instrumentos de política de otra naturaleza, capaces de incentivar un uso productivo, sostenible y adecuado de la tierra, de dinamizar los mercados de tierras y de corregir las fallas de mercado características de la tenencia de la tierra en el país.

3.3.2 Nuevo marco institucional

La implementación de estrategias y procesos con este alcance requiere la creación de una capacidad institucional que el Estado no posee. Es necesaria la creación de una Agencia Nacional de Tierras que pueda poner en marcha estas intervenciones planificadas y participativas, que tenga la autoridad para administrar, entregar y formalizar las tierras de la Nación, para adelantar la gestión predial en zonas empleadas para múltiples usos al interior del sector agropecuario, de otros sectores como minería y medio ambiente y entre grupos poblacionales y actores en territorio.

La creación de la Agencia debe acompañarse de la revisión y actualización del marco legal vigente para hacerlo simple, pertinente y especializado. A su vez, supone el fortalecimiento de la capacidad de los jueces y la creación de la jurisdicción agraria como instancia judicial de cierre en todos los asuntos asociados a la protección y definición de los derechos de propiedad y de uso sobre la tierra. Supone, además, normas precisas que establezcan que en materia de tierras la legislación agraria prevalece siempre sobre la legislación civil, un principio que, por lo demás, en materia de baldíos, lo estableció ya la Ley 160.

Las intervenciones propuestas no serán efectivas sin información suficiente, oportuna y confiable. Por lo tanto, la puesta en marcha de la política de ordenamiento social de la propiedad requiere el fortalecimiento de los servicios de información en todos los niveles y en todas las instituciones que intervienen en la implementación de la política y, especialmente, el acceso oportuno a la información catastral y registral del país.

3.3.3 Formalización, acceso a tierras y administración: estrategias encadenadas

La política de ordenamiento social de la propiedad rural concibe la formalización como un bien y un servicio público. Este enfoque permite al Estado trabajar para eliminar los incentivos negativos que actualmente operan en su contra en términos de los costos económicos y de transacción tanto para el Estado como para el usuario, facilita la provisión del servicio por parte del Estado, la simplificación de los trámites y la asignación del deber de responsabilidad sobre la legalidad y legitimidad en la adquisición, uso y disfrute de la tierra.

El alto nivel de informalidad tiene un impacto significativo sobre la política de acceso y de adjudicación de las tierras, pues a falta del mapeo y reconocimiento de los derechos de los ocupantes y poseedores ya establecidos, se dificulta la determinación de las necesidades reales de tierra para otros campesinos pobres y trabajadores sin tierras y la disponibilidad de predios para el mismo efecto. Indirectamente, la falta de formalización dificulta la determinación de las necesidades de tierras para los nuevos programas de acceso y administración del recurso.

Mapeada la situación jurídica de los predios en una zona, el agente institucional tendrá la información requerida para adelantar programas ambiciosos de acceso a tierras. La formalización de la propiedad comprende el reconocimiento de los ocupantes de las tierras de la Nación que cumplen la función social de la propiedad y que además cumplen los criterios de la estrategia de acceso a la tierra que se desarrolla más adelante, por lo cual la formalización constituye una de las vías a partir de las cuales el Estado avanza en la política de acceso a tierras.

Con el propósito de reconocer la población que de buena fe ocupa las tierras de la Nación y cumple con la función social de la propiedad sin cumplir los criterios de la estrategia de acceso a tierras, se propone diseñar mecanismos innovadores que permitan atender los ocupantes que han contribuido al desarrollo de la agricultura y que requieren reconocimiento de sus esfuerzos y apoyo para la continuidad de sus actividades.

Este propósito implica distinguir entre ocupantes que cumplen con los requisitos de la Ley 160 para ser beneficiarios de las adjudicaciones, caso en el cual el agente institucional tiene la posibilidad de entregar el baldío por vía de la titulación, y otros ocupantes que a la luz de esta ley pueden ser considerados ocupantes indebidos, como es el caso de empresas familiares, campesinos medianos y grandes, que progresaron hacia una agricultura comercial viable y que no pueden ser lanzados de las tierras que ocupan, desconociendo el capital creado y sus aportes al progreso social y económico, sin ofrecerles alternativas so pena de que se generen nuevos conflictos.

La política de ordenamiento social de la propiedad concibe la tierra como un bien finito, fuente de soberanía de la Nación y como tal, objeto de administración por parte del Estado, diferenciando su alcance según se trate de predios privados o públicos. Las tierras de propiedad privada son sujetas a transacciones entre particulares y el rol del Estado consiste en proteger los derechos, dirimir los conflictos que puedan surgir; eliminar las fallas de mercado y regular el ejercicio del derecho de conformidad con las disposiciones legales y de las políticas públicas, en especial verificar el cumplimiento de la función social de la propiedad (su uso productivo). Las tierras de propiedad de la Nación, por su propia naturaleza, son objeto de la regulación del Estado para su ocupación, acceso y aprovechamiento, lo cual implica las condiciones para transferir y adjudicar los derechos de uso y de propiedad que le asisten a la Nación.

El desarrollo de esta política y la implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad, en especial los programas para su distribución, supone la definición de criterios para el efecto y el rediseño y actualización de la unidad de medida aplicable en el territorio colombiano en términos de extensión. Como medida residual será necesario recuperar el mecanismo de compra de tierras para complementar la formalización y los demás mecanismos de acceso, cuando estos no sean suficientes para atender la demanda, identificando e implementando mecanismos de control a los fenómenos de especulación de precios.

Finalmente, esta política supone que los esquemas de aprovechamiento de la tierra y del ordenamiento social de la propiedad pueden concretarse en múltiples esquemas de uso sin necesidad de transferir el derecho de propiedad, que hasta la fecha han sido virtualmente ignorados en el país. Además de ser funcionales a los propósitos de acceso a tierra, son útiles para la gestión de las tierras rurales empleadas para usos diferentes a las actividades agropecuarias, que generalmente son fuente de conflicto con actores en el territorio y con otros sectores económicos y administrativos del Estado.

4. OBJETIVOS

4.1 General

El objetivo general de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural es crear las condiciones para que la tenencia de la tierra contribuya a su aprovechamiento eficiente, al crecimiento económico, a la reducción de la pobreza y la desigualdad, al manejo sostenible de los recursos naturales de uso agrícola y contribuyan al logro de la equidad y la paz.

4.2 Específicos

- Ofrecer seguridad jurídica y promover un mercado de tierras transparente y público.
- Promover el acceso a la tierra en favor de los trabajadores rurales.
- Administrar la tierra y aprovechar su valor como recurso natural finito.
- Promover el aprovechamiento eficiente de la tierra.
- Levantar información objetiva, confiable, oportuna y suficiente en materia de tierras.

5. EJES ESTRATÉGICOS

5.1 Seguridad jurídica, formalización de la propiedad y mapeo de la situación jurídica.

La estrategia de seguridad jurídica, formalización de la propiedad y mapeo de la situación jurídica busca reconocer y consolidar los derechos de propiedad legítimamente adquiridos, crear acceso a información confiable, oportuna y completa que facilite a todas las transacciones sobre la tierra y contribuir a crear las condiciones para un mercado de tierra funcional, público y transparente. Impacta positivamente a toda la población que legítima y legalmente ocupa o posee tierras rurales sin haber consolidado el derecho de propiedad.

La informalidad se refiere a todas las posesiones sobre predios rurales privados que carecen del reconocimiento judicial del derecho y/o de la inscripción de un justo título en el registro; también comprende la falta de registro de

títulos entregados por el Estado, e incluso se extiende a la ocupación de los predios que pertenecen a la Nación, como se mencionó en los “Principios” de este documento y se explica en las estrategias de acceso y administración de tierras. La informalidad también es obstáculo para la administración y el acceso a la tierra e inclusive para la restitución y la recuperación de las tierras de la Nación.

De acuerdo con el diagnóstico de este documento la informalidad de la propiedad rural en Colombia es excesivamente alta y los recientes programas y proyectos impulsados por el Gobierno tienen un impacto reducido. La experiencia del Programa de Formalización, del INCODER y de otros proyectos piloto, muestra que si bien hay un progreso en la formulación de estrategias y procesos de acompañamiento a los titulares, la cobertura es muy baja. Una limitación fundamental de estos programas es que operan por solicitud de quien quiere formalizar su tenencia, pues el marco legal fija en el tal responsabilidad, con el agravante de que la complejidad de los procesos y los costos correspondientes se han convertido en incentivos negativos en contra de la formalización, especialmente en el caso de pequeños y medianos productores.

Enfrentar el problema generalizado de informalidad de la propiedad requiere un cambio radical de enfoque, en forma tal que en lugar de operar en base a solicitudes individuales, se pueda orientar a programas masivos, con un procedimiento único para predios privados y públicos, sencillo, de bajo costo y que brinde seguridad jurídica a los titulares.

La metodología ya experimentada por el MADR¹⁶ propone intervenciones masivas en el territorio por barridos prediales que permiten la identificación física y jurídica de cada predio de manera simultánea, la aclaración de la relación jurídica que ostentan sus tenedores con cada predio y la consolidación del derecho de manera inmediata, previo acuerdo entre los interesados o, en su defecto, el acopio de los soportes documentales para acudir a las autoridades judiciales para solicitar su reconocimiento. Se sugiere ampliar esta metodología para las intervenciones integrales en territorio para el ordenamiento social de la propiedad.

La formalización no distingue por población, naturaleza y/o extensión del predio. Toda la población en posesión u ocupación de predios rurales y todas las autoridades locales y nacionales interesadas en proteger y consolidar sus derechos o en su reconocimiento, deben confluir al proceso de formalización¹⁷. Este proceso debe incluir la formalización de predios de la Nación, especial pero no únicamente los que se encuentran ocupados y cumplen los criterios de la estrategia de acceso que se explica más adelante.

16 Programa de Formalización de la Propiedad Rural del MADR.

17 El procedimiento ha sido diseñado por OPEBSA. Este documento sugiere que el proceso debe hacer una identificación integral del territorio de tal manera que en un solo proceso se adelante todo el ordenamiento social de la propiedad rural de la zona.

La formalización y el mapeo de la situación jurídica de los predios de una zona incluye la identificación y formalización de todos los predios y también incluye el mapeo de la situación jurídica y delimitación de aquellos predios cuyos linderos se encuentran en discusión y que no es posible aclarar debido a conflictos entre las partes, cualquiera que estas sean (entre entidades públicas, entre Estado y particulares, o entre particulares), sobre los cuales la rama judicial se pronunciará en instancia de cierre previa actuación de los interesados.

La implementación de esta estrategia requiere, a su vez, la creación de un marco normativo simple, especializado y pertinente que regule los programas masivos de formalización, preferiblemente a través de mecanismos alternativos de solución de conflictos, y la puesta en marcha de metodologías de barrido predial previamente anotadas, partiendo de la declaración del interés público de la formalización de la propiedad, y en consecuencia de la definición de las obligaciones del Estado y de los ciudadanos.

Sin el diseño de este nuevo marco normativo e institucional no es posible resolver algunas de las principales causas que contribuyen a la informalidad de la propiedad rural, entre ellas la multiplicidad y complejidad de los procedimientos existentes, su aplicación en forma desintegrada y fragmentada en una misma zona, los altos costos de los procesos que operan como incentivos en contra de la formalización, la baja capacidad institucional para planificar y llevar a cabo planes de formalización institucional, y la falta de información completa, confiable y actualizada (principalmente catastral y registral) para identificar los predios y la población.

La formalización y mapeo de la situación jurídica de los predios rurales que aquí se propone se debe poner en marcha a través de un proceso de intervención en territorio por oferta, en la medida de lo posible a través de contrataciones masivas de productos como planos prediales y/o conformación de expedientes, que se implementa entre la Nación y las autoridades locales conforme el respectivo Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad, con una metodología estandarizada de barrido, con tecnología suficiente para la individualización predial con el previo acceso a la información catastral y registral, con presencia móvil según la focalización en territorio y dejando capacidad instalada en cada municipio para culminar los procesos judiciales y garantizar la sostenibilidad del ordenamiento y la gestión de los derechos de propiedad en el territorio¹⁸.

Este esquema operativo es un elemento clave para su adecuado desempeño. Un efectivo ordenamiento social de la propiedad rural supone tomar en serio el enfoque territorial y recibir como insumo y soporte de la gestión institucional

18 Conforme la metodología del Programa de Formalización de la Propiedad Rural del Ministerio de Agricultura y el Anteproyecto de Ley de Formalización de la Propiedad Rural.

la participación de la comunidad en el territorio y la interacción de la institucionalidad con la población y los líderes sociales dedicados exclusivamente a facilitar, explicar y legitimar la intervención institucional en el territorio¹⁹.

Aunque el ordenamiento social de la propiedad no es un proceso lineal; por el contrario, es un proceso dinámico, complejo e interdependiente. Esto significa que la formalización de los derechos de propiedad tiene un impacto sustancial en la política de acceso a tierras y en la identificación de los predios que serán objeto del proceso agrario para fines de recuperación, extinción, clarificación, expropiación o deslinde. A su vez, los predios que ingresan al fondo de tierras constituyen la fuente para alimentar e implementar las políticas de acceso y administración de las tierras. Finalmente, la gestión local del territorio y la capacidad de cada municipio para gobernar estos asuntos en el tiempo es la condición de la sostenibilidad de la política de tierras y del ordenamiento social de la propiedad rural.

Además de ser un proceso interdependiente, el ordenamiento social de la propiedad convoca a otros sectores y entidades del orden nacional y local. Ninguno de estos procesos pueden planificarse y desempeñarse adecuadamente sin el concurso del MADR, el IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro, así como del DANE, el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Sociedad de Activos Especiales, la Unidad para la Restitución de las Tierras y Territorios, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales locales, los alcaldes, gobernadores, concejos municipales y asambleas departamentales y de manera secundaria o provisional, las autoridades minero-energéticas y de infraestructura.

Ello supone una gestión del territorio que inicia por diseñar el plan de ordenamiento o de formalización y mapeo de la situación jurídica de los predios que maximice los recursos del Estado y atienda las condiciones específicas de cada zona en términos de la estructura de los derechos de propiedad que allí se encuentran, las costumbres, el tejido social construido, el uso del suelo que se ha definido, las condiciones ambientales y económicas del territorio y el ordenamiento productivo de tal manera que pueda atender los múltiples sectores y actores interesados y organice la intervención de acuerdo con los criterios previamente diseñados y acordados con las autoridades locales para la focalización²⁰.

Cada plan de ordenamiento propone una caracterización aproximada del territorio, identifica los actores claves, estima el tiempo y los recursos para adelantar el ordenamiento social de la propiedad rural de la zona y propone metas

19 La experiencia institucional del INCODER y del Programa de Formalización con la población evidencian la importancia de contar con personas idóneas capacitadas específicamente para interactuar con la comunidad y los líderes sociales en cada territorio.

20 La etapa de planeación a nivel nacional a través del CONPES fue diseñada por OPEBSA en el anteproyecto de ley de formalización. Este documento sugiere la ampliación de su alcance para adelantar todo el ordenamiento social de la propiedad rural.

preliminares²¹. Este trabajo conjunto es condición para el éxito del proceso pues la identificación física sin aclarar la relación jurídica que el tenedor tiene con el predio puede generar mayor inseguridad en los derechos de propiedad rural y lo propio ocurre con las intervenciones sin el registro de la situación jurídica, pues los procesos no serán efectivos en la consolidación y protección de los derechos de propiedad hasta tanto estos sean públicos y oponibles a cualquier tercero con potencial interés en los predios.

Adelantado este trabajo, el plan debe identificar y acordar las metas del ordenamiento social de la propiedad en la zona, los recursos requeridos para alcanzarlas y las fuentes de financiación conjunta²². Este proceso culmina con el diseño del plan municipal, veredal o departamental del ordenamiento social de la propiedad rural, según se acuerde, conforme las condiciones de cada zona²³ y su contenido básico o mínimo debe establecer:

- Identificación de predios
- Categorización de la propiedad pública y privada y los tipos de informalidad.
- Identificación de las zonas ambientales y las restricciones para su uso.
- Identificación preliminar del tamaño de los predios.
- Identificación preliminar de los propietarios registrados en la zona
- Identificación de procesos agrarios y/o de restitución en la zona
- Caracterización preliminar de la población
- Estimación de la demanda de tierras en la zona
- Estimación de la informalidad en la tenencia de la tierra
- Propuesta de las estrategias para el ordenamiento para la zona
- Estimación del tiempo requerido para el ordenamiento de la zona
- Estimación de los recursos humanos y financieros requeridos

21 Véase: Metodología del Programa de Formalización de la Propiedad Rural, MADR.

22 El texto sugiere ampliar el alcance de la metodología del Programa de Formalización para gestionar todo el ordenamiento social de la propiedad en una sola intervención.

23 Sobre los planes municipales de ordenamiento social de la propiedad rural se sugiere revisar los avances del Programa de Formalización de la Propiedad Rural, de la UPRA y los aportes de USAID –Programa *Tetra Tech*– componente de Formalización.

- Metas y cronograma para el ordenamiento, que debe incluir mínimamente:
- Meta de acceso a tierra y territorios (familias y predios)
- Meta de formalización (familias y predios)
- Propuesta de financiación conjunta considerando las metas y cronograma

El plan formulado debe ser implementado preferiblemente a través de la contratación de las intervenciones masivas en cada zona, y debe contener acciones para la construcción de capacidad instalada en el territorio. Culinada la intervención, cada municipio debe contar con la capacidad suficiente para concluir los procesos litigiosos (cuya conciliación y/o acuerdo no sea posible por otras vías) ante las autoridades judiciales, consolidar la información predial del municipio y ofrecerla al público para facilitar las transacciones y garantizar la sostenibilidad de la seguridad jurídica en la zona.

Para llevar a cabo esta estrategia, se proponen las siguientes medidas específicas:

- Revisar y complementar la metodología del programa de formalización de la propiedad rural del MADR para aplicar un barrido predial integral para el ordenamiento social de la propiedad rural.
- Diseñar un procedimiento único para predios privados y públicos, basado en trámites administrativos especializados pero concluyendo en un cierre judicial que le dé la necesaria seguridad jurídica, y que sea sencillo y gratuito para la población de escasos recursos y de bajo costo para el resto de la población.
- Incorporar en el procedimiento mecanismos alternativos de solución de conflictos para formalizar la mayor cantidad de casos posibles en el barrido predial integral.
- Diseñar un esquema operativo para el barrido predial integral preferiblemente a través de contrataciones de terceros para la producción de planos prediales y expedientes, que vaya de la mano del desarrollo del catastro multipropósito.
- Diseñar un modelo de plan de ordenamiento social de la propiedad rural y el manual para su elaboración, que le servirán como base a la Agencia Nacional de Tierras para la entrada al territorio.

Estas medidas de política implican una revisión sistemática de la normativa que regula la formalización de los derechos de propiedad rural para unificarla y ajustarla. Implica una revisión a los procedimientos de la Ley 160 de 1994, a los procesos de pertenencia previstos en el código de procedimiento civil, y a la Ley 1561 y demás normas que regulan el saneamiento de la propiedad.

5.2 Acceso a tierra

Esta estrategia propone mecanismos para facilitar el acceso a la tierra, en especial a pequeños productores, como un medio para quienes la aprovechan productivamente. Incluye figuras de asignación de los derechos de uso y de propiedad en función de su aprovechamiento sostenible y productivo. En tanto recurso natural escaso, privilegia la población que aprovecha la tierra eficiente y sosteniblemente para las actividades agropecuarias (incluidas las forestales) y prioriza al grupo de población que carece de los recursos para acceder a ella por sus propios medios o que tiene acceso a la tierra pero en extensiones insuficientes. Finalmente comprende el reconocimiento de las tierras y territorios a los pueblos indígenas y comunidades negras que las han ocupado y poseído tradicionalmente.

Dada la insuficiencia de información confiable, oportuna y suficiente sobre la demanda y oferta de tierras, el Estado no cuenta con las herramientas para desarrollar planes de acceso a la tierra ni para crear un mecanismo de evaluación que permita hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos de esta estrategia, principalmente para medir su contribución a la reducción de la pobreza y la desigualdad rural. Adicionalmente, como se ha anotado a lo largo del documento, gran parte de los baldíos de la Nación se encuentran ya ocupados en medio de procesos desordenados y espontáneos del territorio.

Por lo tanto, la implementación de esta estrategia está condicionada, aunque no enteramente, a un previo avance en materia de mapeo de situación jurídica y formalización de la propiedad y en la toma de decisiones sobre la administración de las tierras en cada territorio, tal como se propone en las estrategias previas de este documento. Adelantados estos procesos, la Agencia Nacional de Tierras tendrá una dimensión de la demanda y de la oferta de tierras, privadas y públicas, así como de los baldíos disponibles y adjudicables. Posteriormente, corresponderá a la Agencia caracterizar la población que demanda el recurso en el territorio y poner en marcha los mecanismos de acceso a tierras conforme esta caracterización.

Tal como se señaló en el diagnóstico, los instrumentos legislativos y los programas de acceso a tierras puestos en marcha hasta la fecha no han tenido los resultados esperados. Esta política propone concentrar los esfuerzos de la estrategia de acceso a tierras en tres elementos clave: promover el acceso al activo con suficiente seguridad jurídica para quien aprovecha el recurso; conceder el acceso a pequeños propietarios; y desarrollar nuevos mecanismos para el acceso a la tierra sin necesidad de transferir el derecho de propiedad,

Este último mecanismo, de derecho de aprovechamiento, puede arrojar ventajas importantes, entre las que se resaltan dos. En primer lugar, elimina el incentivo para adquirir la tierra para fines meramente acumulativos o especulativos, pues el derecho de propiedad es requisito sin el cual no es posible captar el valor patrimonial del predio. En segundo lugar,

crea incentivos para que el uso del predio sea adecuado y funcional al ordenamiento productivo del territorio, ya que el beneficiario asume una serie de obligaciones relacionadas con su aprovechamiento, y derecho de aprovechamiento podrá ser revocado si se incumplen dichos compromisos.

Esta estrategia está dirigida a toda la población rural que trabaje la tierra para desarrollar actividades agropecuarias, lo cual incluye grupos étnicos, campesinos con pocos, medianos o grandes recursos y grandes inversionistas o empresarios del sector agropecuario. Teniendo en cuenta que las condiciones de la población impactan la necesidad y/o la demanda por la tierra y que esta estrategia prioriza al grupo de población que carece de capital para acceder a ella por sus propios medios o que la tiene en extensiones insuficientes, se proponen los siguientes mecanismos generales:

- i. Entrega del derecho de propiedad a pequeños productores sin tierra, con los subsidios correspondientes, en términos de la UAF aplicable, con restricción de inembargabilidad e inalienabilidad por un periodo de tiempo determinado, sin ninguna otra restricción a su movilidad una vez finalizado este periodo de tiempo.
- ii. Reconstitución de los minifundios y microfundios para permitir constituir propiedades de hasta una extensión de la UAF aplicable a través de la asignación de créditos flexibles, con un componente de subsidio según la caracterización de la población.
- iii. Celebración de contratos de aprovechamiento a pequeños ocupantes en tierras con restricciones de aprovechamiento por razones ambientales, sujeta a la protección ambiental correspondiente y la posibilidad de recibir pagos por servicios ambientales, de acuerdo con una reglamentación que se expida al respecto.
- iv. Celebración de contratos de concesión, arrendamiento y otras figuras de usufructo de tierras de la Nación en las zonas de desarrollo empresarial y en cualquier otra figura que promueva el aprovechamiento de las tierras a gran escala, sin transferir el derecho de propiedad. En igual sentido, sería conveniente evaluar la conveniencia de incluir la figura del derecho real de superficie dentro de la legislación colombiana.

Los primeros dos mecanismos se enfocan en la población que desarrolla o pretende desarrollar actividades agropecuarias en pequeña escala, incluido para el autoconsumo. Se busca atender la población que no tiene tierra y aquella que la tiene en extensiones insuficientes.

El tercer mecanismo está dirigido a la población de recursos modestos ya asentada en territorios que pertenecen a las zonas de manejo especial ambiental y reservas forestales que pueden ser aprovechadas. Se trata de buscar

soluciones alternativas a la reubicación, reconocer la ocupación y a la vez establecer regulaciones e incentivos que aseguren la protección del recurso y la sostenibilidad de su aprovechamiento. En el caso de ocupación de páramos, se debe prohibir explícitamente el uso agropecuario, pero pueden desarrollarse programas para el pago por servicios ambientales (conservación del páramo) o de reubicación de la población correspondiente.

El último mecanismo está dirigido a quienes desarrollan o pretenden desarrollar proyectos agroindustriales en gran escala. En este caso, el Estado facilitará el acceso a la tierra mediante la celebración de contratos de concesión o a través de cualquier otro medio de usufructo. Para estas grandes inversiones agropecuarias, normalmente de mediano y largo plazo, la propiedad en sí misma de la tierra no es indispensable, sino el uso de ésta bajo reglas de seguridad jurídica, de forma que permita la implementación exitosa de los proyectos de inversión correspondientes. Para cumplir estas condiciones, el Estado innovará mecanismos de acceso que le permitan aprovechar el valor por ceder temporalmente el usufructo de la tierra y ofrezcan al inversionista la seguridad jurídica necesaria.

Aparte de los mecanismos mencionados, el Gobierno puede diseñar también, a través de FINAGRO, líneas de crédito para la compraventa de tierras que atiendan las condiciones de los productores rurales. Se busca atender, por esta vía, el acceso a tierras a quien quiera trabajarla, en condiciones de plazo y costo adecuado. Quienes accedan a estas líneas de crédito no tendrán restricción alguna en la movilidad para transar el activo adquirido y puede amortiguar el impacto fiscal de los demás mecanismos de acceso a tierras.

Como se anotó previamente, esta estrategia reconoce también a los pueblos indígenas y las comunidades negras que ejercen derechos sobre la tierra de manera tradicional. El proceso de acceso a tierras por parte de comunidades étnicas tampoco ha sido planificado y ha sido así igualmente desordenado y en su avance se ha visto afectado por graves conflictos tanto al interior de las comunidades indígenas y negras, como al exterior, frente a campesinos y a otro tipo de proyectos de interés público.

Esta política se orienta al reconocimiento de las particularidades de cada comunidad, así como de sus necesidades en relación con la tierra. Colombia es rica en etnias y culturas y sus características, tradiciones, su relación con la tierra y sus necesidades también varían. Esta política propone documentar la necesidad y la relación de cada comunidad étnica con la tierra y los territorios en el marco de los planes de ordenamiento social de la propiedad. Los procesos de construcción de estos planes incluirán espacios autónomos de participación con los pueblos y comunidades étnicas.

Una vez construidos los planes de ordenamiento social de la propiedad, la estrategia de acceso a tierras de estos pueblos y comunidades debe tener alternativas de solución para por lo menos los siguientes tres escenarios:

- i. Comprende aquellos casos en los que las comunidades y grupos étnicos poseen u ocupan las tierras y no existe discusión jurídica sobre su tenencia. En estos casos la estrategia de acceso confluye con la estrategia de seguridad jurídica y formalización para consolidar y reconocer los derechos territoriales de la comunidad.
- ii. El segundo escenario comprende los casos en los que confluyen reclamos de dos sujetos de derecho cuyos derechos no pueden coexistir porque reclaman el derecho sobre el mismo predio. En estos casos, la Agencia Nacional de Tierras documentará el expediente correspondiente y lo remitirá al juez competente para que resuelva el conflicto. El expediente puede acompañarse de un concepto y recomendación sobre una posible solución.
- iii. El tercer escenario comprende los casos en los que confluyen reclamos de dos sujetos de derecho que pueden coexistir porque solicitan la protección de derechos diferentes sobre la misma porción de tierra. La estrategia en estos casos debe dar prevalencia al reconocimiento del uso tradicional que las comunidades han dado a los territorios y el diseño de mecanismos efectivos para protegerlo, armonizándolo con quien(es) ostente(n) el derecho de propiedad. Es necesario que el Estado innove en mecanismos y alternativas para garantizar los derechos de uso (más allá de la servidumbre), de manera que se respeten y preserven las prácticas tradicionales de los grupos étnicos. En caso de no encontrar una solución para armonizar ambos derechos, la agencia documentará el expediente correspondiente y lo remitirá al juez competente para que resuelva el conflicto. El expediente puede acompañarse de un concepto y recomendación sobre una posible solución.

Finalmente, al igual que ocurre con la población de escasos recursos, el Estado debe diseñar programas de compra de tierras de tal manera que, agotados los demás mecanismos de formalización y acceso a la tierra, el Estado pueda atender los casos en los que no sea posible suplir las necesidades de las comunidades étnicas.

La puesta en marcha de esta estrategia requiere el diseño de un manual para caracterizar la población en el territorio y crear nuevos instrumentos para aplicar a cada grupo, en el marco de los planes de ordenamiento social de la propiedad. Asimismo, exige la puesta en marcha de esquemas operativos que permitan articular la estrategia de acceso a tierra con los programas de desarrollo rural, de tal manera que las intervenciones en los territorios ofrezcan los bienes y servicios requeridos en cada zona. Finalmente, exige el diseño de contratos tipo que permitan adaptar para cada territorio los parámetros del cumplimiento de la función social de la propiedad y esquemas para que el Estado perciba retribución en especie y/o dinero por ceder el uso de las tierras que le pertenecen.

Para poner en marcha estas estrategias, se requieren las siguientes medidas específicas:

- i. Unificar el régimen de acceso a tierras a pequeños productores y las condiciones generales en las que se entregan los derechos de propiedad o de uso, según la población.
- ii. Diseñar instrumentos y reglamentos que permitan aplicar los criterios generales de asignación de derechos de propiedad y uso de la tierra atendiendo las características de cada territorio intervenido.
- iii. Unificar los criterios para la definición de pequeño, mediano y gran productor, aplicables, no solo a la política de tierras, sino al conjunto de la política agropecuaria (crédito, acompañamiento integral y compras estatales a la agricultura familiar).
- iv. Crear nuevos instrumentos de acceso a tierras para aplicar a cada grupo poblacional, en el marco de los planes de ordenamiento social de la propiedad.
- vi. Diseñar nuevos mecanismos para el acceso a la tierra sin necesidad de transferir el derecho de propiedad.
- vii. Diseñar contratos tipo que permitan adaptar para cada territorio los parámetros del cumplimiento de la función social de la propiedad.
- viii. Diseñar esquemas de asignación de derechos para que el Estado perciba retribución en especie y/o dinero por ceder el uso de las tierras que le pertenecen.

La gran mayoría de medidas de política señaladas implican una revisión a la Ley 160 de 1994, en este caso para unificar el régimen de acceso a tierras sin diferenciar la fuente y para hacerla más simple y general. Adicionalmente, implican el diseño de reglamentaciones que den movilidad a la Agencia Nacional de Tierras para intervenir los territorios y el diseño de metodologías y manuales para su operación.

5.3 Administración

La estrategia de administración busca orientar el uso de la tierra que pertenece al Estado o que ingresa a su patrimonio y asignar los derechos de uso y de propiedad de manera coherente con el ordenamiento social y productivo de cada territorio rural. También busca dotar al Estado de herramientas eficaces que le permitan hacer seguimiento al cumplimiento de la función social de la propiedad (su uso productivo) y adelantar procesos de recuperación de tierras en su favor cuando verifica su incumplimiento. Impacta a toda la población que ocupa, posee, ejerce o pretende ejercer derechos sobre predios rurales para su aprovechamiento. El impacto es negativo para la población cuando se verifica el incumplimiento de la función social de la propiedad rural.

5.3.1 Asignación de los derechos según el ordenamiento territorial:

Al ser la tierra un recurso natural finito, necesario para casi cualquier actividad rural sobre el suelo e incluso sobre el subsuelo, se requiere una administración que defina la mejor manera de asignar los derechos de uso y de propiedad. Si se trata de tierras que pertenecen a la Nación o que ingresan al patrimonio del Estado, la administración incluye la definición de estos derechos; si se trata de tierras privadas, tiene el alcance de orientar y crear condiciones de aprovechamiento y de ofrecer información y asesoría que busque remediar las fallas de mercado que crean inequidades en las transacciones y en las operaciones de mercado de tierras.

La administración de las tierras rurales que se propone en el marco de esta política excluye la toma de decisión sobre el uso del suelo pero crea un responsable institucional por la definición de los derechos de uso y de propiedad sobre las tierras del país, de tal manera que definido el uso sobre una superficie sea posible reconocer y aclarar los derechos de propiedad de la zona y adelantar la gestión predial necesaria para definir las condiciones en las que se aprovechará el recurso.

En ejercicio de esta estrategia, el Estado tiene la facultad para crear figuras de aprovechamiento del suelo funcionales a cada territorio e incluso tiene el espacio para incidir vía incentivos de tenencia de la tierra sobre el ordenamiento productivo de las zonas. Puede facilitar el ordenamiento ambiental del territorio creando figuras que ceden el uso sostenible de la tierra, mecanismos para asignar derechos de propiedad condicionando su uso sin necesidad de sustraer predios de las zonas de protección, puede promover figuras como las ZRC, las zonas de desarrollo empresarial, las zonas de uso para infraestructura de cualquier índole y cualquier otra que cree para asignar y definir derechos de uso y de propiedad en cada territorio.

Dado que el suelo y el subsuelo de una misma superficie del territorio colombiano pueden tener vocación para varios usos, distintos intereses, actores y sectores productivos pueden confluir en la demanda por una misma porción de tierra. Este natural conflicto por el recurso reclama una gestión en función del aprovechamiento sostenible y de las condiciones económicas y sociales de cada territorio. En tanto entidad fundamental de la división política-administrativa del Estado, corresponde a los municipios coordinar los planes sectoriales y armonizarlas con las políticas nacionales y los planes departamentales y facilitar la definición de estos conflictos de manera participativa y constructiva.

Desafortunadamente este no es el caso actualmente y las decisiones sobre el uso del suelo responden más a dinámicas desordenadas y espontáneas de los sectores y de los particulares y menos a procesos participativos liderados por las autoridades municipales en el marco de la planeación y el ordenamiento del territorio. La consecuencia es que, al igual

que en la tenencia de la tierra, el ordenamiento productivo se hace de manera espontánea y desordenada y convierte la discusión sobre el uso del suelo en disputas sobre los derechos de propiedad para poder decidir sobre su uso.

Esta manera de gestionar el uso del suelo y del subsuelo desconoce que cada decisión que se adopta sobre la materia tiene implicaciones sobre la población que ocupa la superficie y desconoce las características de la tenencia de la tierra (insegura, informal, desordenada), de tal manera que la ejecución de cualquier actividad productiva en el territorio puede generar procesos de desplazamiento involuntario y está sujeta a un riesgo de inseguridad jurídica. Aunque guardan una estrecha relación, no es necesario que quien aproveche la tierra sea su propietario, de la misma manera que no es necesario que quien ostenta el derecho de propiedad sobre una superficie de tierra defina su uso.

La gestión predial documenta y reconoce los costos sociales y económicos del aprovechamiento del suelo y del subsuelo y en ese contexto facilita la clarificación y consolidación de los derechos de propiedad, ofrece múltiples esquemas de uso, cesión, arrendamiento y/o compra de las tierras, de implicar reubicación permite ofrecer a la población una atención expedita y suficiente por la carga a soportar justificada en el respectivo interés público; tratándose de predios que le pertenecen a la Nación, puede definir los esquemas para aprovechar el valor por ceder el uso de la tierra.

Su diseño e implementación debe quedar sujeta al ordenamiento productivo y al ordenamiento territorial que hagan las autoridades competentes en la materia, con el propósito de reducir los incentivos para adquirir tierra para fines meramente acumulativos, estimular el cumplimiento de la función social de la propiedad y condicionar la creación de cada figura de tenencia y asignación de derechos de uso y propiedad a su consistencia con el uso sostenible del suelo y del subsuelo en cada zona.

Según las condiciones de cada territorio y la demanda del recurso, el Estado puede destinar parte o todas las tierras que le pertenecen para suplir esta demanda. En esa medida la administración de las tierras que pertenecen a la Nación o que ingresan a su patrimonio provee herramientas para fortalecer y complementar la estrategia de acceso a tierras. Esta política propone emplear esquemas que no implican la cesión del derecho de propiedad, pues maximizan el aprovechamiento del recurso en beneficio de la mayor cantidad de población dispuesta a darle un uso adecuado. Sin embargo, la determinación sobre la figura de entrega de tierras (uso o propiedad) dependerá de cada zona, como se explica más adelante.

La implementación de esta estrategia requiere la creación de un responsable institucional encargado de cumplir esta función y el diseño de un marco normativo que fije las condiciones mínimas, los límites que debe atender y las facultades necesarias para que pueda operar en las zonas según el ordenamiento territorial respectivo.

Las intervenciones integrales por oferta en materia de ordenamiento social de la propiedad señalados en la estrategia de formalización y seguridad jurídica ofrecen una opción para rediseñar procesos engorrosos entre las entidades del orden local y nacional tales como los procedimientos para la sustracción de zonas de reserva forestal o el diseño de los planes de desarrollo de las ZRC y enmarcar estas solicitudes en el ejercicio del barrido predial, como metas de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural.

5.3.2 Cumplimiento de la función social de la propiedad y recuperación de tierras ilegalmente apropiadas u ocupadas

Esta estrategia busca proteger los derechos de la Nación y del Estado estableciendo herramientas eficaces que le permitan al Estado hacer cumplir las funciones social y ecológica de la propiedad y adelantar procesos de recuperación de tierras en su favor cuando verifica su incumplimiento o cualquier otra forma de apropiación ilegal u ocupación indebida.

La demanda por el recurso exige a los propietarios un adecuado uso y aprovechamiento del recurso y el cumplimiento de los deberes y obligaciones legales y contractuales correspondientes. Dado que el acceso a la tierra estará condicionado al ordenamiento productivo y territorial de la zona, será necesario definir para cada caso, los parámetros conforme a los cuales se entiende que se cumple la función social de la propiedad (nuevamente, su uso productivo).

Sin perjuicio del diseño de estos parámetros, el principio del cumplimiento de la función social de la propiedad consiste en reconocer y promover a quienes han aprovechado las tierras aportando al progreso social y económico de las zonas, incluso cuando la tenencia de la tierra sea informal, siempre y cuando ésta tenencia haya sido pública, pacífica y de buena fe, y no esté mediada por el despojo.

En lo que respecta a las tierras del Estado, este principio es de la mayor importancia, como quiera que gran parte de los baldíos se encuentra ya ocupada, como se anotó en el diagnóstico de este documento, y el saneamiento de esta ocupación se enfrenta a una variedad de situaciones no contempladas actualmente en la normatividad vigente. Por lo tanto, al ejercer la administración de estas tierras el Estado deberá considerar las implicaciones de las decisiones al respecto. En particular, deberá balancear dos intereses legítimos: de una parte recuperar las tierras indebidamente ocupadas y así consolidar una oferta de tierras suficiente para atender la demanda en cada zona, especialmente en favor de la población de escasos recursos, y de otra, reconocer los derechos y mantener la seguridad jurídica sobre la tierra en favor de aquellos pequeños y medianos productores quienes legítimamente han ejercido una ocupación de buena fe, cumpliendo con los preceptos constitucionales, a pesar de que puedan haber incumplido otras normas vigentes relacionadas con la titulación. Pero también habrá que recuperar tierras de esas ocupaciones o apropiaciones que no se han dado de buena fe y que buscan el acaparamiento y/o el uso ilegal de las tierras.

Es importante señalar que estos dos intereses, que en principio parecer entrar en conflicto, no necesariamente serán contradictorios en la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad. Dado que no es posible definir la demanda de tierras sin aclarar y consolidar los derechos de propiedad en cada zona y que los esquemas y figuras de acceso a la tierra cambian dependiendo del ordenamiento de cada territorio, estos dos intereses entrarán en conflicto si y solo si la oferta de tierras en una zona es insuficiente en relación con la demanda, una vez agotados los procesos de formalización y todos los mecanismos existentes para el acceso a tierras, con excepción de la compra de tierras con recursos de Estado, que puede ser, por lo tanto, necesaria en estas condiciones.

En este caso de conflicto, esta política sugiere priorizar la consolidación de una oferta de tierras suficiente para atender la demanda. Sin embargo, una adecuada administración del recurso debe documentar y reconocer los costos sociales y económicos de recuperar en favor de la Nación tierras que han sido ocupadas cumpliendo con la función social de la propiedad pero sin cumplir los requisitos de la Ley 160 para adjudicación de baldíos de la Nación. Debe ofrecer, por lo tanto, a la población objeto de recuperación, cuando esta se determine, una compensación expedita y suficiente, que se justifica por la necesidad de atender la demanda de tierras en favor de la población de escasos recursos.

En contraste con los casos anteriormente señalados, el Estado debe adoptar efectivos procesos de recuperación y/o de extinción del dominio cuando verifica que no se ha cumplido con la función social o ecológica de la propiedad. En estos casos, cuando la tenencia de la tierra (propiedad, ocupación o posesión) tiene algún indicio de despojo, violencia y/o fraude, o cuando quien la ocupa no cumple con los criterios de la estrategia de acceso a tierras que se explica más adelante, el Estado debe contar con un responsable institucional con la autoridades suficiente para recuperar y/o extinguir el derecho de propiedad.

Al adelantar estos procesos, el responsable institucional debe tener evidencia que acredite que la persona objeto de la recuperación y/o extinción del dominio no cumplió la función social de la propiedad. Por lo tanto, respetar el derecho de defensa del potencial afectado supone que no sea el mismo responsable institucional quien adopta la decisión final sobre el asunto, litigioso por naturaleza. El Estado requiere un agente que represente los intereses de la Nación y que recupere la mayor cantidad de tierras para atender la demanda, con miras a contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad en los territorios y, por lo mismo, también requiere un agente imparcial que ofrezca a los particulares afectados las garantías necesarias que puedan para ejercer su derecho de defensa. Como se explica más adelante esta política recomienda la implementación de la jurisdicción agraria para atender este requerimiento.

Además del diseño y creación de una justicia agraria especializada, la puesta en marcha de esta estrategia requiere ajustes en el marco normativo con el propósito de que sea el cumplimiento de la función social de la propiedad y no la extensión o el origen de la propiedad el criterio principal para hacer seguimiento a la tenencia de la tierra.

Consecuentemente exige una reglamentación suficiente sobre los parámetros objetivos para establecer bajo qué condiciones se cumple la función social de la propiedad. Dado que las condiciones del suelo y las características socio económicas de cada territorio determinan el aprovechamiento de la tierra, estos parámetros deben especificarse para cada región o zona. Al diseñar el plan municipal de ordenamiento social de la propiedad pueden especificarse estos parámetros para el municipio aunque no es la única herramienta ni mecanismo para hacerlo.

Para la realización de esta estrategia, se proponen las siguientes medidas específicas:

- i. Estudiar la posibilidad de crear un mecanismo para otorgar o vender a un precio moderado el derecho de propiedad sobre la extensión de tierra aprovechada a propietarios medianos que hayan ocupado baldíos de la Nación por más de 10 años, hayan cumplido con la función social de la propiedad y se comprometan a su adecuada explotación hacia el futuro.
- ii. Aclarar que las prohibiciones y limitaciones contenidas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 solo son aplicables en los términos de esa ley a la acumulación de más de una UAF que hubieran sido adjudicadas a partir de la vigencia de dicha ley (5 de Agosto de 1994) y no de manera retroactiva.
- iii. Crear un mecanismo que permita a quienes hayan incurrido en dicha acumulación indebida a partir de 1994, pero estén realizando proyectos productivos, puedan entregar el derecho de propiedad al Estado y se suscriba en reemplazo un contrato (con la seguridad jurídica que este otorga), que le permita usar las tierras con un claro compromiso de uso productivo durante el plazo de vigencia del contrato. En caso de que no se acceda a entregar la propiedad, crear una causal adicional de extinción del dominio, que se active al verificar la ilegal acumulación de predios cuya tradición haya tenido origen en la adjudicación de baldíos.
- iv. Revisar los procesos de recuperación y/o de extinción del dominio cuando se verifica el incumplimiento de las funciones social y ecológica, de la propiedad para tramitarlos ante la jurisdicción agraria.
- v. Diseñar metodologías para documentar y reconocer los costos sociales y económicos de recuperar en favor de la Nación tierras que han sido ocupadas cumpliendo con la función social de la propiedad y ofrecer a la población objeto de recuperación respectiva opciones de titulación o de una compensación expedita y suficiente.
- vi. Diseñar criterios generales que faculten a la Agencia Nacional de Tierras para innovar e implementar figuras de tenencia de la tierra funcionales al ordenamiento productivo y el ordenamiento ambiental y a las características de cada territorio intervenido. Específicamente:

- vi. Revisar y ajustar para su eficaz implementación el diseño e implementación de las ZRC en cualquier parte del territorio donde se quiera conservar la pequeña propiedad (es decir, no solo en zonas de frontera, como ha sido hasta ahora).
- vii. Revisar y ajustar para su eficaz implementación el diseño e implementación de las Zonas de Desarrollo Empresarial con la asignación de derechos de uso (y no propiedad) sobre la tierra.
- viii. Diseñar formatos contractuales para conceder el uso de las tierras de la Nación, sin necesidad de transferir el derecho de propiedad, por el tiempo necesario para llevar a cabo los proyectos productivos y agroindustriales relevantes, y que puedan implementarse ágilmente en el territorio en condiciones de seguridad jurídica.
- ix. Definir criterios generales para que por vía reglamentaria puedan establecerse, para cada zona de intervención, los parámetros conforme a los cuales se entiende cumplida la función social de la propiedad.
- x. Hacer un uso complementario del impuesto predial con base en valores prediales reajustados regularmente de acuerdo con las condiciones del mercado, de tal forma, de tal forma que el pago del impuesto predial incentive el uso productivo y sirva, a su vez, como una de las presunciones de cumplimiento de la función social de la propiedad.
- xi. Establecer una autorización previa para la adquisición de derechos sobre la tierra por parte de extranjeros, con el claro requisito de que la tierra será objeto de uso productivo y que respetaran la soberanía nacional sobre tales predios. Obligar complementariamente a los inversionistas extranjeros existentes a registrar sus propiedades. Aquellas inversiones presuntamente extranjeras cuyos propietarios indirectos sean colombianos deberán reconocer el carácter de nacional de las inversiones correspondientes.

La gran mayoría de medidas de política señaladas implican una revisión a la Ley 160 de 1994, en algunos casos para hacerla más simple y general y en otros casos para ajustar los parámetros que regulan los derechos de propiedad. Adicionalmente, implican el diseño de reglamentaciones que den movilidad a la Agencia Nacional de Tierras para intervenir los territorios y el diseño de metodologías y manuales para su operación.

5.3.3 Fondo Nacional de Tierras

El Fondo Nacional de Tierras es el instrumento operativo fundamental para la implementación de las estrategias de la política de ordenamiento social de la propiedad. Consiste esencialmente en el inventario de las tierras de que dispone el Estado, cuyo adecuado manejo permitirá suministrar la información y el sustento para adelantar los programas o planes de

formalización, de acceso, y de administración y recuperación de tierras, para asegurar una adecuada gestión inmobiliaria de los predios que le pertenecen.

A pesar de que hoy existe el Fondo Nacional Agrario que fue creado en 1961, para administrar los recursos y bienes adquiridos por el INCORA y posteriormente el INCODER, hasta la fecha no se conoce el número de predios totales que hacen parte del Fondo, su ubicación, estado de ocupación y aprovechamiento. Esta política propone el rediseño del Fondo en función de una gestión inmobiliaria con alcances de seguimiento a la implementación de la política.

Ordinariamente cualquier gestión inmobiliaria comprende la caracterización e individualización de un inmueble, determinar su valor o avalúo, su aptitud y potencial aprovechamiento e incluye también el estudio de títulos o de su situación jurídica. Por lo tanto, adelanta actividades de administrador tales como cercado, recuperación material de las tierras.

6. ARREGLO INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

El Estado requiere un responsable que tenga conocimiento especializado sobre los derechos de propiedad en Colombia, su distribución, los ingresos que genera, especialmente para la Nación, que responda por la efectividad y seguridad jurídica de los derechos de propiedad y que, por lo tanto, cuente con un aparato suficiente y efectivo para hacerlos cumplir y para facilitar el uso de la tierra como un activo para la producción rural. Esta política propone la creación de una Agencia Nacional de Tierras encargada de ejecutar las estrategias de formalización, administración y acceso a tierras explicadas a lo largo de este documento.

La Agencia propuesta será el agente del Estado especializado en la materia, con capacidad para crear información predial directa o indirectamente, para liderar intervenciones masivas y planificadas en territorio con los actores relevantes y pertinentes de cada zona, para hacer presencia en las comunidades a nivel municipal y veredal, para movilizar su equipo flexiblemente en función de cada proyecto, con acceso a tecnología de punta para operar en las zonas rurales país. Esta Agencia debe estar complementada con un esquema de justicia que responda a la demanda del trabajo administrativo y tome las decisiones litigiosas, en especial aquellas que implican el reconocimiento o la pérdida del derecho de propiedad.

La entidad propuesta resuelve la dispersión de los múltiples procesos que actualmente se ejecutan en diferentes frentes, consolida la información predial, resuelve las dificultades de la articulación intersectorial para implementar la política de ordenamiento social de la propiedad, crea impacto en los territorios intervenidos y por su modo operativo a escala, genera ahorro en el gasto público. Asimismo, deja capacidad instalada en cada municipio, efectivo para suplir la demanda de tierras, especialmente de los campesinos de escasos recursos, para consolidar y proteger los derechos de propiedad y generar seguridad jurídica en las transacciones sobre la propiedad rural, para innovar en el aprovechamiento y administración de las tierras de la Nación y ejercer seguimiento al uso que se da a la tierra en el territorio nacional.

Tal como se anotó a lo largo de este documento, la Agencia propuesta adelanta las intervenciones en los territorios por oferta, en el marco de los planes de ordenamiento social de la propiedad y/o de mapeo y formalización con una metodología estandarizada de barrido, con tecnología suficiente para consolidar la información necesaria para la individualización predial, con presencia móvil según la focalización en territorio y capacidad instalada en cada municipio, con la facultad para coordinar los actores en el territorio y contrapeso en instancia judicial que unifique la aplicación e interpretación normativa, especialmente cuando se encuentra en juego la pérdida del derecho de propiedad.

El éxito de esta función en los términos anteriormente descritos requiere una reforma normativa que sienta las bases legales en esta dirección a través de la creación de un procedimiento único que permita gestionar integralmente procesos de formalización, gestión inmobiliaria para consolidar la oferta de tierras y la recuperación de aquellas que no cumplen la función social de la propiedad, para luego entregarlas a través de los esquemas de acceso y administración de tierras. Este proceso debe estar basada en trámites administrativos garantizando agilidad, bajos costos, eficiencia, y un cierre judicial que ofrezca seguridad jurídica.

Dadas las responsabilidades y el poder asignado al operador institucional, esta política recomienda eliminar el poder decisorio que actualmente tiene el INCODER sobre el derecho de propiedad y reasignarlo a una instancia judicial. El modelo actual, que mantiene el poder de decisión en la agencia administrativa agota la confianza del usuario en la institucionalidad y crea escenarios de conflicto e inseguridad jurídica. Adicionalmente, al no ser instancia de cierre, en sede judicial la inseguridad jurídica se profundiza: la rama judicial atiende los asuntos agrarios con más de 10 procedimientos diferentes, en tres jurisdicciones distintas, civil ordinaria, contencioso administrativa y constitucional, y con una alta dispersión en los jueces que definen estos asuntos.

La reorganización en la toma de decisiones que se propone evita que la Agencia sea juez y parte, protege los derechos de propiedad privada y el derecho de defensa y permite ubicar a la entidad como una agencia con superioridad

jerárquica que atiende contrapesos y no como un actor más en el mercado de tierras creado para gestionar sus propios intereses. Finalmente mantiene el foco del trabajo institucional de la Agencia en la gestión de los derechos de propiedad, la administración y seguimiento del recurso tierra como un activo productivo y no en la administración de justicia, de orden judicial²⁴.

Las actividades básicas de la Agencia de Tierras que propone esta política son, por lo tanto:

- Atender la demanda con una política de acceso a la tierra y a los territorios
- Formalizar la propiedad rural y garantizar la seguridad jurídica
- Administrar las tierras del país mediante la definición de regímenes de acceso a la propiedad y el uso de la tierra, para asegurar su adecuado aprovechamiento y función social.
- Administrar las tierras de la Nación y del Estado y hacer la recuperación de las mismas cuando son sujeto de apropiaciones u ocupaciones ilegales.
- Vigilar el aprovechamiento de la tierra y el cumplimiento de la función social
- Recuperar la tierra inadecuadamente aprovechada
- Disponer de la tierra inadecuadamente aprovechada
- Disponer de la tierra ilegalmente adquirida
- Adelantar la gestión predial en función del uso del suelo y el ordenamiento territorial.
- Facilitar las transacciones sobre la tierra proporcionando al mercado información sobre el estado del mercado de tierras en distintos territorios

Como quiera que el estado actual de la información catastral y registral no es oportuna, suficiente ni confiable para el ordenamiento social de la propiedad, la Agencia Nacional de Tierras adelantará, en el marco de los planes de ordenamiento social de la propiedad, el trabajo de identificación e individualización predial atendiendo los estándares definidos por las entidades competentes. Finalizada la intervención municipal, la Agencia debe entregar la actualización catastral y registral generada para que ésta sea incorporada como la nueva información oficial predial.

24 Se incluye la redundancia para aclarar que sin perjuicio de que la política de tierras conduzca a una mayor justicia social, al incorporar el vocablo "justicia" se hace referencia al ejercicio de la potestad que se confiere a los jueces como observadores imparciales para dirimir un asunto cualquiera en el que dos o más partes tienen un interés.

Este mecanismo operativo debe articularse con la política de Catastro Multipropósito y su éxito demanda que finalizadas la implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad, la agencia registral exija el certificado del plano predial como condición para hacer efectivo el registro del derecho de propiedad. De otra manera, la política no tendrá herramientas para sus sostenibilidad en el tiempo.

La realización de esta política requiere las siguientes medidas específicas:

- Crear una Agencia Nacional de Tierras, con la competencia legal y la responsabilidad institucional para gestionar la formalización de la propiedad rural, ejecutar la estrategia de acceso a tierras, administrar la tierra, incluyendo la protección de los derechos de la Nación y del Estado, y crear las condiciones necesarias para un mercado de tierras funcional. Esta institución se conformaría como un instituto descentralizado adscrito al MADR.
- Crear un Fondo Nacional de Tierras, administrado por dicha Agencia, para la gestión de las tierras de la Nación, y cualquier predio que ingrese por distintas fuentes para los planes de dotación y acceso a la propiedad de la tierra.
- Crear una justicia rural que incluya el diseño y creación de una Jurisdicción Agraria para resolver los asuntos agrarios y cualquier asunto relacionado con el ordenamiento social de la propiedad en una instancia de cierre especializada en la materia. Esto implica, además, que, en materia de tierras, la legislación agraria prevalecerá siempre sobre la legislación civil.

7. RECOMENDACIONES

7.1 Marco de política

1. Adoptar una política para el ordenamiento social de la propiedad rural orientada a planificar y ejecutar intervenciones públicas masivas, a través de planes municipales y regionales, con base en principios de utilidad pública e interés social, seguridad jurídica, corresponsabilidad nacional/local regional, focalización, progresividad y costo/eficiencia.
2. Adoptar una estrategia de formalización de la ocupación de tierras de la Nación, apoyada en una revisión de la actual tenencia y basada en el reconocimiento de los derechos de quienes se han asentado de buena fe y cumplen la función social de la propiedad, como una de las medidas para implementar la política de acceso a tierras.

3. Desarrollar y reglamentar los mecanismos y sistemas de acceso al uso y propiedad de la tierra con lineamientos generales que permitan su implementación con enfoque territorial en cada zona intervenida. Innovar especialmente en aquellos mecanismos que no implican la transferencia de la propiedad.
4. Unificar en un solo régimen general los regímenes de dotación de tierras a los trabajadores sin tierras y los pequeños productores, en relación con las condiciones de adjudicabilidad y de las restricciones (inembargabilidad e inalienabilidad por un tiempo determinado) de enajenación a las tierras entregadas por el Estado, independientemente de su fuente y eliminar las limitaciones para consolidar el derecho de propiedad asociadas a la extensión y al origen de la propiedad.
5. Establecer un mecanismo que exija la aprobación de los derechos de propiedad o uso de tierras por parte de extranjeros.
6. Revisar y desarrollar el alcance de la función social de la propiedad rural atendiendo las recomendaciones de la UPRA sobre el ordenamiento productivo y las condiciones de cada territorio. Actualizar la unidad de medida del territorio colombiano como criterio de medición aplicable a toda la política de ordenamiento social de la propiedad y como instrumento de medición de la distribución de la propiedad rural.
7. Crear y definir incentivos positivos y negativos dirigidos a los titulares de los derechos y a las agencias locales que contrarresten los factores que se oponen a la formalización

7.2 Arreglo institucional y normativo

1. Crear una Agencia Nacional de Tierras, con la competencia legal y la responsabilidad institucional para gestionar la formalización de la propiedad rural, incluyendo la protección y recuperación de tierras de la Nación, administrar la tierra, ejecutar la estrategia de acceso a tierras y crear las condiciones necesarias para un mercado de tierras funcional. Esta institución se conformaría como un instituto descentralizado adscrito al MADR.
2. Crear un Fondo Nacional de Tierras administrado por la Agencia para la gestión de la propiedad rural para administrar las tierras de la Nación y del Estado y cualquier predio que ingrese por distintas fuentes para los planes de dotación y acceso a la propiedad de la tierra.

3. Llevar registro y mantener el Inventario de tierras de la Nación y del Estado.
4. Crear una justicia rural que incluya el diseño y creación de la Jurisdicción Agraria para resolver los asuntos agrarios y cualquier asunto relacionado con el ordenamiento social de la propiedad en una instancia de cierre especializada en la materia.
5. Diseñar e implementar un sistema de Catastro Rural Multipropósito, que permita hacer una eficiente identificación predial y la determinación de sus atributos que faciliten el diseño e implementación de planes masivos de formalización y ordenamiento de la propiedad.
6. Diseñar un marco normativo que unifique en un solo proceso el barrido predial para efectos de la formalización, la gestión inmobiliaria y la recuperación de las tierras a favor de la Nación y que unifique los procesos agrarios de que trata la Ley 160 de 1994 y cualquier otro que deba adelantarse sobre la propiedad rural. Este marco debe incluir en forma adecuada los mecanismos alternativos de solución de conflictos.
7. Diseñar un modelo de plan de ordenamiento social de la propiedad rural y el manual para su construcción a nivel municipal, orientado en principios de seguridad jurídica corresponsabilidad nacional/local regional, y costo/eficiencia.
8. Estimar el costo y tiempo de la implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural por oferta en el territorio.
9. Proponer un ejercicio preliminar para la focalización de la operación de la Agencia de Tierras con miras a consolidar los derechos de propiedad en Colombia en los próximos 7 años.
10. Estimar el ahorro en el gasto público derivado de actualizar la información predial oficial registral y catastral como resultado de la implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural.
11. Diseñar un régimen de transición institucional entre el INCODER y el funcionamiento de la Agencia Nacional de Tierras.

REFERENCIAS

- Contraloría General de la República. (2012). *Informe de actuación especial (ACES) INCODER – Actuación especial sobre la acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana*. CGR-CDSA N.o 00686. Bogotá.
- Corte Constitucional. Auto 219/11. *Seguimiento de acciones adelantadas por Gobierno nacional para superación del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025/04*.
- DNP. (2015). *La protección social de la población rural*. Misión para la Transformación del Campo.
- DNP. (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>
- DNP. (2007). *Pobreza y desigualdad en Colombia: Diagnóstico y estrategias*. Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). Disponible en: <https://observatoriodelapazencolombia.files.wordpress.com/2012/11/diagnostico-y-estrategias-superacion-pobreza.pdf>
- USAID & CIDER, Universidad de los Andes. (Octubre de 2013). *Informe de Efectos e Impactos de la Adjudicación de Baldíos en el Desarrollo Local; procesos agrarios*, Instrumentos de Acceso a Tierras.
- FAO. (2015). *El suelo es un recurso no renovable su conservación es esencial para la seguridad alimentaria y nuestro futuro sostenible*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4373s.pdf>
- Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (2012) *La debilidad institucional de Los municipios en Colombia*. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09888.pdf>
- Gómez, O. (2008). *El desarrollo rural: una reflexión desde la ordenación y el desarrollo territorial*. *Agrónomos, órgano profesional de los ingenieros agrónomos*. ISSN 1139-2428. No. 36. págs. 17-30
- IGAC. (2012.) *Atlas de la distribución de la propiedad rural Colombia*. Imprenta Nacional. Bogotá. Disponible en: http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/8beae7804dc8d75abb1efb36b39898f6/1_notas_sobre_la_evolucion_historica_con_cubierta_1.pdf?MOD=AJPERES

- INCODER. (2014). *Informe de Gestión 2014*. Disponible en: [http://www.incoder.gov.co/documentos/AÑO_2015/Gestion_Incoder/Informe%20de%20Gestión/INFORME%20DE%20GESTIÓN%202014%20\(Versión%20editada%20Febrero%206%20-%202015\).pdf](http://www.incoder.gov.co/documentos/AÑO_2015/Gestion_Incoder/Informe%20de%20Gestión/INFORME%20DE%20GESTIÓN%202014%20(Versión%20editada%20Febrero%206%20-%202015).pdf)
- INCODER. *Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio: Incoder 1960-2012*. Disponible en: <http://es.calameo.com/read/0014472813a67b9595dd3>
- INCODER. (2011). *Informe de Gestión Vigencia*. Disponible en: http://www.incoder.gov.co/documentos/Planeacion/InformesdeGestion/Infogestion_2011.pdf
- INCODER. (2010). *Informe de Gestión Vigencia*. Disponible en: http://www.incoder.gov.co/documentos/Planeacion/InformesdeGestion/Infor_Gestion_2010..pdf
- INCODER. (2014). *Avance de Gestión Plan Estratégico 2010-2014*. Disponible en: http://www.incoder.gov.co/documentos/Planeacion/INFORME_GENERAL_EVALUACION_AVANCE_DE_GESTION_PLAN ESTRATEGICO_2010_2014.pdf
- INCODER (2014). *Gestión Institucional 2010 – 2014, Agosto 2014*. http://www.incoder.gov.co/documentos/A%C3%910_2014/Gestion_Incoder/Informe_Gestion/InformeCuatrienio_VFINALconPortada.pdf
- Kaiser (s.f.). *El ejercicio de la soberanía de los estados*. Biblioteca virtual del instituto de investigaciones jurídicas UNAM. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2790/6.pdf>
- FAO. (2007). *Trabajadores agrícolas y su contribución a la agricultura y el desarrollo rural sostenibles*. ISBN: 9789221187095. Disponible en: ftp://ftp.fao.org/sd/sda/sdar/sard/esp_agricultural_workers.pdf
- Ostrom. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano 2011*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2012). *La hora de la Colombia Rural. Hechos de Paz N.o 63*. Disponible en: <http://pnud.org.co/hechosdepaz/echos/pdf/63.pdf>

- Restrepo & Bernal. (2014). *La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia*. Debate. Bogotá.
- Reyes. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Norma. Bogotá.
- Superintendencia de Notariado y Registro. (2014). *Respuesta a la proposición aditiva N.o 065 aprobada el 28 de abril de 2014*. SNR2014EE012984 del 5 de mayo de 2014. Bogotá.
- Torres, R. Misión para la Transformación del Campo (2015). *Lineamientos de Política para el ordenamiento social de la propiedad rural. Aporte del PTDR/USAID- componente de formalización, ordenamiento social de la propiedad y la tenencia de la tierra*. Tetra Tech. Bogotá.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2015). *Mercado de Tierras rurales productivas en Colombia*. Disponible en: http://www.upra.gov.co/documents/10184/11165/Articulo_mercado_tierras_baja.pdf/e71e318b-ab57-456b-aaf7-c99e8ce27314
- Uribe López. (2005). *Pobreza: escasez o desigualdad. Ponencia presentada al Seminario de Coyuntura Social y Laboral de la Escuela Nacional Sindical*. Medellín, abril 27 de 2005.
- Varón. (2015). *Agencia Nacional de Tierras. Misión para la Transformación del Campo*. DNP.

Capítulo 17

ESTRATEGIA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN AGROPECUARIA Y DE ACOMPañAMIENTO INTEGRAL²⁵

1. INTRODUCCIÓN

Este documento propone una estrategia de ciencia, tecnología e innovación para el sector agropecuario²⁶ colombiano que toma como referencia los nuevos desarrollos y concepciones que en la materia se debaten en el ámbito internacional, y que se basa en los principios establecidos en el documento *Saldar la deuda histórica con el campo*²⁷:

“La Misión parte de tres ideas fuerza, que pueden entenderse también como los principios básicos que deben regir las políticas de desarrollo rural:

- 1. La necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, que reconozca una ruralidad diferenciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo.*
- 2. La concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales. Esta visión implica la necesidad de superar la visión asistencialista de las políticas rurales y considerar a los habitantes rurales tanto como agentes de desarrollo productivo como sujetos de derechos y, por ende, como plenos ciudadanos.*
- 3. La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la provisión adecuada de bienes públicos que faciliten el desarrollo tanto de actividades agropecuarias como no agropecuarias.”*

MTC (2015).

²⁵ La redacción de este documento contó con la colaboración de la Corporación PBA y con los diagnósticos y propuestas de CORPOICA.

²⁶ Si bien es cierto que el desarrollo rural trasciende a las actividades agropecuarias y que es indispensable promover la innovación en todas las actividades rurales, y no solamente en las agropecuarias, el presente documento se limita a estas últimas. Se refiere, en particular, a la innovación y el cambio tecnológico en el sector agropecuario, entendido este en un sentido amplio que cubre lo agrícola, lo pecuario, lo forestal, lo acuícola y piscícola y lo referente a la adecuación y transformación básica de los productos primarios [agroindustria rural].

²⁷ MTC (2014).

Tiene especialmente en cuenta, además de las consideraciones relativas a la competitividad sectorial, los siguientes planteamientos de equidad y enfoque territorial del mencionado documento Marco (Misión para la Transformación del Campo, 2015):

“El principio de equidad establece la necesidad de reducir las enormes desigualdades entre los habitantes urbanos y rurales, entre los propios habitantes rurales y entre las distintas regiones de Colombia. Esto implica tener políticas de Estado que favorezcan a los más pobres y el desarrollo progresivo de una clase media rural, dentro de un enfoque en el cual los habitantes rurales son los actores básicos de su propio desarrollo”. Asimismo: “La Misión parte de un enfoque territorial participativo que reconoce una ruralidad diferenciada que trasciende lo agropecuario... Este enfoque busca además atender la diversidad cultural y ecológica de los distintos territorios con enfoques específicos a las condiciones de cada uno de ellos. Aún más, parte de promover las iniciativas de las organizaciones locales y las redes de cooperación entre agentes públicos y privados, contribuyendo de esa manera a construir tejidos sociales más densos, es decir a construir sociedad.”

El objetivo de la estrategia que se presenta a continuación es contribuir al mejoramiento del nivel y la calidad de vida de los habitantes rurales a través del fomento de la innovación y el cambio técnico en los principales sistemas productivos de los diversos territorios colombianos, de manera que se logre la rentabilidad, eficiencia, competitividad y sostenibilidad de las actividades agropecuarias.

Esta estrategia propone un cambio fundamental en la manera de generar y transferir conocimiento para propiciar la innovación y el cambio técnico en la agricultura del país. Consiste en trascender del modelo lineal de flujo de conocimiento desde el investigador al productor, con la intermediación del asistente técnico, a un modelo donde se reconoce que el conocimiento apropiado para innovar surge de la interrelación de múltiples actores que configuran la cadena de valor, y que todos ellos tienen capacidades para aportar conocimientos, experiencias e ideas para la generación de las innovaciones. En esta dirección, la estrategia propuesta está basada en el reconocimiento de la nueva concepción de la innovación; la gestión del conocimiento como aspecto básico para la innovación; el carácter sistémico de la gestión del conocimiento y el aprendizaje; el desarrollo de nuevas maneras de interrelacionar los actores; la construcción de reglas de juego apropiadas para facilitar la interrelación entre los actores, y la focalización de la inversión pública para promover la innovación.

En este sentido, la estrategia que se presenta a continuación se basa en los siguientes planteamientos:

- a. El crecimiento del sector agropecuario se encuentra determinado, en un entorno adecuado, por su capacidad de innovación, la cual requiere de dinámicas de generación, acumulación, aplicación y socialización del conocimiento establecidas a partir de contextos territoriales específicos que trasciendan a dinámicas de carácter nacional e internacional.
- b. Para lograr ese crecimiento, y el mejoramiento de la calidad y el nivel de vida de los habitantes rurales, se requiere desarrollar la capacidad de innovar en todos los territorios y personas vinculados a las actividades rurales y propiciar, de esta forma, el incremento en cantidad y calidad de las innovaciones en cada uno de los territorios rurales, así como su apropiación por parte de los productores.
- c. La concepción actual de la innovación la define como nuevas ideas (productos, procesos, servicios y modelos) que atienden necesidades sociales²⁸ de mejor manera que las formas tradicionales, que generan nuevas formas de organización, relaciones y colaboraciones sociales, y que son replicables y/o escalables²⁹.
- d. Esta nueva concepción de la innovación presenta tres diferencias fundamentales con la vieja concepción: i) parte del hecho de que la capacidad de innovar no está restringida a una minoría, sino que todos los hombres y mujeres pueden hacerlo si cuentan con condiciones adecuadas, ii) reconoce que la innovación no es un fenómeno individual sino un fenómeno social, y iii) comprende que la innovación no debe limitarse al ámbito tecnológico, ni al empresarial, sino que cubija un espectro mucho más amplio de la actividad humana³⁰.
- e. Las dinámicas de gestión del conocimiento requieren, a su vez, de procesos de interrelación de actores basados en el aprendizaje y de contextos institucionales que las favorezcan, articulados de manera sistémica en los territorios (sistemas de innovación³¹).

28 Se refiere a las necesidades de la sociedad en su conjunto, que incluye las de los empresarios privados, las de la sociedad civil y las gubernamentales.

29 Véanse, entre otros: Marulanda y Tancredi (2010), Thomas y Fressoli (2009), Godin (2012), Bureau of European Policy Advisers (2011), DNP-ANSPE-COLCIENCIAS (2013), CEPAL (2008) y Corporación PBA (2014).

30 Véase: Perry (2014).

31 Según la OCDE (2014) un sistema de Innovación es aquel que está constituido por una red de instituciones, de los sectores públicos y privado, gubernamental y no gubernamental, cuyas actividades generan, intercambian, modifican y divulgan nuevas tecnologías que contribuyen a la generación de nuevos productos, procesos productivos o modos de organización. Y, en palabras del Banco Mundial (2008a), un sistema de innovación puede ser definido como una red de organizaciones, empresas e individuos orientados a generar y dar un uso social y económico a nuevos productos, nuevos procesos y nuevas formas de organización, conjuntamente con las instituciones y políticas que afectan su comportamiento y desempeño.

Como lo señala el Banco Mundial (2008): “El ambiente institucional para la innovación tecnológica está cambiando rápidamente también – es más complejo, involucra sistemas plurales y múltiples fuentes de innovación. El nuevo mundo de la agricultura está abriendo espacio para un amplio rango de actores en la innovación, incluyendo los agricultores, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil... La innovación para la nueva agricultura requiere retroalimentación, aprendizaje y acción colectiva entre este más amplio conjunto de actores”³².

- f. Los sistemas de innovación se estructuran a partir de actores que se relacionan en redes de distinto tipo con fines comunes, las cuales pueden tener distinta cobertura geográfica (locales, territoriales, nacionales o internacionales) y pueden conformarse siguiendo diferentes criterios: encadenamiento productivo, sistema productivo, áreas de conocimiento, etc.
- g. La construcción de sistemas de innovación exige un cambio profundo en la cultura institucional predominante: se requiere que las entidades y los individuos establezcan una cultura de cooperación y de trabajo colaborativo con múltiples actores que caracteriza al trabajo en red, superando la tendencia al trabajo individual, a los celos institucionales y al afán de protagonismo. Se requiere, asimismo, promover la asociatividad, el trabajo en equipo y el establecimiento de relaciones de confianza y cooperación entre los actores del desarrollo agropecuario –o, en otras palabras, la reconstrucción del tejido social, o la construcción de capital social–, tanto en el ámbito nacional como en el territorial, fuertemente debilitados por el conflicto que ha sufrido la sociedad colombiana y, con particular intensidad, la sociedad rural.
- h. Los agricultores familiares deben ser actores y destinatarios preferenciales de la política y de los sistemas de innovación agropecuaria. Lo anterior no solo por los citados principios de equidad y de que los habitantes rurales deben ser los gestores y actores de su propio desarrollo, sino porque ellos son la inmensa mayoría de los productores agropecuarios colombianos³³, cumplen un papel vital en el abastecimiento alimentario del país³⁴, contribuyen de manera determinante a la reducción de la pobreza rural³⁵ y son fundamentales para lograr un

32 Pág. 135.

33 Son el 87% de los productores agropecuarios en Colombia según FAO-BID (2007) y Garay et ál. (2009).

34 Producen la mayoría de muchos de los principales alimentos que consumen las distintas regiones colombianas (v.g., maíz, frijol, papa, yuca, ñame, hortalizas, panela, cacao y carne de cerdo) y proporciones significativas de muchos otros (como arroz, leche y frutas). Véase, entre otros, Garay et ál. (2009), Forero (2010) y Perry (2013).

35 Sobre la importancia de fortalecer la agricultura familiar para reducir la pobreza rural véase, en especial, Lipton (2009) y Carter et ál. (1996), (2009), (2010).

agro más eficiente³⁶, competitivo y sostenible³⁷. Para su activa participación en los sistemas de innovación y para que puedan aprovecharlas oportunidades que les generan los procesos de innovación y las dinámicas de los territorios en los que se asientan deben contar con un acompañamiento integral que contribuya al desarrollo de sus capacidades.

- i. La decidida participación de las mujeres en los procesos de innovación es fundamental para lograr su mejoramiento productivo y social y la equidad entre géneros. Por ello, en todas las actividades y líneas de trabajo de los sistemas de innovación se deben contemplar adecuadamente sus características particulares para que se logre su efectivo involucramiento y el aporte de sus conocimientos y capacidades en la solución de los problemas que enfrentan sus comunidades.

El presente documento consta de diez secciones. La primera es esta introducción. La segunda describe las principales estrategias del sistema nacional de innovación agropecuario propuesto. La tercera trata de los Sistemas Territoriales de Innovación (STI), base de la construcción de un sistema nacional de innovación descentralizado y dinámico y la cuarta de la articulación de los STI y de sus diferentes actores en redes nacionales - temáticas y por cadenas productivas – en las que participan los grupos nacionales de investigación y que tienen vínculos con las respectivas redes internacionales. La quinta considera el acompañamiento integral, que reemplazaría a la actual estrategia de asistencia técnica, la sexta las capacidades de los actores del sistema, y la séptima la estrategia de gestión de conocimiento que debe implementarse para todos los actores del sistema, y el sistema como tal, aprendan y acumulen conocimientos útiles. La octava trata las prioridades del sistema nacional y del rol de las diferentes entidades en un sistema multi-institucional y descentralizado. La novena estima el presupuesto que requiere la estrategia y hace referencia a las posibles fuentes de financiación. La última presenta las conclusiones y recomendaciones más relevantes.

2. EL SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN AGROPECUARIA: COMPONENTES ESTRATÉGICOS

Los principales componentes estratégicos del sistema nacional, algunos de los cuales se explicarán con mayor detenimiento en las secciones posteriores, son los siguientes:

36 Sobre la mayor eficiencia de la pequeña producción agropecuaria véase la amplia literatura citada por Perry (2013) y Forero (2014) y, para el caso colombiano, los trabajos de Berry (Berry 1973 y Berry and Cline 1979), FEDESARROLLO (2014) y Forero, Garay y Barberi (2013).

37 Respecto a las relaciones entre pequeña agricultura y sostenibilidad ambiental véase en especial a Pretty (2004) y Pretty et ál. (2006).

Los sistemas territoriales de innovación: el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria es un sistema de múltiples actores que debe construirse de abajo hacia arriba, desde lo local, teniendo en cuenta las características particulares y los procesos propios de cada territorio. Debe encargarse de promover, apoyar y cofinanciar planes de CTel de los territorios y procesos de innovación que tengan potencial de continuidad en el mediano y largo plazos, que puedan escalarse en el ámbito territorial y que conciten la participación y las interacciones de los diferentes actores que puedan contribuir a su consolidación. En una palabra, que contribuyan a la construcción de sistemas territoriales de innovación.

Las redes de innovación y aprendizaje: el sistema debe promover espacios para el intercambio permanente de conocimientos, experiencias y metodologías y para el trabajo colaborativo entre los actores de los sistemas territoriales de innovación y los grupos de investigación nacionales e internacionales, que contribuyan a fortalecerlos y enriquecerlos. Para ello debe promover la conformación de redes de innovación y aprendizaje en diferentes tópicos y en las distintas cadenas relevantes para el mejor desempeño de los sistemas territoriales de innovación y de la economía rural colombiana.

El acompañamiento integral: para la conformación de los STI y el mejoramiento tecnológico y productivo de los agricultores se requiere poner en marcha una estrategia de acompañamiento integral por parte de entidades especializadas y capacitadas metodológicamente, que contribuya al empoderamiento, el desarrollo de capacidades y la adquisición de conocimientos de los productores, y en especial de los agricultores familiares. Este acompañamiento debe contemplar, cuando menos, los aspectos tecnológicos y productivos, los empresariales y comerciales, los organizativos y los de participación activa en los sistemas territoriales de innovación y en las redes de innovación y aprendizaje.

El desarrollo de capacidades: el sistema debe preocuparse por el desarrollo de capacidades en todos los actores del sistema y, en particular, por el fortalecimiento de los programas de investigación en temas estratégicos (biotecnología y nuevas tecnologías biológicas, cambio climático, geomática, etc.), como ya lo viene haciendo CORPOICA. La consolidación de grupos de investigación de alto nivel en estos campos, interdisciplinarios y multi-institucionales, que tengan fuertes vínculos con los sistemas territoriales de innovación y respondan a sus demandas y necesidades, es de fundamental importancia para que se genere nuevo conocimiento útil y nuevas tecnologías para el agro. Asimismo, debe poner énfasis en los territorios más pobres y rezagados, de manera que contribuya al desarrollo de capacidades de innovación que les ayude a superar su actual situación.

La gestión del conocimiento: para fomentar la innovación rural es fundamental contar con una estrategia de gestión del conocimiento que incluya el establecimiento de espacios y mecanismos que contribuyan a que los actores

puedan sistematizar y difundir sus experiencias y conocer otras experiencias que les puedan ser de utilidad, a que se intercambien conocimientos, se conozcan metodologías exitosas, se difundan las mejores prácticas en los diferentes ámbitos, se adquieran capacidades y habilidades en diferentes campos. En una palabra, a que las organizaciones de productores, las entidades de acompañamiento y los otros actores de los sistemas territoriales de innovación realicen un proceso de aprendizaje y de construcción de conocimiento compartido, que tenga en cuenta las experiencias más interesantes y relevantes que se hayan dado –o se estén viviendo– en las diferentes regiones colombianas y/o en otros países. Que sean organizaciones que aprendan y que cuenten con las facilidades para realizar ese aprendizaje.

Seguimiento y evaluación: otro tema que reviste la mayor importancia es el establecimiento de una estrategia de seguimiento y evaluación de la agenda de CTel sectorial y de los diferentes programas y proyectos que la componen. Esta estrategia debe tener, al menos, dos componentes: uno participativo en el que los actores de los STI y de las redes hagan seguimiento al avance de sus programas y proyectos, provean retroalimentación al sistema nacional y realicen la evaluación de sus resultados e impactos, y otro externo en el que “pares” de alto nivel (nacionales o, preferiblemente, internacionales) hagan una rigurosa evaluación de cada uno de los programas y proyectos de la agenda.

El primero – en el que se debe prestar particular atención a que haya una muy activa participación de las comunidades rurales y de las organizaciones de productores – debe permitir que se introduzcan ajustes y correctivos a lo largo de la implementación de programas y proyectos y contribuir a garantizar su relevancia, impacto y el aprendizaje de los involucrados³⁸. El segundo debe velar por la calidad y coherencia de los programas y proyectos que se ejecuten con recursos públicos y parafiscales, y otorgar especial importancia a los financiados con regalías.

La política de propiedad intelectual: el impulso a la innovación exige también que se establezcan normas claras y estables de propiedad intelectual que les garanticen a los privados y a los inversionistas respeto a sus derechos de acuerdo con estándares internacionales³⁹. En este tema el Consejo Nacional que se menciona más adelante también tiene un amplio campo de trabajo. Es indispensable que entre los actores del sistema se fortalezca la comprensión de la importancia de las normas de propiedad intelectual, se capacite en temas con ella relacionados – tales como derechos de obtentor, patentes y derechos de autor – y se desarrollen capacidades en la materia – en especial para la valoración

38 Existen hoy en día metodologías de seguimiento y evaluación participativos que diferentes entidades han venido poniendo en práctica en el país. Incluso, en el marco de la Alianza Cambio Andino el CIAT, el CIP, la Corporación PBA, PROINPA, RIMISP y otras entidades estuvieron trabajando varios años en la región andina sobre metodologías participativas para la innovación, que incluyen las de S&E, y elaboraron un catálogo que contiene a las más destacadas. Este y otros esfuerzos semejantes se pueden aprovechar para la implementación de la estrategia de seguimiento y evaluación.

39 En general, en este como en otros temas lo que requieren los grandes productores y la empresa privada del Estado es normatividad clara y estable.

y negociación de las tecnologías de punta -, al tiempo que se revise la legislación para hacerla consistente con las prácticas internacionales más relevantes y convenientes para el país⁴⁰.

Pero estas normas también deben proteger los derechos de las comunidades rurales, las cuales han salvaguardado numerosas especies, han liderado el proceso de la domesticación de cultivos que ellos siembran y han sido fundamentales en el mantenimiento de una base genética diversificada en el agro. La “distribución justa y equitativa de los beneficios”, como la denomina el Tratado Filogenético para la Alimentación y la Agricultura (ITPGRFA por sus siglas en inglés), debe reglamentarse para hacer de este principio abstracto una realidad concreta⁴¹.

La importancia de las formas *sui generis* de protección de las semillas nativas y el conocimiento tradicional es aún más necesaria hoy en día en que se otorga cada vez mayor importancia a estos temas en la arena internacional y en que han surgido diversos movimientos que reivindican el consumo de productos de origen, cuidados y aprovechados por las comunidades rurales⁴².

3. LOS SISTEMAS TERRITORIALES DE INNOVACIÓN

Una de las grandes fortalezas con que cuenta Colombia es que dispone de una gran diversidad biológica, étnica, cultural y territorial. En sus variados territorios⁴³ se encuentran numerosos agro-ecosistemas, que tienen características peculiares que les otorgan ventajas y limitaciones para el desarrollo y mejoramiento de sus sistemas sociales y productivos. La construcción de una estrategia de fomento a la innovación rural debe reconocer la heterogeneidad y diversidad de las características de estos procesos y de los territorios donde se desarrollan.

40 El país debe adaptar su legislación a las normas internacionales, pero, dentro de ellas, debe seleccionar las que más le convienen. En algunos casos hay diferentes normativas a las que se puede acoger. Por ejemplo, para proteger la propiedad intelectual sobre obtenciones vegetales hay tres normativas posibles: UPOV 78, UPOV 91 y patentes. El primero -que es el que suscribió Colombia, y al cual pertenecen países tan importantes en la agricultura mundial y tan disímiles, como Brasil, Argentina, México, Chile, Uruguay, China, Sudáfrica, Noruega y Nueva Zelanda- contempla mejor la protección de los derechos o privilegios de los agricultores (pueden guardar material de una variedad protegida para sembrar en la siguiente cosecha) que las otras dos modalidades.

41 Véase, entre otros, Perry (2002). No sobra mencionar que Colombia aún no ha ratificado este tratado. Asimismo, debe señalarse que es necesaria una mayor coordinación entre el MADR y el MADS para que todo lo que se entiende como recursos fitogenéticos -ya sea material cultivado y/o silvestre- pueda ser aprovechado, dando el debido reconocimiento y beneficio a las comunidades.

42 Un ejemplo de estos movimientos es Slow Food, el cual está conformando en Colombia sus dos primeros “baluartes”, en piangua y en un cacao criollo de la Sierra Nevada de Santa Marta.

43 En este documento se adopta la definición de territorio del documento de RIMISP (2014) para la Misión: “un territorio es un conjunto de municipios rurales, geográficamente continuos y articulados en torno a uno o más núcleos dinamizadores. Sobre la base de ese conglomerado, sus habitantes deberán poder definir con precisión cuales son los límites del territorio, atendiendo a los factores económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos e históricos, que constituyen la identidad territorial tal y como es percibida por los actores locales”. En dicho trabajo se identificaron cien territorios potencialmente elegibles para la implementación de tales programas.

En particular, la tecnología agropecuaria es específica, ya que trabaja en el crecimiento de seres vivos que se ven afectados de manera diferente por condiciones ambientales distintas. Las características físicas y químicas de los suelos, la temperatura, la pluviosidad, la fauna y la flora circundante y las demás particularidades del medio ambiente, influyen de manera determinante en el crecimiento y desarrollo de plantas y animales. Por eso, la tecnología debe tener variantes en condiciones agro-ambientales variadas –y cambiantes–, y la simple difusión de “paquetes tecnológicos” homogéneos no es adecuada. En cada caso, se requiere un proceso de generación y/o de adaptación y ajuste de las tecnologías a las condiciones del medio –o de investigación participativa–.

Esta situación es mucho más cierta en el trópico biodiverso, en que las características ambientales varían significativamente de un lugar a otro, y en la agricultura familiar –forma de producción mayoritaria en el agro colombiano–, que es diversificada y registra arreglos de especies particulares, que interactúan entre sí, compiten por recursos y se influyen unas a otras en su desarrollo. De ahí el fracaso de la “revolución verde” en los países tropicales y en la agricultura familiar diversificada. La competitividad de cada una de estas explotaciones familiares depende críticamente de que cuente con una tecnología apropiada a sus peculiares características y condiciones. Por ello, se requiere que los distintos territorios y sus productores tengan capacidad de experimentar, investigar e innovar, de manera que puedan generar o adaptar tecnología a sus condiciones específicas.

No obstante, las capacidades de investigación e innovación en temas agropecuarios están significativamente concentradas en las tres ciudades más grandes del país, como se mencionó en el diagnóstico, y muchos territorios no cuentan con grupos de investigación, ni instituciones de educación superior y de desarrollo tecnológico. Sin lugar a dudas, esta es una de las causas fundamentales de su atraso y pobreza, junto con las deficiencias en infraestructura, educación y protección social. Se requiere con urgencia promover el desarrollo de capacidades para la innovación en estas regiones.

Por su parte, para que se generen procesos de innovación en las áreas rurales que tengan continuidad, se mantengan en el tiempo y se puedan escalar (para que tengan una cobertura significativa) es fundamental que las comunidades rurales y las organizaciones de agricultores familiares de un mismo territorio trabajen conjuntamente con investigadores, técnicos, empresarios y productores de todos los tamaños, organizaciones de la sociedad civil, autoridades gubernamentales y, en fin, con todos los actores del territorio que tengan influencia en el desarrollo rural y de su cadena de valor, para superar las limitaciones tecnológicas que dificultan el mejoramiento y competitividad de sus sistemas productivos. De esta manera se construirá en el territorio un círculo virtuoso de innovación que jalone su desarrollo, o, en otras palabras, un sistema de innovación⁴⁴.

44 “Para mejorar la eficiencia y efectividad de la I&D, están surgiendo de manera importante acciones colectivas y asociaciones que involucran una variedad de actores en el marco de un sistema de innovación. Tal marco reconoce las múltiples fuentes de la innovación y sus múltiples actores, como desarrolladores y usuarios de las tecnologías en una interacción de doble vía (no lineal)”. Banco Mundial (2008) pág. 144, subrayado nuestro.

Estos sistemas:

- Articulan organizaciones que trabajan en función de la generación de conocimientos bajo enfoques propios del desarrollo endógeno.
- Articulan la oferta y la demanda de servicios y productos en dinámicas compartidas de generación de conocimiento.
- No se enfocan exclusivamente en los generadores tradicionales de conocimiento (centros de investigación, universidades, etc.), sino en la totalidad de actores involucrados en los procesos de innovación.
- Centran su atención en las interacciones, no en los actores o en sus atributos vistos de manera individual y/o aislada.
- Superan las dinámicas puntuales de la generación de conocimiento, extendiéndose sobre los factores que afectan la demanda y el uso del conocimiento.
- Asumen la innovación en su sentido social más amplio, superando los enfoques que reducen la innovación al descubrimiento o la invención.
- Promueven estrategias de aprendizaje colectivo e incremento de capacidades no solo para la generación, sino para el almacenamiento de conocimientos en los espacios locales⁴⁵.
- Promueven el uso de las TIC como uno de los medios más adecuados para conectar actores, compartir información y conocimiento, incluir socialmente a todos los actores, fortalecer el capital social y las redes sociales, reducir las brechas territoriales, generar nuevos modelos de aprendizaje, optimizar el tiempo y los recursos y promover la innovación.

Para la construcción de estos sistemas de innovación se requiere, en consecuencia, que en el ámbito territorial se desarrollen alianzas, o redes de cooperación, en distintos tópicos, necesarios para que los procesos de innovación se consoliden y escalen. La base de estos sistemas deben ser las organizaciones de agricultores familiares, los grupos de investigación y los técnicos y acompañantes que trabajan con dichas organizaciones. Pero, además de ellos, deben participar los demás actores de la cadena de valor: tanto los otros productores –incluidos los empresariales–, como los actores relacionados con las actividades comerciales y de transformación, de formación, de financiación, de dotación de bienes públicos y capital básico, etc., necesarias para que se puedan superar los principales problemas que enfrentan los sistemas productivos predominantes en el territorio y las innovaciones se puedan escalar.

45 Consorcio Andino de Innovación Participativa con Pequeños Agricultores–Corporación PBA (2009).

El fomento a su conformación requiere de una política que contemple una estrategia de acompañamiento integral a los agricultores familiares y la más amplia participación de ellos en todas las actividades. Así mismo, debe tener continuidad en el tiempo para que los procesos y los sistemas puedan madurar y debe hacer énfasis en el desarrollo de capacidades de los actores de los sistemas. Se debe comenzar por la construcción de un consenso entre los actores que lo van a conformar sobre cuáles son los sistemas productivos predominantes en el territorio y cuáles los principales problemas y “cuellos de botella” que afrontan, para seguidamente proceder a identificar las propuestas y soluciones tecnológicas que han puesto en práctica en el territorio y las que conocen que existen en el ámbito nacional o internacional.

Esta información será fundamental para que los actores del territorio establezcan el punto del que parten y puedan formular un plan de trabajo para superar tales limitaciones y promover la difusión de las posibles soluciones tecnológicas a ellas, el cual debe hacer parte fundamental del plan o programa de desarrollo rural del territorio, que se propone en el documento de RIMSP (2014). Igualmente, esta información será vital para el sistema nacional, pues contribuirá a caracterizar los sistemas productivos y sus principales problemas y limitaciones tecnológicas, a inventariar las prácticas que se han implementado en los diferentes territorios para enfrentarlos (incluidas las ancestrales y tradicionales) y a establecer prioridades de investigación.

Los proyectos y propuestas que conformen el plan de trabajo de los actores del sistema serán los que las instancias territoriales apoyarán para su financiación, bien sea por parte del SGR o de otras fuentes. En cada uno de los proyectos participarán varios actores del STI –incluidos los productores–, quienes definirán conjuntamente la entidad que coordinará su ejecución⁴⁶. Todos ellos participarán también en el escalamiento de los resultados tecnológicos del respectivo proyecto, pero tendrán un papel especialmente relevante los productores multiplicadores y los profesionales de la entidad que lo coordine.

Diversas entidades pueden encargarse de promover la conformación y consolidación de estos sistemas. En algunos casos puede ser CORPOICA, en otros una secretaría de agricultura departamental, en otros una ONG, un CENI o un gremio o asociación de productores. Lo importante es que haya una coordinación de toda esta estrategia –que debe estar a cargo de CORPOICA–, que se seleccione con claros criterios técnicos a las entidades

⁴⁶ El sistema territorial de innovación se basa en las redes de trabajo colaborativo entre los actores relacionados con el desarrollo rural y agropecuario del territorio, y busca coordinar y potenciar sus capacidades e iniciativas para superar los problemas tecnológicos y productivos que enfrentan sus principales sistemas productivos. Por lo tanto, no requiere contar con personería jurídica. Ni es indispensable que en cada proyecto participen todos los actores, sino los más directamente relacionados con el problema a investigar y resolver. Como sucede en un sistema multi-institucional, los diferentes proyectos pueden ser coordinados por diferentes entidades u organizaciones del sistema, de acuerdo con los temas a investigar en cada uno de ellos y de las fortalezas y experticia de los actores del STI.

que van a promoverlo en cada territorio y/o departamento –las cuales deben tener presencia y conocimientos de sus características y dinámicas– y que se realice un proceso previo de capacitación metodológica a quienes van a realizar esta promoción.

En el proceso de promoción y conformación de los STI se requiere hacer un levantamiento del “estado del arte” de la situación de la innovación, y de las capacidades existentes en la materia, en cada uno de los territorios que conforman la geografía nacional⁴⁷. Esta información, además de ser fundamental para la definición participativa del punto de partida y del plan de trabajo en cada uno de los STI, como ya se mencionó, será importante para el establecimiento de estrategias de formación y capacitación y para la articulación en las redes de que trata la siguiente sección.

Debe establecerse, como se mencionó, que los proyectos formulados por los STI existentes en un determinado departamento serán los que esa entidad presentará al Fondo de Ciencia y Tecnología del SGR y a los que dará prioridad en las fuentes de financiación departamentales y/o regionales. La respectiva secretaría de agricultura, o la entidad que haga sus veces, deberá compilarlos para su presentación al Fondo.

En síntesis, los pasos a seguir para la conformación de los STI son:

- a. Convocar a los actores para establecer un acuerdo de trabajo y para identificar los sistemas productivos sobre los que se va a trabajar - tanto los ya existentes como los que tienen interesante potencial productivo y de mercado.
- b. Hacer un diagnóstico participativo de los principales problemas que enfrenta cada uno de estos sistemas productivos.
- c. Discutir las posibles soluciones para los problemas identificados (incluyendo las que ya se han probado en la región), establecer un plan de trabajo y formular unos proyectos tendientes a probar dichas soluciones –o algunas de ellas– en campo.
- d. Ejecutar conjuntamente los proyectos formulados.
- e. Difundir y escalar las soluciones tecnológicas resultantes.

⁴⁷ Este levantamiento debe apoyarse en el trabajo participativo que adelantó ya CORPOICA para elaborar la Agenda Nacional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación Agropecuaria.

4. LA ARTICULACIÓN EN REDES NACIONALES E INTERNACIONALES

Entre los diferentes territorios hay, en todo caso, temas comunes que requieren de la interacción entre sus sistemas de innovación y entre sus distintos integrantes. Cada cultivo o actividad pecuaria, por ejemplo, a pesar de sus diferencias entre territorios y entre los sistemas productivos en los que se encuentran insertas en cada uno de ellos, tienen temas comunes en genética, nutrición, control de plagas y enfermedades, fisiología, cosecha y pos-cosecha, etc., que aconsejan el intercambio de información, conocimientos, experiencias y tecnologías entre los actores relacionados con dicha actividad en diferentes territorios colombianos y con sus pares en el extranjero. Incluso, entre productores e investigadores que trabajan con cultivos y actividades pecuarias diferentes también hay temas de interés común que justifican su interacción, tales como desarrollo de insumos biológicos y orgánicos, manejo y conservación de suelos, agro-biodiversidad, adaptación al cambio climático, etc.

Por lo anterior, la estrategia de innovación debe comprender la participación de los actores de los STI en redes de innovación y aprendizaje, nacionales e internacionales –o la creación de estas redes cuando no existan–, temáticas y por cadena productiva. Estas redes deben ser entendidas como instrumentos para la promoción de la gestión del conocimiento y los aprendizajes interactivos, y conformar verdaderas comunidades virtuales, o comunidades de aprendizaje. Necesitan operar en entornos o ecosistemas sociales favorables a la innovación. La promoción de estas condiciones, en los países que los han implementado con éxito, ha sido una responsabilidad del Estado. Este último debe establecer incentivos y proveer las plataformas necesarias para el adecuado funcionamiento de las redes en los territorios⁴⁸.

En estas redes deben participar y jugar un papel muy activo los miembros de los grupos nacionales de investigación con el fin de establecer una relación de doble vía con los actores de los STI: por un lado, conocer las demandas, tener retroalimentación sobre las recomendaciones tecnológicas que dan y recibir información de las prácticas con las que enfrentan los problemas tecnológicos en los distintos territorios y, por otro lado, asesorar a los STI sobre los problemas tecnológicos que afrontan, sugerirles opciones para enfrentarlos y proponer proyectos de investigación conjuntos para experimentar y/o encontrar nuevas alternativas de solución.

48 CORPOICA (2015).

Asimismo, las redes deben vincularse a las redes internacionales que hay en el tema o cadena respectivo⁴⁹, de manera que tengan acceso a los debates, avances, conocimientos y proyectos que están desarrollándose en el ámbito internacional. No obstante, en la mayoría de ellas actualmente no participan los productores, u otros actores de la innovación diferentes a los investigadores, por lo que debe hacerse un esfuerzo significativo para que se vinculen, aprendan y compartan su conocimiento⁵⁰.

Las redes permiten interactuar a personas que se encuentran distantes pero tienen un interés común. Con el desarrollo de las TIC las redes han ganado importancia y se han convertido en un instrumento fundamental de la labor científica y tecnológica⁵¹, pues permiten que individuos o grupos con experiencias y visiones disímiles compartan conocimientos, tecnologías, información, ideas, etc., en temas que les interesan, y ejecuten iniciativas y proyectos conjuntos. Las redes generan sinergia, trabajo colaborativo, oportunidades, escala y masa crítica, y fomentan la creatividad.

Como se mencionó, en las redes deben jugar un papel fundamental los grupos nacionales de investigación, y las entidades a las que pertenecen. Sin lugar a dudas, las redes de cadenas que cuentan con CENI deben ser lideradas por el respectivo centro de investigación sectorial: la de café CENICAFE, la de palma CENIPALMA, la de caña de azúcar CENICAÑA, etc. Seguramente otras redes deben ser lideradas por diferentes universidades, el CIAT y diversas ONG. Como es obvio, CORPOICA debe liderar no pocas de estas redes (ya ha creado y puesto en funcionamiento redes en varios cultivos, o grupos de cultivos⁵²). Lo importante es que el trabajo en red se convierta en una costumbre de los investigadores y de los actores de los STI; que ellas sirvan para establecer objetivos, estrategias, programas y proyectos conjuntos, y que recojan la diversidad de pensamientos, aproximaciones, experiencias, ideas y tecnologías que existe sobre sus temas de interés y de trabajo. De esta manera se logrará fortalecer los procesos de investigación e innovación, se generará “masa crítica” para resolver los problemas tecnológicos más relevantes y se facilitará la difusión del conocimiento, las tecnologías, la información y las experiencias.

49 En el ámbito internacional hay numerosas redes en temas tecnológicos, en las que los investigadores comparten documentos, conocimientos, resultados de investigación, etc., y formulan propuestas conjuntas de investigación. En varias de ellas ya están participando investigadores colombianos. Ejemplos de estas redes son, entre otras, la Red Internacional para el Mejoramiento de Banano y Plátano (INIBAP), la Red Iberoamericana de Innovación en Mejoramiento y Diseminación de la Papa (LATINPAPA), la Red Andina de Manejo y Conservación de Suelos, la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Manejo de Cuencas Hidrográficas (REDLACH) y la Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas para América Latina (RAP-AL).

50 Como se señaló en el diagnóstico, unas de las pocas redes tecnológicas en que participan activamente agricultores familiares son las del Consorcio Andino (consorcioandino.ning.com) y las de cadenas de la Corporación PBA (cadenasproductivas.ning.com). Por su parte, un número importante de asistentes técnicos participan en la red LINKATA creada por CORPOICA. La mayoría de integrantes de las otras redes son investigadores.

51 Las TIC tienen numerosas aplicaciones y utilidades para el desarrollo del agro y para su mejor desempeño técnico, como lo mencionan Chaparro, Álvarez, Navarrete, Lavado y Jiménez (2015) en el documento del CIAT para la Misión. Entre ellas mencionan, además del trabajo en redes, las siguientes: los sistemas de información geo-referenciados para impulsar la Agricultura Específica por Sitio (AEPS); la captura, organización y divulgación de información (bases de datos y Big Data) incluyendo la enorme cantidad generada por los agricultores y que en la actualidad no se aprovecha; el desarrollo de aplicaciones amigables y útiles para los productores (como las que ha desarrollado Apps.com), y el uso del *e-learning* y la televisión satelital para la capacitación (como lo viene haciendo la Universidad Autónoma de Manizales llevando su oferta a zonas de posconflicto a través de un operador logístico con sistemas polimodales como los de EDUPOL).

52 Ha creado siete redes: cacao, frutales, hortalizas y aromáticas, cultivos permanentes, cultivos transitorios y agroindustriales, raíces y tubérculos y ganadería y especies menores.

5. ACOMPAÑAMIENTO INTEGRAL

Así como la estrategia de innovación tiene que superar la vieja concepción, la estrategia de “extensión” tiene que pasar de la tradicional asistencia técnica a un modelo de acompañamiento para el empoderamiento y el desarrollo de capacidades en los agricultores. Como lo señala el Banco Mundial: “...los programas de extensión están cambiando de la prescripción de prácticas tecnológicas (modelo de distribución) hacia enfocarse más en la construcción de capacidad entre los pobladores rurales, para identificar y tomar ventaja de las oportunidades disponibles, tanto técnicas como económicas (modelo de empoderamiento)”⁵³. En el mismo sentido, Alarcón y Ruz (2011) manifiestan que “El nuevo paradigma transita desde un modelo anterior de tipo lineal, a otro más integral y sistémico, y parte del reconocimiento de que existen diferentes fuentes de tecnología y formas para acceder a ellas ... propender por la innovación tecnológica implica abrir el “espacio institucional” incorporando al productor como fuente de conocimiento e innovación, así como a diversos actores con diferentes roles, pero que interactúan entre sí bajo un propósito común”.

A diferencia de la tradicional asistencia técnica, en la estrategia planteada no se rompe el vínculo directo de los productores con la investigación, ni de los investigadores con las condiciones en que se desarrolla la producción. Por el contrario, se busca que los agricultores aprendan a investigar y a mejorar la tecnología de su actividad productiva, lo que es fundamental si se tienen en cuenta las características de la tecnología agropecuaria ya descritas, y en especial sus particularidades en el trópico biodiverso y en la agricultura familiar diversificada. Por eso se deben poner en marcha actividades de investigación participativa que contribuyen a hacer más competitivas y sostenibles las iniciativas productivas de los agricultores, apoyándose tanto en sus conocimientos⁵⁴ como en el de los investigadores y los técnicos que los acompañan, en un verdadero diálogo de saberes en el que todos aprenden y en el que adecúan la tecnología a las variadas condiciones de los diferentes sistemas productivos en los respectivos territorios.

No obstante, el éxito de los procesos de innovación y desarrollo agrario no depende exclusivamente de los factores tecnológicos y productivos. En ellos influyen variables comerciales, sociales, organizativas, culturales y ambientales. Para que estos procesos sean exitosos, los productores no solo tienen que aprender a manejar la sanidad, la tecnología y los otros componentes de su sistema productivo, sino que deben adquirir habilidades en los temas empresariales, de mercadeo y de

53 Banco Mundial (2008), pág. 147.

54 Que incluyen los llamados conocimientos ancestrales y conocimientos tácitos.

logística del proceso de comercialización, de cohesión y fortalecimiento de sus organizaciones⁵⁵, de formulación y ejecución de proyectos y de gestión de recursos y de apoyos especializados⁵⁶.

Los agricultores requieren, en consecuencia, de un acompañamiento⁵⁷ que les permita desarrollar sus capacidades para ser actores protagónicos de los procesos y sistemas de innovación de su territorio. Pero este acompañamiento debe ser integral, es decir, debe cubrir, como se mencionó, los temas tecnológicos y productivos y, cuando menos, los relacionados con fortalecimiento organizativo, desarrollo empresarial y vinculación a mercados.

Existen muchos ejemplos de proyectos y procesos que se han diseñado cuidadosamente en lo que a sus componentes productivos y de comercialización se refiere, que se inician con muy buenos augurios y que al cabo de un tiempo fracasan, bien sea porque la organización se debilita o se divide, o porque los involucrados no contaron con los conocimientos y las habilidades para seguir dirigiendo su emprendimiento, o por falta de capacidad para gestionar los nuevos apoyos que el desarrollo de su proceso y su negocio exigen, o porque no estaban preparados para enfrentar cambios bruscos del mercado y del entorno.

Sin lugar a dudas, la estrategia de acompañamiento debe diferenciar entre distintos tipos de productores, como lo señalan varios estudios⁵⁸. Productores de distintos tamaños y condiciones socioeconómicas tienen necesidades de apoyo bien diferentes. Teniendo en cuenta esta necesidad de diferenciación, Perfetti et ál. (2009) propusieron una estrategia en la materia que contempla tres niveles: básica más orientada a la construcción de capital humano y social, intermedia que enfatiza en temas empresariales y de formación de destrezas y especializada que se orienta a la solución de problemas técnicos específicos.

55 Deben aprender a administrarla, a propiciar un funcionamiento democrático y transparente, a manejar los conflictos internos que se puedan presentar y los problemas asociados al crecimiento de las organizaciones, que generalmente ocurre cuando comienzan a tener éxito. Asimismo, deben distribuir el trabajo y especializar grupos de productores que manejen los distintos temas mencionados, indispensables para el éxito de sus procesos de innovación.

56 Refiriéndose a las iniciativas de innovación social exitosas de las 4.800 presentadas en el concurso organizado por CEPAL y BID, Rodríguez, Bernal y Cuervo (2011) señalaron "... en las experiencias analizadas, por rutas y con intensidades diferentes, un rasgo común es la intervención simultánea en frentes complementarios tales como la asistencia técnica y productiva, el fortalecimiento organizacional, la capacitación social y tecnológica, el apoyo a la comercialización y la generación de formas de ahorro y crédito. Este criterio es desde hace largo tiempo conocido por la teoría del desarrollo pero lamentablemente muy poco aplicado. En efecto, la teoría del desarrollo, desde sus inicios a mediados del siglo XX, a través de la aplicación de los primeros grandes programas en los denominados países en desarrollo, pregona la necesidad de intervenciones amplias y pluri-sectoriales como único mecanismo efectivo para romper los círculos viciosos de la pobreza". Pág. 68.

57 Lo que en la Unión Europea denominan "ecosistema de acompañamiento". Véase: Guerrero, José Emilio (2014).

58 Véanse, por ejemplo, Perfetti et ál. (2009) y Perry (2012).

Una cosa son los grandes productores empresariales que cuentan con los recursos y los conocimientos para contratar las asesorías y consultorías especializadas que requieran en los más diversos campos⁵⁹, e incluso los medianos que cuentan con los servicios de sus respectivos gremios –incluidos sus centros de investigación y sus sistemas de extensión– y que pueden acceder a crédito institucional que les permite contratar asesoría en el área técnica y en otras áreas, y otra muy distinta los pequeños productores que requieren de un acompañamiento mucho más integral y que no disponen de los recursos para contratarlo. Fue exclusivamente para estos últimos que se buscó establecer un servicio gratuito de asistencia técnica en el SINTAP y montar toda una estructura de apoyo⁶⁰.

De manera que, si bien es cierto que todos los productores agropecuarios deben participar en los sistemas territoriales de innovación, lo que les reportará beneficios de adquisición de conocimientos y tecnologías que pueden aplicar en el mejoramiento de sus sistemas productivos, la estrategia de acompañamiento debe cobijar a medianos y pequeños, y enfatizar en estos últimos a quiénes debe brindársele de manera gratuita. En todo caso, las características de la estrategia de acompañamiento aquí descritas deben ser tenidas en cuenta tanto para productores pequeños como para medianos, si bien es cierto que los énfasis pueden cambiar, como lo propuso el trabajo de Perfetti et ál. ya mencionado.

La estrategia de acompañamiento integral debe apoyarse sustancialmente en las TIC. Como lo señalan Chaparro, Álvarez, Navarrete, Lavado & Jiménez (2015) en un documento del CIAT para la Misión, la captura sistemática de información, y su respectiva diseminación de manera oportuna a través de las TIC es clave para guiar la toma de decisiones en la producción agropecuaria. La anterior, permite llegar a productores dispersos que requieren reaccionar prontamente ante cambios súbitos del clima, de los mercados y, en general, del entorno. Igualmente importante es recolectar y aprovechar la creciente cantidad de información que generan los agricultores y la que recolectan diferentes organizaciones y entidades a través de la sistematización de experiencias y prácticas que permitan optimizar los sistemas productivos. El acompañamiento, en consecuencia, debe apoyarse en métodos novedosos de captura, organización y divulgación de información en tiempo real; en el uso de aplicaciones amigables y útiles para los productores; en los sistemas de información geo-referenciados; en herramientas virtuales de capacitación y actualización; en mecanismos de participación y trabajo virtual; etc. Como lo ilustran los autores, en Colombia ya hay experiencias exitosas en la materia que se pueden escalar y/o replicar⁶¹. Pero se requiere que las entidades de acompañamiento promuevan el uso de las TIC, así como mejorar la conectividad en las áreas rurales y hacer un significativo esfuerzo en alfabetización digital.

59 Los grandes productores, en términos generales, no han necesitado y recurrido a los servicios públicos de extensión y asistencia técnica. Simplemente requieren del Estado reglas claras y estables y un ambiente propicio a la innovación.

60 Como lo estableció el decreto 1946 de 1989, que creó el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (SINTAP), y lo ratificó la ley 697 de 2000. Véase: Perry (2012).

61 Una experiencia muy interesante y que tiene gran potencial de replicarse la trabajó el CIAT con los arrozeros en Córdoba, utilizando Big Data a través de una iniciativa de Agricultura Específica por Sitio que utiliza TIC junto con pronósticos agroclimáticos. Con base en esto, se recomendó una fecha diferente de siembra a los productores lo que les significó ahorros de millones de pesos en pérdidas. Esta experiencia obtuvo el reconocimiento: "Climate-smart Site-specific Agriculture" selected as a winner of the UN Big Data Climate Challenge.

El acompañamiento debe, además, apoyar la conformación y el buen funcionamiento de los STI. La construcción de estos sistemas requiere del apoyo de personas con conocimientos metodológicos que les permitan facilitar el trabajo con los diferentes actores y concretar las alianzas y la construcción de las redes que ellos suponen. Como se mencionó, los STI son esenciales para promover la innovación entre los habitantes rurales, resolver las limitaciones tecnológicas que sus principales sistemas productivos enfrentan y lograr el crecimiento y la competitividad de los diferentes territorios. Procesos de innovación aislados que no se vinculen o desarrollen en el marco de dinámicas territoriales específicas difícilmente pueden sostenerse en el tiempo, escalarse y tener un impacto significativo.

En síntesis, el acompañamiento debe promover el desarrollo de capacidades individuales y grupales en los productores agropecuarios para:

- El manejo de los aspectos técnicos y económicos de sus procesos de innovación y de generación de ingresos, de sus proyectos y negocios y de sus organizaciones y sus redes.
- La gestión, la ejecución, el seguimiento y la evaluación participativa de sus iniciativas productivas, sociales y empresariales.
- La participación y el control social.
- La comunicación, la difusión y el trabajo virtual.
- La incidencia en sus territorios y en sus cadenas de valor, participando activamente en los sistemas de innovación y en las redes.

Esta labor, en consecuencia, requiere de personal debidamente formado y con conocimientos metodológicos apropiados que formen parte de entidades capacitadas y certificadas para realizar esta actividad. Las entidades que la realicen en un determinado municipio o STI deben contar con el visto bueno de los CMDR respectivos, integrarse plenamente al STI en cuestión y contar con la certificación actualizada.

Se requiere, asimismo de una entidad que coordine este componente estratégico. Para este efecto, se propone la creación de la Unidad Administrativa Especial de Acompañamiento Integral, como entidad del orden nacional adscrita al MADR, la cual tendrá las siguientes funciones:

- Coordinar la estrategia de acompañamiento integral, que tenga carácter universal, continuidad, pertinencia y calidad, y que sea gratuita para los agricultores familiares.

- Establecer los contenidos metodológicos y lineamientos técnicos para el acompañamiento integral.
- Diseñar y poner en funcionamiento el sistema de acreditación de las entidades que realicen el acompañamiento integral, expedir la respectiva certificación y velar por la calidad de esta actividad.
- Liderar y coordinar el programa de formación y actualización de los integrantes de las entidades de acompañamiento integral.
- Transferir los recursos de cofinanciación provenientes del PGN para el acompañamiento integral a los municipios, asociaciones de municipios (o territorios) y/o a las entidades de acompañamiento.
- Vigilar que la selección de estas entidades cumpla con los requisitos de acreditación, calidad, pertinencia, presencia territorial y consulta a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) reformados.
- Acordar con el SENA la forma como se deben certificar las competencias de los técnicos y los productores multiplicadores⁶² que participen en el acompañamiento a los STI y a los agricultores familiares.
- Asesorar y acompañar a los STI y a los municipios en la formulación de los Planes Generales de Acompañamiento Integral (PGAI)⁶³.
- Administrar en la órbita nacional los sistemas de información relacionados con el acompañamiento integral -incluido el Registro Único de Acompañamiento Integral (RUAI)⁶⁴-, y diseñar una plataforma que permita enviar y recibir información de los entes territoriales con respecto a las nuevas necesidades de los productores y las oportunidades de mercado.

Por último, para la puesta en marcha de los sistemas territoriales de innovación y de la estrategia de acompañamiento integral esbozada es necesario⁶⁵:

⁶² La inclusión de productores agropecuarios debidamente capacitados y certificados es una estrategia de transmisión e intercambio horizontal de conocimiento que tiene muchas ventajas y ha resultado exitosa en Colombia y otros países (ej.: “campesino a campesino”, productores multiplicadores, etc.).

⁶³ Como se denominará en adelante el Plan General de Asistencia Técnica Directa Rural (PGAT), instrumento de planeación que busca ordenar y priorizar componentes, actividades y recursos en el ámbito local para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Servicio de Asistencia Técnica y asegurar la ampliación progresiva en cobertura, calidad y pertinencia (Artículo 7° del Decreto 3199 de 2002).

⁶⁴ Nombre que tomaría el actual RUAT.

⁶⁵ Estas acciones fueron tomadas, en parte, de CORPOICA (2015).

- Concretar acuerdos institucionales para una ejecución descentralizada de las acciones para poner en marcha los sistemas.
- Definir los roles en el nuevo enfoque y capacitar para su cumplimiento a los actores de los entes territoriales y de las cadenas de valor; a los investigadores, técnicos y proveedores de servicios, y a las entidades de acompañamiento, los agricultores y los líderes de las organizaciones.
- Diseñar y poner en marcha un sistema participativo de seguimiento, evaluación y aprendizaje, que permita ajustar la estrategia – y las políticas requeridas – para el escalamiento del modelo en todo el país. Este sistema debe estar en línea, para que todos los actores de los STI puedan acceder a la información, participar y aportar.
- Actualizar las normas sobre Asistencia Técnica Agropecuaria, derivadas de la Ley 607 de 2000, acogiendo el nuevo marco conceptual propuesto, y hacer las modificaciones requeridas a los Planes Generales de Acompañamiento Integral - PGAI para que se adapten a las nuevas estrategias de sistemas territoriales de innovación y de acompañamiento integral. Actualizar, en el mismo sentido, el Registro Único de Acompañamiento Integral (RUI).
- Fortalecer el recurso humano a través de una oferta académica e investigativa adecuada y de fácil acceso para los profesionales vinculados al sector.
- Fortalecer el acceso y el servicio universal de internet⁶⁶.

6. DESARROLLO DE CAPACIDADES

El desarrollo de capacidades de todos los actores del sistema es fundamental para que la capacidad de innovación mejore y se generalice y para que las innovaciones se multipliquen. El Consejo Nacional que se menciona más adelante debe formular participativamente un programa nacional de desarrollo de capacidades del SNIA, en el que tenga en cuenta las necesidades y requerimientos de los STI, las redes de innovación y aprendizaje y los grupos nacionales y territoriales de investigación. Este programa debe revisarse y actualizarse periódicamente y debe cubrir, como mínimo, los siguientes aspectos:

- Los agricultores familiares: como se mencionó en el componente de acompañamiento integral, los AF requieren desarrollar capacidades, cuando menos, en temas técnicos y productivos, empresariales y comerciales, de desarrollo organizativo y de TIC. Si bien es cierto que el acompañamiento integral debe estar enfocado en este desarrollo

⁶⁶ En el Plan Nacional de Alta Conectividad del MINTIC se propone establecer 1.000 zonas de Wi Fi público y gratuito a lo largo del territorio nacional y se llegará a 7.621 kioscos del Programa Vive Digital, los cuales deben ser un soporte y apoyo al productor campesino para su producción y comercialización en zonas rurales.

de capacidades, a través de metodologías de “aprender haciendo”, se requiere en todo caso de actividades de capacitación y actualización en esos tópicos (y probablemente en otros). El Consejo Nacional, conjuntamente con la Unidad Administrativa Especial de Acompañamiento Integral, debe coordinar la construcción participativa con los STI y los Consejos Departamentales de la parte correspondiente del programa nacional de desarrollo de capacidades del sistema, la cual debe tener en cuenta las necesidades y requerimientos diferenciados de los distintos territorios. El programa debe contemplar actividades presenciales - tanto en campo como en aula - y virtuales.

- Los demás productores agropecuarios: Los productores medianos y grandes también tienen necesidades de capacitación y actualización, seguramente en temas más especializados, como lo señalan Perfetti et ál. (2009). El Consejo Nacional debe tener en cuenta las necesidades que en esta materia tengan estos productores para la construcción y actualización participativas del programa ya mencionado, de manera que también los incluya y beneficie. Para ello, además de a los STI y a los consejos departamentales, debe consultar a los respectivos gremios de productores.
- Los grupos de investigación: El desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de los programas nacionales y territoriales de investigación es esencial para la generación de conocimiento y de innovaciones, especialmente en temas estratégicos (biotecnología y nuevas tecnologías biológicas, cambio climático, geomática, etc.). Como se mencionó, la consolidación de grupos de investigación de alto nivel en estos campos⁶⁷, interdisciplinarios y multi-institucionales⁶⁸, que tengan fuertes vínculos con los sistemas territoriales de innovación y respondan a sus demandas y necesidades, es de fundamental importancia para que se genere nuevo conocimiento útil y nuevas tecnologías para el agro. Estos grupos deberán abordar temas de investigación básica, por lo que requieren de formación y actualización especializadas, que deben estar adecuadamente contempladas en el programa nacional de desarrollo de capacidades ya mencionado. Para ello el Consejo Nacional debe dialogar con las redes de innovación y con los grupos de investigación, de manera que recoja sus requerimientos. Asimismo, el programa debe poner énfasis en los territorios más pobres y rezagados, de manera que contribuya a la conformación y fortalecimiento de grupos de investigación en ellos, y establecer un incentivo económico para los investigadores que trabajen o se trasladen a estos territorios.

⁶⁷ Se podría promover la creación de un Laboratorio, o HUB de Innovación, para el sector agropecuario junto con otros países de la región andina, tal y como lo proponen Chaparro et ál. (2015). Se trata de un importante esfuerzo de colaboración entre las instituciones que realizan investigación agropecuaria en los países para trabajar conjuntamente aquellos temas prioritarios de interés común en tecnologías de punta para el sector. El corazón de la propuesta es reunir una masa crítica de investigadores para que trabajen en tópicos que apoyen los temas de innovación. Este modelo ya ha sido experimentado exitosamente por Brasil y Argentina.

⁶⁸ El sistema debe promover la asociación de universidades y centros de investigación para generar “masa crítica” adecuada para realizar investigaciones de calidad. En este sentido vale la pena revisar la experiencia de los campus de excelencia internacional de la Unión Europea, en los que varias universidades y centros de desarrollo tecnológico se asocian para desarrollar labores de investigación y formación de alto nivel.

- Los integrantes de las entidades de acompañamiento: además de los temas técnicos, empresariales y demás que requieren para hacer un acompañamiento integral de calidad, los profesionales, técnicos y productores multiplicadores deben formarse en metodologías de acompañamiento y facilitación rural. El Consejo Nacional, en conjunto con la Unidad Administrativa y los STI, debe incorporar este tópico en el programa nacional que construirá y actualizará participativamente.
- Las universidades: las universidades deben actualizar sus programas y sus docentes relacionados con el agro para que incorporen los nuevos paradigmas tecnológicos y productivos. Se debe, asimismo, fortalecer las carreras y la formación en ciencias biológicas, indispensables para las nuevas tecnologías biológicas que se necesitan para el desarrollo del agro y para el adecuado aprovechamiento de la biodiversidad y el desarrollo de servicios ecosistémicos. Especial importancia debe darle el programa nacional de desarrollo de capacidades del sistema al fortalecimiento de las capacidades de las universidades de los territorios más rezagados. Este tema lo debe coordinar el MADR y el Consejo Nacional, con el apoyo de COLCIENCIAS, con el Ministerio de Educación Nacional.
- Los niños y jóvenes: para el futuro del agro y para el fortalecimiento de su capacidad de innovación es vital el mejoramiento de la educación básica en las áreas rurales y la utilización de estrategias virtuales (v.g., e-learning y televisión satelital) para aumentar la cobertura con calidad, así como el fortalecimiento de los programas y estrategias de iniciación en la ciencia a niños y jóvenes en las zonas rurales. Especialmente importante es que los programas de educación y formación puedan llegar a las zonas alejadas a través de sistemas polimodales, que aprovechen el potencial de las TIC, con una oferta institucional adecuada a las necesidades de los sistemas territoriales de innovación de estas zonas. La coordinación con COLCIENCIAS y con el MEN, sus entidades adscritas y las secretarías departamentales de educación es necesaria también en este campo.

En la anterior dirección, se deben: crear una instancia de coordinación entre el SNIA y el Sistema Nacional de Educación para la orientación de los instrumentos, incentivos y estrategias necesarias al desarrollo rural y agropecuario; establecer vínculos efectivos entre los sistemas de información del MEN, el SENA, COLCIENCIAS y la plataforma Siembra que permita evaluar los impactos de los procesos de formación; incluir en la Agenda Dinámica Nacional de las demandas de formación y de estrategias para la valoración de los conocimientos tácitos existentes en las organizaciones del agro; crear incentivos para la vinculación de doctores al sector y la formación de masa crítica en las regiones donde no existen grupos de investigación; y formular políticas para fortalecer los programas de formación en todos los niveles, que puedan obtener los registros de calidad del MEN.

7. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

Como ya se mencionó, para fomentar la innovación rural es fundamental contar con una estrategia de gestión del conocimiento que incluya el establecimiento de espacios y mecanismos que contribuyan a que los actores puedan sistematizar y difundir sus experiencias, conocer otras experiencias que les puedan ser de utilidad, intercambiar conocimientos, conocer metodologías exitosas y las mejores prácticas en los diferentes ámbitos, adquirir capacidades y habilidades en diferentes campos. No obstante, en la actualidad no se dispone de mecanismos y espacios que permitan intercambiar conocimientos, prácticas exitosas, metodologías de trabajo, enseñanzas y aprendizajes.

El sistema nacional, por lo tanto, deberá propiciar - además de la conformación de los sistemas territoriales de innovación y de las redes de innovación y aprendizaje ya mencionadas - los siguientes aspectos:

- a. **Sistematización e intercambio de experiencias:** hay ya numerosas experiencias en Colombia que han mostrado resultados positivos en el desarrollo y en el acompañamiento a procesos de innovación tecnológica rural. Sin embargo, muchas de ellas no están sistematizadas. Es indispensable que esto se haga para que no se pierda su riqueza, para que los mismos actores que las han vivido aprendan de sus propias experiencias y para que otros territorios también puedan aprender de ellas.

Igualmente, es importante establecer mecanismos que les permitan a los STI conocer las experiencias que les parezcan más relevantes. Para eso se deberían financiar giras de aprendizaje y pasantías. Estas actividades deberían complementarse con herramientas virtuales.

- b. **Sistematización e intercambio de metodologías:** la conformación de sistemas territoriales de innovación y el acompañamiento a los procesos de innovación rural debe hacerse de manera ordenada y sistemática, por lo que requiere de metodologías de trabajo adecuadas. Diversas entidades han logrado desarrollar y sistematizar metodologías de trabajo en diferentes áreas del desarrollo de procesos de innovación rural. Se debe promover que estas metodologías se inventaríen, se difundan y se realicen intercambios entre los actores de los sistemas, utilizando herramientas presenciales y virtuales.
- c. **Difusión de mejores prácticas:** con base en la sistematización y el intercambio de experiencias y metodologías se deben identificar las mejores prácticas en los diversos ámbitos del desarrollo de procesos de innovación sectorial

para darles una amplia difusión. Estas prácticas, debidamente sistematizadas, deben convertirse en objeto de giras de aprendizaje, pasantías, actividades de capacitación y de divulgación por medios virtuales.

- d. **Desarrollo de capacidades y actualización tecnológica:** definitivamente un elemento crítico para el desarrollo de la innovación rural es la adquisición y/o desarrollo de capacidades en las organizaciones de productores, en las entidades de acompañamiento, en los grupos de investigación y en los demás actores de los STI. Es indispensable que los actores del sistema cuenten con metodologías adecuadas de acompañamiento, que estén actualizados en los últimos desarrollos tecnológicos y metodológicos y que conozcan los resultados de su aplicación a los procesos productivos.

El Consejo Nacional debe formular una estrategia transversal en la materia que ponga el énfasis en la formación, capacitación y actualización de las entidades de acompañamiento – quienes, a su vez, tendrán un importante papel en la capacitación de los actores de los STI –, y en el fortalecimiento de los grupos de investigación, en particular en los de las regiones más atrasadas y en los que realizan investigación estratégica, como ya se mencionó. Esto último es fundamental para que el país cuente con las capacidades de generar conocimientos y desarrollar o adaptar tecnologías en áreas de punta. La formación del personal en la actualidad presenta serias deficiencias⁶⁹.

- e. **Uso social de las TIC:** las TIC son hoy en día un elemento esencial para apoyar procesos de innovación rural. Estas tecnologías son fundamentales para la gestión del conocimiento, y específicamente para promover los intercambios de conocimientos y experiencias, el trabajo en redes y los procesos de formación y desarrollo de capacidades. La utilización de herramientas virtuales por parte de agricultores, técnicos e investigadores debe ser un mecanismo muy poderoso para promover y apoyar procesos de innovación en las áreas rurales.

No obstante que en el país se han presentado algunos avances en estas materias y hay experiencias en que se están utilizando las TIC con comunidades rurales⁷⁰ aún hay serios problemas de conectividad, de capacitación y de generación de contenidos amigables. En consecuencia, se debe apoyar y promover el mejoramiento de la

69 Si bien es cierto que los problemas de educación y formación son dramáticos a todo nivel en las áreas rurales y en el sector agropecuario, lo que limita seriamente la capacidad de innovación de la sociedad rural colombiana, y que en este campo se requieren enormes esfuerzos en el país, lo que sucede a nivel de investigadores es un buen ejemplo de estas deficiencias. Según Junguito, Perfetti y Becerra (2014), “en términos de recursos humanos para la investigación, Colombia es uno de los países con menor porcentaje de doctorados (10%), frente al 60% en Brasil y más del 20% en el promedio de América Latina”. No sobra mencionar que mientras que en los países de la OECD existen en promedio 7,6 investigadores por cada mil habitantes, y en otros países latinoamericanos como Brasil y Chile un poco más de dos investigadores por mil habitantes, en Colombia solo hay 0,4 investigadores por cada mil habitantes (OECD 2010 y OCYT, DANE y COLCIENCIAS).

70 Véanse, por ejemplo, los avances logrados en SIEMBRA por CORPOICA, los logros obtenidos por el CIAT en trabajos con ASOHOFrucOL y con FEDERARROZ en sistemas de información geo-referenciados para impulsar la AEPS, los trabajos adelantados al respecto por la FNC y las redes del Consorcio Andino (consorcioandino.ning.com) y de la Corporación PBA (cadenasproductivas.ning.com).

conectividad en las comunidades y la alfabetización digital, así como el desarrollo de software y contenidos que faciliten el trabajo de innovación con las comunidades rurales⁷¹.

- e. **Observatorio de CTel agropecuaria:** todos los actores sectoriales deben poder contar con información de calidad y de fácil consulta que contenga las variables y los indicadores más relevantes sobre el estado actual y la evolución del desarrollo agropecuario, la productividad y competitividad de los diferentes sistemas y encadenamientos productivos, el conocimiento técnico, las tecnologías disponibles y las más utilizadas, etc. El fortalecimiento de un observatorio de estas características también es labor fundamental en el sistema nacional de CTel agropecuaria. Este observatorio se puede construir a partir de la plataforma SIEMBRA de CORPOICA, buscando que ella compile los trabajos que al respecto están haciendo otras entidades y promoviendo herramientas amigables e interactivas que propicien la participación y consulta de los agricultores y de los demás actores de los STI. Debe apoyarse, asimismo, en el *hub* de innovación que están promoviendo el CIAT y otras entidades de investigación de la región andina, ya mencionado.

8. EL SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN AGROPECUARIA (SNIA): PRIORIDADES Y ACTORES

A continuación se hacen algunas consideraciones sobre las principales estrategias con que debe contar el sistema nacional de innovación agropecuaria, sobre las prioridades de investigación que lo deben guiar y sobre los actores que lo conforman, incluyendo los mecanismos de coordinación que deben tener en los ámbitos nacional y departamental.

8.1 Las prioridades

El sistema nacional, los STI y las redes deben definir y actualizar las prioridades en las que van a concentrar sus esfuerzos periódicamente, teniendo en cuenta los avances obtenidos, los cambios que se presenten en el entorno territorial y nacional y los desarrollos y tendencias que se registren en el ámbito internacional. Este debe ser un ejercicio ampliamente participativo

⁷¹ El desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales para telefonía móvil es un nicho potencial de negocios en el agro. Hoy en día, el Ministerio de las TIC, el MADR, los gremios, las universidades y los centros de investigación están trabajando en decenas de aplicaciones para el agro enfocados en sus propios prototipos o especialidades. Cualquier productor que tenga acceso a una Tablet o a un teléfono Android con conexión a internet puede acceder a estas herramientas. La administración de su finca desde un dispositivo móvil ya es una realidad para aproximadamente 1.000 agricultores. Los medios comunitarios y privados en el ámbito local y regional, podrán ser los portavoces para los campesinos de las nuevas aplicaciones, capacitarse y divulgar su potencial uso a través de las estaciones de radio, la prensa local y regional y los canales comunitarios de televisión. Véase Chaparro et ál. (2015).

y reflexivo –liderado por el Consejo Nacional que se menciona a continuación–, en el que analicen críticamente la evolución de sus agendas y trabajos, identifiquen y difundan las mejores experiencias y se pongan a tono con el “estado del arte” internacional en los temas que les son relevantes.

CORPOICA realizó un ejercicio detallado y participativo al respecto, que se concretó en la Agenda Dinámica Nacional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación, la cual estableció prioridades por cadenas productivas y por grandes regiones naturales. Este ejercicio se debe ir complementando con base en los planes y prioridades de los STI que se vayan creando y el Consejo Nacional de CTel agropecuaria debe actualizarlo periódicamente, como se mencionó.

En todo caso, aunque la Agenda no presentó unas prioridades de carácter general, sí encontró ciertos temas y demandas comunes de los planes de C&T de los diferentes departamentos del país. Con base en ellos y en otros trabajos, a continuación se mencionan tentativamente algunos temas prioritarios:

- **Fortalecimiento de la producción agropecuaria y de la agroindustria:** hay una demanda importante en investigación y desarrollo de conocimiento científico alrededor de los temas de recuperación de especies y variedades nativas que contribuyan al mantenimiento de la base genética y de la alimentación, y de fortalecimiento de los vínculos de las colecciones de los productores y otros actores (conservación *in situ*) con los bancos de germoplasma (conservación *ex situ*); fisiología vegetal; genética y mejoramiento animal; eficiencia en insumos orgánicos y biológicos (fertilizantes, controladores, etc.), y uso de biotecnología para la obtención de material genético de alta calidad y para el procesamiento de materias primas alimentarias y no alimentarias que generen valor agregado.

Particular importancia se debe otorgar al desarrollo y escalamiento de tecnologías que contribuyan a fortalecer los sistemas productivos de la agricultura familiar, en particular en lo relativo a variedades adecuadas a sus condiciones y a las zonas agroecológicas en que se asientan, semillas limpias y de alta calidad, captura y uso de aguas, nutrición y fertilización (especialmente orgánica y biológica), manejo integrado de cultivos y de plagas y enfermedades, arreglos productivos diversificados, planificación predial y almacenamiento, secamiento y procesamiento primario. En este aspecto se considera la necesidad de desarrollar estrategias tecnológicas y de innovación para mejorar en la agricultura familiar los procesos de cosecha y pos-cosecha (obtención, manipulación, conservación, empaque, transporte y comercialización) y el aumento de la capacidad productiva para productos con alta potencialidad - como forestales, caucho, marañón, frutas, cacao, piscicultura, agro-energía, raíces y tubérculos, plantas aromáticas entre otros -, con el objetivo de competir en mercados regionales, nacionales e internacionales. No obstante, todos estos temas se deben priorizar en cada STI, de acuerdo con los sistemas productivos predominantes en la AF de cada territorio, con los mercados que atienden – o aspiran a atender - y con los problemas y limitantes que enfrentan.

Para esto se prioriza la investigación aplicada directamente con las comunidades y organizaciones sociales para dar solución a los problemas por ellos más sentidos. Así mismo se plantea la necesidad del fortalecimiento de metodologías apropiadas de transferencia de tecnologías adecuadas a los principales sistemas productivos en las condiciones propias de cada zona.

- **Biodiversidad, medio ambiente y sostenibilidad:** se registra una priorización de temas orientados al desarrollo sostenible de la agro-silvicultura (sistemas agroforestales y silvo-pastoriles) y el aprovechamiento sostenible de la agro-biodiversidad; el uso y conservación del suelo y el agua; la identificación, caracterización y valoración de los bienes y servicios eco-sistémicos, y la adaptación al cambio climático.
- **Formación y educación:** se concuerda en la necesidad de propiciar: la formación de alto nivel orientada al fortalecimiento y consolidación del talento humano científico-tecnológico (acceso a maestrías, doctorados y posdoctorados); el fortalecimiento de las carreras y la formación en ciencias biológicas; el mejoramiento de la educación básica en áreas rurales y la utilización de estrategias virtuales (v.g., e-learning y televisión satelital) para aumentar la cobertura con calidad; el fortalecimiento de los programas y estrategias de iniciación en la ciencia a niños y jóvenes en las zonas rurales, y la creación de espacios participativos de generación de conocimiento y concertación en CTel (concursos, programas juveniles, capacitación, vigilancia tecnológica, encuentros y ferias). Para todo lo anterior es indispensable fortalecer la coordinación entre el Ministerio de Educación y sus entidades adscritas y el sistema nacional de innovación agropecuaria, como ya se mencionó.
- **Tecnologías de la información:** la agenda muestra, además de la necesidad de infraestructura y herramientas (tabletas, teléfonos inteligentes, etc.) para la conectividad de las zonas rurales, la importancia para todas las regiones de la utilización de las TIC para el mejoramiento tecnológico y productivo en el agro, y en particular de los sistemas de información geográfica que sean de utilidad para la planificación agrícola y que permitan proveer información de carácter técnico y comercial a productores, comerciantes y empresarios.

Actualmente, aunque la Agenda Dinámica Nacional no se ha adoptado formalmente por la falta de reglamentación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial⁷², está siendo aprovechada y actualizada con la participación de actores de las cadenas a nivel nacional y departamental, y fue utilizada por el MADR y COLCIENCIAS para orientar

⁷² Este sistema fue creado por la ley 607 del 2000 con el objetivo "de aportar al sector agroindustrial conocimiento, métodos, tecnologías y productos tecnológicos necesarios para su desempeño frente a los requerimientos nacionales y del entorno internacional". Sin embargo, nunca fue reglamentado por lo que no ha operado.

convocatorias para el financiamiento de proyectos de CTel durante el año 2013. Asimismo, algunos proyectos aprobados por el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR se han referido a la agenda en su orientación.

No obstante, el Consejo Nacional deberá adelantar periódicamente un proceso juicioso de revisión y/o establecimiento de prioridades de carácter nacional, en el que parta de promover una discusión de los avances obtenidos y una revisión participativa de las prioridades en cada uno de los STI y de las redes temáticas y de cadenas productivas⁷³. Estas prioridades constituirán la “carta de navegación” de los respectivos territorios, redes y del sistema nacional.

8.2 Los actores

El Sistema Nacional debe propiciar que los tópicos mencionados se adelanten de manera apropiada y, para ello, debe articular los esfuerzos y los actores que trabajan en los territorios y en el ámbito nacional⁷⁴, definiendo adecuadamente los roles y las funciones de cada uno de ellos, y estableciendo los espacios de coordinación requeridos para su buen funcionamiento. A continuación se menciona a los principales actores, se resume su papel y se describen las instancias de coordinación propuestas en los ámbitos nacional y departamental.

8.2.1 La órbita nacional

Consejo Nacional de CTel agropecuaria: como órgano de coordinación del sistema en el ámbito nacional y asesor del MADR en la formulación de políticas fungirá este Consejo. Debería estar conformado por el MADR, COLCIENCIAS, CORPOICA, un representante de las universidades, uno de los CENI y demás centros de desarrollo tecnológico y dos de los STI. Deberá coordinar el sistema, proponer orientaciones para su mejor funcionamiento, promover y apoyar la conformación y fortalecimiento de los sistemas territoriales de innovación y de las redes de innovación y aprendizaje, proponer lineamientos y formular una estrategia para la formación y actualización de los integrantes del sistema y poner en marcha una estrategia participativa de seguimiento y evaluación. Con estos elementos debe liderar la actualización periódica y participativa de un plan, o agenda, de CTel para el sector agropecuario⁷⁵.

73 La realización periódica de este ejercicio no implica que en cualquier momento no se pueda incorporar una nueva prioridad a la Agenda, si hay circunstancias que así lo ameritan. Esto es lo que le da el carácter de dinámica a esta agenda.

74 En este sentido esta propuesta parte de los múltiples actores que existen hoy en día y que juegan un papel en los procesos de innovación agropecuaria, sin desconocer ni tratar de reemplazar a ninguno. Simplemente insiste en la necesidad de establecer unos criterios y unos estándares mínimos de calidad que garanticen el buen desempeño de sus funciones.

75 La base inicial de este trabajo debe ser la Agenda Nacional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación Agropecuaria construida participativamente por CORPOICA.

Este Consejo contará con una secretaría técnica permanente, conformada por dos funcionarios de alto nivel, dedicación exclusiva y bien remunerados, uno financiado por el MADR y el otro por COLCIENCIAS.

MADR: debe definir las políticas de fomento a la ciencia, tecnología e innovación en las áreas y en las actividades agropecuarias – y en general rurales. Su rol debe concentrarse en la formulación de las políticas y en la definición de fuentes de financiación y de estímulos para la innovación sectorial. Para ello debe valerse de espacios de diálogo y concertación que permitan una formulación participativa de políticas y estrategias de fomento a la innovación.

COLCIENCIAS: el apoyo al MADR en la formulación de la política sectorial de CTel, la coordinación del sistema agropecuario con otros sistemas de innovación sectoriales vitales para la innovación agropecuaria – como el de educación, el ambiental y el de TIC⁷⁶ – y la coordinación con los recursos de regalías destinados a CTel⁷⁷, deben ser las responsabilidades de COLCIENCIAS en el sistema nacional de CTel agropecuaria.

CORPOICA: tiene un papel fundamental pues es la entidad que debe propiciar la articulación de los actores del sistema en sus diferentes ámbitos. En tal sentido, es la columna vertebral de un sistema de múltiples niveles, actores e instituciones, cada uno de los cuales tiene un rol vital para que el sistema tenga un desempeño satisfactorio. La Corporación tendrá entre sus responsabilidades la coordinación de la promoción de los STI (como se mencionó en algunos territorios los promoverá directamente y en otros buscará otras entidades para que lo hagan), y de su capacitación metodológica; sus grupos nacionales de investigación deberán trabajar activamente con los otros actores del sistema nacional en las redes temáticas y por cadena, y liderar algunas de ellas; bajo su responsabilidad debe estar la administración de los bancos de germoplasma de la Nación y su activa vinculación con las estrategias de conservación in situ; su plataforma virtual (SIEMBRA) deberá albergar el Observatorio de CTel sectorial y a las redes de innovación y aprendizaje.

Universidades: los centros de educación superior tienen un doble papel en el sistema: participar activamente en los sistemas territoriales de innovación y en las redes de innovación y aprendizaje, y ofrecer programas educativos de calidad y relevantes a las necesidades del desarrollo rural nacional y de los territorios⁷⁸. Sus grupos de investigación,

76 COLCIENCIAS debería asegurar que el sistema de CTel agropecuario forme parte integral del SNCTI, creado en la Ley 1286 de 2009, y que se presente una adecuada coordinación del primero con los sistemas sectoriales que más le interesan y con los que mayores relaciones debería tener. En especial con los de educación, ambiental y TIC que, como se ha mencionado, son fundamentales para promover la innovación en las zonas rurales y en las actividades agropecuarias.

77 En particular con los del Fondo de Ciencia y Tecnología del SGR.

78 Además de la urgente necesidad de adecuar las concepciones y los programas curriculares de las carreras más tradicionales del agro (como la agronomía, la zootecnia y la veterinaria) a los nuevos paradigmas de desarrollo del sector, es necesario fortalecer y expandir los programas de formación en biología, ecología, biotecnología y otros requeridos para las nuevas tecnologías biológicas, las cuales están al orden del día en el agro y son esenciales para el aprovechamiento de los servicios eco-sistémicos, vitales para el desarrollo económico de numerosos territorios. Estos programas, así como los de informática, estadística e idiomas, son débiles o inexistentes en varias regiones del país.

sus profesores y sus estudiantes son fundamentales para la labor de los STI y de las redes de innovación y aprendizaje en lo que tiene que ver con generación, sistematización y difusión de conocimiento y de tecnologías. Y sus programas de pregrado y posgrado deberán contribuir de manera fundamental en la formación del nuevo recurso humano que requiere el sector –y en general el desarrollo rural– para poner en marcha la estrategia de CTel que en este documento se propone.

Especial importancia debe otorgarse al fortalecimiento de las universidades – y, en particular, de sus programas de extensión y educación a distancia – en los diferentes territorios, y en especial en los más rezagados, y al desarrollo de capacidades de sus docentes e investigadores. Este tópico es fundamental para el buen desempeño de los STI en dichos territorios y para que la innovación contribuya a superar los obstáculos que hoy en día se yerguen contra su desarrollo económico.

CENI y otros centros de desarrollo tecnológico: como se mencionó, los CENI deben encargarse de coordinar y dinamizar las redes de las cadenas productivas en las que se especializan, participar en las redes temáticas en tópicos de su interés y ser animadores de los STI en los que su cadena productiva haga parte fundamental de los sistemas productivos predominantes en el respectivo territorio. Algunos centros de desarrollo tecnológico de carácter nacional podrán cumplir un papel similar, algunos en las redes temáticas y otros en las de encadenamientos productivos⁷⁹. En particular debe tenerse en cuenta a las entidades y/o centros que hacen investigación en temas pesqueros y acuícolas (actualmente bajo INCODER, pero que se propone sean trasladados a CORPOICA, e INVEMAR) y en temas forestales (como CONIF). Asimismo, las entidades científicas del Sistema Nacional Ambiental deben hacer un aporte sustancial en las redes que tienen que ver con aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad por parte de los agricultores.

Centros internacionales: la estrategia debe contemplar adecuadamente la relación con los centros internacionales de investigación agropecuaria – tanto los del CGIAR como otros – y en especial con el CIAT. La vinculación a las redes internacionales que ellos coordinan y su participación en las redes nacionales debe conducir a la transmisión de información clave sobre los desarrollos y debates internacionales, a la actualización de conocimientos de los actores del sistema nacional y de los STI, al intercambio de experiencias globales sobre innovación y al establecimiento de trabajos colaborativos con ellos.

SENA: este instituto deberá tener un papel múltiple: apoyar la estrategia de formación y actualización de los actores de los STI; certificar competencias a técnicos y productores multiplicadores como acompañantes de los procesos de innovación, y participar activamente en los STI con su personal, sus cursos y sus equipos e infraestructuras.

⁷⁹ Este podría ser el caso, por ejemplo, del CIPAV en una red de sistemas silvo-pastoriles, de CONIF en una de temas forestales, de la AUNAP en pesca y acuicultura o de la Corporación PBA en una de metodologías participativas de innovación.

Unidad Administrativa Especial de Acompañamiento Integral: debe coordinar y cofinanciar la estrategia de acompañamiento integral; establecer los contenidos metodológicos y lineamientos técnicos que la guíen; certificar a las entidades que adelanten esta labor; coordinar un plan permanente de formación y actualización de los profesionales, técnicos y productores multiplicadores de dichas entidades, y asesorar a las instancias territoriales en la implementación de la estrategia y velar porque la adelanten con la calidad y pertinencia requerida.

8.2.2 La órbita territorial

Departamentos: los departamentos tendrán como principal responsabilidad la coordinación de los STI en los territorios que hagan parte de su área de jurisdicción, lo que incluye colaborar en su conformación y fortalecimiento, propiciar la cooperación y el intercambio de experiencias y conocimientos entre ellos y promover su participación en las redes de innovación y aprendizaje. Para ello deberán tener un equipo (grupo o dependencia) encargado y especializado en el tema, que forme parte de la respectiva secretaría de agricultura o de desarrollo económico departamental (al estilo de lo que fueron las coordinaciones SINTAP). Estas secretarías deben, asimismo, recopilar los proyectos de innovación formulados por los STI de su jurisdicción para presentarlos al SGR o a otros financiadores.

Municipios: cada municipio deberá participar activamente en el STI del territorio del que forme parte, patrocinando el acompañamiento integral a los agricultores familiares de su jurisdicción. Lo anterior lo podrán hacer a través de su UMATA, secretaría de agricultura o la dependencia que haga sus veces, o cofinanciando a entidades con presencia en el territorio que puedan cumplir este papel en el STI respectivo. De esta manera los recursos que el municipio invierta en CTel sectorial se aplicarán en su área de jurisdicción, pero sus técnicos - o los de la entidad que cofinancie - trabajarán coordinadamente con las organizaciones de productores, con otras entidades gubernamentales y no gubernamentales y con otros municipios en el marco de un sistema territorial de innovación⁸⁰.

Organizaciones de productores: los productores organizados deben ser el corazón de los sistemas territoriales y del sistema nacional de innovación. No solamente sus demandas y necesidades deben ser vitales para construir los planes y programas de los sistemas territoriales de innovación y de la agenda nacional, sino que sus conocimientos, ideas y experiencias son fundamentales para la generación y adaptación de las tecnologías y para que las innovaciones se

⁸⁰ Se busca así resolver dos de los problemas que se han presentado en el pasado: por una parte, la resistencia de las autoridades municipales a participar en estrategias provinciales en que sus recursos no se aplicaban totalmente en su área de jurisdicción (caso de los CPGA), y por la otra el aislamiento, la baja calificación y actualización y la escasa pertinencia de la labor de la mayoría de los técnicos que en el pasado han acompañado (o dado asistencia técnica) a los agricultores familiares en los municipios, bien sea a través de las UMATA, las EPSAGRO u otras entidades.

apropien, se apliquen y se escalen⁸¹. Las organizaciones y productores más avanzados deben contribuir a multiplicar sus conocimientos, experiencias y tecnologías a otras organizaciones y comunidades de AF.

Entidades de acompañamiento: diversas entidades de la sociedad civil - como gremios, ONG, EPSAGRO y centros de desarrollo tecnológico - deben cumplir un papel fundamental en los STI de las regiones donde tienen significativa presencia, en especial en las labores de acompañamiento integral a las comunidades rurales y a las organizaciones de agricultores familiares. Si bien algunos de ellos tienen presencia nacional y pueden liderar alguna de las redes nacionales, en términos generales su actividad se centra en el trabajo comunitario en desarrollo de capacidades, fomento a la asociatividad, investigación participativa, desarrollo empresarial y vinculación a mercados. Precisamente los tópicos que deben hacer parte de una estrategia integral de acompañamiento a los agricultores familiares.

Otras entidades del ámbito territorial: otras entidades con presencia en los territorios deben contribuir al trabajo de los STI, tales como: las secretarías departamentales de educación promoviendo el fortalecimiento de la educación básica y media y propiciando la interacción de las instituciones educativas con las actividades de los STI; las corporaciones regionales ambientales colaborando con las actividades de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad y de promoción de los mercados verdes; los centros de desarrollo tecnológico de carácter local o zonal participando con sus conocimientos y facilidades en las labores de los STI que tengan que ver con sus temas misionales; etc.

Consejo Departamental de CTel agropecuario⁸²: apoyará a la respectiva secretaría de agricultura departamental (o a la entidad que haga sus veces) en la coordinación del sistema en el ámbito departamental. Debe estar integrado por el sector gubernamental y la sociedad civil y contar con la participación de los STI. Además de la secretaría del ramo, deben conformarlo un representante de cada uno de los STI existentes en el departamento y, eventualmente, una o más entidades de CTel que tengan importante presencia departamental.

81 Las ventajas de la activa participación de los productores en la investigación ha sido destacadas, entre otros, por Banco Mundial (2008), Farrington J. y Martin N. (1987), Pretty (1994), Selener (1997), los diversos artículos contenidos en Martin y Perry (2004); De Boef, W.S., M. Thijssen, J. Bernardi Ogliaari & B. Sthapit (2006), y Perry (2004), y pueden resumirse así: i) En la definición de los problemas a investigar y en la selección de las posibles soluciones se otorga una significativa importancia a las opiniones y prioridades de los agricultores, por lo que las investigaciones buscan resolver los problemas más sentidos por ellos. ii) Los experimentos son realizados por los propios agricultores, en sus condiciones específicas de producción, por lo que los resultados obtenidos se adecuan a sus agroecosistemas, a sus características socioeconómicas y a sus sistemas productivos. iii) Los conocimientos, experiencias, ideas y capacidad de observación de los pequeños productores son tenidos en cuenta, lo que enriquece sustancialmente el proceso de investigación, ya que se genera una importante sinergia entre los conocimientos científico/académicos de los investigadores profesionales y los considerables conocimientos empíricos de los agricultores. iv) La adopción de los resultados de investigación y su incorporación al proceso productivo se facilitan, por cuanto los productores han participado activamente en la generación y/o adaptación de las tecnologías y han conocido de cerca sus bondades y ventajas.

82 Este Consejo debe hacer parte de las respectivas Comisiones Regionales de Competitividad, ya que el Plan de Desarrollo las designa como "la única instancia de interlocución con el Gobierno nacional para la implementación de la Agenda Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación". Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 Todos Por un Nuevo País, artículo 179.

8.3. Reglamentación del SNIA⁸³

- Los diferentes tópicos mencionados en los anteriores numerales deben recopilarse en una reglamentación⁸⁴, la cual deberá establecer, entre otros aspectos, los siguientes:
- La vinculación del Sistema Nacional e Innovación Agropecuaria (SNIA) al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI).
- El papel de COLCIENCIAS de establecer las conexiones necesarias del SNIA con el Fondo de Ciencia y Tecnología del Sistema General de Regalías, con otros programas nacionales de ciencia y tecnología y con el Fondo Francisco José de Caldas.
- El ámbito del SNIA de tal manera que incluya lo agrícola, lo pecuario, lo forestal, lo acuícola y piscícola y lo referente a la adecuación y transformación básica de los productos primarios (agroindustria rural)
- Los diferentes niveles de operación del SNIA: nacional, departamental, territorial y local.
- Su objetivo.
- Sus líneas estratégicas (reseñadas en la segunda sección de este documento).
- Los actores que incluye y sus respectivos roles en el sistema.
- Sus órganos de coordinación en las órbitas nacional y regional, con sus respectivas funciones, composición y secretaría técnica.
- Sus relaciones con otros sistemas, como el de Educación, el de Competitividad e Innovación y el Sistema Nacional Ambiental (SINA).
- La adopción de la Agenda Dinámica Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación como marco orientador de la inversión pública en esta materia para el sector agropecuario, y la frecuencia y características que debe tener su evaluación periódica.

⁸³ Este numeral se basa principalmente en CORPOICA (2015).

⁸⁴ Debe recordarse que la ley 607 del 2000 nunca se reglamentó.

9. PRESUPUESTO Y FUENTES DE FINANCIACIÓN

La puesta en marcha de la estrategia de CTel esbozada en este documento requiere que el país aumente los recursos a ella destinados y que se logre una utilización eficiente y eficaz de los provenientes de las diferentes fuentes que componen el presupuesto total que se le dedica. Cabe anotar, al respecto, que según CORPOICA (2015): “Para que Colombia logre niveles de inversión cercanos a la media de los países que en Sudamérica tienen más inversión pública en este campo (1,5% del PIB sectorial) es necesario un incremento anual de los recursos asignados en el 2014 del orden del 88% para llegar a cerca de 715 mil millones”. Uruguay invierte el 1,99%, de su PIB agropecuario, Brasil el 1,66%, Chile el 1,22% y Argentina el 1,27%.” En esta sección se hace una estimación de los recursos requeridos y de las fuentes que pueden contribuir a financiarlos.

No sobra, en todo caso, resaltar que los recursos públicos no deben provenir únicamente del presupuesto nacional, sino que las entidades territoriales deben contribuir a financiarla, en especial en lo que a los STI y la estrategia de acompañamiento respecta, y que es indispensable que las asignaciones presupuestales tengan un horizonte de mediano plazo, pues es imposible hacer investigación, innovación y acompañamiento integral con presupuestos anuales altamente variables.

Los principales componentes que dicho presupuesto debe financiar son los siguientes:

i) Construcción y funcionamiento de los sistemas territoriales de innovación:

La construcción y puesta en funcionamiento de cada sistema territorial de innovación requiere de la realización de las siguientes actividades:

- Conformación del equipo territorial que va a adelantar el trabajo.
- Capacitación al equipo territorial.
- Planificación del trabajo por parte del equipo territorial.
- Reunión de socialización con las entidades del territorio relacionadas con lo agropecuario (gubernamentales y no gubernamentales).
- Reuniones de socialización con las comunidades/organizaciones de agricultores familiares del territorio.

- Jornadas de diagnóstico y construcción participativas de la ruta de innovación de cada comunidad / organización.
- Jornadas de generación de confianza, diagnóstico (línea de base) y construcción participativas del plan de trabajo del STI con los actores territoriales.
- Pasantías y giras de aprendizaje entre territorios.
- Jornadas de formulación de propuestas (proyectos, programas, etc.).
- Jornadas de seguimiento y evaluación participativos.

El costo promedio estimado de adelantar esta labor en un STI es de \$392.000.000 el primer año y de \$273.000.000 después de esto (pesos de 2015). Para implementar la estrategia en los 100 territorios identificados por la Misión, es necesaria una intervención progresiva durante 6 años. Para ello, en los primeros dos años se implementarían 40 STI con un presupuesto de \$21.108 millones (la mitad promedio anual); en los años 3 y 4 se crearían 30 STI y se seguiría con el sostenimiento de los STI implementados en el período anterior, con una inversión estimada de \$37.670 millones (la mitad por año). En los años 5 y 6 se implementarían 30 STI y se continuaría con el sostenimiento de los 70 creados anteriormente, con una inversión de \$54.048 millones durante los dos años. Para iniciar el año 7 ya se tendrían 100 STI con un cubrimiento aproximado de 800⁸⁵ municipios y en total su funcionamiento costaría aproximadamente \$27.300 millones anuales⁸⁶.

ii) Estrategia de acompañamiento integral

El acompañamiento integral se debe realizar a partir de la ruta de innovación construida por cada comunidad/ organización de agricultores familiares y del plan de trabajo formulado por los actores del STI. Con base en él se debe formular el plan de acompañamiento integral de cada comunidad / organización de agricultores familiares. Este plan debe privilegiar las actividades grupales de experimentación, investigación y capacitación, y debe ser adelantado por equipos mixtos de profesionales y productores líderes (o multiplicadores) de las entidades de acompañamiento.

Una primera aproximación al costo anual de la estrategia de acompañamiento se hizo multiplicando el costo que ha tenido la asistencia técnica brindada por el DRE (antiguo AIS)⁸⁷, el cual fue de \$319.220 pesos anuales por beneficiario entre 2012 y 2014, multiplicado por el número de familias de agricultores familiares que deben recibir el servicio de

⁸⁵ Para los cálculos base, se consideró un STI promedio de 8 municipios.

⁸⁶ En el valor total se consideran gastos operativos de recursos humanos y de actividades para la implementación y sostenimiento de 100 STI en seis años, creando 40 en los dos primeros, 30 en los dos siguientes y los otros treinta en los años 5 y 6.

⁸⁷ Se consideraron los convenios 274-2012, 379-2013 y 250-2014, mediante los cuales FINAGRO administró el IEATDR.

manera gratuita (aproximadamente 700.000⁸⁸). No obstante, como el costo reportado por DRE parece insuficiente para hacer un acompañamiento integral adecuado, se hizo un estimativo de cuánto podría costar la atención integral a cada familia en el marco de los STI, lo que reportó un estimativo de seiscientos noventa y dos mil ochocientos ochenta y cinco pesos (\$692.885)⁸⁹.

De acuerdo con el crecimiento progresivo de los STI planteado en el componente anterior, en los primeros dos años se contaría con un cubrimiento de 160.000 unidades productivas⁹⁰ con un costo de \$110.862 millones; en los dos años siguientes el cubrimiento aumentaría a 260.000 unidades productivas y el costo ascendería a \$194.008 millones y para el año 6 ya se estarían atendiendo cerca de 400.000 familias o unidades productivas con un costo de \$277.154 millones.

Si se llegaran a cubrir bajo este esquema las cerca de 700.000 familias de agricultores familiares que deberían recibir acompañamiento integral gratuito, el costo se estima en \$485.019 millones al año.

Este monto no parece excesivo, si se tiene en cuenta que la ley que creó el AIS preveía que en 2015 se deberían estar dedicando como mínimo \$630.000 millones de pesos anuales a este programa⁹¹, una parte fundamental del cual debería ser para la entonces denominada asistencia técnica. Si se aspira a revertir la tendencia a financiar subsidios directos en desmedro de los “bienes públicos”, y se espera que estos últimos reciban la mayor parte del presupuesto, sin lugar a dudas las labores de CTel deberían tener clara prioridad presupuestal. En todo caso, el valor del funcionamiento de los cien STI, del acompañamiento integral a las setecientas mil familias de agricultores familiares y de las cien redes de innovación y aprendizaje que se mencionan en el siguiente aparte sería inferior al monto que se debería estar apropiando anualmente para el DRE, sucesor del AIS.

No sobra señalar que en la financiación mencionada deberían concurrir las instancias nacionales, departamentales y municipales, tal y como se previó desde que se inició el proceso de descentralización, se trasladó la responsabilidad de la asistencia técnica a los municipios y se creó el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (SINTAP), en la década del ochenta del siglo pasado.

88 Diversos trabajos estiman que el número de familias de agricultores familiares en Colombia se encuentra entre 700.000 y un millón. El estudio de FAO-BID (2007), por ejemplo, habla de 737.000 explotaciones de agricultores familiares, entre los de subsistencia, los de transición y los consolidados. Si se supone que cada explotación corresponde a una familia y que no todas ellas serían sujetas del acompañamiento integral gratuito (una parte de los consolidados seguramente no lo sería), se puede suponer que el servicio gratuito debería llegar a un máximo de setecientas mil familias.

89 Valor por unidad productiva (familia de agricultores) para un cubrimiento de 4.000 familias por territorio. Se consideraron en los costos de acompañamiento integral los gastos operativos y de recursos humanos de la entidad acompañante, el acompañamiento integral por unidad productiva, el acompañamiento grupal y giras de aprendizaje como parte de la metodología participativa de trabajo.

90 Vale la pena mencionar que la máxima cobertura reciente que ha logrado el incentivo a la asistencia técnica en sus diferentes modalidades es de 188.280 productores en 2013.

91 En 2008 preveía quinientos mil millones y posteriormente ajustes anuales equivalentes como mínimo al IPC. Véase ley 1133 del 9 de abril del 2007.

iii) Conformación y operación de las redes de innovación y aprendizaje

Para la conformación y funcionamiento de las redes nacionales de innovación y aprendizaje se requiere contar con:

- Un equipo técnico de administración y soporte de las redes.
- Un grupo de tele-facilitadores, que dinamizan la actividad de cada red.
- Una plataforma Web.
- Un incentivo que permita la participación en redes internacionales.

En promedio el costo anual por red se estimó en \$30.200.000. Si se espera tener cien redes, el costo anual total sería de \$3.020 millones.

iv) Estrategia de formación y actualización

La estrategia de formación y actualización contempla:

- Formación en Sistemas Territoriales de Innovación: diseño de contenidos y manuales; formación para actores del sistema, formación en metodologías de acompañamiento integral para la entidad acompañante y formación de multiplicadores (productores).
- Formación en redes: procesos de alfabetización digital y formación de tele-facilitadores y comunicadores rurales.
- Formación de investigadores: incentivos salariales para investigadores que se trasladen a territorios rezagados, así como premios para la investigación de punta en temas estratégicos. Se espera que estas dos herramientas estimulen la demanda de formación en investigación agropecuaria (al parecer, la oferta de becas y de programas de formación es suficiente) y contribuyan al fortalecimiento de capacidades en los territorios rezagados y en los temas estratégicos.
- Formación especial: fortalecimiento de los programas y estrategias de iniciación a la ciencia para niños y jóvenes de las zonas rurales; apoyo a los treinta (30) territorios más rezagados en formación en inglés⁹² y en capacitación a investigadores para que publiquen artículos académicos.

El costo anual estimado de este componente es de \$19.151 millones en los primeros dos años (con 40 STI formados); para los siguientes dos años la suma anual ascendería a \$41.105 millones (considerando que ya están funcionando 70 STI que requieren formación inicial y actualizaciones); para los años 5 en adelante la suma anual de este componente sería de \$61.184 millones, considerando que estarán en funcionamiento los cien STI.

⁹² En muchos territorios no hay investigadores agropecuarios que hablen inglés, por lo que se pierden numerosas oportunidades de formación y de participación en trabajos colaborativos con grupos internacionales.

v) Proyectos de los STI, las redes y la estrategia de gestión del conocimiento

Actualmente, entre los fondos parafiscales, regalías y COLCIENCIAS, se destinan aproximadamente \$238.000 millones al año a financiar proyectos de CTel. Se supone que se continúe destinando por lo menos este monto a la financiación de proyectos que pueden ser propuestos por los STI o por las diferentes redes.

No obstante, si se desea saldar la deuda histórica con las áreas rurales se podría incrementar el porcentaje destinado a proyectos del agro de los recursos de CTel de las regalías, los cuales son, para todos los sectores, cercanos a los \$850.000 millones⁹³.

vi) Totales

El total de la estrategia de CTel agropecuaria descrita costaría, en promedio, \$814.982 millones anuales a partir del año 7 de su implementación, lo que equivale a menos del 2% del PIB agropecuario de 2014 y a un poco más del 1,5% del PIB agropecuario que CORPOICA estima para el año 2016⁹⁴, cifra cercana a la inversión media de los países que en Sudamérica tienen más inversión pública en este campo (1,5% del PIB sectorial), como ya se mencionó.

■ **Tabla 12. Costeo de la estrategia CTel**

Alcance/ Periodo	Año 1 y 2	Año 3 y 4	Año 5 y 6	Año 7 en adelante
No. de territorios	40	70	100	
familias cubiertas	160.000	240.000	400.000	700.000
Concepto	Promedio anual	Promedio anual	Promedio anual	Promedio anual
Implementación del STI y sostenimiento	\$10.553.495.000	\$18.834.741.250,00	\$27.024.456.250	
Estructura de redes	\$3.020.000.000	\$3.020.000.000	\$6.040.000.000	
Acompañamiento Integral ATA	\$55.430.784.000	\$97.003.872.000	\$138.576.960.000	\$485.019.360.000
Estrategia de formación	\$19.151.000.000	\$41.105.250.000	\$61.184.250.000	
Proyectos	\$238.458.946.970	\$238.458.946.970	\$238.458.946.970	
TOTAL	\$326.614.225.970	\$398.422.810.220	\$471.284.613.220	

* En millones de pesos de 2015 Fuente: cálculos propios.

93 Si se destinara el 50% serían cerca de 425 mil millones y si se dedica el 40% serían 340 mil millones aproximadamente.

94 Como se mencionó en la nota de pie de página 54, CORPOICA (2015) menciona que una inversión de 715 mil millones equivaldría al 1,5% del PIB sectorial para dicho año.

10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Colombia requiere fortalecer su estrategia de ciencia, tecnología e innovación agropecuaria para contar con un agro más competitivo, sostenible y equitativo. Este fortalecimiento implica:

- Modificar la concepción lineal de la generación y transmisión del conocimiento y las tecnologías y adoptar una estrategia basada en la conformación de sistemas de innovación abiertos y de múltiples actores.
- Construir el sistema y la estrategia desde los territorios, de manera que se desarrollen en todos ellos capacidades para investigar e innovar y que se reconozcan las significativas diferencias existentes entre ellos. Prestar especial atención al desarrollo de capacidades en los territorios más rezagados.
- Promover el trabajo en red entre los actores de los sistemas territoriales de innovación, los grupos nacionales de investigación y los demás participantes en el sistema nacional, y la vinculación de estas redes con las redes internacionales relevantes.
- Elaborar una estrategia de formación y desarrollo de capacidades que tenga en cuenta a todos los participantes de un sistema de múltiples niveles, actores e instituciones y que contemple las diferencias existentes entre los distintos territorios colombianos. Enfatizar, además de en los territorios más rezagados, en la conformación y/o fortalecimiento de grupos de investigación que trabajen los temas de punta y los más relevantes para el agro nacional.
- Poner en marcha una estrategia de acompañamiento integral a los agricultores familiares que busque el desarrollo de capacidades para el mejoramiento de su tecnología, su organización, su desempeño empresarial, su vinculación a mercados y su participación en los sistemas territoriales de innovación y en las redes.
- Establecer una estrategia de gestión de conocimiento y de aprendizaje conjunto de los actores del sistema que tenga en cuenta tanto los conocimientos tradicionales y ancestrales, como los principales avances que en materia de innovación se estén presentando en los ámbitos territorial, nacional e internacional.
- Definir adecuadamente los roles y funciones de los diferentes actores del sistema, establecer estrategias de mejoramiento de la calidad y el desempeño de todos ellos y conformar mecanismos representativos de coordinación del sistema en los ámbitos nacional y departamental.
- Incrementar la financiación de las actividades de CTel agropecuarias y el control y evaluación de los programas y proyectos que se financian con fondos públicos y parafiscales.
- Fortalecer la interacción con los sectores que mayor incidencia y relación tienen con el sistema de innovación agropecuaria, tales como educación, ambiental y de TIC.

REFERENCIAS

- Alarcón & Ruz. (2011). *Diseño de una agenda rural latinoamericana que contribuya a un desarrollo rural inclusivo*, RIMISP.
- Banco Mundial. (2008). *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo*, Washington D.C.
- Banco Mundial. (2008a). *Incentivar la innovación agrícola*, Mayo Ediciones.
- Bureau of European Policy Advisers, European Commission. (2011). *Empowering people, driving change. Social innovation in the European Union*. Luxembourg: European Communities.
- Cabal. (2008). *Bases para una estrategia de desarrollo de servicios técnicos y empresariales rurales*. MIDAS, mayo.
- Chaparro, Álvarez & Navarrete. (2015). *Inclusión de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como instrumento para dinamizar la innovación en el Agro*. En Lavado & Jiménez CIAT Policy Brief No. 22, Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). Cali, Colombia.
- CONPES. (2009). *Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento*, Documento CONPES 3616, Bogotá D.C.
- Consortio Andino de Innovación Participativa con Pequeños Agricultores – Corporación PBA. (2009). *Propuesta de segunda fase del Programa de Innovación Participativa con Pequeños Agricultores de la Zona Andina*.
- CORPOICA. (2012). *Informe Técnico Final del Convenio 069 de 2011*, Ministerio de Agricultura – CORPOICA , Bogotá D.C.
- CORPOICA. (2015). *Estrategia y propuestas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial – SNCTA*, Bogotá D.C.
- CRECE. (2007). *Pobreza rural: evaluación y diagnóstico de las políticas nacionales*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C.
- DNP. (2009). *Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*, Documento CONPES 3582, Bogotá D.C.
- DNP. (2010). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014*, Prosperidad para todos. Bogotá D.C.
- De Boef, Thijssen, Ogliari & Sthapit. (2006), *Estrategias participativas de manejo de agrobiodiversidad*, Florianópolis-SC. NEABio.
- Delgado. (2010). *Análisis del mercado de trabajo rural en Colombia*. Universidad de La Salle. Documento para el VIII

- Congreso Latinoamericano de Sociología Rural. Porto de Galinhas. (Disponible en <http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/09/GT22-William-G.-Delgado-Mun%C3%A9var.pdf>).
- Deininger & Olinto. (2004). *Empleo rural no agrícola y diversificación del ingreso en Colombia*. Serie Seminarios y conferencias. N.º 35, CEPAL, Santiago de Chile.
- Dirven & Perry. (2004). *Innovación participativa: experiencias con pequeños productores agrícolas en seis países de América Latina*. Serie Desarrollo Productivo, No. 159, CEPAL, octubre, Santiago de Chile.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007). *Visión 2019, Aprovechar las potencialidades del campo*. Bogotá, (Disponible en: http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/2019/Documentos/Campo_2019%20Versi%C3%B3n%20Final.pdf).
- DNP, COLCIENCIAS & ANSPE. (2013). *Bases conceptuales de una política de innovación social*. Bogotá.
- Engel. (1997). *La organización social de la innovación. Enfocando en/sobre la interacción de los agentes involucrados*. Santiago de Chile: Royal Tropical Institute.
- Fernández, Montes, & Asián. (2012). *La innovación social como solución a la crisis: hacia un nuevo paradigma de desarrollo*. Sevilla.
- Espíndola. (Sin fecha). *TIC en la extensión rural: nuevas oportunidades*. Disponible en: <http://www.corpoica.org.co/sitioweb/Archivos/Foros/13-TICenlaextensinruralnuevasoportunidades..pdf>. Pág. 2
- FAO y CAF. (2007). *Colombia, Nota de Análisis Sectorial, Agricultura y Desarrollo Rural*. Roma.
- Farrington y Martin. (1987). *Farmer participatory research: a review of concepts and practices*. Overseas Development Institute, Agricultural Administration, Discussion paper # 19. Londres.
- Forero. (2010). *El campesino colombiano: entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Universidad Pontificia Javeriana, Bogotá D.C.
- Forero. (2012). *Propuesta de Investigación, Eficiencia y Productividad en la Pequeña Propiedad Rural en Colombia*. Bogotá D.C.
- Gallego. (2008). *Caracterización inicial organizaciones y experiencias de asistencia técnica en Colombia*. MIDAS.
- Garay, Barberi & Cardona (2009). *Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la Economía Campesina en Colombia*. OXFAM, Bogotá D.C.

- Godin. (2012). *Project on the Intellectual History of Innovation*. En Working Paper No. 11. Social Innovation: Utopias of Innovation from c.1830 to the Present. Montreal.
- Guerrero. (2014). *Desarrollo rural territorial en Andalucía. Presentación en el seminario internacional "Desarrollo rural con enfoque territorial y su institucionalidad"*. Bogotá. Septiembre 8 y 9.
- Innerarity. (2009). *La sociedad de la innovación. En Innobasque (Ed.), ¿Cómo es una sociedad innovadora?* (págs. 18-41). España.
- IQuartil. (2009). *Uso, acceso y demanda a la asistencia técnica agropecuaria por parte de los productores agropecuarios*. Bogotá D.C.
- Jarma, Gallego & Jansen. (2009). *Evaluación del Programa Andino de Innovación Participativa para Pequeños Productores*. Informe final, Mayo.
- Junguito, Perfetti & Becerra. (2014). *Desarrollo de la agricultura colombiana*. Cuadernos FEDESARROLLO 48.
- Leibovich, Nigrinis & Ramos. (2006). *Caracterización del mercado laboral rural en Colombia*, Revista Banco de la República. No. 408, Bogotá.
- Lipton. (2009). *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs*. Londres: Routledge.
- Marulanda & Tancredi. (2010). *De la innovación social a la política pública: historias de éxito en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- MADR. (2003). *Reporte sobre la Evaluación de Impactos del PRONATTA*. Bogotá D.C.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones. (2011). *Boletín Trimestral de las TIC, cifras tercer trimestre de 2011*. Bogotá D.C.
- Misión para la Transformación del Campo. (2015). *Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo (Informe de la Misión para la Transformación del Campo)*. Bogotá D.C.
- Misión para la Transformación del Campo. (2015). *Diagnóstico Económico del Campo Colombiano (Informe de la Misión para la Transformación del Campo)*. Bogotá D.C.
- OECD. (2010). *Economic, Environmental and Social Statistics*. OECD Factbook.
- OCDE. (2014). *Agricultural Policy Review, Part III, Agricultural Innovation*. Chapter 7, Agricultural Innovation System and Innovation Policy.

- Opinión Pública. (1997). *Evaluación del SINTAP y las UMATA*. Bogotá D.C.
- PBEST Asesores. (1996). *Evaluación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria UMATA*. Estudio para el MADR, COLCIENCIAS y el IICA, Bogotá D.C.
- Pérez & Clavijo (2012). *Experiencias y enfoques de procesos participativos de innovación en agricultura*. El caso de la Corporación PBA en Colombia. FAO.
- Perfetti, Molina & Gallego. (2009). *Propuesta de una política nacional de Asistencia Técnica Agropecuaria ATA*, Programa MIDAS–USAID, Bogotá, D.C.
- Perfetti. (2009). *Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Colombia*. Documento de trabajo No. 43, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP, Santiago, Chile.
- Perry. (2002). *Integrating agriculture trade and agri-environmental policy: Elements for a sustainable development-oriented agenda in the context of WTO negotiations*. Joint ICTSD/FES Roundtable on Agriculture and Sustainable Development, Geneva, 2 December.
- Perry. (2004). *Working with smallholders towards achieving sustainable development: The Foundation for the Participatory and Sustainable Development of the Small Farmers (PBA Foundation)*, Policy Matters.
- Perry. (2009). *Propuestas de política para la generación de ingresos rurales para la población desplazada*. CODHES, Bogotá D.C.
- Perry. (2010). *La pobreza rural en Colombia*. RIMISP. Bogotá D.C.
- Perry. (2012). *El sistema de extensión agropecuaria en Colombia*. Documento elaborado para el Banco Mundial. Bogotá D.C.
- Perry. (2013). *Agricultura familiar y seguridad alimentaria en los países andinos*. Bogotá D.C.
- Perry. (2014). *Situación actual de la ciencia, tecnología e innovación agropecuaria en Colombia*. Documento elaborado para el CISoe, Bogotá D.C.
- Perry, Barberi & Garay. (2013). *Propuestas de política pública para el desarrollo de la economía campesina en Colombia. Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia, problemáticas y retos actuales*. Bogotá D.C.
- PNUD. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá D.C. INDH PNUD..

- Pretty. (1994). *Alternative systems of inquiry for sustainable agriculture*, *IDS Bulletin*, 25(2), 37-48. University of Sussex: IDS.
- Pretty, Noble, Bossio, Dixon, Hine, Penning de Vries & Morrison. (2006). *Resource-Conserving Agriculture Increases Yields in Developing Countries*, *Environmental Science & Technology*. Vol. 40, No. 4.
- Reardon, et ál. (2005). *Farmer Organizations to Access Markets for High-Value Products: Challenges and Innovations*.
- Retegi. & Ullibarri. (2009). *Innovación (necesariamente) social*. En *¿Cómo es una sociedad innovadora?* (págs. 7-12). Innobasque.
- RIMISP. (2014). *Estrategia de Implementación del Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial*. Trabajo elaborado para la Misión para la Transformación del Campo, Bogotá D.C.
- Rodríguez & Alvarado. (2008). *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Romano. (2008). *Indicadores de Ciencia y Tecnología Agrícola*. ASTI, cuaderno 39, noviembre.
- Selener. (1997). *Participatory action research and social change*. Cornell University Participatory Action Research Network, NY, USA.
- Sociedad de Agricultores y Ganaderos del Valle (SAG) y MADR. (1994). *Legislación Agraria*. Bogotá D.C.
- Thiele. (1997). *Sistemas informales de semilla de papa en los Andes: ¿por qué son importantes y qué hacer con ellos?* PROINPA, Cochabamba, Bolivia.
- Thomas & Fressoli. (2009). *En búsqueda de una metodología para investigar tecnologías sociales*. Río de Janeiro.
- Uribe & Rincón. (2013). *Situación actual de la asistencia técnica directa rural: Una mirada desde la Ley 607 de 2000 y sus decretos reglamentarios*. SIEMBRA (MADR-CORPOICA), Bogotá D.C.
- Yunus. (1997). *El banquero de los pobres. Los microcréditos y la batalla contra la pobreza en el mundo*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A.

Capítulo 18

SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO AGROPECUARIO-PROPUESTA DE REFORMA⁹⁵

1. INTRODUCCIÓN

El sector agropecuario es uno de los jalonadores del crecimiento económico del país, que contribuye a la reducción de los desequilibrios regionales y genera encadenamientos económicos y sociales. La competitividad como el componente determinante y fundamental del modelo de crecimiento y desarrollo del agro, debe ser uno de los focos de atención de la política pública con miras a incrementar los niveles actuales que registran las cadenas productivas agropecuarias.

Una de las herramientas principales para mejorar la competitividad del sector es el acceso a financiación e instrumentos financieros adecuados, ya que estos permiten mejorar las condiciones económicas de producción y el aprovisionamiento básico de alimentos y son un instrumento de apoyo a la población rural más vulnerable del país (Estrada et al., 2011). Así mismo, el ahorro, el crédito, las transferencias, los pagos y los seguros permiten a los productores y microempresas compensar los efectos de los choques adversos que reducen sus ingresos y deterioran su nivel de vida (Marulanda et al., 2010).

Teniendo en cuenta lo anterior, es fundamental que los instrumentos financieros ofrecidos a la población rural, respondan a la nueva realidad económica del país, esto es, la continua política de integración con los mercados internacionales, la fluctuación en los precios internacionales de los productos básicos y la tasa de cambio; las reformas institucionales y la desaparición de algunas de las entidades financieras dedicadas exclusivamente al desarrollo del sector.

⁹⁵ Este documento fue realizado por el Equipo Técnico de la MTC y por la DDRS del DNP, bajo la coordinación del Director de la Misión. La redacción de este documento contó con la colaboración de FINAGRO.

Conscientes de las necesidades de mejoramiento del sistema, desde 2012 se inició un trabajo conjunto entre el MADR, DNP, BAC, FINAGRO, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés), AECOM y la Corporación Andina de Fomento (CAF), con el objetivo de estructurar una reforma al sistema de financiamiento agropecuario en el país.

Después de hacer un diagnóstico del MADR, el BAC, FINAGRO y el sistema de financiamiento, producto del diálogo entre los agentes públicos y privados del sector y los consultores, se llegó a conclusiones y recomendaciones que fueron presentadas entre diciembre de 2012 y febrero de 2013 al DNP, MADR, BAC, FINAGRO, la Junta Directiva del Banco de la República y la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA).

Con base en estas recomendaciones, la CNCA creó una subcomisión dedicada al estudio de la implementación de la reforma, en la cual se integraron otros actores: el Banco de la República, la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN), la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). La subcomisión tuvo cuatro sesiones de trabajo entre el 3 de abril y el 11 de junio de 2013 y dio como resultado un documento compilatorio y la solicitud de realización de estudios adicionales por parte de los consultores. Todo el material producido durante este proceso, el cual se presenta referenciado en la bibliografía, es el insumo principal de este trabajo.

El presente documento consta de cinco secciones: la primera es la introducción. La segunda presenta el alcance del documento donde se muestran los objetivos de la reforma y los ejes estratégicos de la misma. La tercera son los antecedentes a la reforma, exponiendo la evolución y los principales cambios en el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA). En la cuarta sección se expone un diagnóstico de la evolución del crédito agropecuario en el país y de los instrumentos de administración de riesgos para el sector rural. La quinta sección presenta el plan de acción por cada uno de los tres ejes estratégicos de la reforma y la última parte del documento corresponde a anexos y referencias.

2. ALCANCE

Este documento busca dar los lineamientos que deberán guiar la reforma del sistema de financiamiento agropecuario colombiano, cuyos objetivos son: i) contar con un Sistema Financiero Agropecuario que represente la realidad del sector, con una participación activa, tanto de actores públicos como privados; ii) contar una oferta dinámica de recursos e instrumentos financieros para los pequeños productores y iii) desarrollar una política integral de gestión de riesgo.

Para alcanzar dichos objetivos, las propuestas de política se enmarcaron en tres grandes ejes estratégicos. El primero de ellos es el reajuste institucional, que busca el fortalecimiento y especialización de las instancias y entidades formuladoras y ejecutoras de la política de financiamiento del sector agropecuario, que permitirá ofrecer productos financieros de manera eficiente a la población rural que contribuyan al desarrollo del sector. El segundo eje es la profundización financiera, que pretende la orientación de recursos y diseño de instrumentos financieros, de acuerdo a las necesidades del productor y su subsector, que tiendan a corregir las fallas de mercado existentes. Finalmente, el tercer eje corresponde a la gestión de riesgos cuya intención es construir un modelo de gestión de riesgos para el sector agropecuario, el cual debe incluir: institucionalidad, articulación entre los agentes y diseño y oferta de instrumentos bursátiles de coberturas.

3. ANTECEDENTES

La Ley 16 de 1990 mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA), divide en dos la historia del financiamiento del sector agropecuario en Colombia. Con anterioridad a la Ley, los bancos de fomento, la banca comercial y el Banco Central, quien administraba los recursos estatales a través del Fondo Financiero Agropecuario (FFAP), eran los responsables de la implementación de la política de financiamiento para el fomento sectorial (Asobancaria, 2011).

Durante este periodo el crédito agropecuario estaba fuertemente concentrado en entidades especializadas de origen estatal. Los agentes que ofrecían un financiamiento directo al sector eran la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (Caja Agraria), el Banco Cafetero, el Banco Ganadero, el INCORA, el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), algunas cooperativas, Proexport, asociaciones de productores y agentes comercializadores de insumos (Hernández, 2012). Vale la pena destacar que en ese tiempo se contaba con una gran oferta de entidades que colocaban recursos públicos en el sector. Esta situación luego cambió al privatizarse varios bancos y al transformarse la Caja Agraria en el BAC.

En aquel momento el Banco de la República cumplía funciones un tanto contradictorias: por una parte propendía por el fomento del financiamiento del crédito agropecuario y por otra era el responsable del control monetario, lo cual implicaba que al ser las fuentes del crédito mayores a sus usos, los excedentes quedaban congelados en el Banco Central.

Adicionalmente, existía una descoordinación entre las entidades financieras debido a que cada una actuaba de manera independiente, situación que se vio reflejada en la tendencia decreciente del crédito agropecuario con respecto al crédito

total. Lo anterior implicó una menor financiación por unidad de producto para el sector en comparación con las demás unidades productoras de la economía.

Con la entrada en vigencia de Ley nació el SNCA, conformado por los bancos, los fondos ganaderos y las demás entidades financieras que tuvieran por objetivo principal el financiamiento de las actividades agropecuarias. Así mismo, se creó la CNCA, ente encargado de la administración del SNCA y órgano rector de la política pública de financiamiento para el sector⁹⁶, y FINAGRO, encargado de canalizar los recursos de crédito al sector rural a través de líneas de redescuento y de administrar del FAG. Posteriormente la Caja Agraria se transformó en el BAC, responsable de promover el acceso al crédito para los productores agropecuarios.

4. DIAGNÓSTICO

4.1 Financiamiento agropecuario

El crédito agropecuario rural es aquel que se otorga para ser utilizado en distintas fases del proceso de producción de bienes agropecuarios, acuícolas y pesqueros, su transformación primaria y/o comercialización, así como el que se otorga para minería, turismo rural y ecológico, artesanías, transformación de metales y piedras preciosas, incluyendo su mercadeo (FINAGRO, 2014).

Las colocaciones de este tipo de crédito se pueden fondear bajo tres fuentes diferentes: i) Recursos de redescuento (cartera redescontada), entendidos como aquellos créditos colocados por los intermediarios financieros con recursos de FINAGRO; ii) Recursos propios de los intermediarios financieros en sustitución de inversiones obligatorias en Títulos de Desarrollo Agropecuario-TDA⁹⁷ (cartera sustitutiva); iii) Recursos propios de los intermediarios financieros no validados como cartera sustitutiva, pero que para su otorgamiento se requiere acceder a garantías del FAG o a incentivos o subsidios de tasa de interés otorgados por el Gobierno nacional de acuerdo a la normatividad vigente (cartera agropecuaria) (FINAGRO, 2014)⁹⁸.

96 Conformada por el Ministro de Agricultura; el Director del DNP; el Gerente del Banco de la República; dos representantes del Presidente de la República; un representante de las entidades del SNCA y FINAGRO como Secretario Técnico

97 Títulos suscritos de manera obligatoria por los bancos. Se exceptúa el BAC debido a su orientación hacia el sector agropecuario. De igual modo Davivienda y el BBVA pueden computar sus acciones en FINAGRO como TDA. En general, para los bancos la inversión debe ser 5,8% de los recursos que tengan a la vista y el 4,3% de los depósitos a inversión a plazo (netos de encaje), montos establecidos en la Resolución Externa 2 de abril de 2008 de la Junta del Banco de la República. La cartera se valida en un 150% en el caso de productores pequeños, 50% en el caso de productores medianos y 25% en el caso de productores grandes según la Resolución Externa 15 de diciembre de 2012 de la Junta del Banco de la República.

98 Así mismo, existen bancos que colocan créditos para financiar proyectos productivos con recursos propios, pero que al no ser colocados en condiciones FINAGRO ni con FAG, no son registrados ante FINAGRO como cartera agropecuaria, y son generalmente parte de los créditos de libre inversión que ofrecen los Bancos. Sin embargo, este tipo de cartera no es objeto de análisis en el presente documento.

Entre los actores involucrados en el financiamiento del sector agropecuario se encuentran las entidades de carácter público o mixto como FINAGRO, BAC y la Bolsa Mercantil de Colombia (BMC); entidades de tipo privado como los bancos comerciales, las cooperativas y asociaciones de productores, las fundaciones u ONG financieras y, finalmente, los actores del mercado informal como los prestamistas, los comercializadores de productos agropecuarios, los proveedores de insumos y aquellos que hacen parte del entorno familiar y social de los productores agropecuarios como vecinos, amigos y parientes. Sobre este último mercado se destaca el papel de las casas de agro insumos como fuente de financiamiento de los pequeños productores en los últimos años.

• FINAGRO⁹⁹

FINAGRO, en su calidad de banco de segundo piso, busca solucionar la falta de incentivos que tiene el sector financiero para colocar recursos de crédito en el sector agropecuario, dado el alto riesgo que la actividad productiva conlleva. Para cumplir con su misión, esta entidad se fondea principalmente a través de los TDA¹⁰⁰. En 2013, el valor de estos títulos alcanzó los \$7,9 billones, con un crecimiento sustancial en los últimos diez años (Gráfico 16). Con estos recursos FINAGRO logra colocar recursos de redescuento para financiar proyectos productivos en el sector a través de múltiples intermediarios financieros.

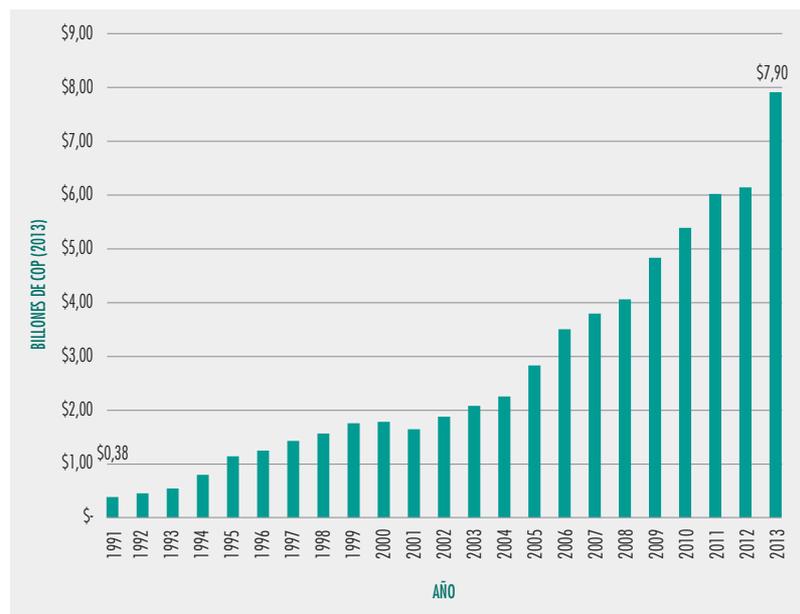
Cabe resaltar que los recursos provenientes de los TDA son variables dado que los intermediarios financieros pueden validar sus créditos como cartera sustitutiva de inversión obligatoria, situación que se ha venido presentado en los últimos años. Como se puede observar en el Gráfico 17 la cartera sustitutiva ha registrado un crecimiento muy superior al de la de redescuento en los últimos diez años. Es importante resaltar, sin embargo, que el 99,2% de las colocaciones de cartera sustitutiva han sido dirigidas a los grandes y medianos productores y los recursos de redescuento han sido dirigidos históricamente a los pequeños productores.

El aumento de los créditos validados como cartera sustitutiva implica que FINAGRO obtiene una menor cantidad de recursos provenientes de TDA (su principal fuente de ingresos) y una disminución de la liquidez de la institución, reduciendo de esta forma los recursos disponibles para colocar créditos de redescuento.

⁹⁹ FINAGRO es una entidad de segundo piso, de carácter mixto, cuya misión es contribuir al desarrollo integral, competitivo y sostenible del sector rural, facilitando el acceso al financiamiento y demás instrumentos de apoyo establecidos en la política pública.

¹⁰⁰ Los TDA están clasificados en clase A y clase B, diferenciados por la tasa de interés que pagan, siendo estas de DTF-4% y DTF-2%, respectivamente, con excepción del caso en el que i la DTF es menor al valor prestado, en cuyo caso no genera ningún interés.

■ **Gráfico 16. Valor TDA 1991-2013. Precios constantes de 2013**



Fuente: FINAGRO.

Los problemas de liquidez generados por el incremento en la demanda de los recursos de redescuento, acompañado de una menor captación de recursos a través de los TDA, debido al aumento en la cartera sustitutiva¹⁰¹, ya se han hecho evidentes en la entidad. Adicionalmente, tal y como lo indica el Gráfico 18 la evolución del índice de solvencia¹⁰² de FINAGRO ha venido disminuyendo continuamente, encontrándose inclusive por debajo del límite mínimo para acceso a fondeo internacional y se acerca al margen mínimo establecido por la SIF de 9%¹⁰³, sin desconocer que a partir de 2008 ha gozado de cierta estabilidad.

¹⁰¹ El aumento de esta cartera sustitutiva se debe a que para los bancos es más rentable prestar, incluso a tasas más altas, que invertir en TDA.

¹⁰² Coeficiente entre el capital y los activos de una empresa. La solvencia pretende medir si el banco cuenta con el capital suficiente para solventar las pérdidas no esperadas que se puedan generar en el activo. (Asobancaria, 2014) recuperado de www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/772051.PPT 28 de abril de 2014

¹⁰³ De acuerdo con el artículo 2 del decreto 1720 de agosto de 2001.

■ **Gráfico 17. Carteras de redescuento y sustituta 1996-2013 (billones). Precios constantes de 2013**



Fuente: FINAGRO.

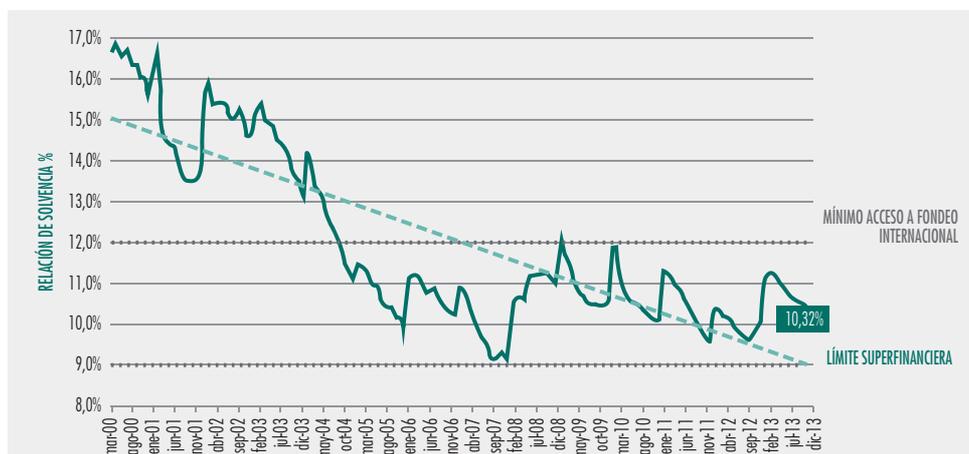
De llegar a rebasar dicho límite, FINAGRO será intervenido por la SIF y se verá en la obligación de cerrar la línea de redescuento, teniendo esto un impacto drástico en el sistema de financiamiento agropecuario, especialmente para los pequeños productores que no verían una opción en el mercado financiero para fondear sus proyectos productivos.

Si bien la CNCA en la sesión del 12 de mayo de 2014 facultó a FINAGRO a tomar medidas preventivas para evitar un posible cierre de la línea de redescuento por parte de la SIF, éstas atienden más a un seguimiento continuo del índice de solvencia y al cierre automático de la línea¹⁰⁴ cuando el índice se encuentre 50 puntos básicos por encima del límite establecido por la SIF. Estas medidas no resuelven los problemas de solvencia generados por el incremento continuo de la cartera con un patrimonio que se ha mantenido prácticamente constante. Esto se ve agravado con el hecho de que

¹⁰⁴ Esta medida aplica para los bancos de primer piso cuyo índice de liquidez sobrepasa 0,5.

actualmente los criterios de solvencia se aplican de igual manera tanto a la banca de redescuento como a las entidades bancarias de primer piso, a pesar de que sus riesgos son enteramente diferentes, un criterio que no parece razonable y perjudica la evolución de dicho indicador.

■ **Gráfico 18. Relación de Solvencia de FINAGRO 2000-2013**



Fuente: FINAGRO -SIF.

Administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG)

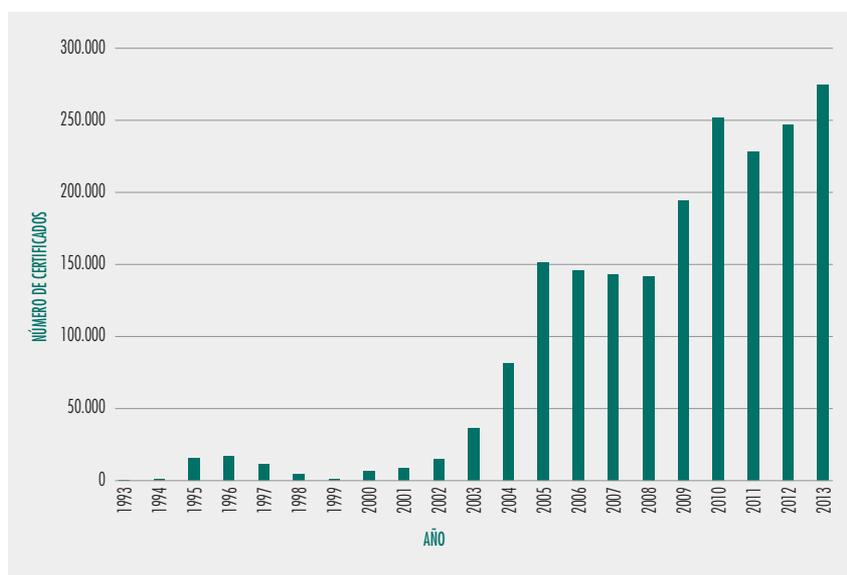
Una de las principales labores de FINAGRO es la administración del FAG, cuyo objetivo es incrementar el acceso al financiamiento, permitiendo que los productores obtengan recursos de crédito para el desarrollo de proyectos que sean técnica, financiera y ambientalmente viables, aunque no cuenten con el colateral necesario para ello. En este sentido, el Fondo se compromete frente a la institución financiera a responder por un porcentaje predeterminado del préstamo otorgado en caso de que el deudor no pueda honrar su obligación por medio del proyecto productivo. Cabe anotar que en ningún caso esto representa la exoneración de la deuda del productor por parte del FAG, ya que el banco de primer piso deberá adelantar los procesos judiciales requeridos para el pago del crédito.

El FAG empezó a ser administrado por FINAGRO en diciembre de 1992 y en 1993 fueron expedidos 325 certificados de garantías, cifra que fue creciendo hasta 1996 cuando se otorgaron 17.000. Durante la crisis económica de 1999, las garantías

expedidas se redujeron significativamente, expidiendo solo 1.420 certificados durante ese año. Desde entonces se presentó un comportamiento creciente llegando a 246.037 garantías en 2013 amparando créditos por \$2,04 billones, de las cuales el 97% fueron otorgadas a pequeños productores.

Sin embargo, el mecanismo de operación del FAG ha generado un incentivo perverso frente al manejo del riesgo crediticio por parte de la banca de primer piso, especialmente para el BAC, quien prácticamente condiciona la colocación del crédito a la adquisición de la garantía. Así mismo, los productores han asociado al FAG con un seguro de crédito y las entidades financieras han sido un tanto laxas en sus análisis de riesgo, bajo la premisa de que en caso de siniestro el FAG cubre la operación. De esta forma, en los últimos años se ha presentado una demanda excesiva por garantías: mientras que en 2001 solo el 26% del crédito agropecuario estaba garantizado con el FAG, en 2013 esta proporción fue del 88% (Gráfico 19).

■ Gráfico 19. No. garantías FAG expedidas por año

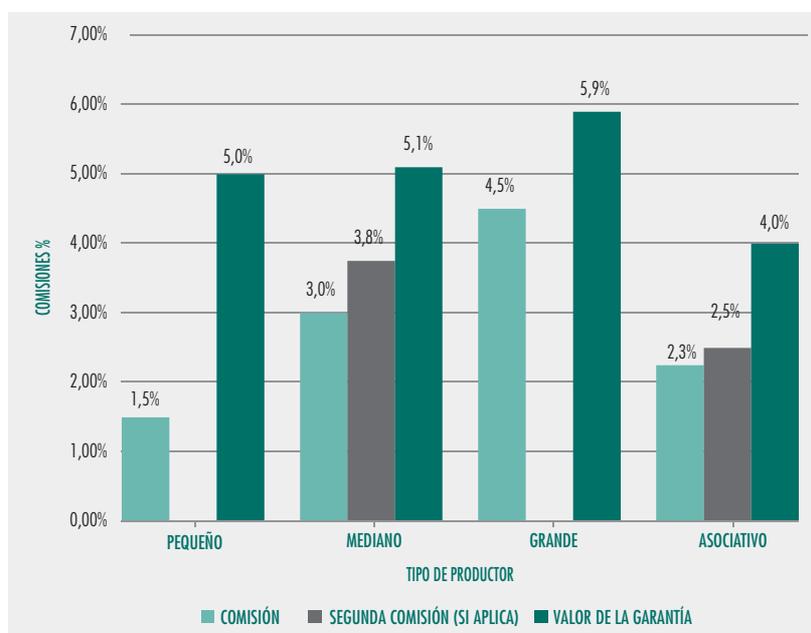


Fuente: MADR/FINAGRO.

Adicional a esta situación, las comisiones del FAG según el tipo de productor son bajas. En el Gráfico 20 se puede apreciar que el costo de expedición de las garantías supera en todos los escenarios el valor de la comisión, por

tanto el Fondo está operando bajo un esquema que genera pérdidas, reflejando un desequilibrio estructural entre sus ingresos y los gastos.

■ **Gráfico 20. Comisiones vs valor real de las garantías 2013**



Fuente: datos: FINAGRO; análisis: STRATCO (2013). El valor real de la garantía es estimado para el primer año de vida del crédito, e incluye el costo de la cobertura y los costos operativos.

Este desbalance ha llevado a que los ingresos del Fondo provenientes de comisiones y recuperaciones, no sean suficientes para cubrir el pago de garantías, las respectivas provisiones y los gastos de administración que el Fondo requiere. En la medida en que las garantías expedidas continúen incrementando, se prevé que los aportes al capital realizados por FINAGRO (al menos un 25% de las ganancias de esta entidad) no alcancen para soportar las pérdidas que deberá asumir anualmente el FAG. Lo anterior se refleja en la continua descapitalización que vive el Fondo, medida como la diferencia entre la sumatoria de las capitalizaciones traídas a valor presente y el patrimonio actual del FAG, la cual a 2013 fue de \$141.000 millones.

Frente a este tema la Comisión Nacional de Crédito en su sesión del 19 de junio de 2014, aprobó el proyecto de resolución N.º 5, mediante el cual se reglamenta las garantías y operatividad del FAG, con base en las recomendaciones del estudio realizado por STRATCO en 2013. Dentro de los grandes cambios que se llevarán a cabo se destacan: la clarificación de aspectos normativos, mejorar la gestión de riesgo a través de la matriz de calificación por intermediario financiero, facilitar el proceso de pago, mejorar el proceso de recuperación, y ampliar su alcance.

Con la puesta en marcha de las reformas contempladas en la resolución, se logrará otorgar garantías suficientes (con coberturas y límites de exposición adecuados), ajustadas al flujo de caja del beneficiario (plazos y amortizaciones ajustados), oportunas (ágiles, eficientes) y accesibles (precios adecuados, simples, comprensibles), y sobre todo asegurar que las reservas calculadas y las comisiones reflejen adecuadamente el riesgo y se cubran los costos del instrumento, garantizando la estabilidad del Fondo en el mediano y largo plazo.

• Banco Agrario de Colombia

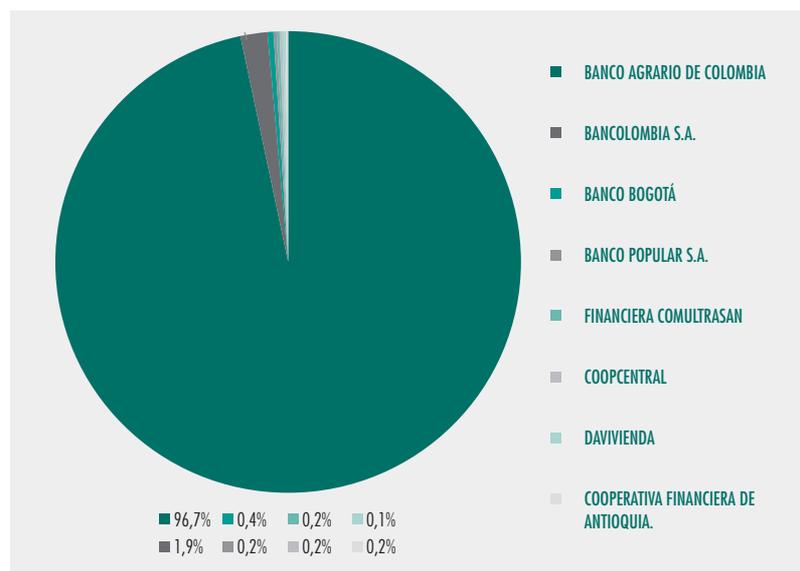
El BAC es un banco comercial de primer piso, de carácter mixto, enfocado principalmente al sector agropecuario. En su objeto social se establece que no menos del 70% de sus nuevas operaciones activas de crédito deben estar dirigidas a financiar las actividades rurales, agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público es su principal accionista y participa con el 99% del capital.

Para cumplir con su misión de facilitar el financiamiento al sector agropecuario, el BAC cuenta con el mayor número de oficinas en el sector rural y con más del 14% de las oficinas del sector bancario. Dado su público objetivo, el 89% de sus sucursales se localizan en territorio rural, lo cual representa cerca del 52% de las oficinas bancarias dentro de la zona.

Los estados financieros del Banco publicados por la SIF, muestran que a diciembre 2013 la cartera del BAC ascendía a \$8,3 billones, de los cuales el 58% (\$4,8 billones) correspondía a cartera de microcréditos. Adicionalmente al desagregar el crédito agropecuario para pequeños productores por entidad financiera, se observa que de los \$1,7 billones colocados durante 2013, el 96,7% fue otorgado por el BAC. Dichas cifras revelan que el BAC es la entidad financiera que atiende a la población de menores ingresos, y especialmente aquella que se encuentra en zonas rurales (Gráfico 21).

El que el BAC sea el principal proveedor de crédito para los pequeños productores, quienes por sus características en cuanto carencia de activos, incertidumbre en sus ingresos, entre otras, son vistos como sujetos de alto riesgo para la banca, ha implicado que el BAC sea la entidad de primer piso que utiliza en mayor medida los recursos de FINAGRO, tanto de cartera de redescuento como de garantías FAG, con el fin de disipar su exposición de riesgo.

■ **Gráfico 21. Participación colocaciones de pequeño productor por entidad financiera 2013**

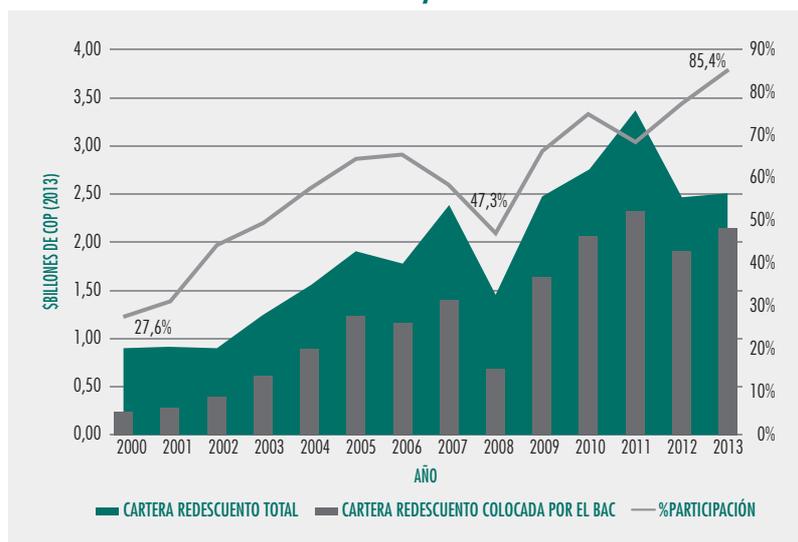


Fuente: MADR/FINAGRO.

Según cifras de la SIF, en 2013, la cartera de redescuento representó casi el 29% de los pasivos del BAC mientras que para el resto de los bancos no alcanzó a ser del 1%. Así mismo, al analizar la evolución del crédito de redescuento se observa que la participación de BAC en las colocaciones de este tipo de cartera se triplicó en los últimos 13 años. En el 2000, de los \$910.153 millones el 27,6% fue colocado por el BAC, cifra que ascendió al 85,4% en 2013, año en el que se colocaron créditos de redescuento por \$2,5 billones (Gráfico 22).

Sin embargo, la actividad financiera del BAC deja ver varios aspectos relacionados con la institución que permitirían aumentar el crédito agropecuario en montos significativos. Los pasivos del banco en 2013 según la SIF fueron de \$17,5 billones, de los cuales se destacan principalmente tres rubros: i) Redescuentos de FINAGRO, ii) Depósitos judiciales y iii) Depósitos de cuentas de ahorro y corriente. Los dos últimos tuvieron una participación cercana al 38% de los pasivos de BAC, cifra inferior a la de los bancos privados donde éste rubro supera el 52%.

■ **Gráfico 22. Histórico valor y participación cartera redescuento total y BAC**



Fuente: MADR/FINAGRO.

Por el lado de activos, los cuales fueron cercanos a \$19,2 billones, se destacan dos rubros: i) Inversión y ii) Cartera Crediticia. El primero representa el 46% de los activos totales del BAC, sobrepasando significativamente la proporción de los bancos privados, la cual es del orden 18%. En cuanto al segundo rubro, la cartera crediticia del BAC representa menos del 43%, siendo éste del orden del 66% en la banca privada (Hernández, 2012).

Como se puede apreciar, los recursos captados vía cuenta de ahorro y cuenta corriente tienen una participación inferior a la que tienen los bancos privados, con el agravante de que este rubro está compuesto principalmente por recursos gubernamentales.

Esta situación tiene dos efectos indeseados. El primero es que el BAC no realice su actividad como un banco comercial tradicional, ya que no tiene incentivos para la captación de los recursos del público, ni un manejo de portafolio y riesgos adecuados, al contar con los recursos de redescuento y las garantías FAG, ambos cubiertos por FINAGRO. Inclusive, el BAC estaría en la capacidad de atender la demanda de crédito con los recursos que capta del público más las inversiones que tiene en TES (más de \$8 billones). El segundo efecto corresponde a que la colocación de crédito

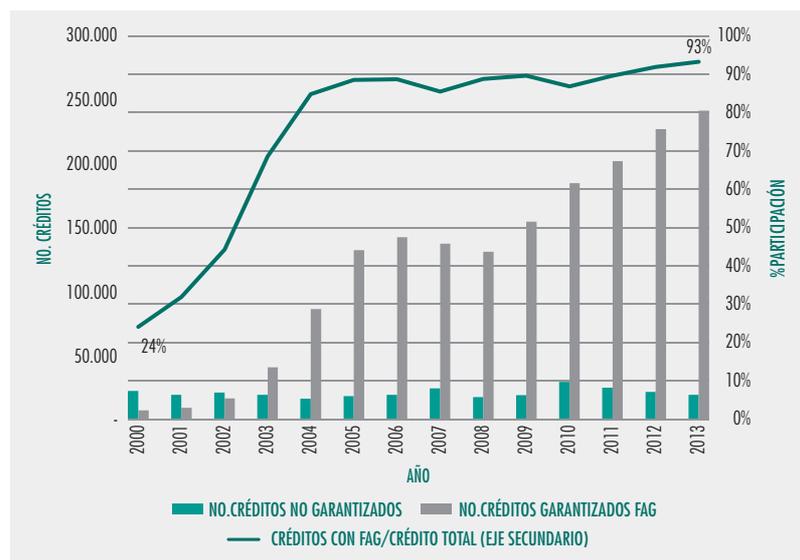
hacia pequeños productores depende casi exclusivamente del BAC. Esto implica que el BAC no tiene incentivos para desarrollar productos innovadores y a su vez los productores no obtienen una oferta de servicios financieros acorde a sus necesidades que podrían ser prestados por otros intermediarios financieros.

BAC y su dependencia del FAG

Los pequeños productores son los principales usuarios del Fondo Agropecuario de Garantías. Esto ocurre dado que esta población, en condiciones normales, no podría acceder a recursos de crédito ya que en su mayoría no cuentan con el colateral requerido por los bancos.

Dado lo anterior, al ser el BAC la institución con el mayor enfoque en este tipo de productores, tiene una alta dependencia sobre la garantía (en 2013 el 93% de los créditos colocados por el Banco estaban garantizados). Esta situación ha desincentivado al banco para llevar a cabo análisis de riesgo rigurosos e instrumentos adecuados para el manejo de su riesgo crediticio, ya que incluso puede garantizar hasta el 100% del valor del crédito a través de este instrumento (Gráfico 23).

■ Gráfico 23. No créditos BAC con y sin garantía FAG



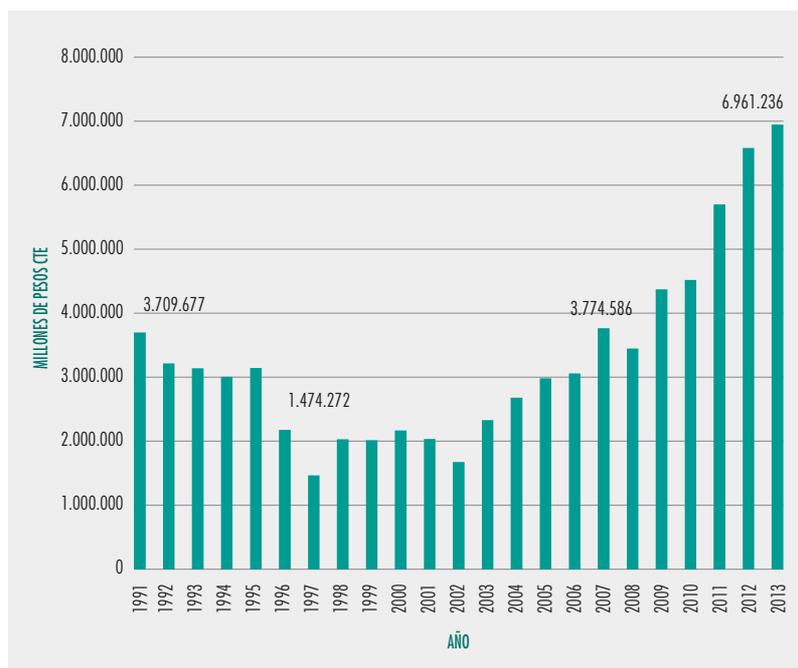
Fuente: MADR/FINAGRO.

• Colocaciones en el sector agropecuario

Una vez analizados los dos principales actores en la colocación de crédito en el sector, se revisará la evolución del crédito agropecuario y las principales dificultades que se tienen para que el sector agropecuario cuente con el financiamiento adecuado.

La serie histórica de crédito evidencia una disminución continua de las colocaciones de recursos al sector desde 1991 hasta 1997. Durante este periodo se registró una caída del 60,3% en términos reales. A partir de este momento, se inicia un periodo de recuperación del crédito logrando un crecimiento de 372,2%, pasando de \$1,4 billones en 1997 (a pesos contantes de 2013) a \$6,9 billones en 2013. Sin embargo, cabe resaltar que solo hasta el año 2007 se volvió a los niveles de colocaciones de crédito registrados al inicio de la década de los 90.

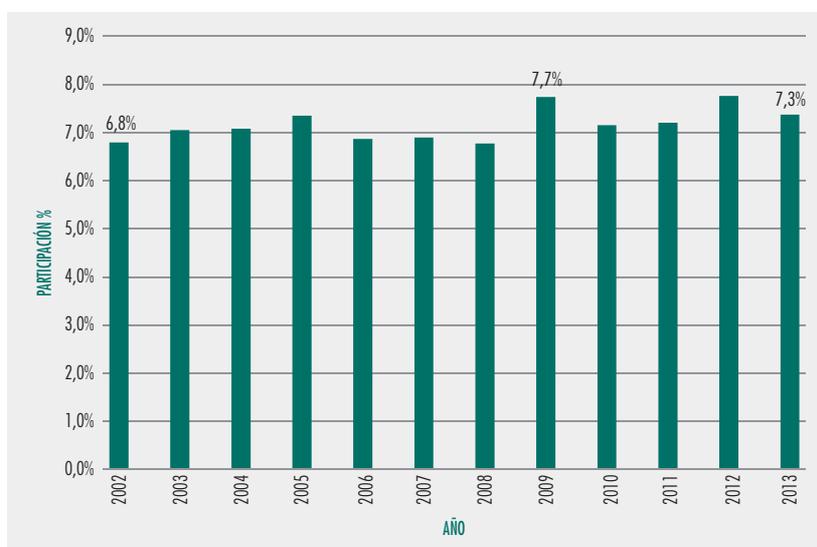
■ **Gráfico 24. Crédito Agropecuario a precios constantes de 2013**



Fuente: FINAGRO

Pese a la recuperación presentada en las colocaciones de crédito en los últimos años, los recursos dirigidos al sector agropecuario del total de créditos ofrecidos por las instituciones financieras continúan siendo bajos. Al analizar la evolución de la cartera del sector sobre la cartera comercial, se observa que ésta ha permanecido prácticamente constante en los últimos 11 años sin superar la barrera del 8%, cifra que se encuentra por debajo de países como Brasil (8,5%), Guatemala (8,4%), Nicaragua (10,8%), y Uruguay (14,5%) (Trujillo & Navas, 2014).

■ **Gráfico 25. Cartera agropecuaria/cartera comercial**

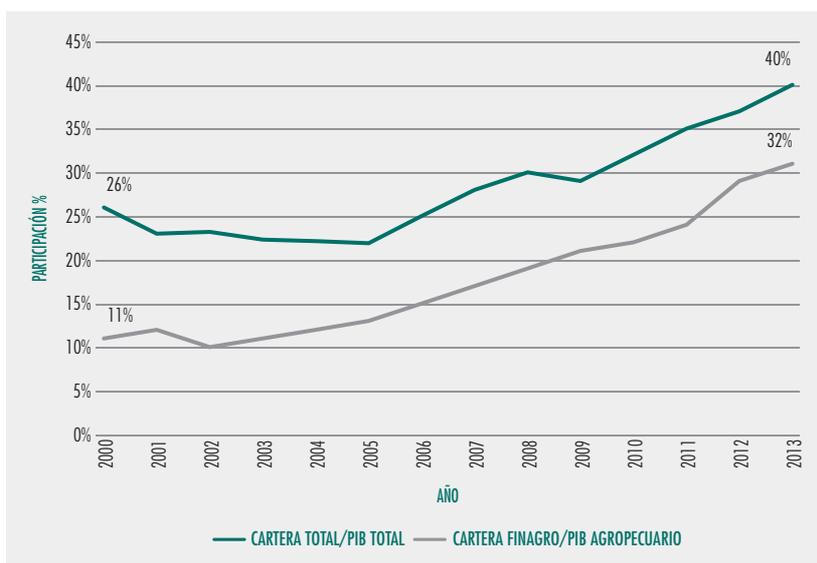


Fuente: Banco de la Republica/FINAGRO. Cálculos: DDRS-DNP. Cartera comercial incluye cartera comercial más leasing.

Así mismo, aún persiste la brecha de financiamiento del sector rural frente al resto del país. Los indicadores de profundización financiera (cartera sobre PIB) del sector agropecuario indican que, aunque se ha triplicado aproximadamente en los últimos diez años, se encuentra 8 puntos porcentuales por debajo del total nacional (Gráfico 26).

Con base en lo anterior se puede observar que la demanda potencial de crédito del sector es grande. Al respecto, Lozano (2012) expone que para suplir la necesidad de financiamiento para los 12 productos con especial capacidad para

■ **Gráfico 26. Profundización financiera sector agropecuario Vs. total nacional 2000-2013**



Fuente: FINAGRO con base en cifras DANE (PIB desestacionalizado a precios corrientes).

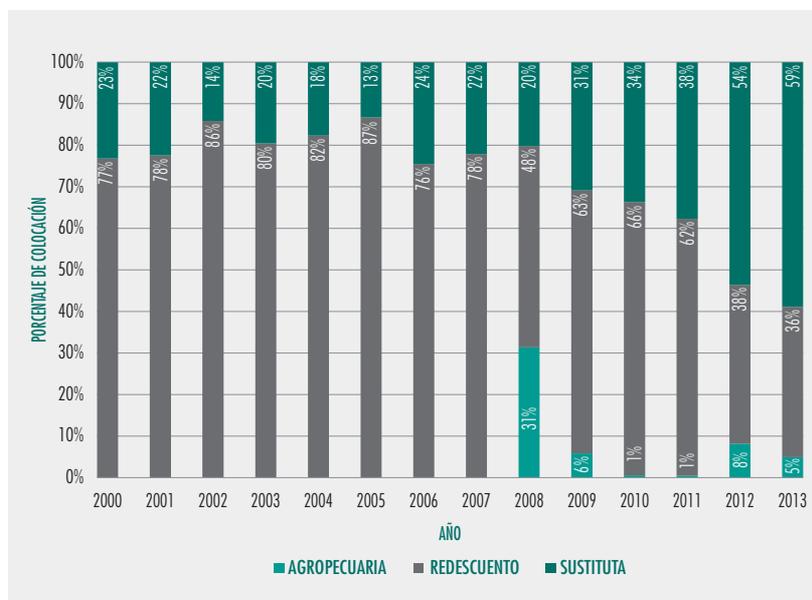
generar incrementos en el valor de la producción y en el empleo, las colocaciones de crédito deberán pasar de \$7,7 billones entre 2008 y 2011, a \$11,2 billones para el periodo 2013 – 2016¹⁰⁵.

Por otra parte, al analizar la evolución del crédito agropecuario por fuente de colocación, se evidencia que si bien el crédito se dinamizó en los últimos años, éste ha sido jalonado por la demanda de crédito de grandes y medianos productores. Mientras que la cartera sustitutiva colocada por los bancos comerciales, la cual es destinada en un 99,2%

¹⁰⁵ Ejercicio efectuado con los gremios y entidades (12 productos en total) relacionadas con el sector agropecuario y en el cual se expusieron las necesidades de financiamiento de cada uno de los sectores para promover su competitividad. Dentro de éstos se encuentran proyectos de renovación y tecnificación en cultivos de mediano y tardío rendimiento como café, cacao y palma de aceite; renovación y ampliación de la maquinaria existente para incrementar la productividad de cultivos de ciclo corto como arroz y maíz, al igual que para caña de azúcar; mejorar las condiciones de almacenamiento, secado y procesamiento de diferentes productos; mejorar las praderas e instalaciones para el buen manejo del ganado bovino; mejoras en la infraestructura para el ganado porcino y ovino, al igual que para las granjas avícolas; la promoción de la asociatividad para fomentar la producción lechera de pequeña escala; y el desarrollo de amplias zonas forestales de tipo comercial.

a los grandes y medianos pasó de representar el 23,2% del crédito total en años 2000 a 58,9% en 2013, la cartera de redescuento que atiende principalmente a los pequeños productores, pasó de representar el 76,8% a 36,2% durante el mismo periodo (Gráfico 27).

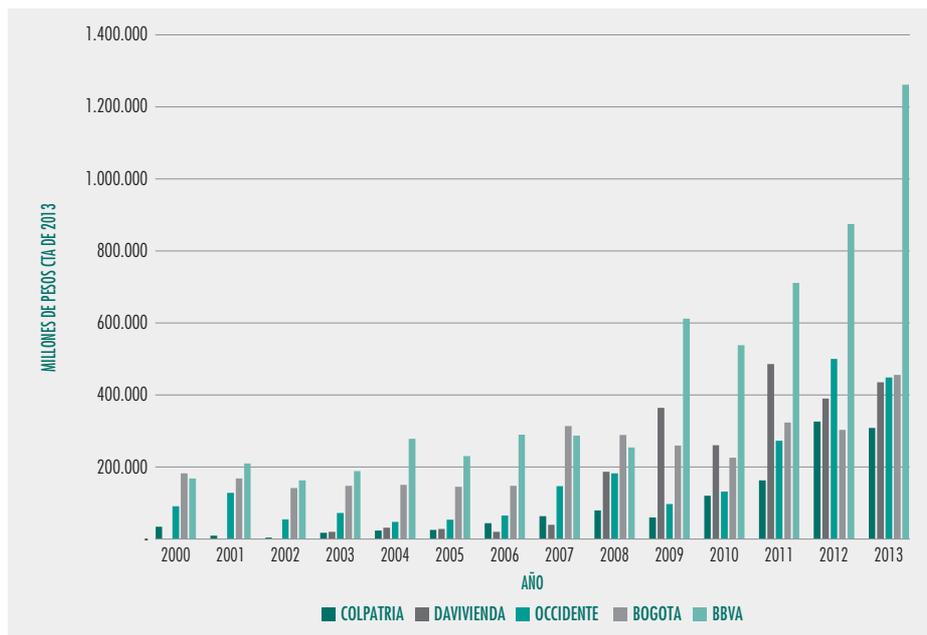
■ **Gráfico 27. Crédito agropecuario por fuente de colocación 2000-2013**



Fuente: MADR/FINAGRO. Nota: información disponible solo a partir del año 2000.

Esta situación también permite evidenciar que más bancos de primer piso están colocando recursos de crédito en el sector agropecuario, ya que prefieren prestar con recursos propios que realizar la inversión obligatoria. Se destaca casos como el banco BBVA, Bogotá, Occidente, Davivienda y Colpatría. En conjunto estos 5 bancos representaron el 41,6% de las colocaciones del sector durante 2013. Si bien su cartera se concentró en un 99,7% en grande grandes y medianos productores, su dinámica creciente de colocación da señales de que los intermediarios financieros están más interesados en el sector agropecuario y han mejorado su percepción de riesgo. El Banco BBVA es un claro ejemplo de lo anterior, sus colocaciones pasaron de \$156.538 millones (pesos cte de 2013) en el año 2000 a \$1,25 billones en 2013, lo que representa un incremento del 703,9% (Gráfico 28).

■ Gráfico 28. Evolución crédito agropecuario de los 5 bancos con mayores colocaciones



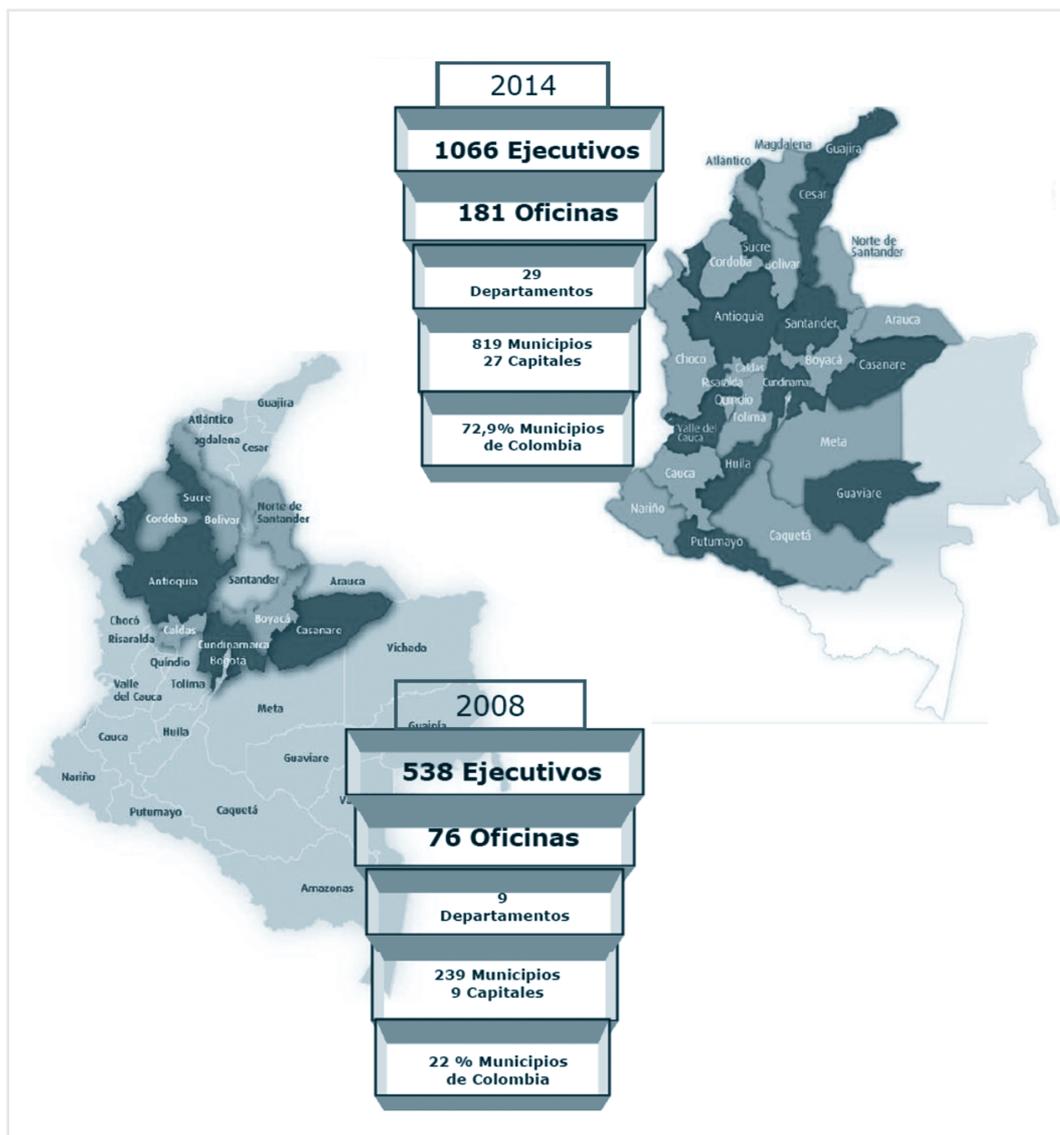
Fuente: MADR/FINAGRO.

Por su parte, una experiencia exitosa en la colocación de crédito dirigidos hacia pequeños productores es el caso de Bancamía, un banco microfinanciero con participación accionaria del 51% de la Fundación Microfinanzas BBVA, 24,5% de la Corporación Mundial de la Mujer (CMM) Medellín y 24,5% de la CMM Colombia.

A partir de su entrada en operación en octubre de 2008, Bancamía ha logrado posicionarse como una alternativa de financiamiento para los pequeños productores, y en general para la población rural. Durante los últimos 5 años ha expandido sus servicios a 819 municipios del país (72,9%) con 181 oficinas y ha participado con el 28,04% de las colocaciones de microcrédito en el país.

La atención al segmento rural es el foco estratégico de la entidad por lo que el 36,9% de los clientes del banco se encuentran en esta zona (159.951) y se han colocados créditos por \$343.154 millones que representan el 34,4% de las colocaciones realizadas por el banco, logros alcanzados gracias a que el 47% de la fuerza comercial está destinada para atender esta población.

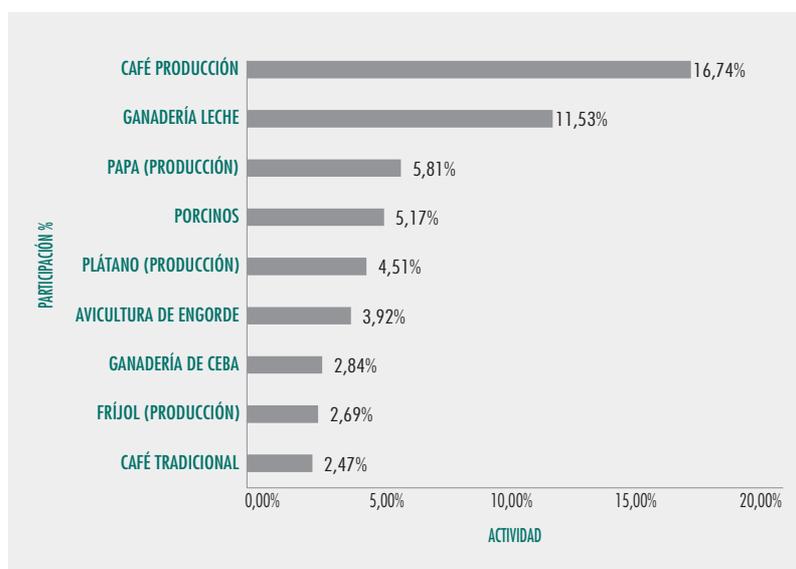
■ Mapa 2. Cobertura Bancamía 2008/2014



Fuente: Bancamía.

En cuanto a las actividades agropecuarias financiadas más representativas se encuentran la producción de café (16,7%), seguido de ganadería de leche (11,53%) y papa (5,8%).

■ **Gráfico 29. porcentaje de participación de actividades agropecuarias Bancamía 2013**



Fuente: Bancamía.

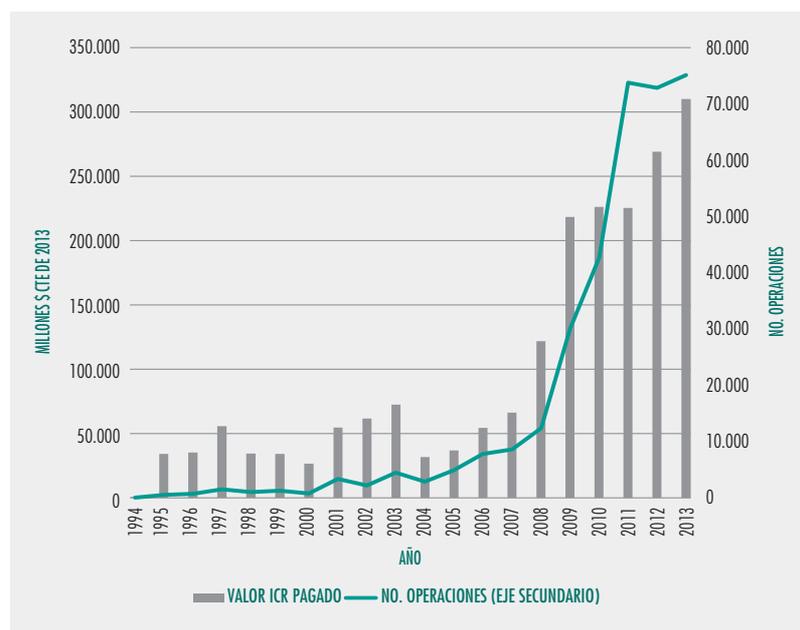
Incentivo a la Capitalización Rural (ICR)

Uno de los instrumentos más importantes para el financiamiento de proyectos de inversión ha sido el ICR. Éste consiste en un beneficio económico que se otorga a una persona natural o jurídica que en forma individual o colectiva ejecute un proyecto de inversión nuevo. El incentivo es un subsidio que, con los recursos apropiados por el Gobierno nacional para el programa, realiza FINAGRO a través del intermediario financiero a favor del beneficiario (FINAGRO, 2014).

Al ser un apoyo que se encuentra vinculado al crédito en condiciones FINAGRO, permite utilizar la red del sistema financiero para el análisis de la viabilidad de los proyectos y el otorgamiento del incentivo. Sin embargo, aquellos productores que presentan dificultades para acceder al crédito o no requieren de un crédito para realizar la inversión se encuentran excluidos del apoyo, limitando la población objetivo del ICR. Para permitir que estos productores accedan al incentivo se podrían establecer primas de éxito al culminar los proyectos productivos.

En cuanto a su evolución, se observa que a pesar de que el ICR fue creado en 1993 solo a partir del 2004 se presentó una dinámica creciente en la demanda del instrumento, lo anterior debido al aumento en los recursos dirigidos por el Gobierno nacional para este fin. Durante este año se pagaron 2.891 operaciones por un valor de \$31.588 millones (a pesos de 2013), y para el 2013 el número de ICR pagados ya había ascendido a 75.081 por un valor de \$309.937 millones.

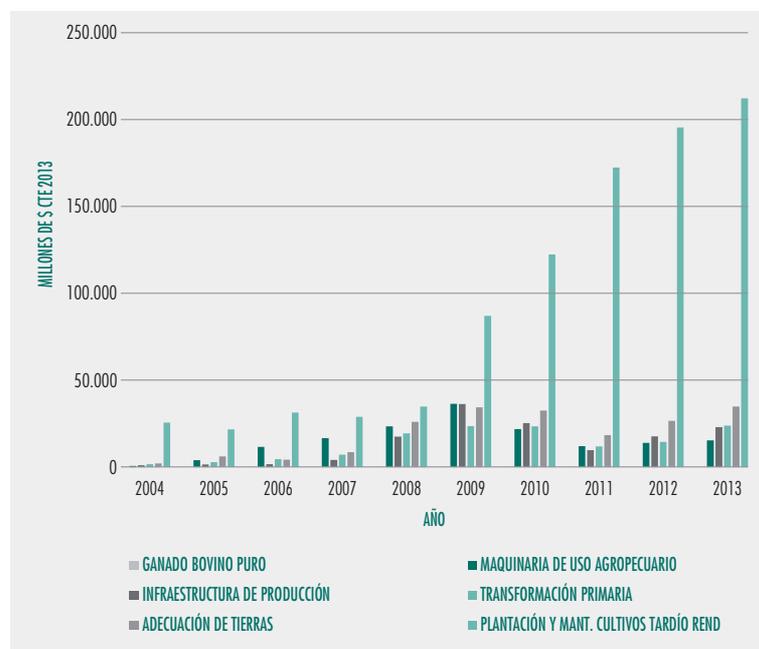
■ **Gráfico 30. Evolución ICR Pagado 1994-2013**



Fuente: FINAGRO.

Por campo de elegibilidad, se observa que durante el periodo comprendiendo entre 2004 y 2013 la inversión con mayor demanda fue plantación y mantenimiento de cultivos de tardío rendimiento representado en promedio el 58% de los ICR pagados, seguido de adecuación de tierras con 13%. Por su parte, campos como ganado bovino puro han representado en promedio menos del 1% de los recursos del ICR y no se han demandado recursos para proyectos de modernización tecnológica (Gráfico 31).

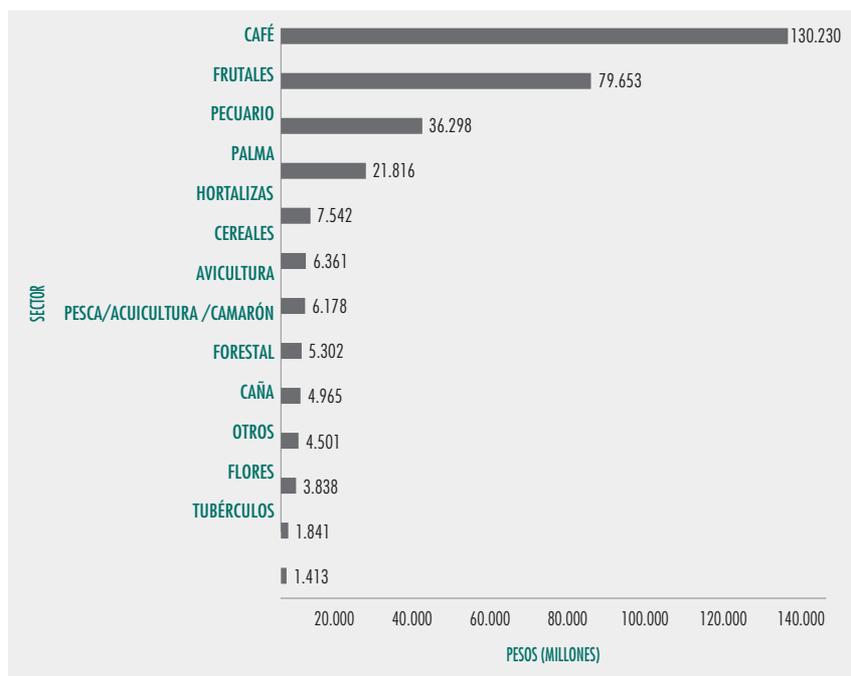
■ **Gráfico 31. ICR Pagado por campo de elegibilidad 2004-2013**



Fuente: FINAGRO.

Por sector productivo, se observa que gran parte de los recursos de ICR se han destinado al sector cafetero, especialmente para el programa de renovación del parque cafetero que se llevó a cabo en los últimos años. En 2013 el 42% de los ICR pagados (\$130.230 millones) fueron para la producción y comercialización de café y cafés especiales, seguido de frutales con el 25,7% correspondientes a \$79.653 millones (Gráfico 32).

■ Gráfico 32. ICR Pagado por sector 2013 (millones de pesos)



Fuente: MADR.

• Barreras al acceso de pequeños productores

Con base en la Encuesta de Calidad de Vida (2011) se puede observar una mejora en la demanda de crédito agropecuario por parte de los pequeños productores. De los 1.018.073 hogares rurales con acceso a tierras, el 18,9% (193.209) había solicitado un crédito en los últimos 12 meses y al 75% les fue aprobado (Tabla 13).

Si bien la tasa de aprobación de crédito es alta, lo cual se ha visto reflejado en el incremento en las colocaciones para pequeños productores, pasando de 20.002 créditos por un valor \$133.573 millones (a precios de 2013) en 2002 a 244.849 créditos por \$1,8 billones en 2013, aún existe una gran cantidad de productores que no son atendidos por la banca.

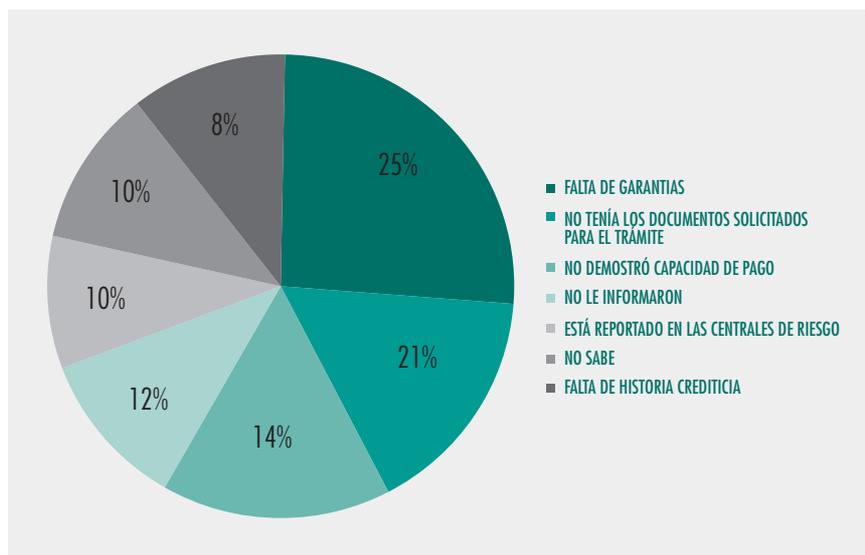
Una de las razones principales consiste en que a pesar de que los productores recurren a la banca para obtener recursos para financiar sus proyectos productivos, muchos de ellos en particular los pequeños, no son sujetos de crédito.

■ **Tabla 13. Tasa de aprobación de crédito de hogares rurales con tierra**

Otorgaron crédito	N.o Hogares	Porcentaje
Sí	145.225	75,2%
No	21.882	11,3%
No han respondido	26.100	13,5%
Total	193.209	100%

Fuente: cálculos DORS-DNP a partir de datos de ENCV (2011).

La Encuesta de Calidad Vida (2011), revela que la principal causa de negación de las solicitudes de crédito fue la falta de garantías, seguida de la ausencia de documentación requerida por el banco en la solicitud del crédito (Gráfico 33).

■ **Gráfico 33. Razones negación de créditos 2011**

Fuente: ECV, Cálculos DNP.

Adicional a lo anterior, los costos de transacción se han convertido en un factor determinante para limitar la demanda por recursos de crédito formal. Los costos de transacción evaluados como puntos adicionales a la tasa de interés alcanzan a ser del orden de 20% sobre el valor del crédito (TSG, 2006). Dentro de estos costos se encuentran los costos de viaje, tiempo de espera, recolección de documentos, pago de comisiones para llenar los formularios, pago de derechos notariales, aperturas de cuentas de ahorro, llamadas telefónicas, entre otros. Todo lo anterior, sumado a la falta de información acerca del financiamiento y las opciones que la banca formal ofrece, lleva a que los productores busquen otras fuentes de fondeo, sin importar el pago de unas tasas mucho más elevadas.

Finalmente el estudio de Fundación Alpina-OXFAM (2012), destaca las siguientes barreras de acceso, como resultado de la evaluación de la experiencia de gestión de crédito para pequeños productores de leche en el Departamento del Cauca:

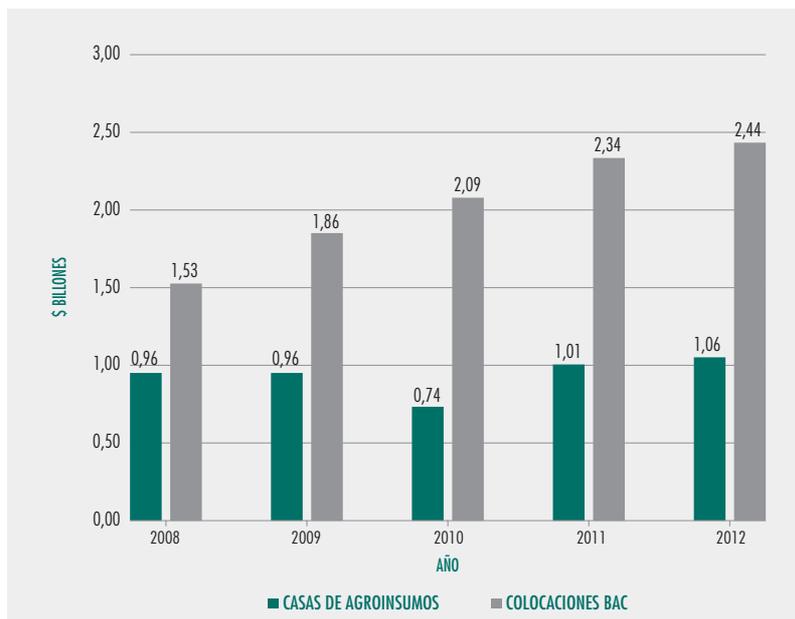
- Acceso a la información: la información publicada sobre los requisitos para acceder a un crédito se encuentra desactualizada y no es igual a los requisitos reales. Adicionalmente, esta información no es de fácil entendimiento lo que genera incentivos para recurrir a intermediarios no oficiales.
- Falta de atención personalizada: el productor no tiene muchas oportunidades de contar con atención personalizada debido al número limitado de funcionarios del BAC.
- Dificultades con los documentos: problemas originados con reportes en la Cifin por deudas menores; excesivo número de formularios y de información requerida en ellos; baja titulación de tierras; insuficiente oferta de servicios de asesoría y acompañamiento institucional.
- Coordinación institucional: diferencias en los lineamientos sobre la modalidad de crédito y procedimiento entre el BAC y FINAGRO.
- Dificultades en el proceso de aprobación y desembolso: nuevos lineamientos del BAC exigen que los proyectos se trasladen a Bogotá para ser sistematizados, generando un retraso importante; restricciones en la verificación de referencias dado que la mayoría de éstas se encuentran donde la cobertura telefónica es limitada. Adicionalmente, aun que el BAC estipula el desembolso en 15 días, el tiempo real puede ser de más de 4 meses.
- Historia crediticia: a pesar de que en algunos casos se demostraba la capacidad de pago, muchos productores no tenían acceso al crédito al no contar con historia crediticia.

- Falta de conocimiento de crédito para la mujer rural: el desconocimiento de estas líneas especiales por parte de los mismos funcionarios restringe su oferta y aprovechamiento.

Financiamiento informal-casas de agroinsumos

Dadas las grandes barreras de acceso al financiamiento agropecuario, se ha desarrollado un mercado informal de prestamistas donde se encuentran los comercializadores de productos agropecuarios, los proveedores de insumos y aquellos que hacen parte del entorno familiar y social de los productores agropecuarios como vecinos, amigos y parientes. Sobre este último mercado se destaca el papel de las casas de agroinsumos como una fuente de financiamiento importante para el segmento de los pequeños productores en los últimos años.

■ **Gráfico 34. Financiamiento Casa de agro insumos VS. BAC 2008-2012**



Fuente: créditos casas de agroinsumos: MADR; Colocaciones BAC: FINAGRO.

Con base en la información reportada al MADR, en el marco de la política de libertad vigilada de los agroinsumos, se estima que estas empresas prestaron \$1,06 billones en 2012, lo que representa el equivalente al 43% de las colocaciones del BAC para el mismo periodo (Gráfico 34). Dicha situación es de particular atención ya que generalmente las tasas cobradas por estas empresas superan ampliamente las tasas de usura. Lo anterior implica que los pequeños productores financian sus proyectos productivos a un alto costo y sus rentas son extraídas al tener que pagar los préstamos.

Las cifras de la Encuesta del Mercado de Crédito Informal muestran que mientras las entidades financieras, cooperativas y ONG cobran tasas inferiores al 25% EA, las tasas de las prenderías y los agiotistas oscilan entre 214% y 280% EA. Si los productores agropecuarios continúan accediendo a financiamiento informal, los esfuerzos realizados en mejoras en tecnología, buenas prácticas agrícolas e indicadores de productividad, serán insuficientes para lograr que los productos colombianos sean competitivos tanto en el mercado interno como externo (Tabla 14).

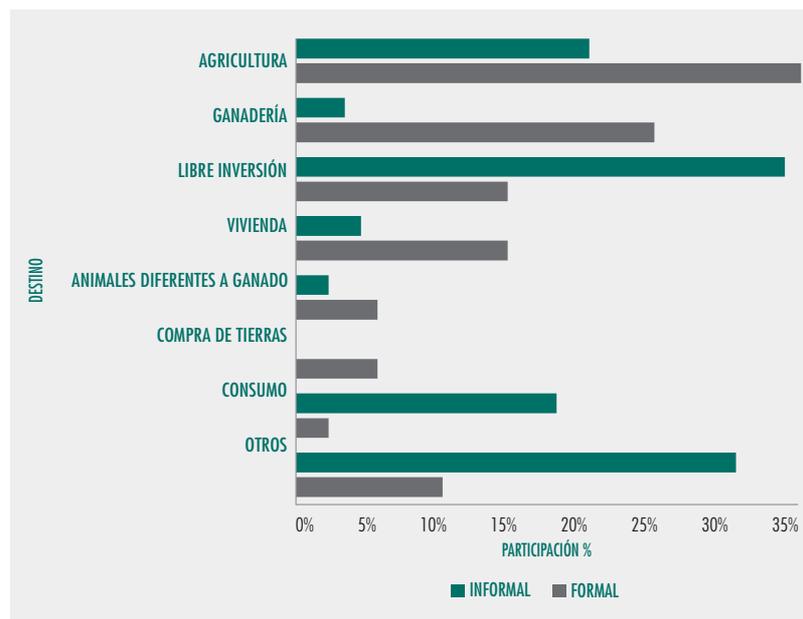
■ **Tabla 14. Tasas de interés reportadas en Colombia por demanda en 2007**

Fuente	Hogares	Microempresas
Bancos	21%	24%
Fundaciones	21%	17%
Cooperativas	23%	25%
Proveedor	-	58%
Amigos, vecinos o familiares	68%	78%
Casa de empeño o prendería	214%	214%
Prestamistas (gota a gota)	280%	275%

Fuente: Econometría, Encuesta del Mercado de Crédito Informal MIDA/USAID, 2007.

En cuanto al destino de los créditos informales, estos van dirigidos en una proporción más alta que el crédito formal a financiar consumo y otros usos, y menos a proyectos productivos agropecuarios, vivienda y libre inversión (Gráfico 35).

■ Gráfico 35. Destino de los créditos formal vs informal en zonas rurales 2013



Fuente: ELCA 2013.

• Bolsa Mercantil de Colombia - Una alternativa para el financiamiento del sector

La BMC es una entidad mixta regida por reglas del derecho privado, que ofrece a los inversionistas diferentes opciones para la colocación de recursos, y a los productores agrícolas, agroindustriales o de otros bienes básicos, instrumentos alternos para el apalancamiento de sus proyectos productivos.

La BMC dentro de su portafolio tiene 4 grandes líneas de negocio:

- i.) Mercado de Compras Públicas (MCP): Aquel en el que las entidades estatales pueden realizar las compras de bienes de características técnicas uniformes y de productos de origen o destinación agropecuaria bajo un sistema público de puja.

- ii.) Mercado de físicos disponible y forward: Constituyen operaciones de intercambio material de bienes y servicios. Cuando la entrega de producto se efectúa 30 días calendario después de realizar la operación se denomina físicos disponibles y cuando supera los 30 días se denominan operaciones forward.
- iii.) Mercado de instrumentos financieros: Las operaciones repo sobre Certificados de Depósitos de Mercancía (CDM), son una herramienta financiera que permite al propietario de un producto representado en un CDM expedido por un Almacén General de Depósito (AGD), disponer de recursos inmediatos garantizados con la mercancía depositada. Así mismo, la BMC ofrece un producto denominado venta bursátil de facturas, pero dicha operación se encuentra suspendida por parte de la SIF desde 2012.
- vi.) Registro de facturas: operación que le permite al vendedor de bienes o productos de origen agropecuario, sin procesamiento industrial o con transformación industrial primaria, diferir el pago de la retención en la fuente a través del registro de sus facturas.

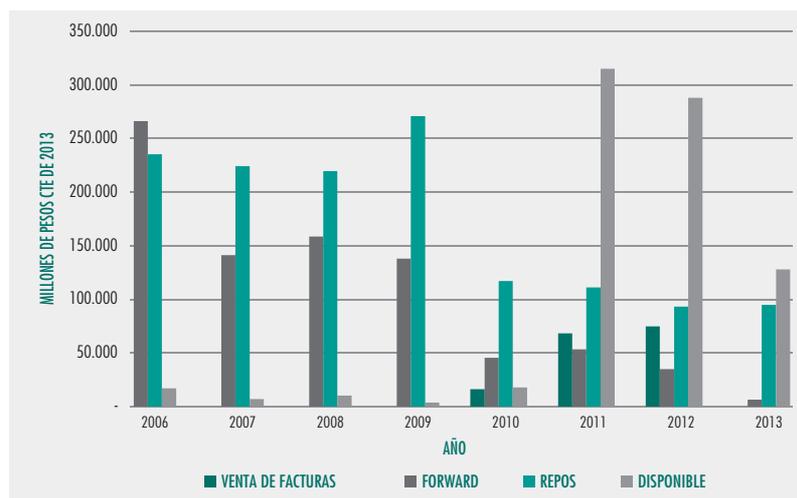
Adicional a lo anterior y dado que el MADR es su principal accionista, la BMC ha ejecutado en su gran mayoría, las políticas de apoyo a la comercialización del sector agropecuario, tales como incentivos al almacenamiento, compensaciones y apoyos directos a los cultivadores.

Como se puede observar, la BMC cuenta con instrumentos que facilitan el financiamiento de proyectos productivos (repos sobre Certificados de Depósitos de Mercancía (CDM)) pero también aquellos dirigidos a la administración de riesgos (*forward*). Sin embargo, su uso es aún incipiente por parte de los productores agropecuarios. Inclusive al analizar la evolución de las operaciones de la BMC, se evidencia que su principal actividad es el registro de facturas. En 2013 mientras que el valor de las operaciones de repos, *forward* y disponibles sumaron \$229.204 millones generando ingresos a la BMC por \$224,9 millones, las operaciones de registro de facturas fueron por \$15,7 billones generando ingresos a la Bolsa por \$13.021 millones (Gráfico 36).

En el caso de las operaciones Repo sobre CDM, estas han registrado en los últimos 6 años una disminución sostenida en el número y el valor de las negociaciones. Mientras que en 2009 se realizaron 2.629 operaciones por un valor de \$242.505 millones, en 2013 se hicieron 745 operaciones por un valor \$94.828 millones. Esta línea de negocios ha representado en los últimos 3 años menos del 0,6% del valor total de las operaciones realizadas en la BMC.

En cuanto a las operaciones *forward*, que son un instrumento fundamental para la formalización de la comercialización y la cobertura de precios, también han perdido participación en las negociaciones realizadas en

■ Gráfico 36. Valor operaciones OMA y registro de facturas



Fuente: BMC, no incluye mercado MCP.

la BMC. En 2013, se registró el volumen de negociación más bajo de los últimos 8 años, con solo 16 operaciones por \$6.420 millones. Esto representa una disminución del 87% respecto a 2008, año en el cual se realizaron 119 operaciones por \$139.202 millones.

Este hecho puede ser explicado por tres factores principalmente.

- El primero es un problema estructural del sector, los bajos índices de bancarización, las deficientes capacidades empresariales de los pequeños productores, la poca información y el desconocimiento sobre instrumentos bursátiles hace que los productores no adopten este tipo de mecanismos. Así mismo, existen unos costos implícitos para participar en este mercado: el pago de una sociedad comisionista de bolsa quien los representa en las negociaciones, las comisiones de Bolsa, pago de compensación y liquidación y la colocación de garantías para asegurar el cumplimiento de las operaciones. Si bien estos costos son variables y dependerán en gran medida del volumen de negociación, el costo de una operación forward, por ejemplo, puede ser cercano al 10,2% del valor negociado, cifra que en muchos casos no puede ser pagada por el agricultor.

- El segundo factor es que para las Sociedades Comisionistas de Bolsa (SCB), quienes son la fuerza comercial de la BMC, no les son rentables las operaciones de pequeños, no solo por el tamaño de la negociación, sino porque que dadas sus características, son agentes de alto riesgo y las SCB tendrían que respaldar con su patrimonio las operaciones incumplidas.
- Finalmente existe un factor de imagen que junto a la desinformación del público han afectado a la BMC. Desde el año 2008, se presentaron una serie de incumplimientos en unas operaciones de Contratos Ganaderos a Término (CGT) por \$35.000 millones. A pesar de que la BMC respondió a cada uno de los compromisos con los inversionistas, esta situación generó desconfianza entre los agentes del mercado.

De esta manera, aunque la BMC es el administrador del sistema de negociación de bienes básicos en el país, su aporte al desarrollo de los instrumentos bursátiles de cobertura ha sido limitado, teniendo en cuenta que su papel ha sido el de ejecutor de los programas del MADR y no el de proveedor directo de un mercado de derivados para productos agropecuarios.

Sin embargo, se destaca que la BMC, a partir del año 2011 y con el asesoramiento del Banco Mundial, viene adelantando la estructuración técnica, operativa y normativa del mercado de derivados. Su gran reto será gestionar los cambios requeridos, definir el modelo operativo del mercado, implementar la plataforma tecnológica que lo soporte, capacitar al mercado y contar con una Cámara de Riesgo de Contraparte.

4.2 Administración de riesgos del sector

De todos los sectores económicos del país, el sector agropecuario es uno de los más vulnerables no solo por los múltiples riesgos a los cuales está expuesta la actividad productiva sino porque sus impactos negativos recaen principalmente sobre la población de menores ingresos en las zonas rurales.

Los riesgos en el sector agropecuario han estado siempre presentes, y la mayoría de estos son derivados de eventos imprevisibles, como desastres naturales, plagas y enfermedades, variación en los costos de los insumos importados, alzas en el precio de los combustibles o variaciones en el tipo de cambio, que contribuyen en forma significativa al riesgo del negocio agrícola y determinan en muchas ocasiones los resultados productivos y económicos.

Para abordar los riesgos asociados a la producción y a la comercialización agropecuaria, el Gobierno nacional a través del MADR ha implementado programas de cobertura de tasa de cambio y precio para mitigar las posibles pérdidas en ingresos por cuenta de variaciones en dichas variables.

Sin embargo, estos programas han estado limitados a las asignaciones presupuestales anuales, y han sido creados en escenarios adversos de mercado (revaluación y precios bajos), lo cual refleja que la intervención por parte del MADR ha sido reactiva y no preventiva. Esta situación no solo es consecuencia de una baja cultura de administración de riesgos por parte de los productores, quienes prefieren trasladar estos riesgos al Gobierno, sino que evidencia la ausencia de un mercado de derivados en el país.

En cuanto al programa de coberturas de tasa de cambio¹⁰⁶, los mayores beneficiarios han sido los grandes productores quienes tienen la capacidad financiera y operativa para realizar ventas en el exterior, sin embargo algunos pequeños productores han accedido al programa a través de sus asociaciones, como lo es el caso del sector bananero de la región Caribe. Los resultados del programa evidencian la baja adopción de este tipo de instrumentos ya que durante 2013, participaron 238 beneficiarios cubriendo exportaciones por USD 731 millones. Esto representa solo el 10,9% de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales.

En lo que respecta al aseguramiento de riesgos contra eventos climáticos adversos, el país ha sido poco exitoso en la adopción del seguro agropecuario. Si bien la póliza del seguro tiene un subsidio por parte del Gobierno hasta del 80%, y en la reforma tributaria del 2012 el IVA sobre las pólizas se redujo del 16% al 5%, lo cual ha permitido una mayor demanda, aún su uso por parte de los productores es marginal. En 2013 se aseguró solo el 1,4% del área cosechada según el último informe de FINAGRO sobre seguro agropecuario.

Aunque este indicador es muy bajo, existen subsectores que se caracterizan por el amplio uso del seguro. Por ejemplo, el 36% del área sembrada de banano (18.256 ha) se encuentra asegurada, y en el caso del tabaco representa el 17% (FINAGRO, 2014). Sobre este último subsector se destaca el modelo de integración logrado entre las grandes tabacaleras y los productores, ya que es la industria quien provee al productor de asistencia técnica integral, es decir, aquella relacionada con las buenas prácticas agrícolas que garantizan los estándares de calidad del producto, y el uso de instrumentos financieros y de seguros que permiten apalancar y proteger su actividad productiva. En el caso del seguro de tabaco, el 80 % del valor de la prima es pagada a través el subsidio del gobierno, el 10% por la industria, el 10% fondo parafiscal y el productor paga el IVA.

¹⁰⁶ Se reconoce un apoyo directo que está entre el 50% y 90% del costo de la prima sobre las opciones Put. El subsidio dependerá del tipo de productor y plazo de vencimiento de las coberturas. Estas opciones son tomadas por los agentes agroexportadores a través de FINAGRO en el software que el MADR dispuso para ello.

Cabe resaltar que el bajo nivel de aseguramiento se debe en gran parte a la aún incipiente oferta de seguro y reaseguro del sector agrícola. Debido a la falta de información histórica de producción, rendimiento, área sembrada, y enfermedades de cada uno de los cultivos, así como hidrometeorológica, no han logrado estructurar instrumentos acorde a las necesidades de los productores agropecuarios. Sin embargo, no se desconoce los avances que sobre este respecto se han realizado. La siguiente tabla muestra cómo ha sido la evolución de la oferta del seguro, destacándose la inclusión de nuevas aseguradoras y reaseguradoras al mercado que favorecerán la expansión de este servicio (Tabla 15).

5. PLAN DE ACCIÓN

■ **Tabla 15. Evolución oferta de seguro agropecuario**

Variable	2011	2013
Subsidio al pago de la prima	Individual: 30% Colectiva: 60%	Colectiva o individual: 60% Colectiva o individual de medianos y grandes con crédito registrado en FINAGRO: 70% Colectiva o individual de productores pequeños con crédito registrado en FINAGRO: 80%
IVA	16% sobre el valor de la prima	5% sobre el valor de la prima
Oferta de aseguradoras	Mapfre	1. Mapfre (22 productos) 2. Suramericana (5 productos, maíz, arroz, café y caña de azúcar, soya) 3. La previsora (12 productos) Total productos asegurables 23
Oferta de reaseguradoras	1. Mapfre 2. Cattelin 3. Hannover 4. PartnerRe	1. Mapfre 2. Cattelin 3. Hannover 4. PartnerRe 5. Aspen 6. Liberty 7. Trans Re 8. Scor 9. IRB

Fuente: DNP-elaboración propia.

5.1 Eje estratégico 1. Reajuste institucional del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario

Los retos que afronta el sector rural no son los mismos que hace 20 años. En 1990 el país apenas iniciaba el proceso de apertura comercial, existían varios bancos enfocados en el sector agropecuario y la población estaba repartida de una forma más homogénea entre las zonas urbanas y rurales.

En el 2014 Colombia cuenta con 14 TLC vigentes y 3 acuerdos negociados y firmados, siendo el sector agropecuario uno de los que tiene mayor perspectiva de crecimiento debido al constante aumento de la demanda mundial por alimentos; solo hay un banco de primer piso enfocado en el sector agropecuario; y la población se ha concentrado en las ciudades.

En materia institucional, el país ya no cuenta, por lo tanto, con un gran número de entidades dedicadas exclusivamente al sector. Al momento de su creación, el SNCA estaba compuesto por bancos, fondos ganaderos y demás entidades financieras que tuvieran por objetivo principal el financiamiento de las actividades agropecuarias. Sin embargo, en la actualidad han desaparecido la mayoría de estas, dejando al BAC y al FINAGRO, como sus principales representantes.

Dos de los bancos públicos cuyo objetivo era brindar financiamiento al sector agropecuario fueron privatizados. El Banco Cafetero y el Banco Ganadero, quienes por mandato legal tenían que invertir no menos del 50% y 70% de su cartera, respectivamente, al fomento del sector agropecuario, especialmente con destino a los medianos y grandes productores¹⁰⁷ (Hernández, 2012a), fueron adquiridos por entidades financieras privadas (Davivienda y BBVA, respectivamente), cuyo objetivo principal no es el otorgamiento de créditos al sector. A su vez, en virtud de la Ley 16 de 1990, instituciones como el DRI e INCORA dejaron de proveer crédito al sector.

Adicionalmente, se presentaron cambios en la Caja Agraria y en FINAGRO. La estructura de financiamiento de la Caja Agraria, que además de los recursos de redescuento captaba dinero por medio de cuentas corrientes y de ahorro, generó una acumulación de pérdidas que conllevaron a su liquidación en 1999. La desaparición de esta entidad dio paso a la creación

¹⁰⁷ Para el presente documento se trabaja los pequeños productores según define el Manual de Servicios de FINAGRO: toda persona cuyos activos totales no superen los 145 SMMLV (\$89.320.000) incluidos los del cónyuge, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero y que por lo menos 75% de sus activos estén invertidos en el sector agropecuario. De igual forma se considera pequeño productor toda asociación que esté conformada exclusivamente por personas que cumplan las condiciones anteriores.

El mediano productor es toda persona natural o jurídica no comprendida en las anteriores calificaciones y cuyos activos totales según balance comercial aceptado por el intermediario financiero sean inferiores o iguales a 5.000 SMMLV.

Un gran productor es toda persona natural o jurídica cuyos activos totales, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero, sean superiores a 5.000 SMMLV.

del BAC, banco al que se le hizo la cesión parcial de activos, pasivos, contratos, inversiones y establecimientos de comercio. Mientras el BAC se quedó con los activos y la cartera sana de la Caja, la Nación tuvo que asumir la cartera de difícil recaudo, los pasivos laborales y otras acreencias (Trivelli y Venero, 2007).

En lo que respecta a FINAGRO, al momento de su fundación tenía como accionistas constituyes al MADR, la Caja Agraria, el Banco Cafetero, el Banco Ganadero y a la Corporación Financiera Ganadera (CORFIGAN). Sin embargo, la desaparición de todos los bancos mencionados generó que los nuevos accionistas fueran el MADR, el BAC, BBVA, Davivienda y el Fondo de Empleados de FINAGRO (FONDEFIN). El hecho de que dos entidades privadas sean accionistas de FINAGRO convirtió al Fondo en una entidad de carácter mixto.

Pese a todos estos cambios y a los nuevos retos que estos han generado al sector, la estructura del SNCA se ha conservado, por tal motivo es necesaria la realización de ajustes institucionales tanto en la CNCA como órgano rector de la política de financiamiento agropecuario, como en algunas de las entidades que lo conforman, entre ellas FINAGRO y el BAC.

5.1.1 Reajuste de la CNCA

Históricamente los mecanismos por los cuales los productores agropecuarios han financiado sus inversiones y proyectos productivos han sido el ICR y el crédito, este último promovido principalmente vía redescuento y apoyado mediante el FAG. Por tanto, la CNCA debe gestionar el uso de otros esquemas de financiamiento que sean acordes a las necesidades de los pobladores rurales y agricultores, fomentar el uso de microfinanzas y generar estímulos a la oferta para que los servicios prestados en materia de crédito logren satisfacer la demanda.

En tal sentido, para fortalecer la CNCA como organismo rector de la política de financiamiento del sector agropecuario, se propone un ajuste en sus funciones con el objetivo de lograr una mayor coordinación entre los actores del sistema. En cuanto a las funciones relativas a FINAGRO, deberán ser asumidas por la Junta Directiva de la entidad (Tabla 16), y se deberán adicionar aquellas donde se deje explícito que se debe trabajar en pro del desarrollo de una política de financiamiento y gestión de riesgo de corto, mediano y largo plazo, programas de ahorro rural y educación financiera.

5.1.2 Reajuste FINAGRO

Para FINAGRO se propone: i) Complementar sus recursos (obtenidos por los TDA) con nuevas fuentes de financiamiento; ii) Tomar más activamente el rol de una banca de desarrollo, adicionando al crédito de redescuento una gestión más

■ **Tabla 16. Funciones CNCA**

Funciones Ley 16 de 1990	Objetivo
1. Determinar el monto global de los recursos que las entidades integrantes del SNCA destinarán al sector.	No Aplica: con la desaparición de los bancos públicos y los fondos ganaderos esta función carece de vigencia. Actualmente solo se limita a establecer el Plan anual de Crédito para FINAGRO y la cartera agropecuaria del BAC.
2. Establecer las actividades, los costos y sus porcentajes a financiar por las entidades que integran el SNCA.	No Aplica: con la desaparición de los bancos públicos y los fondos ganaderos esta función carece de vigencia.
3. Fijar, dentro de los límites de carácter general que señale la Junta Monetaria, las políticas sobre las tasas de interés que se cobrarán por parte de las entidades que integran el SNCA.	No Aplica: con la desaparición de los bancos públicos y los fondos ganaderos esta función carece de vigencia.
4. Dictar los reglamentos para el control de los gastos o inversiones que se hagan con el producto de los créditos.	Aplica
5. Aprobar la refinanciación de los créditos otorgados por las entidades que integran el SNCA cuando se afecte la producción o se disminuya apreciablemente la inversión que se realizó con el crédito por razones de fuerza mayor o caso fortuito.	No Aplica: con la desaparición de los bancos públicos y los fondos ganaderos esta función carece de vigencia.
6. Fijar las tasas y márgenes de redescuento de FINAGRO.	Aplica
7. Señalar las condiciones de los títulos de captación de ahorro interno que emita FINAGRO.	Esta función debería ser la Junta Directiva de FINAGRO
8. Determinar los presupuestos de captaciones y de colocaciones de FINAGRO.	Esta función debería ser la Junta Directiva de FINAGRO
9. Determinar planes de coordinación técnica, financiera y operativa entre las entidades que integran el SNCA.	No Aplica: con la desaparición de los bancos públicos y los fondos ganaderos esta función carece de vigencia.
10. Determinar las características de las garantías y la operatividad del Fondo Agropecuario de Garantías –FAG.	Aplica

Fuente: Ley 16 de 1990. Elaboración DNP. Nota. Función 11: Ley 69 de 1993 modificado por Artículo 75 de Ley 1450 de 2011.

activa en materia de creación de empresas de comercialización e infraestructura, el fomento del acceso al crédito y el apoyo a la creación de fondos de inversión especializados en el sector, utilizando para tal propósito el fondo de capital de riesgo que administra la entidad; iii) Ampliar su gestión en la creación de una institucionalidad fuerte para el seguro agropecuario y el fomento del conocimiento en materia de financiamiento y gestión riesgos (temas que se abordan con más detenimiento en la tercera estrategia); y iv) Regulación prudencial diferenciada para bancos de segundo piso.

Complementar los recursos de TDA con nuevas fuentes de financiamiento

Actualmente, los TDA, junto a la capitalización de sus accionistas, son la única fuente de financiación de FINAGRO. En 2013, según la SIF, esta inversión forzosa representó un poco más del 91% de los pasivos y patrimonio de la institución, superando los \$7,9 billones. Esta dependencia es del todo indeseada, principalmente por la prociclicidad que esto conlleva, ya que estaría en riesgo las fuentes de financiación del sector en tiempos de recesión. Por este motivo, se propone el acceso a dos nuevos mecanismos de financiamiento para el Fondo: la contratación de créditos a largo plazo con la banca multilateral y el uso del mercado interno de capitales para captar recursos mediante la emisión de bonos.

En el primer caso, FINAGRO cuenta con la facultad legal para contratar créditos con la banca multilateral debido a que desde su creación se previó que podía tener acceso a estas operaciones como parte de sus captaciones. De igual forma, se cuenta con una experiencia previa de un crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1993. Cabe resaltar que de contratarse un crédito en moneda extranjera, se haría necesario el diseño de un mecanismo de cobertura cambiaria por parte de FINAGRO. Teniendo en cuenta que en la actualidad existe la posibilidad de que las entidades multilaterales otorguen créditos en moneda local, esta opción se considera más adecuada.

De manera complementaria, FINAGRO podría estudiar la emisión de bonos con el fin de que esos recursos pudiesen convertirse en fuente adicional de fondos. Sin embargo, ni los recursos de la banca multilateral ni los que capte a una tasa de mercado podrán colocarse vía redescuento a una tasa subsidiada, porque ello involucraría pérdidas para la entidad.

Banca de desarrollo – Instrumentos para el fomento rural y agropecuario

Un banco de desarrollo es aquel que promueve el crecimiento económico de un sector, región o grupo de países, a través del otorgamiento de financiamiento en condiciones preferenciales, de inversiones en capital de riesgo y de otras actividades de fomento.

En esta perspectiva, FINAGRO debe dejar de realizar esfuerzos en la administración de la cartera normalizada, cuyos fondos provienen de la compra de carteras de los programas PRAN y FONSA. De hecho, la entidad no cuenta con facultades jurídicas para realizar los reclamos de cartera vencida. Por tal motivo, la Central de Inversiones (CISA) es la entidad más apropiada para continuar con esta labor. Así mismo, FINAGRO deberá dejar de administrar los múltiples proyectos del MADR. Por ello, se recomienda realizar la evaluación de la conveniencia técnica y jurídica de la participación de esta entidad en cada uno de los programas.

Por otra parte, para fortalecer sus funciones, es necesario robustecer el equipo técnico de la entidad con conocimientos sobre las necesidades de comercialización del sector, otras demandas de los agricultores, los nuevos productos financieros disponibles en mercado, las oportunidades de mejora de los instrumentos existentes y los incentivos que se deberán dar a los agentes involucrados en la colocación de recursos de crédito en el sector rural. Este conocimiento es clave para permitir renovar los productos y servicios ofrecidos a la población rural y para el diseño y puesta en marcha de programas de educación financiera.

Administrador del fondo de capital de riesgo para proyectos de comercialización y de la infraestructura correspondiente

Una herramienta que puede permitir fomentar la inversión privada, en particular para dotar al sector de infraestructura de producción, transformación y comercialización, es el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo (FICR), el cual está conformado por recursos públicos y es administrado por FINAGRO.

Sin embargo, una de las principales restricciones del Fondo es que desde su creación en la Ley 1133 de 2007, se condicionó el objeto de sus inversiones a iniciativas productivas desarrolladas preferiblemente en zonas con limitaciones para la concurrencia de inversión privada, y dando prioridad a proyectos productivos agroindustriales.

Adicionalmente, tal y como lo establece el Decreto 2594 de 2007, el funcionamiento y en general el régimen jurídico del Fondo, sus actos, contratos, servidores y las relaciones con terceros, es el mismo que tiene FINAGRO, situación que genera rigideces tanto en las decisiones de inversión, como en la venta de su participación a un tercero.

Por lo anterior, se deberá tener en cuenta las siguientes propuestas de Sandoval (2013) para la operación del Fondo:

- i. La participación objetivo de FINAGRO en una empresa debe ser minoritaria, con niveles hasta del 30%. Esto acota la toma de riesgo y permite atraer recursos de otros inversionistas.
- ii. El monto de las inversiones del FICR deben permitir distribuir los recursos entre diversas iniciativas, para distribuir el riesgo y fomentar la inversión privada en distintos tipos de proyectos.
- iii. Se debe otorgar a los inversionistas privados una opción de compra de la participación de FINAGRO y a esta última una opción de salida de dichas inversiones, con el objetivo de que pueda reinvertir los recursos en nuevos proyectos.

Las inversiones correspondientes deben dar prioridad a la creación de empresas que suplan las demandas de comercialización de productos agropecuarios, incluyendo la infraestructura correspondiente (como las redes de acopio, silos y frío), y especialmente de empresas que beneficien a pequeños productores. En el evento en que no haya proyectos rentables de esta naturaleza, la Junta Directiva de FINAGRO debe tener, además, la opción de ampliar al ámbito de las inversiones a proyectos con encadenamientos productivos relacionados, incluyendo actividades agroindustriales.

Finalmente, FINAGRO deberá promover que los fondos de inversión inviertan en el sector agropecuario, utilizando como modelo el Programa Bancoldex Capital y posiblemente en asocio con los bancos multilaterales de desarrollo.

Regulación prudencial diferenciada para bancos de segundo piso

FINAGRO como establecimiento de crédito de segundo piso enfrenta riesgos de liquidez y solvencia diferentes a la banca de primer piso, ya que el relacionamiento crediticio de FINAGRO a través de sus operaciones de redescuento es con las entidades financieras y no con los usuarios finales de los créditos. Por lo anterior, no se considera conveniente que la regulación prudencial establecida por el MHCP y la SIF para los bancos de primer piso, le sea aplicable a los bancos de segundo piso como FINAGRO. En tal sentido, se recomienda una regulación diferenciada para este tipo de entidades en las que el riesgo de crédito se debe modelar teniendo en cuenta que la contraparte de las operaciones crediticias es el sistema financiero. Ello exige, por lo tanto, plantear un modelo interno especial SARC (Sistema Administración de Riesgo de Crédito) para bancos de segundo piso.

Esta modificación es de particular relevancia debido que afecta directamente el indicador de solvencia de FINAGRO, ya que en el denominador de dicho indicador, la cartera de los bancos de segundo piso pondera 100 %, tal y como se hace con la cartera de los bancos de primer piso. En tal sentido, un ajuste que sería más acorde con la tipología de la cartera de redescuento sería que la ponderación fuera de entre 20% y 40% y se ajustaría con los parámetros internacionales de Basilea, en la que los activos menos riesgosos tienen una menor ponderación.

Es importante anotar que en caso de que no pueda avanzar en lo anterior, se requiere garantizar a través de la capitalización de FINAGRO, que el índice de relación de solvencia se mantenga por encima del 9%, límite establecido por la Superintendencia Financiera.

5.1.3 Reajuste Banco Agrario

En lo correspondiente al BAC se propone: i) Transformar al BAC en un banco a la medida del sector agropecuario; ii) Fortalecer políticas encaminadas a captar recursos en el mercado de fondos prestables (cuentas corrientes y de ahorro); iii) Incentivar la colocación de créditos con recursos propios; iv) Reducir la dependencia del FAG y fortalecer la evaluación de riesgo; y v) Desarrollar microcréditos con tecnología microfinanciera.

El Banco Agrario, un Banco a la medida del sector agropecuario

Aunque el Banco cuenta con gran cobertura del país, la población rural manifiesta que lo percibe alejado de su realidad y que sus productos y tiempos de respuesta no están acordes a sus necesidades. Dada la naturaleza e importancia de esta institución para el sector, es necesario transformarla en una entidad dinámica que realmente ofrezca productos y alternativas a la medida del sector y en particular a los pequeños productores. Esto exige fortalecer a la entidad en cinco puntos estratégicos:

- i. **Análisis de los créditos:** cada oficina (departamental o municipal) deberá contar con un grupo de analistas de crédito enfocado en analizar y evaluar las solicitudes de los pequeños y medianos productores, con el fin de acercarse a la realidad de sus clientes, conocer más de cerca sus necesidades y mejorar los tiempos de respuesta. Se debe contar entonces con un protocolo de revisión, análisis y evaluación de los créditos, con el fin de no fragmentar las solicitudes que son presentadas por grupos de productores y mejorar los tiempos de respuesta. Al realizar esta actividad lo más cerca posible a los productores y no en Bogotá, se mejoran los tiempos de respuesta y se facilita el desplazamiento de los funcionarios a los proyectos productivos cuando se considere necesario; logrando de esta manera mejorar la atención al cliente. Adicionalmente, las sucursales deberán ofrecer horarios extendidos y acordes a las dinámicas propias de los productores agropecuarios.
- ii. **Oferta a la medida:** con el objetivo de brindar soluciones claras y precisas en materia de opciones de créditos para la población rural, el BAC debe continuar su tarea de depuración de líneas de crédito y deberá trabajar en la construcción de un portafolio por sector que se adapten a las necesidades y requerimientos propios de los productores.
- iii. **Desembolsos oportunos:** en cuanto al tema de desembolsos, se debe buscar que estos se realicen de forma oportuna, con el fin de que el productor cuente con el flujo de caja necesario para las actividades puntuales que

debe llevar a cabo. El Banco deberá desarrollar una metodología de desembolsos con la cual logre el calce entre los desembolsos y los momentos de requerimientos de mayor liquidez (siembra/postcosecha).

- iv. Normalización de cartera a tiempo y a la medida: el Banco debe desarrollar políticas y protocolos efectivos para la normalización de cartera. Al brindarle atención oportuna al productor, se podría llegar a acuerdos de normalización que se ajusten tanto a sus condiciones como a los requerimientos del banco, disminuyendo de esta manera la siniestralidad de la cartera y el posible cobro del FAG.
- v. Fortalecimiento de sus oficinas: las seccionales del Banco deberán iniciar un proceso de fortalecimiento a la medida de cada una de ellas, el cual debe incluir capacitación a sus funcionarios y, cuando se requiera, ampliación de la nómina y de la infraestructura. Es importante aclarar que el proceso que cada una lleve a cabo será diferente, partiendo de la base de su estado inicial y de su actual y potencial demanda.

Captar recursos en el mercado de fondos prestables

Como se mencionó anteriormente, los recursos captados por el BAC vía cuenta de ahorro y cuenta corriente tienen una participación inferior a la que tienen los bancos privados, con el agravante de que este rubro está compuesto principalmente por recursos gubernamentales. Si bien es un banco que nace con el objetivo de ser el banco del sector rural, los recursos que captan son bajos, limitando el efecto multiplicador que debería desempeñar mediante el otorgamiento de créditos. Por tal motivo, el BAC debe buscar aumentar la población que utiliza sus servicios, con el fin de incrementar sus fondos y las colocaciones al sector.

En este aspecto el BAC debe consolidar un portafolio de servicios atractivo para sus clientes y eficiente para la entidad, logrando incrementar sus recursos de captación, y debe realizar operaciones de colocación dirigidas al sector rural, como lo haría cualquier banco privado.

Incentivar la colocación de crédito con recursos propios

En el BAC las operaciones de cartera crediticia se fondean principalmente con recursos de redescuento; tanto los recursos captados por cuentas de ahorro y corrientes como por depósitos judiciales se enfocan en la compra de títulos emitidos por el Estado. Por tal motivo, como se mencionó anteriormente, el BAC debe transformarse en una entidad que capta y coloca recursos, manejando plazos y tasas de manera que logre el calce de su operación; es decir,

debe operar como un banco comercial tradicional. Por otra parte, si el BAC destinara parte los recursos invertidos en TES, incluso podría doblar su cartera crediticia, teniendo en cuenta que el BAC es una entidad creada para el fomento y desarrollo del sector agropecuario. Este proceso debe ser paulatino, especialmente por las implicaciones que podrían tener en las utilidades de la entidad debido a que los títulos emitidos por el Estado son una de sus principales fuentes de ganancia.

Reducir la dependencia del FAG y fortalecer la evaluación de riesgo

Dado que el BAC se enfoca en hacer préstamos a los pequeños productores haciendo uso principalmente de la cartera de redescuento, se ha vuelto la entidad que hace mayor uso de los recursos del FAG para cubrir el alto riesgo que estos créditos conllevan. Este comportamiento demuestra una interpretación errónea del instrumento. Se debe recordar que el FAG es una garantía complementaria que facilita el otorgamiento del crédito mas no es un seguro sobre el mismo. Cuando el FAG es interpretado como un seguro de crédito, la evaluación de riesgo crediticio puede dejar de hacerse con el rigor necesario, generando altos niveles de siniestralidad sobre el FAG y poniendo en riesgo la estabilidad del propio sector financiero.

De igual forma, el BAC ha perdido interés en los productores que no utilizan el FAG, ya que el cobro de otro tipo de garantías los hace incurrir en mayores costos, lo que obliga a todo productor que solicite un crédito con la entidad a tener que utilizar y pagar el FAG, encareciendo y limitando el acceso al financiamiento.

Para este fin es fundamental que el BAC mejore su análisis de riesgo, reduciendo el uso indiscriminado del FAG. Así mismo, se requiere que la fuerza comercial del banco en las regiones sea la responsable de brindar la información completa a los productores sobre los alcances y los compromisos de adquirir la garantía.

Desarrollar microcréditos con tecnología microfinanciera

Un microcrédito bajo tecnología microfinanciera no es únicamente un préstamo de bajo monto. En este caso hace referencia a una operación en la cual el solicitante no cuenta con los documentos o registros formales de respaldo sobre sus ingresos o capacidad de pago, ni con garantías reales registradas. Así mismo, es un préstamo que se otorga sobre la base de la disposición a pagar del solicitante y a partir de un análisis del flujo de caja combinado de su negocio y su hogar (Gutiérrez, 2009).

A diferencia del conducto normal, en un microcrédito no es el que necesita el dinero quien va a buscarlo, sino el que lo tiene quien va a ofrecerlo. En este sentido, se disminuyen los costos de transacción para el agricultor o poblador rural, pero genera mayores costos operativos para el intermediario financiero y, por lo tanto, una mayor tasa de interés del crédito para el solicitante. Sin embargo, en la medida en la que haya un acompañamiento integral, desde el momento del financiamiento hasta la ejecución del proyecto, se disminuyen los riesgos de fracaso de la iniciativa productiva.

Para atender a la población objetivo de las operaciones de microcrédito, se requiere que los intermediarios financieros cuenten con presencia en las zonas rurales y dispongan de un equipo técnico con un amplio conocimiento en temas agropecuarios, características que cumple el BAC, por lo cual es la entidad llamada a innovar en este tipo de operaciones. Sin embargo, como se mencionó, deberá fortalecer el análisis de riesgo, garantizando el éxito de este tipo de operaciones.

5.2 Eje estratégico 2. Profundización Dirigida

Las posibilidades de expansión del sector financiero en las zonas rurales siguen siendo muy amplias. Si bien en 2013 la profundización financiera en el sector agropecuario fue del 32%, presentando un crecimiento de 21 puntos porcentuales desde el 2000, aún se registra una brecha con respecto al resto de sectores, donde el indicador es del 41%. Lo anterior indica que el financiamiento formal continúa siendo una barrera para el crecimiento del sector agropecuario (FINAGRO, 2014).

Por tal motivo, y teniendo en cuenta que los pequeños productores carecen de activos y son vistos como agentes de alto riesgo por los bancos, se requiere enfocar los recursos actuales de redescuento a esta población y crear nuevas herramientas de crédito que garanticen la inclusión de la población rural al sistema financiero y sus beneficios. Al mismo tiempo, es necesario continuar utilizando el crédito y el ICR para fortalecer la inversión en el sector, un requisito esencial para mejorar su competitividad. Vale la pena recalcar, sin embargo, que el ICR, debe ser utilizado únicamente para promover proyectos o programas que involucren alguna actividad innovadora (un nuevo producto en una zona determinada, una nueva tecnología o una inversión que eleve los niveles de productividad de las unidades productivas).

5.2.1 Redescuento dirigido especialmente a pequeños productores y a créditos de inversión

La profundización financiera en el sector rural debe orientarse, por lo tanto, a los dos segmentos que presentan fallas de mercado: los créditos para pequeños productores y la inversión a largo plazo.

Los pequeños productores son más vulnerables a todos los riesgos inherentes a la actividad agropecuaria al contar con una menor capacidad para poder prevenirlos. Los créditos que solicitan normalmente son por bajos montos, haciendo estas operaciones poco rentables para las entidades financieras, ya que los ingresos no compensan los costos operativos en los que incurren. De igual modo, no cuentan con garantías válidas o suficientes, lo que implica que la operación sea evaluada como de alto riesgo por parte de los bancos, desincentivando la prestación del servicio y consolidándose como una de las principales barreras al desarrollo del sector.

En cuanto a los créditos de inversión, estos son poco atractivos para el intermediario financiero ya que encuentra mayores dificultades en realizar el calce de las captaciones de corto plazo contra el desembolso de recursos de largo plazo. Así mismo, teniendo en cuenta que las actividades agropecuarias presentan múltiples riesgos, tales como fenómenos climáticos, un proyecto de largo plazo puede verse afectado en las diferentes etapas del cultivo, aumentando la incertidumbre sobre el pago de los compromisos adquiridos con el sector financiero, situación que desincentiva la provisión de créditos para estos proyectos.

5.2.2 Colocación de crédito de capital trabajo de grandes y medianos por cartera sustitutiva y revisión de su ponderación

Los recursos de la cartera de redescuento se pueden dirigir a donde se presentan las mayores fallas de mercado, es decir, al crédito para pequeños productores y al crédito de inversión. Una herramienta a utilizar para aumentar los recursos destinados a fomentar el financiamiento de los dos sectores que presentan las principales fallas de mercado es la variación en la ponderación de la cartera sustitutiva. Sin embargo, cabe resaltar que la Resolución Externa 15 de 2012 del Banco de la República ya disminuyó la ponderación para medianos y grandes productores con el fin de estimular las colocaciones de recursos de la banca privada hacia los pequeños productores¹⁰⁸. Pese a esto, los intermediarios financieros diferentes al BAC siguieron orientando sus recursos únicamente a grandes y medianos productores.

Por tal motivo, se recomienda fijar un límite para el porcentaje de las sustituciones de créditos de capital de trabajo de grandes productores. Es decir, del valor total de las inversiones obligatorias solo un porcentaje puede ser sustituido por créditos otorgados como capital de trabajo a grandes productores, y el restante deberá sustituirse a créditos de pequeños y medianos, créditos de inversión de productores grandes o realizar la inversión forzosa en TDA. Así mismo, se recomienda

¹⁰⁸ La cartera se valida en un 120% en el caso de productores pequeños, 50% en el caso de productores medianos y 25% en el caso de productores grandes. En la resolución externa N.º 7 de agosto 29 de 2014, el Banco de la República volvió a modificar dicha ponderación y permitiendo validar los créditos de pequeños en un 150%.

excluir de los recursos de la cartera sustitutiva a aquellos créditos de capital de trabajo de grandes empresas dirigidos a actividades que no sean propiamente agrícolas.

Cabe resaltar que esta medida podría implicar que los bancos no registren como cartera agropecuaria algunos de los créditos otorgados a grandes productores, lo que conllevaría a una baja en los indicadores de colocaciones de crédito al sector. Para evitar dicha situación se puede incluir un reporte obligatorio a FINAGRO de estas colocaciones bajo una línea de crédito al sector agropecuario con recursos propios, resolviendo de paso el sub-registro que hoy se presenta de los créditos que llegan al sector que los bancos colocan con dichos recursos y bajo sus propias condiciones financieras, y que son registrados como cartera comercial tradicional.

Esta medida también incentivaría los créditos sustitutivos para inversión, algunos de los cuales podrían beneficiarse además del ICR. Una medida esencial complementaria es aumentar los recursos del ICR en forma permanente, inicialmente a unos \$500.000 millones; estos recursos deben ser ajustados en el transcurso de cada vigencia fiscal para garantizar que no se suspenda el programa antes de terminar el año. Esto evitaría tener que interrumpir el otorgamiento de ICR a lo largo del año por falta de recursos, lo que además ha tendido a generar efectos que afectan desfavorablemente la inversión sectorial (como los recargos a los precios de la maquinaria y otras inversiones que se elevan cuando hay disponibilidad de ICR y se reducen cuando esta disponibilidad se interrumpe).

En todo caso, para lograr determinar el porcentaje límite de la cartera de capital de trabajo de grandes productores se deberá tener en cuenta las tasas que FINAGRO paga a los bancos por cada uno de los títulos (TDA A= DTF-4% y TDA B= DTF-2%) y el porcentaje de recaudo de los títulos (TDA A= 37% y TDA B= 63%). Esto es necesario ya que FINAGRO podría acumular una mayor cantidad de inversiones en TDA B los cuales no podría colocar en cartera de redescuento para pequeños ya que incurriría en pérdidas (FINAGRO pagaría a los bancos DTF-2% por la inversión forzosa y colocaría los recursos de redescuento a pequeños a la DTF -2,5%). Por esta razón, se sugiere que el Banco de la Republica evalúe la posibilidad de unificar la clasificación de los Títulos de Desarrollo Agropecuario y posteriormente establezca el límite de sustitución de la cartera de los grandes para capital de trabajo.

5.2.3 Colocación de crédito por cooperativas y ONG

Las cooperativas y las ONG cuentan con experiencia en la colocación de créditos de bajo valor y son agentes relevantes en materia de acceso al financiamiento para la población de bajos ingresos. Teniendo en cuenta que estas organizaciones no disponen de recursos suficientes para atender la demanda de crédito, se hace necesario que FINAGRO aumente su apoyo hacia ellas.

En tal sentido, para que FINAGRO logre capitalizar el conocimiento de las cooperativas de ahorro y crédito, y cooperativas multiactivas e integrales, deberá canalizar mayores recursos hacia ellas, con base en un análisis de indicadores relativos a la actividad y a sus resultados financieros, tales como la estado de la cartera, relación de cartera con recursos de captación del público y patrimonio, indicadores de recuperación entre otros.

Como en la actualidad FINAGRO no cuenta con la potestad para redescantar los préstamos otorgados por las cooperativas no vigiladas u ONG¹⁰⁹, se debe analizar jurídicamente la posibilidad de ampliar esta capacidad utilizando mecanismos estrictos de seguimiento. De no ser viable, se deberán seguir utilizando la vía alterna para apoyar a estas entidades, a través de fidecomisos. Cabe resaltar que para el buen funcionamiento de cualquiera de esas modalidades, FINAGRO debe fortalecer su análisis de riesgo.

5.2.4 Subsidio a la oferta de servicios financieros en zonas rurales

Expandir la frontera de los servicios financieros que se prestan en sectores rurales, y en particular el crédito, es una tarea que se desarrolla bajo condiciones adversas, que derivan en ineficiencias de mercado. Elementos como la información imperfecta que tienen los intermediarios financieros sobre sus clientes, la poca diversificación de la actividad agropecuaria, la interdependencia entre las finanzas del hogar y la actividad productiva, el tamaño pequeño de las transacciones, los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra, la limitada capacidad para disponer garantías, los altos costos administrativos y de transacción, y los riesgos inherentes a la actividad agropecuaria, en particular aquellos relacionados con eventos climáticos y biológicos, dificultan tanto la demanda como la oferta de crédito en sectores rurales (Fleisig y de la Peña, 2003; González-Vega, 2003; Marulanda Consultores, 2013).

Adicionalmente, la reducción del portafolio de crédito agropecuario en bancos multilaterales (Rice, 1993), las pérdidas recurrentes y descapitalizaciones en bancos de desarrollo especializados en el sector agropecuario (González-Vega y Graham, 1995), la poca participación de intermediarios financieros privados en la expansión del crédito hacia áreas rurales (Baydas, Graham y Valenzuela, 1997), y la importante participación del financiamiento con recursos propios o con créditos de familiares y amigos de proyectos agropecuarios (González-Vega *et ál.* 1992; González-Vega *et ál.* 1997; Olmos, 1997; Owens, 2002) restringen aún más oferta de crédito formal y de bajo costo en los sectores rurales.

¹⁰⁹ Mediante Decreto 3610 de 2009 se autorizó a FINAGRO a celebrar operaciones de redescuento con cooperativas de ahorro y crédito, y cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia de la Economía Solidaria e inscritas en el Fondo de Garantías para Entidades Cooperativas (FOGACOOP).

En términos generales, una operación de crédito tiene unos costos fijos derivados de la vinculación, evaluación, aprobación, formalización, desembolso y seguimiento, y unos costos variables correspondientes al fondeo, al costo del capital y al riesgo. Sin embargo, en las zonas rurales hay un mayor costo de originar y gestionar las operaciones de crédito, no solo por las características antes mencionadas sino porque al ser operaciones de bajo monto, su rentabilidad es aún menor para los intermediarios financieros.

En la Tabla 17 se presenta el comparativo de ingresos y costos para un intermediario financiero en una operación de crédito de redescuento de capital de trabajo para pequeños productores estimada por FINAGRO con base en los costos promedio de originar créditos identificados por Marulanda Consultores (2013) para cuatro intermediarios financieros bancarios, e información de la Superintendencia Financiera.

Como se observa, actualmente no existe incentivo alguno para que los servicios financieros ofrecidos por la banca formal lleguen a la población más vulnerable de las zonas rurales, quienes son los potenciales demandantes de créditos de bajo monto. En este sentido, una forma de fomentar la colocación de créditos para este segmento de la población es dar un subsidio a la oferta. Se recomienda que este apoyo se dirija a aquellos prestadores de servicios financieros que estén dispuestos a localizarse en la zonas más dispersas y alejadas y que principalmente presten a la población rural más pobre (por ejemplo a los 500-600 municipios más pobres del país) o aquella que nunca haya solicitado un crédito previamente.

Marulanda (2013b) propone asignar un subsidio al intermediario financiero que coloque créditos de bajo valor con recursos de redescuento o con cartera sustitutiva (de la línea de pequeño productor ya que son las que limitan la tasa de interés) a pequeños productores que nunca hayan accedido a la banca. Según sus cálculos, estima que el subsidio a otorgar a los bancos para créditos menores de \$3 millones debe ser de \$170.000.

Se sugiere celebrar un convenio entre FINAGRO y Banca de las Oportunidades para que dentro de su objetivo de fomentar el acceso a servicios financieros en general, abra una convocatoria orientada exclusivamente al crédito agropecuario. Esta alternativa además permitiría que FINAGRO se beneficie del conocimiento acumulado en la Banca de las Oportunidades en materia de diseño, implementación y control de este tipo de incentivos.

5.2.5 Programa de ahorro/portafolio familia

La importancia de la bancarización y el ahorro se entiende a partir de la relación estrecha que existe entre pobreza y vulnerabilidad. La pobreza es entendida como la "privación pronunciada en el bienestar de las personas, mientras que

■ **Tabla 17. Ingresos y costos para los intermediarios financieros por el crédito a pequeño productor (montos de 1 a 30 SMMLV)**

Salarios mínimos	Valor en pesos 2014	Costo total / monto del crédito	Ingresos por tasa: DTF+7%	Incentivo necesario para el IF por colocación
1	\$616.000	57,8%	10,8%	47,0%
2	\$1.232.000	34,3%	10,8%	23,4%
3	\$1.848.000	26,4%	10,8%	15,6%
4	\$2.464.000	22,5%	10,8%	11,7%
5	\$3.080.000	20,1%	10,8%	9,3%
6	\$3.696.000	18,6%	10,8%	7,8%
7	\$4.312.000	17,5%	10,8%	6,6%
8	\$4.928.000	16,6%	10,8%	5,8%
9	\$5.544.000	16,0%	10,8%	5,1%
10	\$6.160.000	15,4%	10,8%	4,6%
15	\$9.240.000	13,9%	10,8%	3,1%
20	\$12.320.000	13,1%	10,8%	2,3%
25	\$15.400.000	12,6%	10,8%	1,8%
30	\$18.480.000	12,3%	10,8%	1,5%

Fuente: Marulanda Consultores (2013). Cálculos FINAGRO.

la vulnerabilidad se define como el riesgo de caer o continuar en una situación de pobreza” (Houghton y Khandker, 2009). Ante una situación adversa (desastres naturales, pérdida del empleo o enfermedad de un integrante del hogar) una familia puede pasar a ser pobre o continuar incrementando sus privaciones. Sin embargo, las familias pueden disminuir su vulnerabilidad tomando diferentes acciones que les permitan prevenir o enfrentar dichos eventos. No

obstante, la capacidad para protegerse ante los riesgos es limitada. En este contexto la dimensión de bancarización y ahorro toma relevancia, pues permite que los hogares generen mecanismos de protección frente a estas situaciones hostiles (ANSPE, 2012).

Con el fin de brindar a las familias más pobres del sector rural una herramienta de fomento para el ahorro, que les permita sobrellevar situaciones inesperadas o acumular capital para el desarrollo de un proyecto productivo o mejoramiento en la calidad de vida, se propone la creación del Programa de Ahorro/Portafolio familia. Los beneficiarios iniciales del programa podrían ser Familias en Acción (únicamente de las zonas rurales), e inclusive se puede otorgar un subsidio diferenciado garantizando que las familias con una mayor condición de pobreza obtengan un mayor porcentaje de apoyo económico por cada peso ahorrado.

El programa consistiría en un apoyo económico condicionado al ahorro que haga la familia en una cuenta especial, para lo cual FINAGRO, a través invitación pública, seleccionará a los bancos o cooperativas que oferten mayor cobertura nacional y mejor tasa de interés en las cuentas de ahorro.

Dentro de las características que debe tener la cuenta de ahorros se encuentran:

- i. No se exigirá un monto inicial para la apertura.
- ii. No tendrá cuota de manejo.
- iii. Serán incluidos en la cuenta todos los miembros del hogar. La cuenta deberá registrar como mínimo dos titulares mayores de edad, los cuales serán los únicos autorizados para realizar retiros.
- iv. Por cada peso ahorrado por la familia, el gobierno aportará 1 peso durante el primer año y 0,5 pesos durante el segundo, sin superar al mes un salario mínimo legal vigente por cuenta.
- v. La familia podrá realizar retiros mensuales que no superen el 20% del total de recursos disponibles en la cuenta. El siguiente retiro está condicionado a que la familia haya realizado un abono a la cuenta durante el mes inmediatamente anterior.
- vi. En el evento de una calamidad como: muerte de alguno de los miembros de la cuenta familiar, un desastre natural con afectación de vivienda o proyecto productivo, atentado terrorista, o secuestro, la familia podrá retirar hasta el 70% del valor disponible en la cuenta.

- vii. Si la familia ahorró durante 1 año y no realizó más de 4 retiros, se le dará una bonificación al finalizar el año de 10% del valor disponible en la cuenta sin superar el medio salario (solo aplica para el primer año).
- viii. Cumplido los 2 años la familia podrá retirar hasta el 80% del valor disponible en la cuenta para mejoramiento de vivienda/finca o para desarrollo de un proyecto productivo. En el primer caso, la familia deberá entregar como mínimo dos cotizaciones y le será girado el dinero directamente a la empresa de materiales de construcción. En el segundo caso la familia deberá entregar los documentos del proyecto productivo.
- vi. Cumplido los 2 años la familia podrá retirar hasta el 90% del valor disponible en la cuenta para la financiación de educación formal de uno o más de miembros de la familia, para lo cual la familia deberá entregar el recibo de matrícula de la institución educativa registrada en el Ministerio de Educación y le será girado el dinero directamente a la institución.
- x. A partir del tercer año no existirá apoyo del gobierno, y la tasa de ahorro pactada por el Banco se desmontará gradualmente hasta los niveles de las cuentas de ahorro tradicionales, pero en ningún caso se perderá el beneficio del no cobro de cuota de manejo.

De forma similar se podría aplicar este modelo a emprendimientos familiares. El propósito de expandir este programa hacia iniciativas empresariales de pequeños, es facilitar la dotación inicial que se requiere para fortalecer financieramente el emprendimiento o la asociación. De esta forma podrán acceder de manera regular a bancos para adquirir diferentes opciones de financiamiento. Las siguientes serían las condiciones para la cuenta de ahorro:

- i. No se exigirá un monto inicial para la apertura.
- ii. No tendrá cuota de manejo.
- iii. La cuenta deberá registrar como mínimo dos titulares mayores de edad, quienes serán los únicos autorizados para realizar retiros. En el caso de las agremiaciones, se deberá anexar carta firmada de los agremiados autorizando a los dos representantes titulares.
 - Por cada peso ahorrado por la microempresa/agremiación, el gobierno aportará 0,7 pesos durante el primer año y 0,3 pesos durante el segundo, sin superar al mes un salario mínimo legal vigente por cuenta.
 - La microempresa/agremiación solo podrá realizar un retiro al finalizar el año, salvo que se presente un atentado terrorista o un desastre natural que afecte a la microempresa o los proyectos productivos de al menos el 50% de sus agremiados, en cuyos casos podrá retirar hasta el 70% del valor disponible en la cuenta.

- Cumplido el año la microempresa/asociación podrá retirar hasta:
- 90% para adopción de nuevas tecnologías amigables con el medio ambiente.
- 80% tecnificación de la actividad productiva
- 70% capitalización de la microempresa. (recursos para capital de trabajo, inversiones en activos fijos, o para pagar pasivos de alto costo financiero).

A partir del tercer año no existirá apoyo del gobierno, y la tasa de ahorro pactada por el Banco se desmontará gradualmente hasta los niveles de las cuentas de ahorro tradicionales, pero en ningún caso se perderá el beneficio del no cobro de cuota de manejo.

5.2.6 Disminución de costos y trámites asociados al crédito

Para poder consolidar un aumento en la profundización financiera, además de aumentar y mejorar los productos existentes, es fundamental disminuir los costos y trámites para acceder al financiamiento. Si bien se ha aumentado la red bancaria en las zonas rurales, aún existe un vacío que conlleva a que los productores ubicados en zonas alejadas tengan que realizar largos desplazamientos para llegar a las sucursales. Teniendo en cuenta que la baja densidad poblacional y la falta de conectividad digital en las zonas rurales hace inviable la existencia de una entidad bancaria en cada municipio del país, se requiere buscar mecanismos sencillos que permitan disminuir los trámites requeridos para la aprobación de un crédito.

En este sentido, es preciso que los formularios de solicitud de un crédito en condiciones FINAGRO sean más fáciles de diligenciar para impedir el sobre costo que impone un tramitador, por tanto se requiere un sistema acorde con las características socioeconómicas de los pequeños productores. Adicionalmente, se debe evaluar la documentación exigida, ya que muchos de los documentos que son de fácil acceso en las zonas urbanas no lo son en las zonas rurales, por lo que a los pequeños productores les toma varios días o semanas reunirlos.

Las dos condiciones mencionadas hacen que el tiempo que transcurre entre la primera vez que el productor solicitó el crédito y el momento del desembolso sea demasiado largo, especialmente porque en ocasiones hay algún documento mal diligenciado. Considerando que un productor requiere el dinero en el momento oportuno, de no solucionarse este problema la barrera del financiamiento seguiría existiendo, pues los proyectos no podrían iniciar en el periodo establecido, retrasando su producción y poniendo en riesgo la capacidad de pago de las obligaciones del productor.

5.3 Eje estratégico 3. Política de gestión de Riesgos

Para acceder a fuentes formales de financiamiento se requiere que quienes demanden los recursos demuestren solidez financiera, estabilidad en el flujo de caja y baja exposición a riesgos que afecten su proyecto, características poco frecuentes en el sector agropecuario, a pesar de que existen seguros y coberturas que mitigan varios de estos factores.

Dentro de los riesgos a los cuales está expuesto el sector agropecuario se destacan los eventos climáticos adversos; la exposición a plagas y enfermedades; y las variables económicas que generan incertidumbre en los retornos de las inversiones, en especial la volatilidad de los precios, que impide a los agricultores proyectar su ingreso esperado y la volatilidad de la tasa de cambio para aquellos productos de exportación o que compiten con importaciones.

Dada la magnitud de los efectos que dichos riesgos tienen sobre la producción y el bienestar de la población rural, es fundamental que el MADR construya una política que fomente el uso de instrumentos financieros y bursátiles de cobertura disponibles en el mercado, lo que permitirá que los productores agropecuarios internalicen los riesgos en sus procesos de planeación y ejecución sus proyectos productivos.

5.3.1 Cambio en la política estatal tradicional

Históricamente las políticas tendientes a gestionar los múltiples riesgos asociados a la producción agropecuaria han estado encaminadas a compensar a los productores una vez los riesgos se han materializado, por lo cual el Gobierno nacional ha tenido que realizar un esfuerzo fiscal importante para atender a la población afectada.

Así mismo, el MADR ha desarrollado varios programas dirigidos a estabilizar el ingreso de los productores ante las fluctuaciones de los precios de los productos básicos, enfocados principalmente a la entrega de subsidios directos como lo es el caso del Precio Mínimo de Garantía para el Algodón o el Programa de Protección del Ingreso Cafetero.

Este esquema de política no solo es costoso, sino que también produce un sesgo en el tipo de producción. Es costosa al compensar los eventos catastróficos, no solo por la ayuda inmediata que requiere los afectados sino por las futuras condonaciones de las deudas de los agricultores que no pudieron honrar sus obligaciones. Al mismo tiempo, induce a los productores a desarrollar proyectos que cuenten con ayudas del Estado, especialmente si el producto cuenta con un gremio sólido que lo respalde. Lo anterior genera un incentivo a no planificar y además crea el imaginario de que el Estado compensará los choques que sufra el sector.

5.3.2 Fondos de estabilización de ingresos

Una primera alternativa a este enfoque es estructurar Fondos de estabilización de ingresos sectoriales que busquen generar certidumbre a los ingresos de los productores. Bajo este esquema, los beneficiarios deben ser los responsables de la sostenibilidad financiera del Fondo, y de esta forma se reducen las presiones fiscales del Gobierno ante las crisis de precios de mercado.

Estos Fondos deberán liderar la adopción de instrumentos de cobertura (precios y TRM) o comercialización (agricultura por contrato, pignoración de cosecha, forwards) con cargo a los recursos del Fondo y solo en casos excepcionales se recurrirá al apoyo gubernamental.

Así mismo, para que funcionen en forma simétrica a lo largo del ciclo, es importante retener un porcentaje de los ingresos cuando haya condiciones favorables de precios, porcentaje que debe aumentar a medida que aumenten los precios. En el caso de productos de exportación, esto incluye también ajustes en función de la variación del tipo de cambio, generando retenciones cuando la tasa de cambio es competitiva. También podría retenerse una proporción de las compensaciones de las coberturas, cuando haya lugar a ellas. Ambos recursos, al ser ahorrados, podrán ser utilizados cuando se presenten épocas adversas de mercado.

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda que la administración de los fondos sea realizada por la BMC, logrando de esta forma que su operatividad sea transversal y aprovechar todos los instrumentos de comercialización, financiamiento y riesgos que ofrece la Bolsa para crear una estrategia integral y autosostenible para el fomento y desarrollo de los sectores. En todo caso, es necesario que la CNCA defina los productos que tendrán un aporte inicial en el Fondo y cuáles podrán financiarse autónomamente.

En el caso del café, la función de estabilización deberá estar (como lo ha estado a lo largo de la historia) a cargo del Fondo Nacional del Café y de la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del Fondo.

5.3.3 Diseño de una política integral de gestión de riesgo

Considerando que los riesgos climáticos y fitosanitarios son inherentes a la actividad agropecuaria y sus efectos impiden el buen desarrollo del proyecto productivo, e incluso generan pérdidas económicas irreparables al

agricultor, se hace necesario el diseño y puesta en marcha de un modelo de aseguramiento integral para el campo, el cual contemple tanto los seguros comerciales como el catastrófico. Por este motivo, el MADR, en particular la Dirección de Financiamiento y Riesgos, deberá diseñar de una política integral de gestión de riesgo del campo la cual debe incluir:

Información

El equipo del MADR deberá trabajar en la consecución, construcción y actualización de información climática, costos y valor de la producción por municipio o micro-región, la cual deberá ser periódica, automatizada, encontrarse en línea y ser de carácter público. Así mismo deberá fomentar la cultura de aseguramiento por parte de los productores agropecuarios, a través de mecanismos de divulgación y capacitación regional sobre el seguro, su operatividad, costos y beneficios.

Medición

La información obtenida en el punto anterior deberá ser analizada mediante correlaciones entre clima y productividad, entre otros, esto con el fin de estimar las pérdidas debido a los fenómenos climáticos.

Mitigación

El equipo deberá desarrollar una política de mitigación del riesgo mediante la construcción de infraestructura (embalses, pozos, sistemas de riesgo, entre otros) necesaria para prevenir y mitigar los efectos de eventos climáticos.

Transferencia

Se deberá analizar y decidir cuáles serían los riesgos que se transferirán el mercado de seguros y reaseguros en su modalidad comercial y catastrófica. Para los eventos que no sean asegurables se deberá coordinar el trabajo con el Fondo de Adaptación.

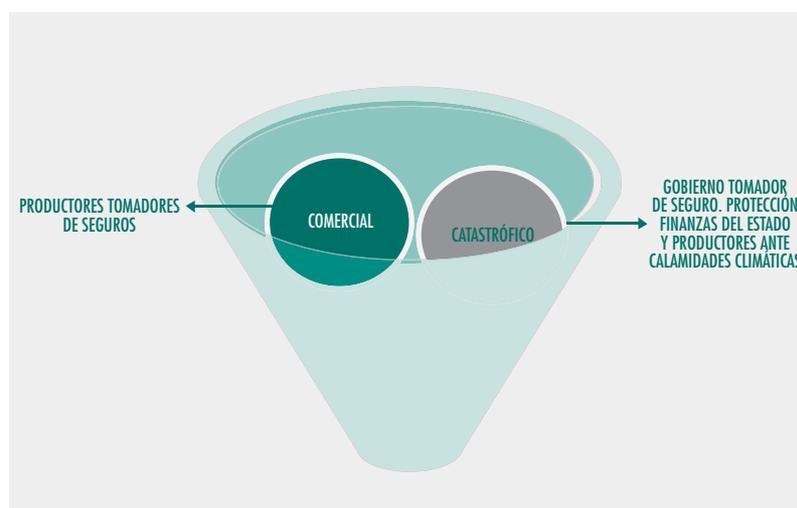
Atención

Se deberán desarrollar planes post-desastre para asegurados y no asegurados.

5.3.4 Modelo de aseguramiento integral del campo

El modelo de aseguramiento integral del campo deberá integrar tanto al seguro agropecuario como al catastrófico, como se observa en el Gráfico 37.

■ **Gráfico 37. Modelo de Aseguramiento Integral del Campo**



Seguro comercial

Teniendo en cuenta que en la actualidad se está incrementando la oferta de pólizas del seguro agropecuario, se espera que con la continuidad del subsidio y los incentivos de una menor tasa de interés del crédito y FAG mencionados anteriormente, aumente la demanda de las pólizas individuales.

Seguro catastrófico

El contrato del seguro catastrófico es complementario al comercial y su importancia es fundamental. Al contar con este mecanismo de gestión de riesgos se está implementando un esquema en el que, tanto el productor agropecuario como el Estado, se encuentran blindados frente a eventos climáticos catastróficos.

El primer paso para lograr este tipo de aseguramiento es diseñar un modelo de seguro catastrófico para el país, el cual deberá definir los siguientes aspectos:

- El rol del gobierno central y los departamentos
- Financiación
- Beneficiarios
- Mecanismos de contratación
- Qué es asegurable y que no

5.3.5 Forward como fuente de pago

Como se mencionó previamente, uno de los grandes problemas que enfrenta la agricultura colombiana es que la mayoría de los pequeños productores no cuentan con garantías suficientes para acceder a recursos de crédito de la Banca. Esto implica que parte de la producción de alimentos está siendo financiada bajo mecanismos informales de alto costo, situación que reduce la competitividad de los productos nacionales y extrae las rentas de los agricultores.

En tal sentido, como parte de la estrategia de inclusión financiera, se requiere que los bancos puedan valorar en su análisis de riesgo instrumentos como el forward¹¹⁰, que si bien no actúa como una garantía de la obligación, si pueden representar una fuente de pago incluso hasta del 90% del valor crédito.

El esquema ofrecido por la BMC tiene 3 grandes ventajas¹¹¹: i) El agricultor debe endosar el forward al banco que le otorgó el crédito, de esta manera cuando se cumpla la operación, la BMC girará directamente los recursos al banco para el pago del crédito; ii) Propone al banco un esquema de doble desembolso. El primer desembolso por 45% del valor del crédito para los gastos de siembra y pre-siembra, condicionado a la entrega del comprobante de negociación del forward en la BMC. El segundo desembolso del 55% para mantenimiento, cosecha y comercialización; iii) La adquisición del seguro agropecuario cuyo beneficiario es el banco y es requisito para el segundo desembolso.

Este esquema brinda condiciones favorables al banco, ya que minimiza el riesgo de no pago, no solo porque puede conocer con antelación su fuente de pago (valor del forward: precio por cantidad de venta), sino que

110 Contrato no estandarizado de compra venta a plazo con fecha y precio acordando en el momento de la negociación.

111 Para el detalle de la operación, ver Anexo 1.

en el evento de pérdida de cosecha por causa de fenómenos climáticos adversos, la aseguradora será la responsable del pago del crédito, condiciones que deberían facilitar el otorgamiento del crédito por parte de los intermediarios financieros.

Por tal motivo, se hace necesario que el BAC lidere y adopte inicialmente este tipo de esquemas para lo cual deberá robustecer su análisis de riesgo y se podrán establecer pilotos sectoriales que se expandan de acuerdo al éxito del instrumento.

Finalmente FINAGRO deberá analizar la viabilidad de habilitar el FAG para operaciones de forward en bolsa, con el fin de disminuir los costos de transacción inherentes a la misma. De adoptarse dicha propuesta, se sugiere que el porcentaje de la cobertura del FAG para este tipo de operaciones con pequeños productores sea del 100% del valor de la garantía básica más el promedio de los llamados al margen, asegurando de esta forma que los agricultores no tengan que buscar fuentes informales de crédito para cubrir dichos llamados, ya que de no hacerlo, la operación se daría por incumplida.

5.3.6 Reconocimiento en el perfil del riesgo del agricultor por el uso de instrumentos de coberturas y comercialización

El seguro agropecuario y los forwards son instrumentos de administración de riesgo, y su adopción por parte de los productores agropecuarios debería tener efectos directos sobre el acceso a financiamiento en condiciones aún más favorables a las tradicionales, ya que son herramientas que brindan una mayor seguridad a la banca sobre el retorno de su capital.

Por tanto, se hace necesario que a través de la política de financiamiento, ya sea mediante el crédito de redescuento o programas como el DRE, se reconozca el esfuerzo de aquellos agricultores que tienen buenas prácticas de administración de riesgo, formalización y estrategias de comercialización. En la actualidad las tasas ofrecidas a los agricultores no diferencian si el productor adquirió un seguro agropecuario o si logró establecer contratos de comercialización o forwards en bolsa, es decir, desde la política pública no se está dando la importancia que estos instrumentos de mitigación de riesgos tienen sobre el ingreso del agricultor y en general sobre la producción agropecuaria.

Adicional a lo anterior, los costos en que incurre un productor al adquirir un seguro (cercaos al 6% de los costos de producción por hectárea), mas aquellos derivados de un contrato forward en bolsa, no están siendo compensados por una reducción en la tasa del crédito o una menor comisión del FAG, a pesar de mitigar dos de los grandes riesgos del sector agropecuario, los climáticos y el de precios. Los proyectos productivos que incorporen instrumentos de gestión de riesgos, son proyectos más robustos y con mayores probabilidades de éxito, disminuyendo así las presiones sobre futuros siniestros.

Por lo anterior, se requiere que FINAGRO genere un incentivo por la adecuada gestión del riesgo vía un esquema de tasas diferenciadas que reconozca el uso de los instrumentos bursátiles y financieros de administración de riesgos disponibles en el mercado por parte del productor.

5.3.7 Mercado de derivados de productos básicos agropecuarios para Colombia

El mercado de derivados es aquel en el que se negocian instrumentos financieros cuyo valor proviene de la evolución de los precios de otros activos denominados activos subyacentes. Los activos subyacentes pueden ser financieros tales como divisas, tasas, bonos, acciones, o no financieros tales como productos básicos, energéticos, o cualquier bien comerciable. Los principales objetivos de estos instrumentos son la realización de operaciones de cobertura o de inversión. Los derivados estandarizados son contratos transados por bolsa, cuyo tamaño, fechas de vencimiento y tipo de liquidación y cumplimiento al vencimiento se encuentran definidas y unificadas por subyacente (Bancolombia, 2014).

Para el sector agropecuario, el mercado de derivados representa una herramienta para estabilizar el flujo de caja de los agricultores, al brindar un mecanismo de fijación anticipada de precios. Lo anterior permite a los productores saber la expectativa que los agentes tienen del precio a futuro, dadas las condiciones de los mercados internacionales, el entorno económico del país, el clima y factores ambientales, y con ello elegir el precio que le permita mantener un nivel de ingresos estable, cubrir sus costos de producción y generar ganancias.

Con este instrumento, se beneficia al sector agropecuario de varias formas: i) Se provee información de precios de manera anticipada, cuya formación se da en escenarios donde confluyen la demanda y la oferta de bienes; ii) Se convierte en un método de gestión de riesgos de mercado y una herramienta educativa para los productores; iii) Los compradores, las instituciones financieras y los inversionistas podrán mejorar la percepción de riesgo que tienen del sector.

Como se mencionó previamente, la BMC, con apoyo del Banco Mundial, viene estructurando el mercado de derivados. Sin embargo, para consolidar el éxito de este mercado naciente se requiere que el Gobierno a través del MADR, quien es el principal accionista de la BMC, brinde el aval para la promoción institucional de los derivados (apoyo de tipo comercial), ya que esto garantizará no solo un canal eficiente de comunicación y promoción hacia los productores, sino que también aportará seguridad a los agentes involucrados en las operaciones (compradores/vendedores).

Así mismo, se recomienda que se destine parte de los recursos del Fondo Agropecuario de Garantías para financiar las garantías básicas de los contratos adquiridos por pequeños y mediano o sus asociaciones. Con esto, se lograría reducir el costo para los participantes al inicio, generando liquidez en el mercado. Cabe resaltar que el uso de los recursos del Fondo no debe ser de carácter permanente, ya que podrá suspenderse dentro de unos años cuando los contratos hayan madurado, tengan suficiente liquidez, y por tanto las garantías tengan un menor valor.

Esta recomendación es jurídicamente viable, toda vez que en la sesión de 19 de junio de 2014 la CNCA aprobó que el FAG pueda respaldar proyectos agropecuarios financiados mediante operaciones realizadas a través de las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales y de otros bienes básicos. Para este asunto, se delegó en el Presidente de FINAGRO la facultad para expedir un reglamento que determine las condiciones de las operaciones susceptibles de ser garantizadas.

REFERENCIAS

Documentos Base para la Reforma

Hernández (2012a). *“Evaluación de la institucionalidad del sistema de financiamiento agropecuario”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.

Hernández (2012c). *“Recomendaciones de reforma al sistema financiero agropecuario”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.

Lozano (2012). *“El financiamiento del sector rural en Colombia – Acceso, instrumentos y gestión del riesgo”*. FINAGRO. Bogotá, Colombia.

Sandoval (2012a). *“Evaluación de los avances del mercado de capitales NO INTERMEDIADO para el sector agropecuario en Colombia”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.

Sandoval (2012b). *“Lineamientos de reforma al sistema de financiación agropecuario, encaminados a desarrollar el mercado de capitales para el sector”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.

Documentos de Propuesta de la Reforma

Hernández (2012b). *“Lineamientos de reforma del sistema de financiamiento agropecuario”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.

Leibovich (2012). *“Reflexiones en torno a la necesidad de adelantar una reforma al sistema de financiamiento agropecuario colombiano”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.

López (2013). *“Análisis jurídico de las reformas que podría implementar el BAC en su régimen contractual y laboral para facilitar su operación y mejorar su competitividad -30 de enero de 2013”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.

Marulanda Consultores. (2013a). *“Propuesta de reforma al sistema de financiamiento agropecuario”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.

Sandoval (2012c). *“Propuesta para la promoción del desarrollo del mercado de capitales no intermediado para el sector agropecuario en Colombia”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.

Subcomisión de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. (2013). *“Propuesta para la reforma al sistema de financiamiento del sector rural”*. FINAGRO. Bogotá, Colombia.

Trujillo & Navas. (2014). *“Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe: Datos y Tendencia. Fondo Multilateral de Inversiones Miembro del Grupo BIB -FOMIN”*.

Documentos Adicionales para la Implementación de la Reforma

Hernández (2013) *“Redefinición de la estructura organizacional para proveer el crédito y los servicios financieros al sector rural”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia. Leibovich, J. (2013). *“Propuesta de nuevo esquema para categorizar a los tipos de productores del sector agropecuario”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.

Marulanda Consultores. (2013b). *“Propuesta para fomentar el acceso al financiamiento de pequeños productores agropecuarios”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.

Sandoval (2013). *“Propuesta para atraer inversión por parte de los fondos de capital privado en el sector agropecuario”*. Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Colombia.

StratCo. (2013). *“Documento Técnico del Sistema de Administración de Garantías”*. FINAGRO. Bogotá, Colombia.

Referencias Adicionales

Alexandratos y Bruinsma (2012). *“World agriculture towards 2030/2050 – the 2012 revision”*. ESA working paper No. 12-03. Food and Agriculture Organization of United Nations, Agricultural Development Economics Division

Anspe (2012), *Boletín No. 002/Octubre 2012. Bancarización y ahorro estrategia Unidos. Recuperado de www.anspe.gov.co/sites/.../files/.../investigacion_anspe_-_oct_2012.pdf*. Abril 21 de 2014.

Asobancaria (2011), *Los TDA: otra inversión forzosa inconveniente*. Recuperado de www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/1426049.PDF. Abril 21 de 2014.

- Bancolombia (2014). *Mercado de Derivados*, recuperado de <http://www.grupobancolombia.com/empresas/necesidades/tesoreria/mercadoDerivados/index.asp>. Junio 20 de 2014.
- Banerjee & Duflo (2010). *"Giving credit where it is due"*. MIT, NBER, CEPR y BREAD
- Benzemer & Headey (2008). *"Agriculture, development and urban bias"*. World Development, Elsevier, vol. 36(8), pp. 1342-1364.
- Dal Bó & Dal Bó (2005). *"Workers, Warriors, and Criminals: Social Conflict in General Equilibrium"*. Sixth Jacques Polank Annual Research Conference, November 3-4, 2005 (pág. 33). Washington: International Monetary Fund -IMF.
- Deelen & Molennar (2004). *"Guarantee Funds for Small Enterprises: A manual for guarantee fund manager"* ISBN 92-2-116033-5 International Labour Organization.
- Diagne & Zeller (2001). *"Access to credit and its impact on welfare in Malawi"*. International Food Policy Research Institute. Washington, USA.
- DNP. (2010). *"Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos"*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.
- Econometría S.A. (2007). *"Encuesta de mercado de crédito informal en Colombia"*. Bogotá: Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos - USAID; Programa MIDAS.
- Eslava, Haltiwanger, Kugler & Kugler (2006). *"Plant turnover and structural reforms in Colombia"*. Special Issue Vol. 53, IMF Staff papers.
- Eslava, Maffioli, & Meléndez (2012). *"Second-tier government banks and access to credit. Micro-evidence from Colombia"*. IDB Working Papers Series No. IDB-WP-308
- Estrada, Fernández, & Piñeros (2011). *"Financiamiento del sector agropecuario: situación y perspectivas"*. Temas de Estabilidad Financiera No. 59, Banco de la República. Bogotá, Colombia.
- Ferranti, Perry, Foster, Lederman, & Valdés (2005). *"Beyond the city: the rural contribution to development"*. World Bank Latin America and Caribbean Studies 32333, ISBN 0-8213-6097-3. Washington DC.

FINAGRO (2014). *Manual de Servicios de FINAGRO*. Capítulo 1 Pag.5 Recuperado de [https://www.finagro.com.co/sites/default/files/sin-man-001_manual_de_servicios_de_finagro_cap_1_5%20\(1\)%20FACTORIZING.pdf](https://www.finagro.com.co/sites/default/files/sin-man-001_manual_de_servicios_de_finagro_cap_1_5%20(1)%20FACTORIZING.pdf). Abril 21 de 2014

FINAGRO, (2014). *Informe Comisión Nacional de Crédito Agropecuario Para Seguro Agropecuario*. Documento no publicado.

FINAGRO (2014). *Justificación técnica para la implementación de una línea de crédito de agricultura familiar para la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario*. Documento no publicado.

FINAC y FEDESARROLLO(2006). *“Estudio actuarial del FAG.”* Bogotá.

Fundación Alpina & OXFAM (2012). *Evaluación de las condiciones de acceso a créditos agropecuarios para pequeños productores*. Bogotá.

Gutiérrez (2009). *“Microfinanzas dentro del contexto del sistema financiero colombiano”*. Serie financiamiento del desarrollo 214, CEPAL, Sida. Santiago de Chile, Chile.

Haughton & Khandker (2009). *Capítulo 1 Measuring Poverty. Handbook on Poverty and Inequality - Capítulo 1*. Banco Mundial

Ibáñez & Muñoz, (2010). *“The Persistence of Land Concentration in Colombia. What Happened Between 2000 and 2009”*. En Bergsmo, M., Rodríguez-Garavito, C., Kalmanovitz, P. y Distributive justice in transitions. Oslo: Torkel Opsahl Academic Epublisher.

Karlan & Zinman (2007). *“Expanding credit access: Using randomized supply decisions to estimate the impacts”*. Innovations for Poverty Actions.

Leibovich, Nigrinis & Ramos (2006). *“Caracterización del mercado rural en Colombia”*. Borradores de Economía 408, Banco de la República. Bogotá, Colombia.

Listerri, Rojas, Mañueco, López & Tabuena (2006). *“Sistema de garantía de crédito en América Latina: orientaciones operativas”* Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.

- Marulanda, Paredes & Fajury (2010) *"Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrenio"*. CAF, FEDESARROLLO. Bogotá, Colombia.
- McKenzie & Woodruff (2008). *"Experimental evidence on returns to capital acces to finance in Mexico"*. Banco Mundial.
- Osborne, (2005). *"Credit and risk in rural developing economies"*. Journal of Economic Dynamics & Control 30 (2006) pp. 541-568
- Perfetti (2011). *"Oferta potencial agrícola en un Nuevo entorno de Mercado"*. En Gómez, Restrepo, Nash, Valdés, Reina, Zuluaga, Bermúdez, Oviedo, & Perfetti. (2011) *"La política comercial del sector agrícola en Colombia"*. Cuadernos FEDESARROLLO 38, FEDESARROLLO. Bogotá, Colombia.
- Perfetti & Cortés (2013). *"La agricultura y el desarrollo de los territorios rurales"* en Perfetti, J., Balcázar, Á., Hernandez, A. y Leibovich, J. (2013). *"Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia"* SAC y FEDESARROLLO. Bogotá, Colombia.
- PNUD (2011). *"Colombia rural. Razones para la esperanza"*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: INDH, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
- Quicazan (2012). *"Profundización financiera y su efecto en las firmas en Colombia"*. Temas de Estabilidad Financiera, No. 70. Banco de la República. Bogotá, Colombia.
- Ruiz (2012). *"From pawn shops to banks: the impact of formal credit on informal households"*. Banco Mundial
- SAC & PROEXPORT. (2012) *"Sector agroindustrial colombiano"*. PROEXPORT
- Swanson & Rajalahti (2010). *"Strengthening agricultural extension and advisory systems: procedures for assessing, transforming, and evaluating extension systems"*. Agricultural and Rural Development, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. Washington, USA.
- Tovar & Uribe (2008). *"Reflexiones sobre el crecimiento de largo plazo del sector agrícola en Colombia"*. Documentos CEDE ISSN 1657-7191 versión electrónica, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

- Trivelli & Venero (2007). *"Banca de desarrollo para el agro: experiencia en curso en América Latina"*. Instituto de Estudios Peruanos, Serie: Análisis Económico 25. Lima, Perú.
- TSG. (2006). *"Diagnóstico 57 municipios Programa ADAM"*. Bogotá: The Services Group – TSG. Vargas & Dube (2006). *"Resource curse in reverse: the coffee crisis and armed conflict in Colombia"*. Documento CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Urdaneta & Garnica (2012). *"Evaluación de las condiciones de acceso a créditos agropecuarios para pequeños productores"*. Fundación Alpina.

Capítulo 19

PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL CON ENFOQUE TERRITORIAL¹¹²

1. RESUMEN EJECUTIVO

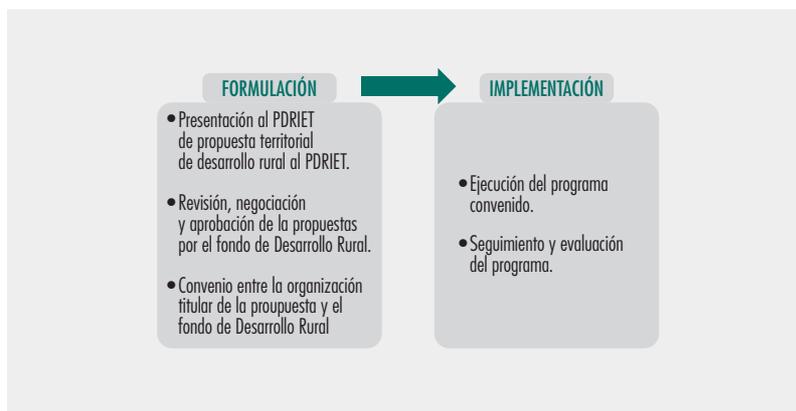
■ Gráfico 38. Lo esencial del PDRIET en breve



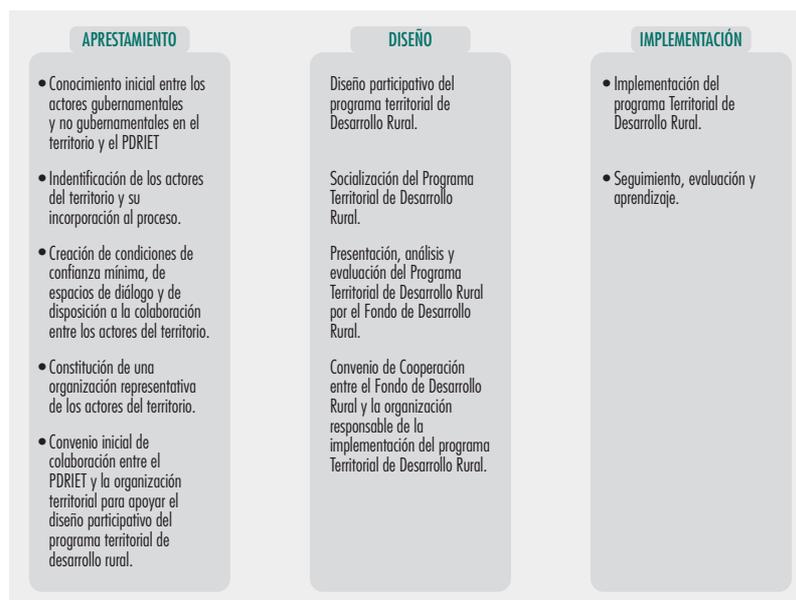
112 Este documento fue escrito con la colaboración del RIMISP, quien apoyó la redacción y la construcción de propuestas.

Gráfico 39. El PDRIET en breve en cada territorio

■ Gráfico 39a. Territorios donde ya existe algún programa que puede ser fortalecido por el PDRIET



■ Gráfico 39b. Territorios donde el PDRIET debe apoyar un nuevo PROGRAMA TERRITORIAL DE DESARROLLO RURAL



■ **Tabla 18. ¿En qué es diferente el PDRIET?**

Criterio	PDRIET	Fondo DRI	PNR	Incoder*
Escala territorial (dos o más municipios) y no solo local.	Si	No, Inicialmente distritos luego municipios.	Si	Si
Territorios incluyen núcleos dinamizadores para aprovechar vínculos urbano-rurales	Si	No	No	No
Planes y proyectos de desarrollo elaborados, decididos y ejecutados por actores gubernamentales y no gubernamentales del territorio.	Si	No	No	No
Proceso gradual de adquisición de capacidades y del liderazgo del programa por la Sociedad Territorial, con una etapa inicial de creación de condiciones básicas.	Si	No	No	Parcialmente, en la última fase
Equipos técnicos dependientes de y pagados por organizaciones del territorio	Si	No	No	No
Programas de desarrollo de largo plazo con cofinanciación del Gobierno nacional durante un período significativo de mínimo 5 años	Si	No	No	Parecen ser proyectos de duración anual
Objetivos de fomento productivo o de generación de ingresos, a escala territorial (no solo micro proyectos locales o comunitarios)	Si	Parcialmente	Principalmente municipales o comunitarios	Si
Objetivos de desarrollo institucional territorial, incluyendo fortalecimiento y desarrollo de capacidades de actores gubernamentales y no gubernamentales	Si	No	No	Sin información
Priorización de territorios con altos niveles de conflicto, altos niveles de pobreza multidimensional, y alta presencia de pequeños productores	Si	No	Si	Los criterios de priorización no son explícitos
Inclusión de los tipos de actividades productivas o de generación de ingresos: agropecuarias y no agropecuarias.	Si	No, básicamente agropecuarias	No, básicamente agropecuarias	Si
Articulación con vivienda, formalización de títulos, vías, educación y salud.	Si	Si, en algunas de esas dimensiones	Si, en algunas de esas dimensiones	Solo formalización de títulos

*En su línea de acción de proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial nacional.

2. JUSTIFICACIÓN

Este documento se elabora en el marco de la MTC (en adelante, Misión Rural), y se guía por los objetivos y principios recogidos en el documento Saldar la deuda histórica con el campo (MTC, 2015). Y por otra parte, el borrador del documento Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral, que el Gobierno nacional dio a conocer recientemente, contiene, en la sección “Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial”, el objetivo de “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad [...]”.

Rescatamos de estas orientaciones políticas el énfasis en un enfoque territorial y, de manera muy especial, el señalamiento de que en la nueva etapa de Colombia el desarrollo rural debe profundizar el concepto y la práctica de la participación social, reconociendo, como lo señala el documento marco de MTC, “a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo”. Inspirada en lo anterior, la propuesta que hacemos en este documento se sustenta en el concepto de “gobernanza participativa”, que significa que el ejercicio de la autoridad radica en generar procesos de transformación productiva, institucional y social de los territorios rurales con la consiguiente participación de las instituciones del Estado, pero donde los habitantes rurales, debidamente organizados y capacitados tienen la responsabilidad primaria de gestionar el desarrollo de sus territorios. El enfoque territorial de esta propuesta conlleva la participación directa de todos los actores en el territorio, públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales; no puede haber un desarrollo territorial efectivo sin construir espacios institucionalizados en los que los entes territoriales del Estado y los actores sociales de todo tipo actúen de forma conjunta, a través de formas organizativas donde todos tengan cabida y participación en la toma de decisiones.

Además de las orientaciones política señaladas, la propuesta contenida en este documento recoge las importantes experiencias colombianas de programas de desarrollo territorial y de aproximaciones espaciales, no sectoriales, al desarrollo rural, desde la era de los programas de desarrollo rural integral. El DNP, con base en el CONPES 3616 “Política de Generación de Ingresos para la población en situación de Pobreza Extrema y Vulnerable”, puso en marcha en el 2012 una iniciativa piloto denominada Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET). Los dos pilotos del PDRIET se están implementando en el sur del Tolima y en el norte del Cauca y han arrojado valiosas lecciones que informan la propuesta contenida en el presente documento.

Hay otras experiencias importantes y recientes de desarrollo rural que recogen en mayor o menor profundidad elementos del enfoque territorial. Algunas de ellas surgen de iniciativas gubernamentales, como son, por ejemplo, los programas “Consolidación” o el del “Sí se Puede” de la Gobernación de Nariño. Hay otras iniciativas nacidas de la sociedad civil o de

esfuerzos público-privados, entre las que podemos señalar: “Territorio Solidario de Santander”; “Sistema de Innovación de la Provincia de Márquez” o algunas de las cofinanciadas por la Unión Europea y el MCIT.

El concepto de “rural” lo usamos en este documento en el sentido de la definición adoptada por la Misión Rural (DNP, 2014). Dicha definición expresa una mirada territorial, supera el concepto binario que señala que lo rural es “el resto” que no es urbano y plantea un gradiente de ruralidad, desde localidades rurales muy aisladas hasta las zonas semi-rurales en los entornos de las grandes ciudades. La nueva definición, además, reconoce que lo rural no es solo lo agropecuario, sino que hay una economía rural cada vez más diversificada. En esta definición, la población rural de Colombia alcanza al 30 % del total nacional, e incluye 373 cabeceras municipales con baja población y baja densidad poblacional.

Con base en estos elementos, para el presente documento definimos “el desarrollo territorial rural” como un proceso de transformación productiva e institucional orientado a reducir las brechas rural-urbanas de bienestar social y de oportunidades económicas, a partir de la acción concertada de los actores públicos, privados y sociales en el territorio.

3. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Existen múltiples diagnósticos de la ruralidad colombiana y no tiene sentido repetirlos. El DNP ha hecho un buen resumen de la información existente (DNP-DDRS, 2014), y el marco conceptual de la Misión Rural al que hemos hecho referencia, también contiene una sección de diagnóstico (MTC, 2015). La CEPAL ha presentado un informe de avance de un trabajo que está haciendo para la Misión Rural sobre brechas sociales, bienes de interés social y protección social (CEPAL, 2014). Este documento incorpora los contenidos de diagnóstico de todos estos textos.

Nos interesa destacar dos conclusiones que se pueden extraer de estos documentos y de otros disponibles en Colombia:

1. Además de la brecha generalizada rural-urbana en distintos indicadores de oportunidades y de bienestar, hay grandes diferencias en ambas dimensiones al interior de la Colombia rural. No solo es la condición de rural la que estipula las oportunidades y el bienestar, sino que hay factores asociados a las distintas regiones y territorios que demandan un tratamiento diferenciado.
2. Las variables con rezagos socioeconómicos son muchas, y ningún programa las podría abarcar. Sería un error asignar a los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, la tarea de reducir todas las brechas de oportunidades y de bienestar. Ello solo produciría un enorme problema de dilución de recursos y una situación inmanejable de coordinación interinstitucional. Es indispensable priorizar y definir un eje claro de responsabilidad

para los programas de desarrollo rural con enfoque territorial. En el caso de este programa, la opción es acentuar en la expansión de capacidades y oportunidades de desarrollo económico, y en procesos de cambio institucional¹¹³ territoriales para que lo anterior sea posible.

4. OBJETIVOS

El objetivo general del programa es contribuir a expandir las oportunidades, a elevar el bienestar y a disminuir la pobreza multidimensional de los habitantes rurales de Colombia, reduciendo significativamente las brechas que los separan de los habitantes urbanos.

Los objetivos específicos son que en los territorios rurales participantes y con un horizonte 2020:

1. Aumente el empleo y los ingresos laborales de los hombres y las mujeres.
2. Se elimine la informalidad de los títulos de propiedad en los territorios participantes.
3. Se reduzca el aislamiento, los tiempos de viaje y los costos de transporte.
4. Se asegure que los hogares más pobres de la población del territorio tienen una vivienda digna.
5. Se fortalezcan las organizaciones sociales y productivas y los gobiernos locales y su capacidad para dialogar, llegar a acuerdos y trabajar colaborativamente tras objetivos compartidos de desarrollo territorial.
6. Se asegure la concurrencia y la articulación eficiente de los programas públicos de desarrollo social, productivo y ambiental, que sean más pertinentes de acuerdo con la visión y los objetivos de desarrollo de cada territorio.

5. POBLACIÓN OBJETIVO

El PDRIET tiene dos niveles de intervención: territorios y familias. A continuación se presentan los criterios a partir de los cuales seleccionar la población objetivo del programa en cada caso.

¹¹³ Por "cambio institucional a escala territorial", entendemos: 1) el fortalecimiento de las organizaciones sociales y de los gobiernos locales y su capacidad para dialogar, llegar a acuerdos y trabajar colaborativamente tras objetivos compartidos de desarrollo territorial, y; 2) asegurar la concurrencia y la articulación eficiente de los programas públicos de desarrollo social, productivo y ambiental, que sean más pertinentes de acuerdo con la visión y los objetivos de desarrollo de cada territorio.

5.1 Identificación de territorios

El ejercicio de identificación de territorios del PDRIET se sustenta en la consolidación de provincias realizada por el DANE. Dicha clasificación incluye un total de 141 provincias, compuestas en promedio por 8 municipios cada una. A partir de esta primera aproximación se aplican 3 criterios para acotar, agrupar y/o desagregar los territorios según el enfoque del PDRIET.

En primer lugar se identifican los municipios del país que pertenecen al Sistema de Ciudades, específicamente aquellos municipios que hacen parte de una aglomeración. Estos municipios se excluyen, junto con los territorios de los que hacen parte, ya que no son zonas prioritarias para el PDRIET¹¹⁴. Los municipios de importancia regional y los municipios uni-nodales del Sistema de Ciudades se mantienen ya que pueden corresponder con los núcleos dinamizadores de los territorios funcionales. Sin embargo, se toma en cuenta que este primer criterio puede excluir municipios que tienen una condición rural y una importante economía agropecuaria de pequeños productores simplemente por estar en el entorno de las aglomeraciones urbanas; haciendo esta corrección, se agregan 53 municipios que tienen una presencia importante de pequeños productores o de pescadores artesanales, por lo cual también resultan estratégicos para la implementación del programa.

En segundo lugar se identifican los territorios aislados por criterio de densidad poblacional —promedio menor a 2 habitantes por km²—. Estos territorios no son incluidos en el ámbito de acción del PDRIET, tomando en cuenta que el programa está orientado a los territorios con una presencia cuantitativamente importante de pequeños productores y de los vínculos mínimos necesarios para llevar adelante procesos de desarrollo crecientemente auto-sostenidos; estos territorios requieren de otros tipos de acciones básicas antes de encarar desafíos más exigentes, como es el caso de un Programa de Desarrollo Territorial¹¹⁵.

En tercer lugar se modifican —agregan o desagregan— varias de las provincias a partir de una revisión documental con el objetivo de definir territorios relevantes que trasciendan los límites departamentales —las provincias identificadas por el DANE se circunscriben a los departamentos—. Para identificar dichos territorios se tiene en cuenta la documentación

114 Los territorios excluidos por incluir municipios que pertenecieran a una aglomeración son: Antioquia, oriente; Valle de Aburrá; Atlántico, centro-oriente; Atlántico, norte; Canal del Dique; Bogotá D.C.; Boyacá, centro; Sugamuxi; Tundamá; Caldas, centro; Cauca, norte; Almeidas; Alto Magdalena; Guavio; Sabana, centro; Sabana, occidente; Soacha; Ubaté; Magdalena, norte; Norte de Santander, oriente; Quindío, capital; Quindío, norte; Valle, Vertiente oriental, Soto, Ibagué, Valle del Cauca Centro y Valle del Cauca Sur.

115 Los territorios excluidos por este criterio son: Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada.

de las Áreas de Desarrollo Rural de la estrategia de “Desarrollo Rural con Enfoque Territorial” del INCODER, así como el programa “Desarrollo Regional Paz y Estabilidad”. De esta forma, se incluyen los territorios de Magdalena Medio, Bajo Cauca, La Mojana, Alto Patía, Bajo Magdalena, Macizo, Valle de Tenza, Montes de María y Sumapaz. Por su parte, la desagregación de algunas provincias se da a partir de la revisión de planes regionales de competitividad y de las “Agendas 21” departamentales del anterior Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).

Como resultado de la aplicación de estos 3 criterios, se obtiene un total de 100 territorios potencialmente elegibles para la implementación del PDRIET. En promedio, cada territorio está conformado por 9 municipios y en total suman una población rural —según la definición de Misión Rural— de 11,9 millones de personas para el 2014.

Cada uno de los territorios identificados debe contar con al menos un núcleo dinamizador, los cuales son municipios con una mayor actividad económica, social, cultural y política alrededor de los cuales confluyen y se articulan el resto de municipios que conforman una región. Para determinar estos núcleos dinamizadores, se utilizó el criterio de “actividad económica” expresada a través del promedio de recaudo per cápita del impuesto de Industria y Comercio (ICA) para los años 2011, 2012 y 2013. De esta manera se identificaron 143 núcleos en 97 de los 100 territorios identificados.

Como se menciona más adelante en este documento, una vez priorizados los territorios es necesario iniciar la intervención con una delimitación participativa de los mismos, de tal forma que sean los actores locales quienes definan la cobertura geográfica a partir de las dinámicas sociales y económicas y de las identidades existentes.

5.2 Priorización de territorios

La priorización de territorios busca ordenar los territorios identificados a partir de 3 criterios: concentración de pequeños productores, pobreza rural y afectación del conflicto armado. Estos criterios son los establecidos en las políticas públicas que orientan este programa. Para realizar esta priorización se utilizan 3 índices construidos por fuentes oficiales que otorgan una medición objetiva para cada criterio.

La medición de la concentración de pequeños productores se realiza con un índice del MADR y el DNP para la focalización municipal de los instrumentos de fomento a la agricultura familiar. Este índice incluye las variables de densidad poblacional rural, pequeña propiedad, producción de cultivos de interés para la agricultura familiar y área sembrada de cultivos de interés.

Por su parte, la pobreza rural se mide a partir del IPM rural (disperso) diseñado por el DNP para el caso colombiano. Esta medición corresponde al año 2005 ya que utiliza la información del censo de población realizado ese año.

Finalmente, la medición de afectación por el conflicto armado se realiza a partir del componente de amenazas del índice de riesgo de victimización de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual incluye entre otros: mediciones relacionadas con presencia de actores armados, acciones armadas y hechos contra la población civil.

Utilizando las mediciones de estos 3 índices, se calcula un promedio simple para cada territorio¹¹⁶. Con base en estos resultados se agrupan los territorios en cuartiles con el fin de identificar grupos de ellos con características similares.

El Mapa 3 presenta los territorios identificados, en rojo aparecen aquellos que obtuvieron un índice más alto, mientras que en verde se aprecian aquellos que tienen los valores más bajos del índice¹¹⁷.

■ **Tabla 19. Estadísticas de los cuatro grupos identificados**

	Número de municipios	Número de territorios	Promedio de municipios por territorio	Total habitantes 2014	Habitantes rurales 2014	Promedio habitantes rurales / territorio
Grupo 1 (mayor prioridad)	181	19	10	3.691.838	2.598.812	136.780
Grupo 2	248	22	11	5.467.268	2.963.744	134.716
Grupo 3	239	30	8	7.176.522	3.945.915	131.531
Grupo 4 (menor prioridad)	220	29	8	4.418.169	2.354.389	81.186
Total	888	100	9	20.753.797	11.862.860	118.629

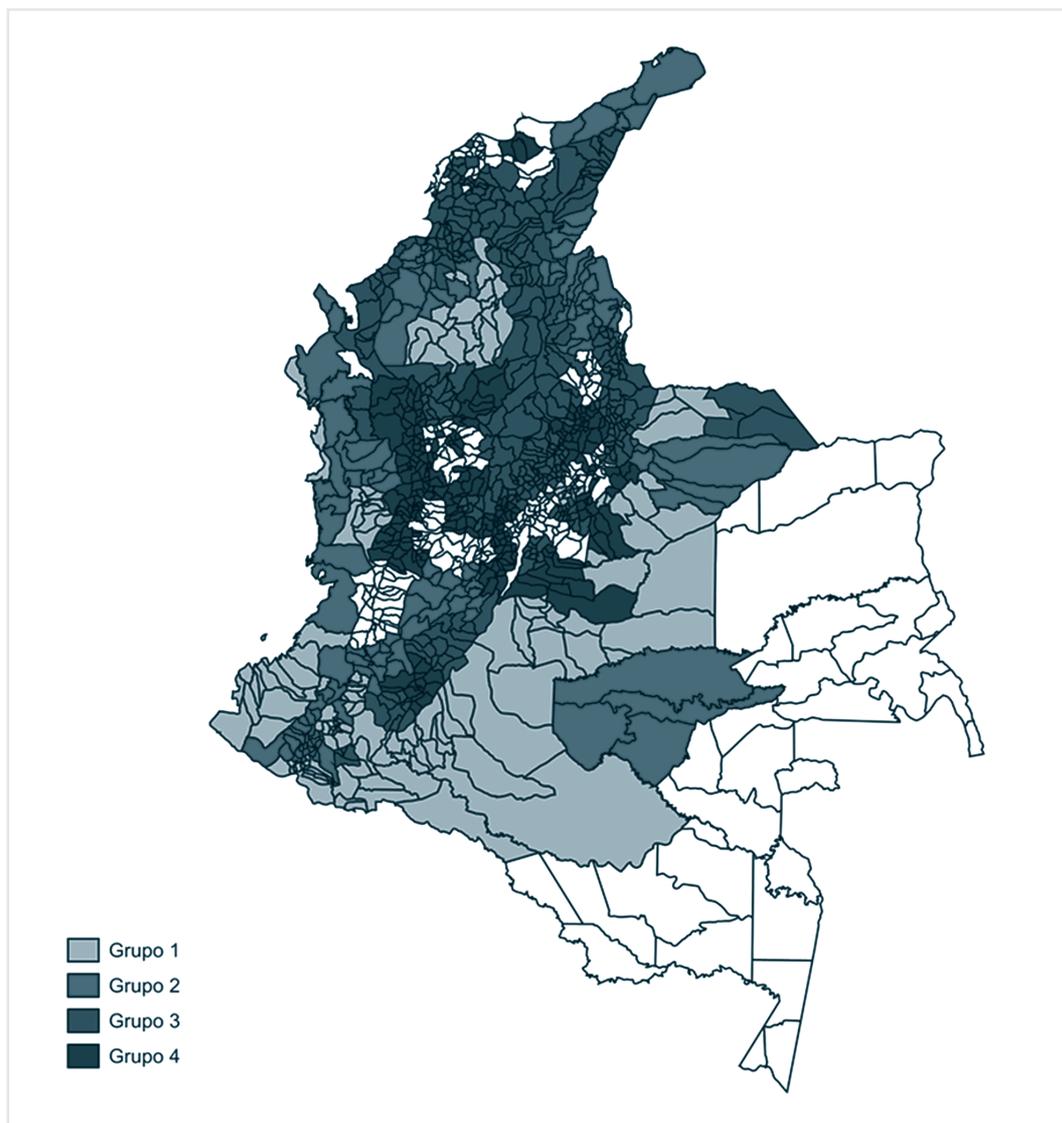
Fuente: cálculos propios a partir de información de DANE.

A partir de los 4 grupos identificados, el PDRIET está en condiciones de priorizar secuencialmente los territorios que se van a intervenir partiendo de aquellas zonas con mayores necesidades, tal y como se indica en las políticas que orientan este programa.

¹¹⁶ Es posible asignar una ponderación distinta a las 3 variables, lo cual modificaría el orden de priorización presentado aquí.

¹¹⁷ Es importante ser explícito en que esta clasificación es preliminar y que el mapa es el resultado de un ejercicio de priorización donde cada uno de los 3 criterios ya señalados tuvo una misma ponderación. Dependiendo de los objetivos de la política pública, las autoridades podrían modificar ese procedimiento, por ejemplo, dando más peso relativo a la presencia de pequeños productores y menos peso al grado de conflictividad y/o al grado de pobreza rural, o cualquier otra combinación que se ajuste a los objetivos de la política. Eso, por supuesto, tendrá como resultado otra priorización de los territorios y llevará a un mapa con una distribución geográfica de las zonas prioritarias. Las bases de datos generadas para hacer este ejercicio están disponibles para cualquier ajuste que se quiera hacer.

■ **Mapa 3. Mapa de los territorios focalizados según priorización**



Mapa 3. Cálculos propios apartir de información de DANE y DNP véase el anexo 3

5.3 Focalización de beneficiarios

Al interior de los territorios que vayan siendo incorporados al programa cada año, se deberá hacer una focalización de beneficiarios dependiendo de sus características. En el caso de las acciones concurrentes del programa se debe usar el SISBÉN como principal herramienta de focalización, particularmente para los programas de vivienda, formalización de la propiedad, mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, salud y educación. Para ello será necesario tomar en consideración las lecciones que arrojaron los pilotos del DNP en el norte del Cauca y sur del Tolima en cuanto a la necesidad de actualizar y depurar la información previamente, así como la utilidad de realizar cruces con otros registros administrativos como los de la participación en la Red Unidos o los de la Unidad de Víctimas para suplir bajas coberturas de otros programas y coordinar esfuerzos con otras entidades.

Teniendo en cuenta los diferentes tipos de intervención en este componente, es necesario utilizar criterios diferenciadores además de los del SISBÉN. Cada intervención debe priorizarse teniendo en cuenta las necesidades más apremiantes de cada familia y la disponibilidad de oferta. Así, es necesario generar un registro para cada familia que complemente la información recogida por el SISBÉN en donde se obtenga, por ejemplo, información sobre el tipo de ocupación de la tierra y acceso a servicios sociales básicos de tal forma que se pueda focalizar los tipos de intervención a ofertar en cada territorio.

Por último, el proceso de priorización debe tener como insumo principal la identificación del número de beneficiarios potenciales, sean familias u organizaciones. Es indispensable que en cada territorio se tenga previamente la capacidad de atención del programa para que con esta información se realice el proceso de focalización, aplicando los criterios más indicados.

6. IMPLEMENTACIÓN EN LOS TERRITORIOS

El PDRIET se constituirá como uno de los 3 programas nacionales del FDR propuesto en el documento marco de MTC¹¹⁸. El PDRIET se implementará a través de programas territoriales de desarrollo en territorios que deben ser definidos por el propio fondo.

¹¹⁸ Los otros dos programas del Fondo son: proyectos de inclusión productiva y programas de promoción de la asociatividad.

Existirán dos opciones para la definición e implementación del Programa de Desarrollo en un territorio determinado:

1. Apoyo al fortalecimiento de programas preexistentes calificados como exitosos y que reúnan las características básicas exigidas a todas las iniciativas del PDRIET.
2. Programas territoriales nuevos, establecidos a iniciativa del PDRIET.

6.1 Fortalecimiento y expansión de programas territoriales preexistentes

En Colombia existen iniciativas muy valiosas de desarrollo rural que comparten en mayor o menor medida las definiciones esenciales establecidas en este documento. Esas iniciativas tienen orígenes distintos pero, independientemente de ello, ameritan ser apoyadas para contribuir a su fortalecimiento, expansión, y consolidación. Dichas iniciativas pueden hacer una valiosa contribución al logro de los objetivos del PDRIET y, además, pueden ser vehículos para una acción rápida durante los primeros años de instalación y puesta en marcha del programa.

Esta opción funcionará de la siguiente forma:

1. El FDR establecerá un procedimiento para invitar a la presentación de programas y proyectos que quieran ser considerados para ser incluidos en el esquema del PDRIET y así poder contar con cofinanciación del Fondo. La invitación establecerá que pueden presentarse iniciativas de desarrollo que demuestren cumplir con las características principales de los programas territoriales que el PDRIET debe impulsar. Estas son:
 - a. Un sistema participativo de dirección, gestión e implementación del programa territorial, que involucre a actores diversos de la sociedad en el territorio, incluyendo actores gubernamentales y no gubernamentales.
 - b. Estar localizados en los territorios que el FDR haya priorizado en el país.
 - c. Tener, entre sus objetivos principales, el desarrollo productivo y el desarrollo institucional del territorio.
 - d. Tener una escala territorial, es decir, no puede ser un pequeño proyecto de desarrollo local o comunitario. Eso significa que debe abarcar 2 o más municipios, y trabajar directamente con al menos varios centenares de personas.
 - e. Haber estado en funcionamiento, con actividades en terreno con las comunidades, por un período de al menos 3 años, antes de la fecha de la convocatoria, y en dicho lapso haber obtenido resultados verificables que sean suficientes para que pueda ser considerado exitoso en la promoción del desarrollo productivo y/o del desarrollo institucional a escala territorial.

- f. La organización representativa de los actores del territorio debe estar en condiciones y dispuesta a suscribir un convenio con el Fondo, a ser la titular responsable de la ejecución de dicho convenio, y a recibir y administrar los recursos aportados por el Fondo de acuerdo con las normas legales y reglamentarias que correspondan.
2. Al momento de la postulación, se deberá entregar un Programa Territorial de Desarrollo Rural que sea equivalente a aquel a que se hace referencia en la etapa 2, paso 1 (página 17), del proceso de implementación descrito en este mismo documento.
3. El Fondo evaluará las postulaciones con base en 2 criterios:
 - a. Verificación del cumplimiento real de las condiciones definidas precedentemente.
 - b. Calidad técnica de la propuesta de postulación, especialmente del Programa Territorial de Desarrollo Rural que ha sido presentado.
4. Si la iniciativa es seleccionada, las acciones siguientes que deberá realizar son las señaladas más adelante para los programas creados a iniciativa del PDRIET, a partir de la firma del convenio con el Fondo (etapa 2, paso 4, página 22).

Cabe señalar que los programas que sean apoyados a través de este mecanismo, deberán aceptar quedar sujetos al sistema de seguimiento, evaluación y aprendizaje del PDRIET, así como a sus procedimientos administrativos en lo que corresponde a los recursos de cofinanciamiento que se les proporcionen.

6.2 Programas creados por iniciativa del PDRIET

En cuanto a los territorios priorizados por el Fondo que no cuenten con una iniciativa preexistente que quiera o pueda ser apoyada por el PDRIET para fortalecerla o consolidarla, se deberá iniciar un proceso para crear y poner en marcha un Programa Territorial de Desarrollo Rural.

En cada territorio, el proceso considera 3 etapas:

- Etapa inicial o de aprestamiento.
- Etapa de diseño del Programa Territorial de Desarrollo Rural.
- Etapa de implementación del Programa Territorial de Desarrollo Rural.

6.2.1 Etapa inicial o de aprestamiento

Las orientaciones de política en que se basa el PDRIET indican que este programa debe priorizar el desarrollo de territorios caracterizados por condiciones de alta pobreza multidimensional, situaciones de conflicto, y debilidad institucional. En estas circunstancias, el trabajo de diseño de un programa de desarrollo requiere de un trabajo delicado para establecer ciertas condiciones básicas, sin las cuales los procesos de desarrollo serán extremadamente frágiles y los riesgos de fracaso muy altos. En consecuencia, se propone una etapa inicial o de aprestamiento, que debe producir los siguientes resultados:

1. El reconocimiento mutuo inicial entre los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales en el territorio, y el PDRIET y sus equipos.
2. La identificación de los actores del territorio —gubernamentales y no gubernamentales— y su incorporación al proceso, con un énfasis especial en la inclusión efectiva de los sectores socialmente marginados.
3. La creación de condiciones de confianza mínima, de espacios de diálogo y de disposición a la colaboración entre los actores del territorio.
4. La constitución de una organización inclusiva y representativa de los actores del territorio —gubernamentales y no gubernamentales—, dotada de capacidades mínimas, de personería jurídica, y de un equipo técnico de apoyo y acompañamiento.
5. Un convenio inicial de colaboración entre el PDRIET y la organización territorial, con la finalidad de apoyar el diseño participativo del Programa Territorial de Desarrollo Rural.

En esta etapa inicial, el equipo técnico del PDRIET juega un papel protagónico pues debe lograr que se generen las condiciones básicas para que el Programa de Desarrollo pueda ser formulado y ejecutado por la sociedad territorial.

Paso 1. Acercamiento al territorio e identificación de actores

Una vez definido que el PDRIET va a establecer un programa en un determinado territorio, el equipo técnico del Fondo deberá conversar con las autoridades territoriales —municipales y de los departamentos involucrados—, las asociaciones de productores, los gremios, las organizaciones comunitarias, las organizaciones de la sociedad civil, los empresarios, las principales entidades académicas y otros actores rurales que vaya identificando. Con base en la información recolectada, el equipo técnico del Fondo

debe elaborar un mapa de los actores del territorio. El equipo debe incluir cuidadosamente en el mapa a todos los actores que tienen presencia o incidencia en las zonas rurales del territorio y, muy especialmente, hacer un esfuerzo explícito y sistemático para incorporar a los sectores más excluidos y pobres de la sociedad territorial, los que con frecuencia son invisibles en este tipo de ejercicios porque están escasamente organizados y porque tienen menos voz y menos poder que los demás.

Paso 2. Creación de condiciones previas

Los representantes del PDRIET tomarán contacto con los actores identificados y trabajarán con ellos en la creación de las condiciones previas para hacer factible la formulación participativa de un Programa Territorial de Desarrollo Rural. Estas condiciones previas son:

1. Relaciones básicas de confianza entre los actores y de ellos con el equipo nacional del PDRIET.
2. Explicación a los actores del territorio y muy especialmente, a las instancias gubernamentales, del tipo de proceso que se quiere impulsar y de las diferencias del mismo con la manera en que tradicionalmente se han adelantado los programas de desarrollo rural.
3. Acuerdos iniciales con los gobiernos municipales y departamentales para su participación en el programa.
4. Apoyo a los sectores más vulnerables y excluidos y a su proceso de organización y de desarrollo de capacidades, para que puedan participar en todas las etapas siguientes.
5. Fortalecimiento de capacidades en las organizaciones comunitarias y de pequeños productores, de manera que estén en condiciones de interactuar en pie de igualdad con los otros actores del desarrollo rural territorial.

Este paso es decisivo para el avance del proceso posterior, especialmente porque los territorios del PDRIET se caracterizan por sus altos niveles de conflicto. El equipo nacional del PDRIET tiene aquí una responsabilidad central, y deberá contar con los equipos capacitados para facilitar procesos de reconstrucción básica del tejido social. El papel de los gobiernos municipales y departamentales en esta etapa es también muy importante. Es por lo tanto muy importante que el PDRIET logre establecer una adecuada coordinación y trabajo conjunto con sus contrapartes en los gobiernos territoriales.

Paso 3. Selección de representantes de los principales actores

Conocidos los actores, el equipo técnico del Fondo debe proceder a proponerles la elección de sus representantes para conformar un comité que lidere el proceso participativo y de construcción de consensos que se inicia. En el caso de los

gobiernos municipales y departamentales, se pedirá a sus autoridades que nombren contrapartes responsables de su participación en el programa.

En caso de que un sector (o unos sectores) se encuentre muy atomizado y se dificulte la elección de sus representantes, el equipo nacional del programa debe promover reuniones con sus integrantes en las que se pueda fortalecer su organización y unidad y se pueda llegar a elegir dichos representantes y a establecer los procedimientos para que ellos consulten y rindan cuentas a sus representados.

Este comité inicial debe incorporar necesariamente a representantes de los gobiernos locales y en forma voluntaria, de los gobiernos departamentales que manifiesten interés en incorporarse.

Paso 4. Delimitación participativa del territorio

La primera tarea que debe emprender el comité elegido es la de revisar la cobertura geográfica del territorio. Este análisis y diálogo debe partir de la territorialización elaborada para identificar y priorizar las zonas de trabajo del PDRIET, tomando en cuenta otras regionalizaciones existentes y otros factores económicos, comerciales, históricos o culturales que los integrantes del comité estimen importantes.

Paso 5. Conformación de una organización representativa de la sociedad territorial

El Programa Territorial de Desarrollo Rural será diseñado e implementado por una organización representativa de los actores gubernamentales y no gubernamentales del territorio. Esta característica básica del PDRIET lo diferencia de otros programas gubernamentales de desarrollo rural que Colombia ha tenido en el pasado o tiene en el presente.

Esta organización territorial es un sujeto institucionalizado, que se configura a manera de una corporación sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica, integrada voluntariamente por entidades gubernamentales — los gobiernos locales y departamentales— y por organizaciones preexistentes de la sociedad civil rural. Los miembros de esta organización o actor territorial aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable de su territorio.

Esta organización territorial público-privada es la titular responsable del Programa Territorial De Desarrollo Rural que cuenta con el apoyo y cofinanciación del PDRIET; a cambio, el actor territorial adquiere determinadas obligaciones para con el PDRIET.

La relación entre el actor territorial representado por su organización y el PDRIET se institucionaliza mediante un convenio, cuyo anexo técnico es el Programa Territorial de Desarrollo Rural elaborado por el actor territorial y revisado y aprobado por el PDRIET.

En este paso, lo que corresponde es que en el seno del comité representativo elegido en el paso 3 de la etapa 1, se haga una discusión sobre la nueva organización que será la expresión del actor territorial: los objetivos, las reglas de funcionamiento, la forma jurídica, la estructura organizativa y de dirección, los mecanismos de participación y consulta, los derechos y deberes de los miembros, los mecanismos de resolución de controversias y de sanciones, etcétera. Este es un trabajo que puede ser apoyado por el PDRIET, facilitando información y en lo posible el conocimiento directo de experiencias organizacionales, así como los recursos financieros y técnicos necesarios para realizar este diálogo y en su momento, formalizar y legalizar lo que se acuerde.

En este proceso, debe prestarse especial atención a que:

- Los sectores más vulnerables y excluidos estén representados y puedan participar en pie de igualdad con los demás.
- Las reglas de funcionamiento estén claras desde un principio y sean compartidas por todos.
- Los órganos de poder sean democráticos y pluralistas y que se prevean adecuados mecanismos de consulta a las bases de los diferentes sectores que hacen parte de la sociedad rural territorial.

Un aspecto que es importante destacar es que el actor territorial deberá tener una forma jurídica que le permita:

- Convenir o contratar con el PDRIET y con otros programas o entidades gubernamentales y no gubernamentales.
- Recibir, administrar y rendir cuentas por el uso de recursos públicos, comenzando por supuesto por los aportes de cofinanciación del PDRIET.

Es además indispensable que tanto el reglamento del PDRIET como la ley que dé origen al FDR sean explícitos en que se pueden asociar y transferir recursos a las organizaciones representativas de los actores gubernamentales y no gubernamentales de los territorios en que se lleve adelante el programa.

Es importante resaltar nuevamente la necesidad de que la organización representativa de los actores del territorio incluya también a los municipios y departamentos. El papel de las entidades territoriales debe ser múltiple. Por una parte, bajo el principio de corresponsabilidad pueden concurrir con recursos en el apalancamiento del programa y sus componentes, así como ser actores de primer orden en algunos de los componentes concurrentes, dentro de los que cabe destacar salud, educación, vivienda urbana, servicios públicos, vías terciarias y asistencia técnica a pequeños

productores. En segundo lugar, deben adecuar el aparato público para incentivar y promover el papel del actor territorial y su organización y el de las organizaciones que la integren.

En tercer lugar, el departamento puede ser un articulador de la oferta nacional con la de los territorios priorizados y con los municipios, para aportar servicios y bienes en función de los programas territoriales de desarrollo. En el nivel local, con el apoyo del departamento deberán resolverse asuntos como el desarrollo de capacidades en las organizaciones sociales que sean partícipes del programa y el acompañamiento y apoyo al actor territorial.

Paso 6. Convenio inicial para la formulación del Programa Territorial de Desarrollo Rural

Una vez conformada la organización del actor territorial, el PDRIET podrá firmar un convenio de relativa corta duración y limitado al objetivo de formular participativamente el Programa Territorial de Desarrollo Rural.

Suscrito el convenio, la junta directiva de la organización del territorio debe seleccionar y contratar un equipo técnico que apoyará todas las labores de formulación, gestión y ejecución del Programa Territorial de Desarrollo Rural. La selección de este equipo técnico es muy importante porque aunque este puede sufrir variaciones en el tiempo, no es conveniente que tenga cambios radicales entre las etapas de formulación y ejecución. Este equipo —al igual que el del PDRIET— debe incorporar personas con experiencia y conocimiento en metodologías participativas y de trabajo comunitario y con personas que conozcan los temas técnicos que se sabe, serán relevantes en el territorio. El equipo técnico del PDRIET puede prestar asesoría en la definición del perfil de este equipo técnico y de sus términos de referencia, si así lo solicita la organización territorial.

6.2.2 Etapa de formulación del Programa Territorial de Desarrollo Rural

Esta segunda etapa del proceso está orientada a generar 4 resultados principales:

1. Diseño participativo de un Programa Territorial de Desarrollo Rural.
2. Socialización del Programa Territorial de Desarrollo Rural.
3. Presentación, discusión y eventual aprobación del programa por el PDRIET.
4. Firma de un convenio entre el PDRIET y la organización territorial para la implementación del programa.

En esta etapa el protagonismo del equipo técnico del PDRIET debe disminuir, sus actividades deben cambiar hacia unas de asesoría, apoyo y seguimiento. En contrapartida, la organización territorial, con el apoyo de su equipo técnico, debe asumir el protagonismo del proceso de formulación del Programa Territorial de Desarrollo Rural.

Paso 1. Diseño participativo del Programa Territorial de Desarrollo Rural

El diseño participativo de un programa de desarrollo de un territorio, se inicia con la construcción de consensos alrededor del diagnóstico, de la visión de futuro del territorio y de las principales prioridades para moverse de la situación actual a la situación deseada.

El diagnóstico estratégico del territorio debe identificar, por lo menos: 1) los sectores económicos claves —actuales y potenciales— y los principales obstáculos que presenta su desarrollo; 2) los principales problemas sociales que afectan la calidad de vida de la población rural; y, 3) los vacíos y debilidades institucionales —públicas pero también de las instituciones de la sociedad y del mercado— que limitan el desarrollo territorial.

La visión de futuro debe establecerse para el largo plazo, pero debe ser realista, de manera que la sociedad territorial pueda lograrla en un tiempo prudencial.

En tercer lugar, deben identificarse y priorizarse las principales líneas de acción, proyectos e inversiones que hay que implementar, para llevar a la práctica esa visión. Estas prioridades deben definirse, también, de manera participativa y con adecuados insumos técnicos, e identificando las relaciones y sinergias entre ellas.

El Programa Territorial de Desarrollo Rural será un planteamiento de mediano y largo plazo. Debe, asimismo, ser integral, es decir, incluir todos aquellos componentes que la sociedad territorial considere indispensables para su desarrollo y bienestar. No obstante, no debe olvidarse que el PDRIET tendrá un horizonte y un compromiso de cofinanciación más corto y que aportará únicamente en los componentes que se mencionan más adelante. Esta diferencia entre el programa territorial y aquello a lo que el PDRIET puede comprometerse, debe ser absolutamente clara y transparente para los actores en el territorio y para su organización.

El PDRIET y, en consecuencia, el programa de desarrollo que la organización territorial va a presentar ha dicho programa, deben diferenciar las siguientes categorías de acciones:

1. Líneas de trabajo directo del PDRIET. Son aquellas que el PDRIET cofinancia en forma directa y por cuyos resultados es responsable:
 - a. Desarrollo productivo, que incluye todas las actividades de inversión y de desarrollo de capacidades que sean necesarias para incrementar el empleo y la generación de ingresos.
 - b. Desarrollo institucional territorial, que se refiere a: i) el fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales ; ii) el fortalecimiento de los gobiernos locales; iii) la capacidad de los actores gubernamentales y no gubernamentales para dialogar, llegar a acuerdos y trabajar colaborativamente tras objetivos compartidos de desarrollo territorial; y, iv) la concurrencia y la articulación eficiente en el territorio de los programas públicos de desarrollo social, productivo y ambiental, que sean más pertinentes de acuerdo con la visión y los objetivos de desarrollo de cada territorio.
2. Acciones concurrentes en el territorio. Son aquellas que el PDRIET convoca, facilita y apoya, pero cuya realización y cofinanciamiento son responsabilidad directa de otras entidades públicas. En esta categoría incluimos 2 niveles distintos de corresponsabilidad del PDRIET:
 - a. Ámbitos de desarrollo en los que el PDRIET es responsable de conseguir la concurrencia de las entidades públicas responsables:
 1. Formalización de títulos de propiedad.
 2. Vivienda.
 3. Vías.
 - b. Ámbitos de desarrollo en los que la responsabilidad del PDRIET consiste en apoyar a la organización territorial para buscar la concurrencia de las entidades públicas responsables:
 1. Educación.
 2. Salud.
 3. Otras que sean prioritarias para cada territorio.

Desarrollo productivo

Las acciones y proyectos del Programa Territorial de Desarrollo Rural, que tengan por objetivo la generación de empleo y de ingresos o mejorar las condiciones para el funcionamiento, la productividad y la competitividad de las empresas

y actividades económicas del territorio, constituyen el ámbito del desarrollo productivo. Considerando cualquier tipo de actividad o sector económico legal, se trata de identificar y potenciar las ventajas comparativas del territorio y de desarrollar las capacidades y activos de los agentes económicos para participar en ellas, con especial énfasis en los pequeños productores y empresarios y los sectores socialmente excluidos. Se busca además reforzar los vínculos entre el sector productivo y las entidades técnicas, académicas y de investigación que operen en el territorio. Como enfoque general, se debe propender a fortalecer sistemas territoriales de innovación.

Desarrollo institucional

En lo relativo al desarrollo institucional en el territorio, los énfasis están puestos en:

- El fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales —sociales, gremiales, empresariales, de sectores socialmente excluidos, etcétera— en todos sus aspectos institucionales, legales, administrativos y de gestión, y técnicos. Se debe dar una alta prioridad —incluyendo en la asignación de los presupuestos— a fortalecer las organizaciones sociales, de representación y económicas de los más pobres y de los sectores sociales marginados.
- El fortalecimiento de los gobiernos locales y de su capacidad de aportar al desarrollo de su territorio, incluyendo estrategias de capacitación de los funcionarios públicos, mejores sistemas de planificación y gestión, mecanismos para fortalecer la participación social en las decisiones del gobierno local, sistemas de rendición de cuentas, etcétera. En definitiva, todo aquello que contribuya a la eficacia y a la legitimidad de los gobiernos locales.
- La capacidad de todos los actores antes mencionados de dialogar, llegar a acuerdos y trabajar colaborativamente, lo cual es especialmente importante en territorios caracterizados por niveles importantes de conflicto.

Dimensiones ejecutadas por concurrencia

En las dimensiones ejecutadas por concurrencia se deben distinguir dos categorías: dimensiones en que el PDRIET se compromete a lograr que los territorios sean efectivamente atendidos por los programas gubernamentales pertinentes, y otras en las que el PDRIET ayuda al actor territorial a vincularse y realiza gestiones ante las instancias respectivas para buscar una presencia más activa y efectiva en el territorio. Entre las primeras se incluirían vivienda rural, vías y formalización de la propiedad. Y en las segundas, la prioridad la deben tener educación y salud.

En vivienda, se deben identificar las comunidades y personas con problemas más críticos en este aspecto, según lo señalado en la sección de población objetivo cuando se discute la priorización de hogares al interior de los territorios. Claramente este trabajo debe estar articulado con el Programa de Vivienda de Interés Social Rural que adelanta el MADR.

En cuanto a las vías, deben identificarse las más importantes para el desarrollo económico y productivo. Se espera que el PDRIET nacional y luego en cada territorio que lo requiera, jalone recursos de cofinanciación para que las acciones se centren en los territorios priorizados, y que bajo la activa gestión del actor territorial, se hagan efectivos los convenios para ejecutar los recursos complementarios de la nación.

El Programa de Formalización Rural liderado por el MADR está orientado a promover el acceso a la propiedad de los predios rurales y mejorar la calidad de vida de los campesinos. En este programa confluye también la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), y es un actor importante la Unidad Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. La organización territorial puede actuar como contraparte de las entidades señaladas, tanto en la preparación de los diagnósticos iniciales como en el seguimiento y acompañamiento del proceso de formalización de los títulos.

En lo que respecta a las dimensiones en que el PDRIET no establece compromisos de metas específicas, debe otorgarse prioridad a la educación y la salud. En estos casos debe buscarse una mejora de la cobertura y la calidad de la educación básica —primaria y secundaria— y de la salud primaria, o básica, y la adecuación de sus estrategias a las características específicas de cada territorio. La gestión en estas dimensiones deben hacerla conjuntamente el equipo del Fondo con las organizaciones territoriales de los lugares en que el PDRIET esté activo, tanto con las autoridades nacionales, como con las territoriales —departamentales y municipales—, teniendo en cuenta que todos ellos tienen responsabilidades y recursos para atenderlas.

En educación, los departamentos están certificados para prestar el servicio de educación de los municipios menores de 100.000 habitantes que no están certificados en el servicio educativo por no haber acreditado los requisitos respectivos o por perder la calidad de certificados. Se debe revisar si en el territorio está funcionando adecuadamente la estrategia integral de atención a la primera infancia “De Cero a Siempre” y si en las escuelas de las áreas rurales se están aplicando las estrategias más exitosas de “Escuela Nueva” y del “Programa de Educación Rural” recientemente culminado.

En salud debe otorgarse clara prioridad a la mejora de la cobertura y la calidad de la salud primaria, o básica. Los departamentos dirigen, coordinan y vigilan el sector salud y el SGSSS en su ámbito. Por su parte, los municipios

certificados que venían prestando los servicios de salud del primer nivel de atención, quedaron habilitados para hacerlo, aunque sujetos a cumplir con condiciones reglamentadas por el Gobierno nacional. Corresponde también que los departamentos jueguen un papel en la construcción de las redes de prestación de servicios con todo lo que ello implica en términos de garantía de la atención, cobertura, calidad del servicio, salud pública y prevención y promoción. En los municipios es sobre todo importante la gestión del aseguramiento en salud en beneficio de la población pobre y vulnerable.

Paso 2. Socialización del Programa Territorial de Desarrollo Rural

Una vez formulado el Programa Territorial de Desarrollo Rural por el equipo técnico en estrecho diálogo y trabajo conjunto con los órganos de dirección del “actor territorial,” debe realizarse un programa completo de socialización con los principales sectores que conforman el territorio.

Paso 3. Presentación, análisis y aprobación del Programa Territorial de Desarrollo Rural por el PDRIET

La junta directiva de la organización territorial, con el apoyo de su equipo técnico, debe presentar su programa territorial de desarrollo rural a las instancias que correspondan del PDRIET nacional. El PDRIET deberá definir un proceso de recepción, análisis, diálogo, negociación y ajustes si son necesarios, y finalmente, de toma de una decisión de aceptación o no de la propuesta que ha recibido. Estos procedimientos deben ser transparentes para las organizaciones involucradas.

Las instancias nacionales del PDRIET deberán evaluar la propuesta con base en, por lo menos, los siguientes criterios:

- Que el Programa Territorial de Desarrollo Rural sea el resultado de un amplio proceso participativo y que haya sido consultado con los actores del desarrollo rural del territorio y, particularmente, con los más pobres y socialmente excluidos.
- Que cumpla con los requisitos técnicos necesarios para que pueda financiarse e implementarse con éxito.
- Que otorgue significativa prioridad al cierre de brechas y a la superación de la pobreza rural.
- Que contemple objetivos y componentes tanto de desarrollo productivo como de desarrollo institucional.
- Que cuente con el respaldo y la participación de los gobiernos locales y departamentales que correspondan.

- Que contemple una adecuada estrategia de seguimiento y evaluación participativos con el fin de retroalimentar el diseño y la gestión del proceso, determinar los resultados e impactos y rendir cuentas.
- Que prevea mecanismos adecuados de sostenibilidad social, ambiental y económica, incluida la viabilidad financiera de ponerlo en marcha.

Paso 4. Firma de un convenio de cooperación entre la organización territorial y el Fondo de Desarrollo Rural

Una vez aprobado el Programa Territorial de Desarrollo Rural se debe preparar y suscribir el convenio de cooperación entre el Fondo y la organización territorial. Este convenio debe contemplar todas las secciones habituales de un documento de este tipo. El Programa Territorial de Desarrollo Rural será un anexo técnico del convenio, dejándose establecidos los procedimientos para su revisión y actualización cada vez que ello sea conveniente.

En forma complementaria a este convenio, la organización territorial podrá establecer acuerdos complementarios con otros actores que quieran participar en la cofinanciación del programa o de partes del mismo, tales como: los entes gubernamentales territoriales -alcaldías, gobernaciones, corporaciones regionales- y los no gubernamentales- organizaciones de la sociedad civil, empresas, cooperación internacional, etcétera-.

6.2.3 Etapa de implementación del programa territorial de desarrollo rural

La etapa de ejecución del Programa Territorial de Desarrollo Rural será responsabilidad principal de la organización territorial y de los actores que hacen parte de la misma. Los resultados que se deben obtener en esta etapa son:

1. Asegurar los resultados, efectos e impactos establecidos en el Programa Territorial de Desarrollo Rural y en el convenio de cooperación con el PDRIET.
2. Informes del sistema de seguimiento, evaluación y aprendizaje.

En esta etapa, las responsabilidades de los equipos del PDRIET incluyen el seguimiento a la implementación, el apoyo al “actor territorial” incluyendo en las gestiones para avanzar en las dimensiones ejecutadas a través de la concurrencia de otros programas, el seguimiento y evaluación del programa y el control administrativo del uso adecuado de los recursos de cofinanciación.

Paso 1. Implementación del Programa Territorial de Desarrollo Rural

En el marco del convenio con el PDRIET, el “actor territorial” es el responsable directo de la ejecución del Programa Territorial de Desarrollo Rural. El equipo técnico, contratado por la organización territorial, jugará un papel fundamental en la ejecución del programa, bajo la dirección y supervisión de su junta directiva, pero la organización además podrá contratar a otras entidades para que ejecuten algunas actividades o inversiones que requieran de una mayor especialización.

Paso 2. Seguimiento, evaluación y aprendizaje

En este punto del documento simplemente registramos que existirá un sistema y procedimientos de seguimiento, evaluación y aprendizaje en cada territorio. Este tema se desarrolla en detalle en la sección 7 de este documento.

- Duración de la cofinanciación del Fondo a los programas de desarrollo rural con enfoque territorial

La cofinanciación del Fondo a los programas en cada territorio debe tener una duración de 6 años, renovables por un período adicional de hasta 3 si los resultados así lo ameritan.

La duración de la etapa 1 —instalación o aprestamiento—, deberá ser variable y ajustarse a las condiciones iniciales de cada territorio, particularmente en cuanto al grado de fragmentación y conflictividad de la sociedad territorial, de organización de las comunidades y de la sociedad civil, de capacidades de los gobiernos departamentales y municipales, etcétera. Como mínimo, estimamos que la etapa 1 tendrá una duración de 6 meses. Como máximo, se puede fijar un plazo de hasta 2 años en aquellos territorios que inician el proceso desde una situación de mayor debilidad; incluso, si al cabo de dos años los territorios en esta condición son capaces de demostrar avances significativos, deberá existir la opción de que la autoridad del FDR les conceda un plazo extraordinario adicional de hasta 12 meses para cumplir con los resultados y procesos de la etapa 1. Las etapas 2 y 3 sí pueden tener plazos más acotados y predeterminados, de hasta 8 meses para la etapa 2, y del tiempo que reste para cumplir los 6 años en total, para la etapa 3.

Sin embargo, en el convenio que se firme entre el actor territorial y el Fondo, se deben establecer los compromisos y metas para cada territorio, de tal forma que si un territorio no está avanzando y no está logrando resultados que justifiquen la inversión pública, sea posible poner término anticipado al programa y redestinar los recursos a otros territorios del país.

7. INSTITUCIONALIDAD

La institucionalidad que se propone para hacer viable esta estrategia de implementación del PDRIET, se basa en 3 elementos centrales:

- El enfoque de gobernanza participativa.
- El FDR propuesto por la Misión Rural.
- Organizaciones territoriales que articulan a los distintos sectores y agentes del territorio.

7.1 Institucionalidad nacional

El planteamiento central en cuanto a la institucionalidad nacional para la realización del PDRIET es la creación de un FDR. El Fondo deberá crearse mediante ley, tendrá personería jurídica, autonomía administrativa y contará con una junta directiva en la que estén representados los sectores más significativos que tengan relación con su quehacer. Además, organizará su operación en los territorios, bien mediante una desconcentración de su estructura, bien mediante la celebración de convenios de delegación con los gobiernos municipales y departamentales, o una combinación de ambas opciones.

La propuesta de institucionalidad que haga la Misión Rural para el Desarrollo Rural deberá definir el papel del MADR y del viceministerio de Desarrollo Rural, con relación al Fondo, y en particular, al PDRIET. El marco conceptual de la Misión Rural plantea la necesidad de una profunda reestructuración del MADR y de sus entidades adscritas; si ello es aprobado y se lleva a cabo, entonces el MADR seguramente tendrá una responsabilidad principal en definir las políticas que guíen la acción del FDR y del PDRIET en particular.

Proponemos que es necesario que adicionalmente se establezca una mesa nacional, presidida por el MADR y con la secretaría técnica del DNP, integrada por las principales instituciones nacionales y territoriales que sean necesarias para el éxito del programa nacional. Esta mesa tendría una función de articulación del Fondo y del PDRIET con otras entidades gubernamentales que tengan responsabilidades en materia de desarrollo rural. A esta mesa podrán invitarse otros actores públicos, no gubernamentales, gremiales, académicos, o privados, cuando corresponda. El CONPES social dará materialidad a los acuerdos que se estructuren en la mesa nacional, que es el motivo por el que se propone que cuente con la secretaría técnica del DNP.

7.2 Gobiernos departamentales y municipales y coordinación multinivel

Como ya se ha señalado, no es posible pensar en un Programa de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, sin la participación activa de las entidades del Estado que son constitucionalmente responsables de gobernar los territorios del país, es decir, sin los gobiernos municipales y departamentales.

Al respecto, hay dos desafíos que Colombia deberá encarar. El primero es que estos gobiernos territoriales no han demostrado en varias ocasiones tener las capacidades para gobernar el desarrollo de sus territorios rurales en una dirección de mayor bienestar, inclusión social, sostenibilidad ambiental y dinamismo y competitividad económica; está pendiente una o más reformas que apunten a resolver esta situación, pero ese es un tema que va mucho más allá de los alcances de este documento y del que solo dejamos constancia porque, sin duda, va a impactar sobre lo que será posible lograr en materia de desarrollo de las sociedades rurales del país.

El segundo asunto es cómo organizar institucionalmente la participación de los gobiernos territoriales en el PDRIET. De acuerdo con esta propuesta, los gobiernos departamentales y municipales participan de varias formas en el programa:

En los procesos en cada territorio del PDRIET:

Las responsabilidades y acciones de los gobiernos departamentales y municipales en los territorios en que esté activo el programa, no se limitan al PDRIET. Habrá un espacio importante de superposición entre lo que estos gobiernos territoriales deben hacer y los objetivos y acciones del PDRIET. Por ello, es importante coordinar eficientemente ambos espacios en el territorio, para lo que se proponen 3 mecanismos adicionales a las responsabilidades y funciones que les son propias a esos gobiernos:

- a. Los gobiernos municipales y los gobiernos departamentales deben ser integrantes de las organizaciones responsables de los programas territoriales de desarrollo apoyados por el PDRIET, participar en sus deliberaciones y decisiones y en sus órganos directivos y grupos de trabajo. Los gobiernos territoriales harán sus planteamientos y propuestas, incluyendo aquellas que hayan surgido de las deliberaciones de los respectivos consejos municipales y departamentales de Desarrollo Rural.
- b. Los gobiernos territoriales podrán orientar sus propias capacidades, equipos y presupuestos, a complementar los programas territoriales de desarrollo que coincidan con sus propias prioridades.

- c. Eventualmente, los gobiernos municipales y/o departamentales podrían ser delegados por el FDR para realizar algunas de las funciones que deben adelantar el PDRIET o el Fondo; esta posibilidad debería ser estudiada y empleada juiciosamente, con base en dos criterios: i) que los respectivos gobiernos tengan las capacidades y condiciones para cumplir con las responsabilidades que se les podrían delegar, respetando el espacio de la organización territorial y el protagonismo de los habitantes del territorio; y, ii) que el FDR y el PDRIET conserven la responsabilidad directa sobre las funciones esenciales, especialmente durante la etapa 1 del proceso en que el Gobierno nacional debe jugar un papel protagónico para asegurar amplios espacios de representación y participación efectiva de todos los actores sociales, con énfasis en los socialmente marginados.

En las instituciones nacionales del Fondo y del PDRIET:

En el plano nacional, los gobiernos municipales y departamentales deben estar debidamente representados en la mesa nacional y, eventualmente, en la junta directiva del Fondo. Los gobernadores y alcaldes podrán participar bajo mecanismos de designación como los que se pueden canalizar a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores y la Federación Colombiana de Municipios.

Los recursos que administrará el FDR pueden apalancar recursos territoriales en los paquetes establecidos para la financiación del PDRIET, mediante mecanismos de cofinanciación. En el pasado se ha propuesto que desde el nivel nacional se estimule la titularización de ingresos por parte de las entidades territoriales, con el fin de apalancar con rentas o activos, o mediante mecanismos de deuda, la financiación y concurrencia a programas integrados de desarrollo rural con enfoque territorial.

7.3 Mecanismos para el cofinanciamiento de los programas territoriales de desarrollo

El modelo propuesto en este documento contiene un supuesto esencial: que el PDRIET, como programa del FDR, pueda transferir recursos públicos a la organización territorial, para que esta los aplique y gestione para llevar adelante el Programa Territorial de Desarrollo Rural que ha sido formalizado e institucionalizado a través del convenio de cooperación entre el Fondo y la organización del territorio.

La experiencia demuestra que someter a un régimen de contratación pública el otorgamiento de recursos al actor territorial para llevar adelante programas de desarrollo rural integrado, constituye un serio obstáculo a la operación del mismo. Por ello, lo más expedito sería aprovechar el trámite del nuevo Plan Nacional de Desarrollo y exceptuar con toda claridad de la

Ley 80 y sus normas complementarias y reformatorias, a los contratos o convenios que se generen con el actor territorial debidamente constituido. El régimen de contratación será el propio del régimen de contratos entre particulares.

Sobre esta materia es conveniente agregar algunas precisiones:

1. Mediante cofinanciación y a través del FDR, se podrán cofinanciar programas de desarrollo rural con organizaciones campesinas o con las comunidades de productores organizados, de acuerdo con la reglamentación especial que para tal efecto expida el CONPES para la Política Social.
2. Se debería desarrollar el artículo 355, inciso segundo de la Constitución Política, que admite la posibilidad de que cuando se trata de ejecutar actividades y programas de interés público, que estén en consonancia con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo, mediante contratos celebrados con entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, se puedan realizar erogaciones que se autoricen para tales efectos.
3. Finalmente, deben explorarse las potencialidades del actor territorial para apalancar otros recursos públicos y no gubernamentales, con base en su Programa Territorial de Desarrollo Rural.

8. SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y APRENDIZAJE

La implementación del PDRIET requiere un esquema de seguimiento y evaluación que no solo permita medir sus resultados sino que también facilite el aprendizaje a lo largo del proceso de implementación, que admita incorporar ajustes y mejoramientos en el diseño e implementación en tiempos breves. Se propone establecer un sistema integrado que incluya metodologías complementarias como matriz de marco lógico, mecanismos participativos de seguimiento y evaluación y evaluaciones ex post. Adicionalmente, se propone la implementación de un esquema de retroalimentación y gestión de conocimiento para usar la información generada en el seguimiento y la evaluación para el mejoramiento continuo de los procesos de implementación en los diferentes territorios priorizados por el programa.

9. ESTRATEGIA DE ESCALAMIENTO EN EL PERÍODO 2015-2018

Cualquier diseño de estrategia para implementar el PDRIET deberá basarse en una serie de importantes supuestos sobre los actores, sus comportamientos, y sobre numerosos factores internos y externos al territorio que afectarán el desarrollo

y los resultados de los procesos expuestos en este documento. Dado que esta es una constante de cualquier proceso de desarrollo, cobra especial fuerza al tratarse de territorios que se caracterizan por altos niveles de afectación por el conflicto armado, con altos niveles de pobreza multidimensional y en los cuales el Estado tiene una presencia débil y de baja calidad y capacidad. En esas circunstancias lo que corresponde es una implementación gradual y progresiva del programa, aplicando una lógica de aprendizaje y ajustes a partir de los resultados.

En consecuencia, proponemos que el PDRIET se inicie en un número limitado de los territorios que hemos señalado en la sección 4 como de más alta prioridad, o, incluso, en algunos territorios de las categorías con menor nivel de pobreza y de conflictividad, más un número semejante de territorios en los que ya haya experiencias que se puedan apoyar por el Fondo para fortalecerlas, expandirlas y consolidarlas.

Para poder precisar la estrategia de escalamiento del PDRIET, será necesario tener una indicación sobre el presupuesto que el gobierno de Colombia espera poder destinar al PDRIET. Las Tablas 21 a 23 presentan 3 escenarios de costo del programa, sujetos a los siguientes supuestos:

Población potencial, población objetivo, y población a atender

- La población potencial son las 11.862.860 personas que integran la población rural -según la definición de Misión Rural- de los 100 territorios descritos en la Tabla 21.
- La población objetivo son las personas de la población potencial que viven en condición de pobreza multidimensional (46 %) y que están en edad laboral (50 %). Ascende a 2.728.458 millones de personas rurales en los 100 territorios.
- La población para atender es un porcentaje de la población objetivo, que se establece como resultado del presupuesto disponible para el PDRIET. En la estimación de costo (Tablas 21 a 23) evaluamos poblaciones a atender de 50, 33 y 25 % de la población objetivo.

Duración promedio de un Programa Territorial de Desarrollo

- Como se indicó anteriormente, un territorio podría ser atendido por un lapso de 6 años, prorrogables por hasta 3, de acuerdo con sus resultados. Para efectos de estimar el costo, hemos asumido que en cada territorio el programa opera durante 7 años.

Escalamiento del PDRIET y duración total del programa

- En las Tablas 21 a 23 se asume que en el año 1 se atienden 10 territorios, a los que en los años 2 a 5 se agregan 15, 20, 25 y 30 territorios, respectivamente.
- Con ese ritmo de escalamiento y dada la duración promedio de 7 años/territorio, resulta que el PDRIET habría terminado de atender a los 100 territorios al final del año 11.

Costo por persona atendida directamente

- Estimamos el costo del programa por persona atendida, en COP 3'300.000 por año; ello incluye el costo total de los dos componentes que son atendidos directamente por el PDRIET —desarrollo productivo y desarrollo institucional—.
- La estimación de costo unitario se basa en el costo de programas más o menos similares en Brasil, COP 2,6 millones/año; Chile, COP 3,6 millones/año; y México, COP 3,7 millones/año. Estos costos incluyen tanto los costos administrativos de los programas como el de los bienes y servicios proporcionados a sus beneficiarios directos.

Con los antecedentes señalados, los costos aproximados del PDRIET serían los indicados en las Tablas 21 a 23, para escenarios de cobertura de 50, 33 y 25 % de la población objetivo, respectivamente. Dependiendo del escenario, los costos anuales en los 3 años de mínima y máxima cobertura —años 5 a 7—, son los siguientes:

■ **Tabla 20. Costos anuales en los tres años de mínima y máxima cobertura (años 5 a 7)**

Cobertura (% de población objetivo)	Año de mínima cobertura		Año de máxima cobertura	
	Beneficiarios directos	Costo (COP, millones)	Beneficiarios directos	Costo (COP, millones)
50%	136.423	450.195	1.364.229	4.501.955
33%	90.039	297.129	900.391	2.971.291
25%	68.211	225.098	682.114	2.250.978

Fuente: cálculos propios a partir de las estimaciones.

Con base en la experiencia de países con un grado de desarrollo similar al de Colombia, nos parece que una cobertura superior a 50 % es innecesaria para el logro de los objetivos del programa. El desarrollo productivo de un territorio o su desarrollo institucional pueden despegar cuando una masa crítica suficiente de la población se involucra; el propio proceso de desarrollo involucra progresivamente al resto de la población a través de los empleos y las oportunidades económicas que se van generando. De la misma forma, el desarrollo progresivo de la organización social, de las posibilidades de diálogo entre distintos sectores, de las capacidades de los gobiernos locales, etcétera, gradualmente genera mejores condiciones de ejercicio de los derechos y de la condición de ciudadanía para todos los habitantes y no solo para aquellos que tienen una opción de mayor participación en la vida social. A nuestro juicio, un 25 % de cobertura de este programa es una muy buena opción, 33 % es excelente, y 50% es un escenario que Colombia probablemente no está en condiciones de llevar a cabo considerando todas las demás necesidades de las sociedades rurales del país.

■ **Tabla 21. Costo de atender directamente al 50 % de la población objetivo**

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10	Año 11	Año 12
Territorios incrementales	10	15	20	25	30	0	0	0	0	0	0	0
Territorios que terminaron año anterior	0	0	0	0	0	0	0	10	15	20	25	30
Territorios totales	10	25	45	70	100	100	100	90	75	55	30	0
Población incremental	136.423	204.634	272.846	341.057	409.269	0	0	0	0	0	0	0
Población que terminó el año anterior	0	0	0	0	0	0	0	136.423	204.634	272.846	341.057	409.269
Población total	136.423	341.057	613.903	954.960	1.364.229	1.364.229	1.364.229	1.227.806	1.023.172	750.326	409.269	0
Costo incremental (millones de COP)	450.196	675.293	900.391	1.125.489	1.350.587	0	0	0	0	0	0	0
Costo total anual (millones de COP)	450.196	1.125.489	2.025.880	3.151.369	4.501.955	4.501.955	4.501.955	4.051.760	3.376.467	2.476.075	1.350.587	
Costo total acumulado (millones de COP)	450.196	1.575.684	3.601.564	6.752.933	11.254.888	15.756.844	20.258.799	24.310.559	27.687.026	30.163.101	31.513.688	

Fuente: cálculos propios a partir de las estimaciones.

■ **Tabla 22. Costo de atender directamente al 33 % de la población objetivo**

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10	Año 11	Año 12
Territorios incrementales	10	15	20	25	30	0	0	0	0	0	0	0
Territorios que terminaron año anterior	0	0	0	0	0	0	0	10	15	20	25	30
Territorios totales	10	25	45	70	100	100	100	90	75	55	30	0
Población incremental	90.039	135.059	180.078	225.098	270.117	0	0	0	0	0	0	0
Población que terminó el año anterior	0	0	0	0	0	0	0	90.039	135.059	180.078	225.098	270.117
Población total	90.039	225.098	405.176	630.274	900.391	900.391	900.391	810.352	675.293	495.215	270.117	0
Costo incremental (millones de COP)	297.129	445.694	594.258	742.823	891.387	0	0	0	0	0	0	0
Costo total anual (millones de COP)	297.129	742.823	1.337.081	2.079.903	2.971.291	2.971.291	2.971.291	2.674.161	2.228.468	1.634.210	891.387	0
Costo total acumulado (millones de COP)	297.129	1.039.952	2.377.032	4.456.936	7.428.226	10.399.517	13.370.807	16.044.969	18.273.437	19.907.647	20.799.034	0

Fuente: cálculos propios a partir de las estimaciones.

■ **Tabla 23. Costo de atender directamente al 25 % de la población objetivo**

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10	Año 11	Año 12
Territorios incrementales	10	15	20	25	30	0	0	0	0	0	0	0
Territorios que terminaron año anterior	0	0	0	0	0	0	0	10	15	20	25	30
Territorios totales	10	25	45	70	100	100	100	90	75	55	30	0
Población incremental	68.211	102.317	136.423	170.529	204.634	0	0	0	0	0	0	0
Población que terminó el año anterior	0	0	0	0	0	0	0	68.211	102.317	136.423	170.529	0
Población total	68.211	170.529	306.952	477.480	682.114	682.114	682.114	613.903	511.586	375.163	204.634	0
Costo incremental (millones de COP)	225.098	337.647	450.196	562.744	675.293	0	0	0	0	0	0	0
Costo total anual (millones de COP)	225.098	562.744	1.012.940	1.575.684	2.250.978	2.250.978	2.250.978	2.025.880	1.688.233	1.238.038	675.293	0
Costo total acumulado (millones de COP)	225.098	787.842	1.800.782	3.376.467	5.627.444	7.878.422	10.129.400	12.155.279	13.843.513	15.081.550	15.756.844	0

Fuente: cálculos propios a partir de las estimaciones.

GLOSARIO

Actor territorial: este concepto resalta la necesidad de que el programa estimule y apoye la acción colectiva del conjunto de los actores gubernamentales y no gubernamentales del territorio, que sea más que la suma de los intereses particulares de cada actor específico.

Fondo de Desarrollo Rural (FDR): es la institución del Estado propuesta por la Misión Rural encargada de implementar una estrategia de inclusión productiva, de la cual el Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET) es un instrumento.

Organización territorial (véase también —vt—, organización del actor territorial): es una corporación sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica, integrada voluntariamente por entidades gubernamentales (gobiernos locales y departamentales) y por organizaciones preexistentes de la sociedad civil rural. Los miembros de esta organización juntan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable de su territorio.

Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET): es un instrumento de la estrategia de inclusión productiva para la transformación del campo colombiano, que ha sido propuesta por la Misión Rural. Es un programa del FDR, cuyo objetivo general es contribuir a expandir las oportunidades, a elevar el bienestar y a disminuir la pobreza multidimensional de los habitantes rurales de Colombia, reduciendo significativamente las brechas que los separan de los habitantes urbanos.

Programa Territorial de Desarrollo Rural: constituye la hoja de ruta de mediano y largo plazo del desarrollo integral de un territorio rural específico. Es un acuerdo estratégico definido entre los integrantes de la organización territorial (expresiva del actor territorial); contiene un diagnóstico de las potencialidades y restricciones de su territorio, los objetivos estratégicos y las metas de desarrollo; así como las estrategias y proyectos para alcanzarlos, y los mecanismos de gestión; todo esto, implementado y evaluado el progreso logrado. El acuerdo se traduce en un documento que es revisado y actualizado periódicamente por la organización territorial, y socializado con los distintos actores del territorio. Tras ser revisado y aprobado por el PDRIET, dicho acuerdo constituye la pieza principal de un convenio que posibilita la cofinanciación del FDR para la implementación del Programa Territorial de Desarrollo Rural.

Rural (vt, ruralidad): la definición que se usa en este documento es la elaborada por la Misión Rural, la cual considera a la población rural dispersa —equivalente a la definición de rural del DANE— y a los habitantes de localidades urbanas de hasta 100.000 habitantes.

Sector gubernamental (vt, sector público): incluye todas las entidades que son parte del Estado colombiano. En el espacio de los territorios del PDRIET, se destacan los gobiernos municipales y departamentales que tienen autoridad sobre los municipios que integran cada territorio.

Sector no gubernamental (vt, sector privado): incluye todos los actores que no forman parte del Estado, sean estos organizados legalmente o no, y con o sin fin de lucro.

Territorio: para efectos de este documento, un territorio es un conjunto de municipios rurales, geográficamente continuos y articulados en torno a uno o más núcleos dinamizadores. Sobre la base de ese conglomerado, sus habitantes deberán definir con precisión los límites del territorio, atendiendo a los factores económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos e históricos, que constituyen la identidad territorial tal y como es percibida por los actores locales.

REFERENCIAS

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2014). *Tercer informe de progreso. Convenio de asociación técnica 338 Cepal-DNP. Bogotá D. C.*

DNP (2009). *Política de Generación de Ingresos para la población pobre extrema y vulnerable. (Documento CONPES 3616). Bogotá D.C.*

DNP, (2014). *Definición de Categorías de Ruralidad (Informe temático para la Misión para la Transformación del Campo). Bogotá D.C.*

Misión para la Transformación del Campo, (2015). *Diagnóstico de la Inclusión Productiva en el Campo Colombiano (Informe para la Misión para la Transformación del Campo). Bogotá D.C*

Misión para la Transformación del Campo, (2015). *Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo. (Informe para la Misión para la Transformación del Campo). Bogotá D.C*

ANEXO 1

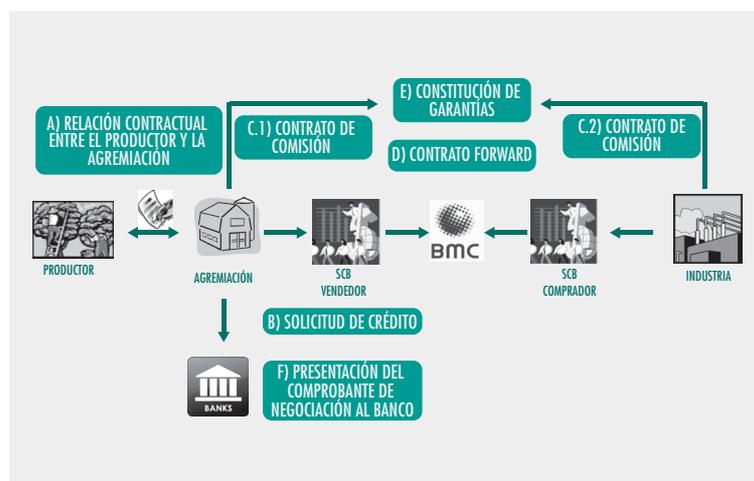
DETALLES OPERACIÓN FORWARD COMO FUENTE DE PAGO

El esquema actual de físicos *forward* como fuente de pago ofrecido por la BMC se divide en 3 etapas: i) Solicitud de financiación; ii) Desembolso inicial y etapa productiva y iii) cumplimiento de la operación.

i. Solicitud de financiación. En esta etapa se deben completar las siguientes acciones:

- a. En el caso que la operación sea a través de una agremiación o un integrador, el agricultor deberá establecer una relación contractual con el mismo donde se garantice la responsabilidad de entrega de la cosecha.

■ Gráfico 1. Etapa 1 *forward* – Solicitud de financiación



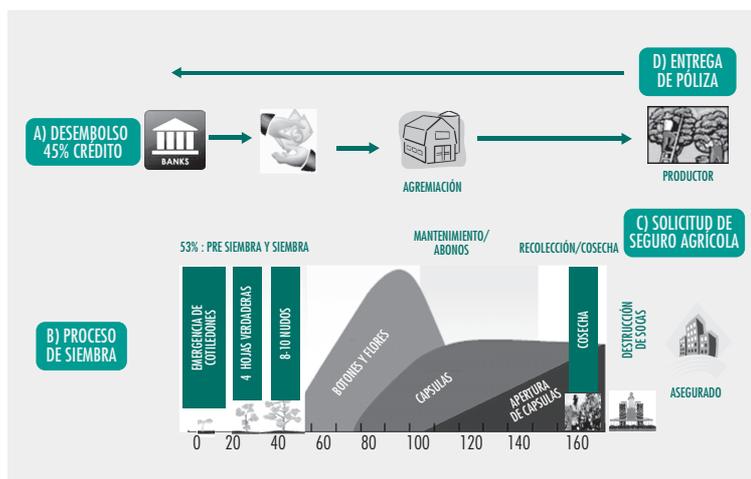
Fuente: BMC.

- b. La agremiación/integrador/agricultor deberá solicitar el crédito en el BAC/entidad financiera, indicando que hará una operación forward en la BMC. El crédito deberá ser solicitado 30 días antes de la siembra.
- c. La agremiación/integrador/agricultor (punta vendedora) y la industria (punta compradora) suscriben el contrato de comisión con una SCB.
- d. Se realiza la operación forward en la BMC en la cual se endosa el pago al BAC/entidad financiera. (cesión documentaria del forward).
- e. Se realiza la constitución de las garantías en la BMC.
- f. La agremiación envía al BAC el comprobante de la negociación de la operación.

ii. Desembolso inicial y etapa productiva. En esta etapa se deben completar las siguientes acciones:

- a. Una vez presentado el comprobante de negociación de la operación forward, el BAC desembolsará a la agremiación/integrador/agricultor el 45% del valor del crédito para cubrir los gastos de siembra y pre siembra. Con este fraccionamiento del crédito en los dos desembolsos, se garantiza que el productor tenga capital de trabajo para la siembra, ya que para poder adquirir la póliza del seguro agropecuario el cultivo debe estar en etapa de germinación en el momento que la aseguradora realiza la visita en campo.

■ **Gráfico 2. Etapa 2 forward – Desembolso inicial y etapa productiva**



Fuente: BMC.

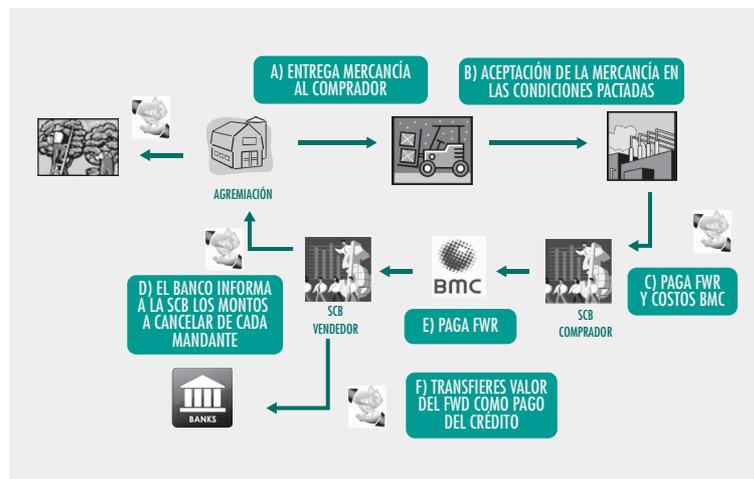
- b. Con el dinero desembolsado se realiza la siembra del producto.
- c. Cuando el producto esté germinando (aproximadamente 2 semanas después de la siembra) el agricultor solicita el seguro agropecuario y la respectiva inspección del cultivo para su expedición. El tomador de la póliza es el agricultor y el beneficiario es el Banco.
- d. El productor entrega copia de la póliza del seguro al BAC para que este realice el segundo desembolso.

iii. Cumplimiento de la operación. En esta etapa se deben completar las siguientes acciones:

- a. El día de la operación el vendedor entrega la mercancía al comprador.
- b. Se realiza el recibo a satisfacción de la mercancía en las condiciones pactadas en el forward.
- c. El comprador entrega los recursos de la operación a la SCB compradora.
- d. El BAC deberá informar a la BMC el valor a pagar del crédito por parte del agremiación/integrador/agricultor.
- e. La SCB compradora transfiere los recursos de la operación a la BMC.
- f. La BMC transfiere el valor del forward como pago del crédito al BAC/entidad financiera. En este punto es importante destacar dos aspectos:
 - Debido a que el BAC/entidad financiera no representa ninguna de las partes de la operación Forward, el traslado de los recursos a este no podrá estar exento del 4X1000. Sin embargo esto no se ve como un inconveniente ya que si la agremiación/integrador/agricultor hubiera realizado la operación fuera de bolsa también hubiera incurrido en ese costo en el momento de transferir el dinero de su cuenta al pago de la obligación financiera.
 - El BAC/entidad financiera puede prestar hasta el 100% de los costos directos de producción, sin embargo como el forward en la BMC requiere un haircut¹ del 30% de la producción esperada, la fuente de pago no sería perfecta y dependerá en cierta medida del precio pactado en la operación.

1 Con el fin de minimizar el riesgo de incumplimiento en una operación de venta futura, un productor no podrá negociar el 100% de la producción esperada a un precio fijo, sino un porcentaje determinado por la Bolsa que en este caso es del 70%, de esta forma el haircut o la proporción que no podrá negociar por bolsa es del 30%.

■ Gráfico 3. Etapa 3 *forward* – Cumplimiento de la operación



Fuente: BMC

ANEXO 2

SALDAR LA DEUDA HISTÓRICA CON EL CAMPO

MARCO CONCEPTUAL DE LA MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO²

1. MARCO CONCEPTUAL

1. El área rural colombiana ha sido uno de los ejes indiscutibles del desarrollo económico del país. Al mismo tiempo, sin embargo, su atraso relativo en materia económica y social muestra los sesgos urbanos que ha tenido nuestro desarrollo. El campo ha sido, además, el escenario principal del largo conflicto armado. El objetivo central de la Misión para la Transformación del Campo será, por lo tanto, proponer políticas de Estado para que el país salde su deuda histórica con el campo como elemento esencial para construir la paz. Esta tarea debe entenderse, además, dentro de la concepción de nuestra Carta Política, que define a Colombia como un Estado social de derecho. El objetivo es, por lo tanto, garantizar oportunidades económicas y derechos económicos, sociales y culturales a nuestros habitantes rurales para que tengan la opción de vivir la vida digna que quieren y valoran.³
2. La Misión parte de tres ideas fuerza, que pueden entenderse también como los principios básicos que deben regir las políticas de desarrollo rural:
 - La necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, que reconoce una ruralidad diferenciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo.
 - La concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales. Esta visión implica la necesidad de superar la visión asistencialista de las políticas

² Este documento recoge los resultados de las discusiones de dos versiones previas por parte de los miembros del Consejo Directivo, pero es responsabilidad del Director y del equipo técnico de la Misión.

³ Seguimos aquí el concepto de Amartya Sen de desarrollo como la expansión de libertades y capacidades para que la población pueda llevar a cabo la vida que valoran y tienen razones para valorar.

rurales y considerar a los habitantes rurales tanto como agentes de desarrollo productivo como sujetos de derechos y, por ende, como plenos ciudadanos.

- La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la provisión adecuada de bienes públicos que faciliten el desarrollo tanto de actividades agropecuarias como no agropecuarias.
- 3. El enfoque territorial participativo adopta la concepción de nueva ruralidad, que supera la dicotomía rural-urbana y mira más a las relaciones, sinergias y complementariedades que permiten aumentar la competitividad y cerrar las brechas de exclusión de la población rural. Este enfoque busca, además, atender la diversidad socio-económica, cultural y ecológica de los distintos territorios con enfoques específicos a las condiciones de cada uno de ellos. Aún más, parte de promover las iniciativas de las organizaciones locales y las redes de cooperación entre agentes públicos y privados, contribuyendo de esa manera a construir tejidos sociales más densos, es decir, a construir sociedad.
- 4. El desarrollo como un proceso integral responde al concepto de desarrollo sostenible en su sentido amplio, que abarca sus dimensiones económicas, sociales y ambientales. En tal sentido, busca promover, ante todo, que los habitantes del campo tengan una vida digna, que garantice tanto sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, como sus derechos civiles y políticos, y muy especialmente su seguridad personal y su libertad para asociarse y participar sin miedo en las decisiones de su comunidad y de la vida nacional.

Dadas las enormes desigualdades que caracterizan al país, esta visión implica la necesidad de colocar la equidad en el centro de las políticas de desarrollo del campo y, por ende, reducir las enormes desigualdades entre los habitantes urbanos y rurales, entre hombres y mujeres, entre los propios habitantes rurales y entre las distintas regiones de Colombia. Esto implica tener políticas de Estado que favorezcan a los más pobres y el desarrollo progresivo de una clase media rural, dentro de un enfoque en el cual los habitantes rurales son los actores básicos de su propio desarrollo, tanto humano como productivo. Acorde con el enfoque territorial, implica también que se deben formular políticas que reconozcan la diversidad de condiciones sociales, económicas, ambientales y culturales que caracterizan nuestro mundo rural.

- 5. En materia económica, es necesario garantizar un desarrollo que permita el progreso de pequeñas, medianas y grandes empresas, incluyendo cooperativas y otras formas de asociación de productores. Las políticas para apoyar el desarrollo productivo deben estar dirigidas a la provisión de bienes públicos (en particular, programas de innovación, ciencia y tecnología, infraestructura adecuada y protección jurídica) y una política económica apropiada

(en especial en materia de política cambiaria, crediticia y de comercio exterior). Debe superar, por lo tanto, la tendencia a superar las dificultades del campo a través de subsidios temporales o asistenciales que no corrigen los problemas estructurales que enfrenta el campo y, por ende, no tienen efectos de larga duración.

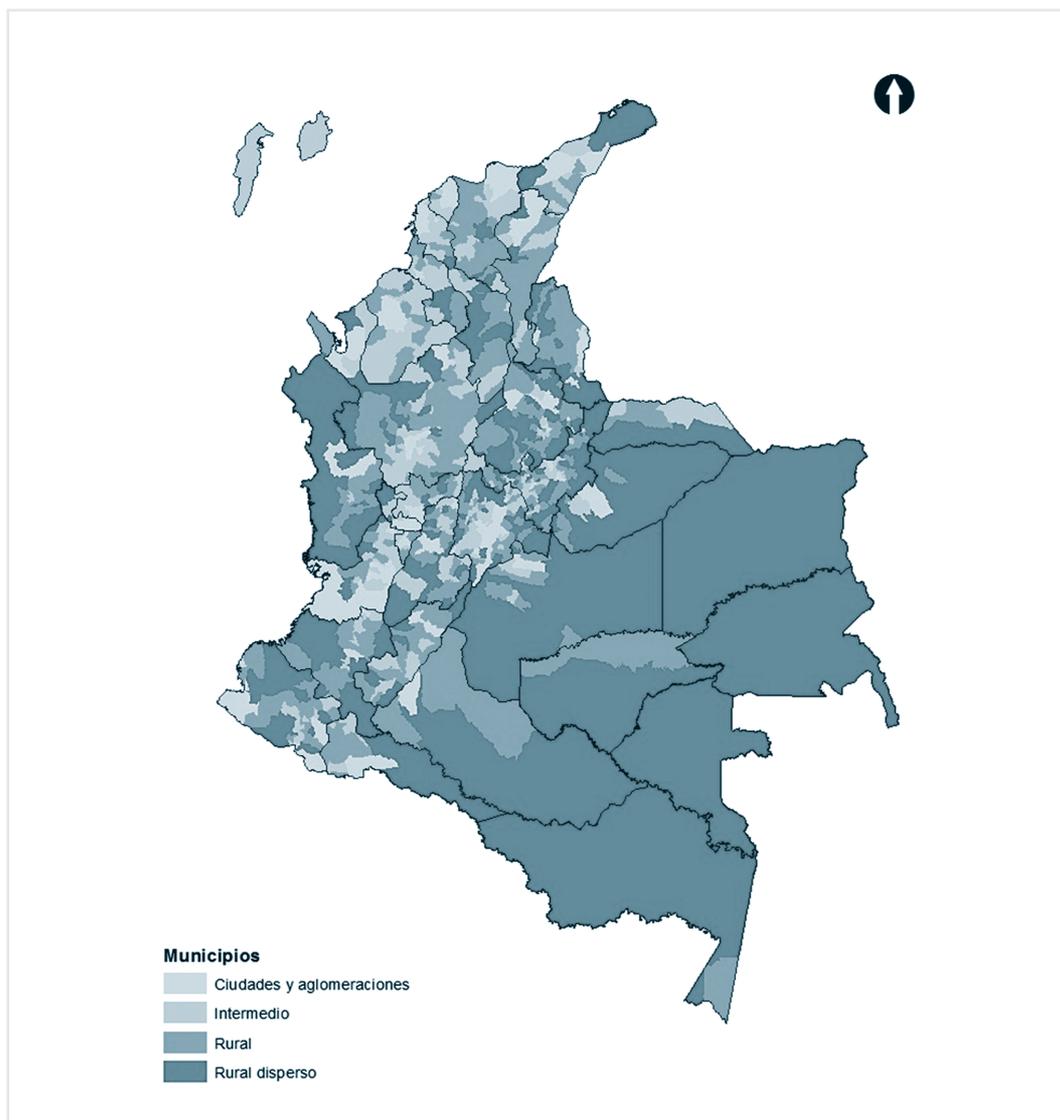
Estas políticas deben garantizar, en primer término, un sector agropecuario competitivo, que responda a la vocación del país de ser una de las despensas del mundo. Sin embargo, la estrategia productiva debe reconocer que si bien históricamente la zona rural era definida como aquella en la que se realizaban actividades primarias, en particular las agropecuarias, debe trascender la óptica de ligar la producción de manufacturas y servicios estrictamente a espacios urbanos. Hoy en día, las actividades productivas, si bien mantienen cierta relación urbano-rural, han trascendido estas barreras para pensar en las sinergias entre los sectores primarios, secundarios y terciarios y en relocalizar muchas actividades a espacios que antes se consideraban como exclusivamente de vocación primaria.

El desarrollo económico debe garantizar, a su vez, la protección del medio ambiente, en particular del agua, los suelos y la biodiversidad como elementos constitutivos y fundamentales para el desarrollo de actividades rurales. Además, por razones de equidad intergeneracional, el ritmo de extracción de los recursos naturales no renovables debe garantizar el bienestar no solamente de la generación actual, sino de las futuras.

6. La visión expresada en estas tres ideas fuerza reconoce que lo rural es estratégico para el desarrollo, no subsidiario y no solamente por razones económicas sino también por la necesidad de superar los factores históricos del conflicto y construir la paz. Esta paz parte de entender el campo como un espacio donde caben y pueden convivir armoniosamente los grandes, los medianos y los pequeños agricultores en conjunto con actores de otras actividades económicas. Para ello el Estado debe garantizar la seguridad física y la seguridad jurídica de todos, reparar a aquellos que se vieron afectados por el conflicto y apoyar preferencialmente a los pequeños y la población más vulnerable, al tiempo que provee bienes públicos que beneficien al conjunto de actores rurales. Todos los colombianos debemos entender que materializar esta visión empieza por saldar la deuda histórica con el campo.
7. La Misión ha propuesto unas categorías de ruralidad. Estas categorías respetan las divisiones político-administrativas, parten del sistema de ciudades y utilizan la densidad, el tamaño de las cabeceras y la distribución entre la cabecera y el área dispersa como criterios básicos de clasificación.⁴ De acuerdo con esta clasificación, la vida rural sigue teniendo un peso muy elevado: cerca del 60% de los municipios que tiene Colombia deben

4 Se viene trabajando en una definición de categorías de ruralidad más amplia donde se incorporen mejor criterios de distancia a las ciudades y aglomeraciones al igual que usos del suelo.

■ Mapa 1. Categorías de ruralidad por municipio 2014



Fuente: categorías de ruralidad de la Misión con base en proyecciones del DANE.

considerarse como rurales y existe, además, una población rural dispersa en el resto de municipios, con lo cual la población rural representa poco más de 30% de la población del país. Además, muchas de nuestras ciudades intermedias e incluso grandes siguen teniendo una relación muy estrecha con las actividades agropecuarias. La “ruralidad” debe entenderse, así, como un continuo, que de hecho no desaparece aún en nuestras grandes urbes.

■ **Tabla 1. Número de municipios según categorías de ruralidad***

Año 2014	Población en la cabecera (miles)				Total		
	Más de 100	25 a 100	Menos de 25				
			< 70% resto	>70% resto			
Densidad (hab./km ²)	>100	41	63	106	34	244	
	50-100	6	22	140	91		259
	10-50	1	16	277	203		
	0-10	0	3	56	43		102
Total	48	104	579	371	1102		

Ciudades y aglomeraciones
12 grandes ciudades + sus aglomeraciones

Intermedio
Cabeceras de más 25 mil + cabeceras más pequeñas con densidades altas

Rural
Cabeceras pequeñas con densidades intermedias (10 y 100 hab/km²)

Rural disperso
Cabeceras pequeñas y densidades muy bajas (<10 hab/km²)

*En la primera categoría se incluyen además las 12 aglomeraciones urbanas definidas por el sistema de ciudades.

2. DIAGNÓSTICO

8. Nuestro espacio rural es tremendamente heterogéneo, no solo en razón de la compleja geografía del país sino del peso de las distintas conformaciones sociales que son el legado de nuestra historia: la población indígena, las formas de subordinación de la población indígena y mestiza, la esclavitud que afectó a muchas de las zonas cálidas, la población raizal de San Andrés y Providencia, y la migración de población blanca en una etapa avanzada de la Colonia, que generó asentamientos de medianos y pequeños productores en dos regiones del país (Antioquia y Santander). La apertura de la frontera agraria reprodujo estas diferencias a lo largo y ancho del territorio.

La excesiva concentración de la tierra ha sido fuente constante de conflictos, muchos de ellos asociados a la expansión de la frontera agraria. Debido a las características geográficas del país, esta frontera y los conflictos asociados a ella se han dado en muchas partes del territorio nacional. El largo conflicto interno con organizaciones guerrilleras se ha agudizado en décadas más recientes por la expansión del paramilitarismo y su fuerte presencia en la vida política en varias regiones, así

como por el narcotráfico, que ha financiado y creado nuevas formas de violencia. La persistencia del conflicto armado ha dejado hondas heridas que la sociedad colombiana debe superar, lo que no será posible sin una política de desarrollo rural extremadamente ambiciosa. Así lo establece, por lo demás, el punto 1 de los acuerdos de La Habana.

Debido a la historia y geografías heterogéneas de nuestro mundo rural, y a las desigualdades que han caracterizado el desarrollo regional del país, el mundo rural abarca desde zonas relativamente desarrolladas y con una fuerte articulación con ciudades grandes e intermedias hasta otras extremadamente pobres, generalmente en las regiones más apartadas del país. Abarca también desde zonas (mayoritarias en términos de territorio) donde predomina la gran propiedad hasta otras donde se asientan pequeños productores e incluso minifundistas. Entre las primeras hay además algunas donde existe una agricultura empresarial bien desarrollada hasta otras, predominantemente ganaderas, donde las formas de producción siguen siendo en muchos casos tradicionales. El uso ineficiente del suelo se cruza en varias zonas del país con una gran informalidad en materia de propiedad de la tierra.

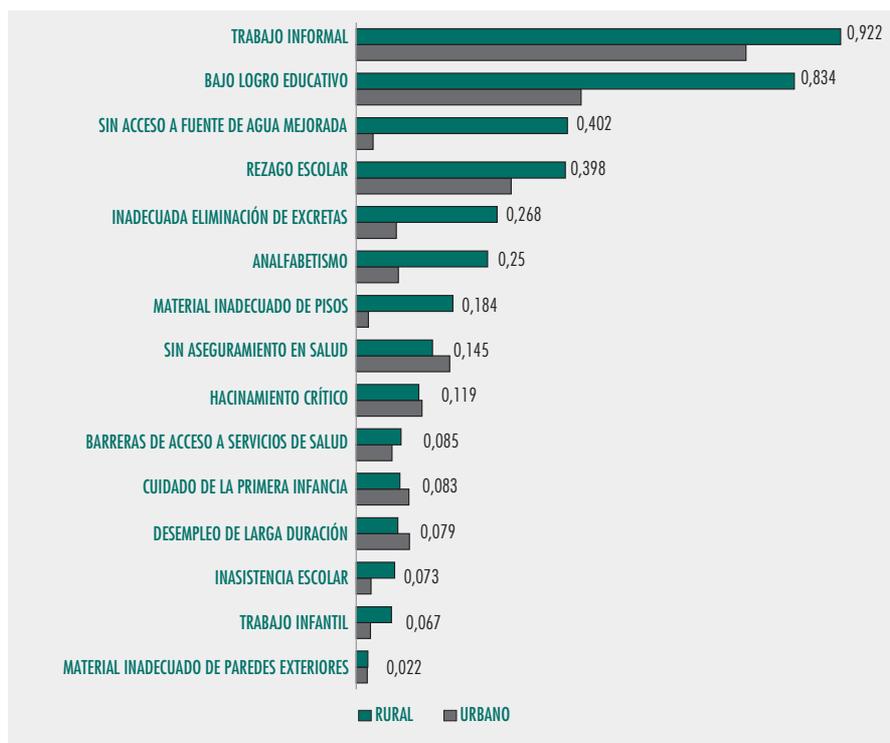
En cualquier caso, el atraso relativo del campo se hace evidente en las cifras agregadas, especialmente en materia de pobreza extrema y multidimensional.⁵ Las mayores carencias en este último caso se dan en materia educativa (analfabetismo, bajo logro educativo y alto rezago escolar), acceso a agua y saneamiento y menores oportunidades laborales (altísima informalidad, que en el índice de pobreza multidimensional realmente mide el bajo acceso al sistema de pensiones).

El bajo logro educativo en las zonas rurales es notorio. Mientras que la población urbana de 15 años y más tiene al menos los 9 años de educación obligatoria, la población en zona rural tiene tan solo primaria completa (5,1 años). Si bien la brecha se ha cerrado gracias a los esfuerzos por la universalización de la primaria, el reto es grande en educación secundaria y media, y sobre todo en acceso a educación superior. El problema no es solo en cobertura sino de pertinencia y calidad, para que la educación se traduzca en mayores ingresos, productividad y competitividad.

Por su parte, el poco acceso a servicios de acueducto y alcantarillado de las zonas rurales es igualmente notorio. Según la Encuesta de Calidad de Vida de 2012, mientras que la cobertura en acueducto en la zona rural es de 53% y en alcantarillado es de 16%, la de la zona urbana es de 97% y 92%, respectivamente. Si se incluyen las alternativas flexibles cómo inodoro conectado a pozo séptico la cobertura en saneamiento básico aumenta a 76%, y presenta un aumento considerable, al pasar de 51% en 1997 a 76% en 2012.

5 Debido a la disponibilidad de la información, para el diagnóstico social se utiliza principalmente la división estadística tradicional que clasifica las cabeceras municipales como el área urbana y a la población dispersa (generalmente denominada "resto" en la información estadística) como el área rural.

■ **Gráfico 4. Indicadores de Pobreza Multidimensional: cabeceras municipales Vs. población dispersa**



Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2013.

Respecto a la dimensión de salud, si bien ya no hay brechas significativas en afiliación en seguridad social en salud entre la zona rural y urbana, existen grandes diferencias en acceso, uso y calidad de los servicios entre cabeceras y población dispersa y al interior de las categorías de ruralidad. Las principales razones por las cuales los habitantes rurales tienen un acceso más limitado son la distancia a los centros de salud, los altos costos asociados a ello y que la oferta no responde a la emergente composición demográfica de los hogares rurales (participaciones relativamente altas de jóvenes y adultos mayores y menor proporción de adultos en edades productivas).

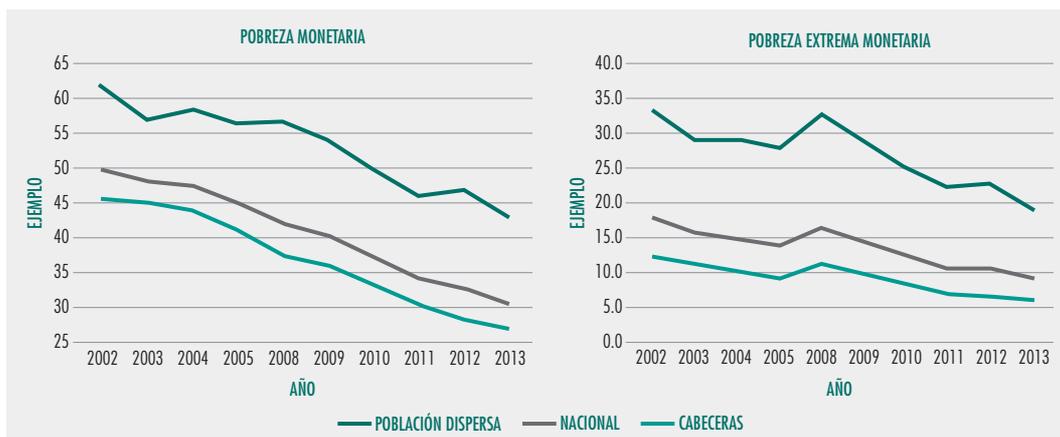
La pobreza por ingresos es mayor para los productores campesinos que para los asalariados del campo, lo que refleja el muy limitado acceso de los primeros a activos productivos (tierra, crédito, tecnología, riego). El activo productivo al cual tienen más acceso dichos productores es la tierra (el 36% de los hogares rurales), aunque generalmente en cantidades insuficientes para alcanzar un nivel de vida adecuado. El acceso a otros recursos productivos es relativamente bajo.

Aún muchos asalariados del campo carecen de los mecanismos de protección social que favorecen a sus congéneres urbanos. Este hecho y, aún más, el predominio de prácticas informales de trabajo, implica que algunos mecanismos de protección social (el sistema pensional) casi no existen en las zonas rurales y otros tienen un desarrollo precario (acceso a los servicios de las Cajas de Compensación) o están caracterizados por serios problemas de calidad (educación y salud). Aunque su contribución al ingreso de los habitantes rurales es todavía pequeña, algo se ha logrado compensar con los nuevos beneficios del sistema de promoción social, en especial con los subsidios condicionados, gracias a la política de ampliar la cobertura y montos en zonas rurales que empezó a ejecutarse en 2012. Sin embargo, los avances en los componentes universales (seguridad social integral, acceso a activos y manejo de riesgos por ejemplo) son todavía muy precarios debido al vínculo de la protección social en Colombia con el empleo formal.

Aun así, en todos los indicadores de pobreza ha habido un avance importante en los últimos diez años. De hecho, en pobreza multidimensional y pobreza extrema el avance ha sido más marcado en términos absolutos (puntos de reducción de la pobreza) en la zona rural que en la urbana. A pesar de las mejoras, las brechas relativas se han ampliado, y son muy elevadas: la pobreza monetaria extrema era más del triple en las zonas rurales que en las urbanas en 2013 y la pobreza multidimensional 2,5 veces más alta. Otro elemento relacionado es el escaso alcance de la clase media. Siguiendo la metodología de la Misión de movilidad social, para el 2013 solo el 7,3% de la población rural podía considerarse como de clase media, una quinta parte de dicha proporción en las zonas urbanas (36,4%). Más del 90% de la población rural es así pobre o vulnerable, es decir con alta probabilidad de caer en pobreza. Más aún, en contra de lo que acontece en la zona urbana, donde la caída en pobreza entre 2002 y 2013 estuvo acompañada de un aumento de la clase media de la misma proporción, en la zona rural la caída en pobreza se ha visto acompañada de un aumento en las familias vulnerables.

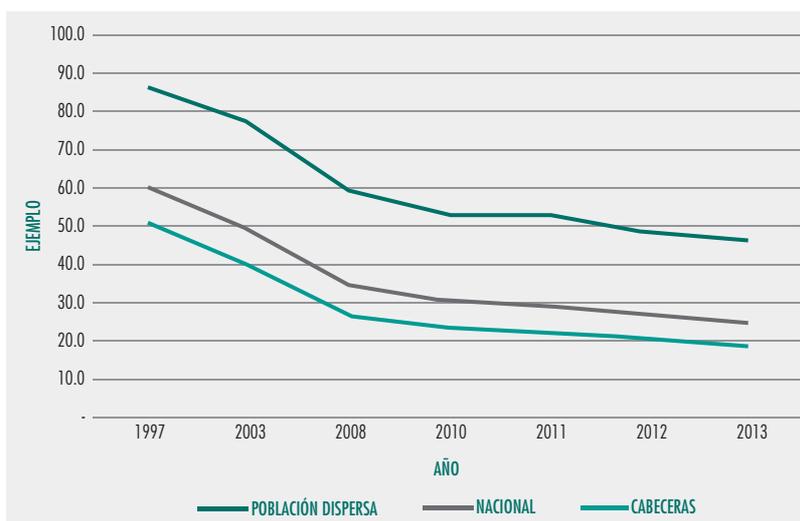
Sobresale, además, el hecho de que la reducción de pobreza en las zonas rurales ha sido jalonada por el indicador multidimensional más que por el de ingresos. En efecto, entre 2003 y 2013 la pobreza multidimensional se redujo 31 puntos porcentuales mientras que la de ingreso disminuyó en 14. Más aún, en el caso de esta última, la reducción reciente (en el año 2013) no se percibió en el ingreso de los ocupados sino en otras fuentes de ingresos, aquellos asociados a la política social (transferencias institucionales). En otras palabras, la política social en su sentido amplio (educación, salud, viviendas, transferencias condicionadas, etc.) ha hecho mucho más para mejorar la situación de la población rural que la mejoría en las oportunidades económicas, que han sido muy limitadas para los habitantes pobres del campo.

■ Gráfico 5. Pobreza monetaria Vs. Pobreza extrema monetaria



Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares 2002-2005 y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2013.

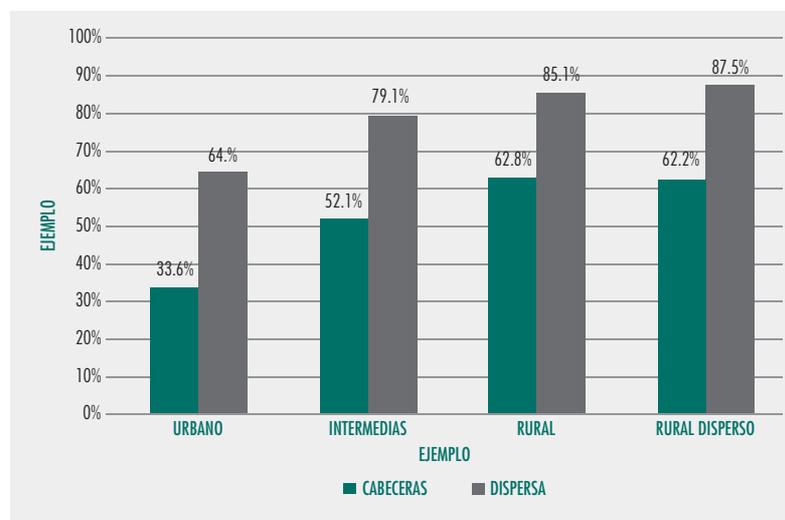
■ Gráfico 6. Pobreza Multidimensional



Fuente: DANE, Encuestas de Calidad de Vida 1997-2013.

Los primeros cruces que ha hecho la Misión entre las variables sociales y las diferentes categorías de municipios en función de la ruralidad muestran que los avances son mucho mayores en los núcleos poblacionales que en la población dispersa. En efecto, aparte del hecho de que la pobreza multidimensional es muy superior en las zonas rurales, existe una diferencia notoria entre dicha pobreza en las cabeceras municipales en relación con la población dispersa. La diferencia es de 20 a 30 puntos porcentuales y se mantiene en todos los grados de ruralidad. Más aún, la brecha entre cabecera y población dispersa es incluso más alta en las principales aglomeraciones urbanas del país.

■ **Gráfico 7. Pobreza Multidimensional: cabeceras Vs. población dispersa**



Fuente: estimaciones sobre Censo de Población de 2005, utilizando categorías de ruralidad de la Misión.

Si la situación de la población rural es precaria, en el caso de las mujeres del campo, aunque ha mejorado en las últimas décadas, continúa siendo peor que la de los hombres rurales y las mujeres urbanas. Más aún, su esfuerzo por lograr mayor educación que los hombres no se ha traducido en mejores oportunidades de trabajo remunerado y, por el contrario, tienen una carga excesiva de actividades de cuidado sin remuneración ni reconocimiento, incluso mayor que las mujeres urbanas. En síntesis, las mujeres rurales sufren doble discriminación: por ser mujeres y por ser rurales. Esta discriminación de género es, sin duda, una de las causas de sus altos niveles de migración a las ciudades.

Por último, de acuerdo con los indicadores sociales disponibles, si bien la desigualdad en la distribución del ingreso es menor en las zonas rurales que en las ciudades, sigue siendo alta y ha disminuido menos que en las ciudades. Sin embargo, el que la desigualdad en la distribución del ingreso sea aparentemente menor en la zona rural refleja el hecho de que los altos ingresos de origen rural son percibidos por habitantes de las ciudades y contabilizados, por lo tanto, como ingresos urbanos.⁶ En todo caso, la desigualdad en la distribución de la propiedad rural es elevadísima en Colombia (coeficientes de Gini del orden de 0,8-0,9, de acuerdo con la medida específica utilizada), como por lo demás es cierto en el grueso de los países de América Latina. Esta situación se ha mantenido a pesar de los sucesivos esfuerzos de reforma agraria (1936, 1961, 1968 y 1994).

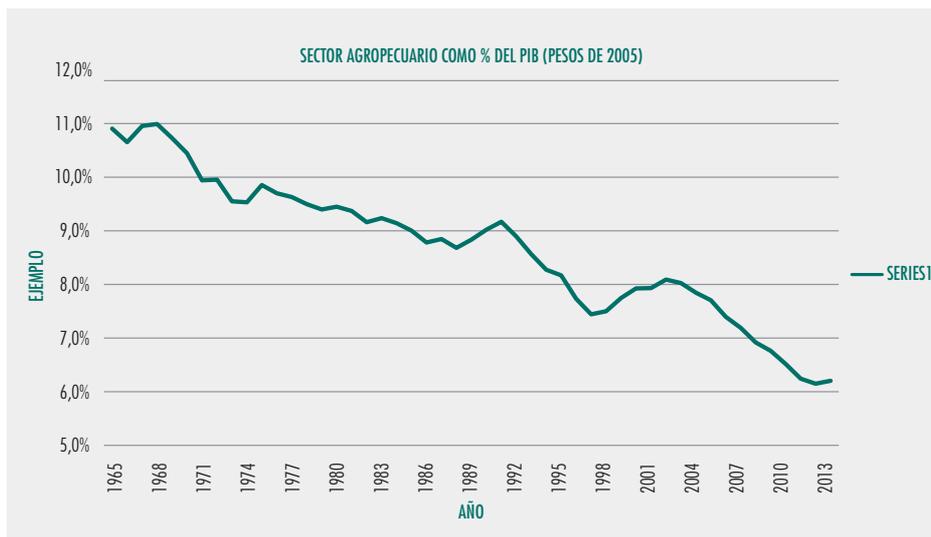
9. La zona rural colombiana sigue estando insuficientemente diversificada. Hay, por supuesto, una creciente actividad minera (que es una actividad estrictamente rural), servicios de diferente naturaleza que se prestan desde los núcleos poblados y en algunas zonas se ha desarrollado un importante turismo rural, aunque los mineros artesanales y operadores turísticos muchas veces están en peores condiciones que los pequeños agricultores. Algunas actividades rurales están, en cualquier caso, subdesarrolladas, en particular la pesca y la acuicultura. Por esto, la suerte de las zonas rurales ha estado muy ligada a la del sector agropecuario. La minería ha entrado en conflictos con las actividades agropecuarias en muchas zonas del país, en especial por el uso del agua, pero también del suelo y de la mano de obra. Mientras las dos primeras deben considerarse como estrictamente negativas, la última es positiva, ya que jalona los ingresos de los habitantes rurales, aunque reduce la competitividad de la producción agropecuaria.

El sector agropecuario muestra en el último cuarto de siglo un comportamiento decepcionante, de hecho uno de los más decepcionantes de América Latina. Su participación en el PIB ha colapsado y curiosamente lo ha hecho con particular rapidez durante los sub-períodos de relativamente buen desempeño económico general, 1990-97 y 2003-13, indicando que se ha roto la correlación entre las fases de crecimiento del sector agropecuario y de la economía en general que eran típicas antes de la apertura económica. Aún en el período de mayor crecimiento económico reciente del país, los años 2003-07, la expansión del sector fue apenas la mitad del que experimentó el PIB y muy inferior a los ritmos de crecimiento que prevalecieron antes de 1980.

La caída en la participación del PIB a precios corrientes ha sido mucho más marcada a largo plazo. En efecto, dicha participación se ha reducido a una cuarta parte de lo que era a fines de los años 70, en vez de la mitad cuando se estima en precios constantes.

6 En el ya clásico trabajo sobre distribución del ingreso en Colombia de Albert Berry y Miguel Urrutia, se llegó a la conclusión de que si los altos ingresos de origen rural registrados como urbanos se contabilizan como rurales, la desigualdad en la distribución del ingreso era mayor en el campo.

■ **Gráfico 8. Sector agropecuario como % del PIB**



Fuente: DANE, cuentas nacionales.

Esto refleja una reducción en el precio relativo de la producción agropecuaria medida a través de los deflatores del PIB. En efecto, a largo plazo, el precio relativo del valor agregado sectorial (o sea, el PIB) se ha reducido aproximadamente a la mitad. Las reducciones más marcadas se dieron entre 1977 y 1984, entre 1991 y 1996, y entre 2011 y 2013.⁷

Las dos primeras pueden verse en parte como el reflejo de las caídas pronunciadas de los precios internacionales de productos agropecuarios que tuvo lugar a partir de 1978 en los productos tropicales y con un rezago en los no tropicales, y que se prolongó hasta comienzos del Siglo XXI. Los precios reales de los productos agropecuarios se recuperaron a nivel internacional en 2005-08 y se han mantenido relativamente altos, aunque con un nuevo descenso, especialmente en los de clima tropical, a partir de 2012. Para algunos productos, la caída de los años 1990 fue también un efecto de la apertura económica, ya que algunos renglones agropecuarios (especialmente cereales y oleaginosas) se encontraban

⁷ Esta tendencia no se capta plenamente en los índices de precios al consumidor (IPC) o al productor (IPP) y refleja mucho más, por lo tanto, el aumento en los precios relativos de los servicios, que solo se miden muy parcialmente en esos indicadores.

entre los más protegidos antes de la apertura y fueron, por lo tanto, muy afectados por esta última. Las dos caídas más recientes también tienen como determinante la fuerte revaluación del peso que ha tenido lugar durante esos años. La revaluación más reciente ha sido mucho más prolongada, pero se vio compensada hasta 2011, en términos de sus efectos sobre el sector, por la recuperación de los precios internacionales.

El efecto acumulado es muy marcado. Así, entre 1990 y 2013 la reducción de los precios relativos según cuentas nacionales fue del 1,7% anual; para mantener la rentabilidad relativa del sector hubiese sido necesario, por lo tanto, aumentar al menos a ese ritmo la productividad *relativa* del sector, lo que ciertamente no ha sucedido. Por el contrario, la productividad del sector se ha estancado o ha aumentado muy lentamente y a menor ritmo de las tendencias que prevalecieron antes de la apertura económica.

Estas tendencias reflejan los serios problemas de competitividad que han caracterizado al sector en medio de la apertura económica, que se han visto acentuados por los bajos precios internacionales de productos agrícolas (especialmente de productos tropicales) en varios períodos y por la sobrevaluación que ha caracterizado los períodos de auge.

10. La apertura afectó seriamente los cultivos de cereales y oleaginosas de ciclo corto, generando una reducción de las áreas sembradas en la década de 1990 y una expansión paralela del área destinada a la ganadería. Las áreas sembradas se recuperaron a partir de 2003, gracias a la expansión de algunos renglones (palma africana, azúcar, frutas y hortalizas), aunque a niveles apenas similares a los de comienzos de los años 1990. A ello se agrega el constante dinamismo de algunos renglones pecuarios, notablemente de la avicultura (que, sin embargo, en la práctica es una actividad que se puede catalogar incluso como industrial).

Por su parte, los bajos precios internacionales que han afectado a los productos tropicales han afectado a otros cultivos, notablemente al café. Solo por breves períodos se ha revertido parcial y temporalmente la fuerte caída de precios que se experimentó después del colapso del pacto de cuotas en 1989, una tendencia que ha sido agudizada por la entrada de nuevos productores de bajos costos, notablemente Vietnam, así como por la expansión de la caficultura en Brasil en zonas de bajo costo. De hecho, la contracción que ha experimentado el sector cafetero a lo largo de las dos últimas décadas es el principal determinante del frustrante crecimiento del sector, pero el lento dinamismo de otros productos agrícolas, así como del sector pecuario, de solo 2,2% anual desde 1990 en ambos casos, es igualmente frustrante.

■ **Tabla 2. Crecimiento de los principales subsectores agropecuarios**

Crecimiento de los principales subsectores agropecuarios					
	1990-1997	1997-2003	2003-2007	2007-2013	1990-2013
Café	-2.5%	2.3%	1.6%	-2.3%	-0.5%
Otros agrícolas	2.3%	2.1%	2.2%	2.1%	2.2%
Pecuarios	2.0%	1.6%	4.2%	1.9%	2.2%
Silvicultura y pesca	-3.0%	10.1%	3.2%	0.7%	2.4%
Total agropecuario	1.2%	2.2%	3.0%	1.5%	1.9%
Total PIB	4.1%	1.0%	5.9%	4.0%	3.5%

Fuente: DANE, cuentas nacionales.

En materia cambiaria, la presión generada por los flujos de capital, y en épocas más recientes por los altos ingresos de origen petrolero y minero, han sido la fuente de la fuerte revaluación que ha caracterizado en particular los años 1991-97 y 2007-13, es decir los períodos de menor dinamismo del sector agropecuario. Por lo demás, la contribución de la revaluación no ha sido solo la de reducir el dinamismo de la producción, sino también la de disminuir la rentabilidad, al presionar hacia abajo los precios relativos de los productos del sector.

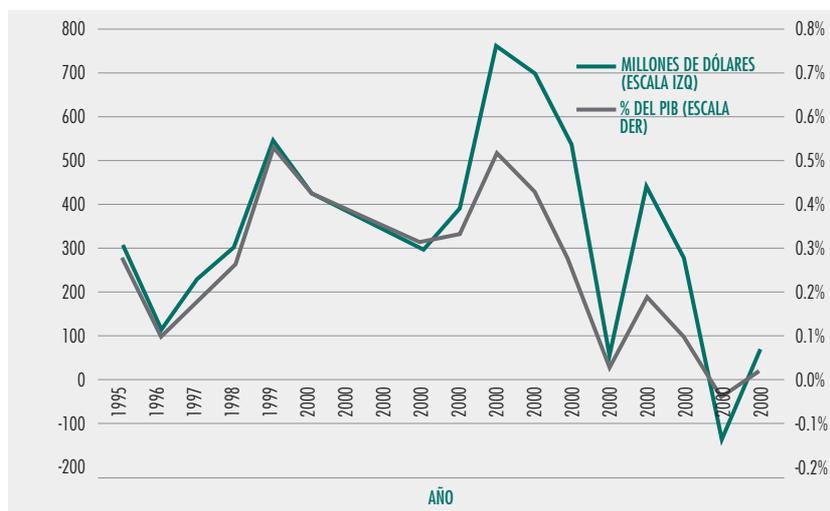
Dos de los principales reflejos de esta situación son, por una parte, el lento crecimiento y la escasísima diversificación de las exportaciones agropecuarias en el último cuarto de siglo y el deterioro agudo del balance comercial del sector agropecuario desde mediados de la década pasada. En materia exportadora, el crecimiento del valor de las exportaciones entre 1991-93 y 2011-13 ha sido del 4,7% anual con un puñado de productos dinámicos: palma africana, ganado y carne (muy afectado en años recientes, sin embargo, por el cierre de las exportaciones a Venezuela) y algunos alimentos procesados. Las flores y el azúcar han aumentado su participación, pero más por precios que por volúmenes. Tanto en el caso de la palma como del azúcar, las exportaciones se han reorientado en parte a la producción de biocombustibles para el mercado interno.

Por su parte, la tendencia al deterioro de la balanza comercial agropecuaria e incluso la desaparición del superávit tradicional de dicho sector en algunos años recientes, son hechos notorios, y reflejan la mezcla del frustrante crecimiento de las exportaciones y el incremento de las importaciones facilitada por la apertura económica. Los análisis del DNP sobre los efectos de los TLC muestran el mismo resultado: su casi nula contribución al aumento y diversificación de la canasta exportadora de productos agropecuarios y, por el contrario, crecimiento y diversificación de las importaciones de dichos productos.

■ **Tabla 3. Exportaciones agropecuarias**

Exportaciones agropecuarias				
	Composición		Crecimiento Anual	
Café	47.3%	32.6%	2.8%	-2.9%
Frutos	16.2%	13.1%	3.6%	1.2%
Flores	12.7%	19.2%	6.9%	2.7%
Azúcar y Confitería	5.1%	11.4%	9.0%	2.6%
Tabaco	1.8%	0.7%	-0.2%	-3.0%
Cacao	0.7%	1.2%	7.9%	3.0%
Aceites	0.2%	4.4%	23.6%	19.9%
Ganado y Carne	1.9%	4.7%	9.7%	5.7%
Pescados	5.9%	2.3%	-0.1%	-1.0%
Alim. Procesados	4.2%	7.6%	7.9%	5.3%
Otros	4.1%	2.8%	2.8%	-1.2%
Total	100.0%	100.0%	4.7%	

Fuente: Banco de la República con base en datos del DANE.

■ **Gráfico 9. Balance comercial del sector agropecuario (Fedesarrollo)**

Fuente: FEDESARROLLO.

11. El espacio rural colombiano contiene enormes riquezas naturales, incluidos buenos recursos hídricos, bosques nativos todavía extensos y mega-diversidad. Sin embargo, en el territorio más densamente ocupado, una gran parte de la actividad agrícola se realiza en terrenos de ladera, ya que somos relativamente menos ricos en estas zonas que algunos otros países latinoamericanos en términos de tierras planas con vocación agrícola. Sin embargo, el uso del suelo no corresponde siempre con su vocación y, en particular, hay todavía muchos terrenos planos con vocación agrícola que se utilizan para ganadería extensiva, en tanto que la agricultura familiar con vocación agrícola se tiende a localizar en las laderas, en condiciones que presentan desafíos para su desarrollo y sostenibilidad económica y ambiental. Hay, además, un conflicto creciente en el uso del agua y la tierra con actividades mineras y serios problemas asociados a la ocupación de humedales e insuficiente regulación de corrientes que genera problemas de inundaciones en épocas de lluvias. La erosión de la capa vegetal es también un serio problema, sin que exista ninguna política para prevenirlo. Y hay efectos del cambio climático que ya comienzan a afectar con severidad a muchas zonas rurales del país. Una de las consecuencias de la baja inversión histórica en ciencia y tecnología es que el país no ha podido encontrar soluciones innovadoras a estos problemas.

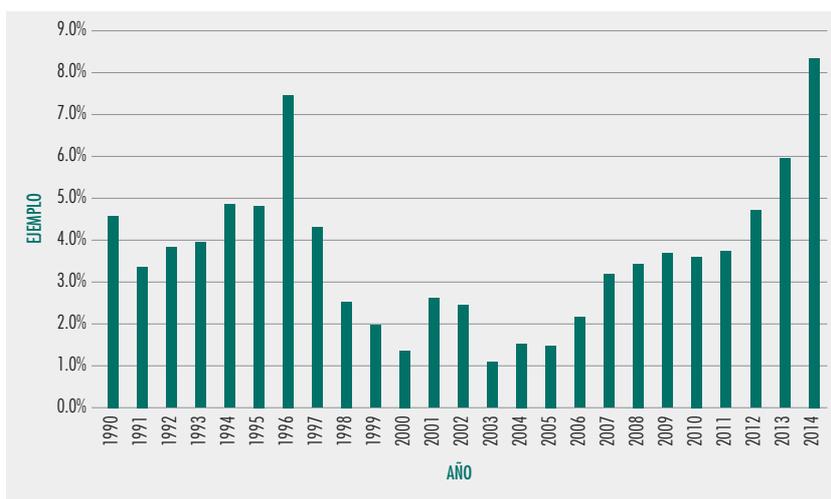
12. La evolución de las instituciones e instrumentos de la política rural y agropecuaria explican en parte los resultados económicos y sociales observados, tanto positivos como negativos. En materia social, la mayor participación de los departamentos y municipios en las rentas nacionales, gracias al proceso de descentralización que adoptó el país a partir de la Constitución de 1991, se ha reflejado en un aumento en el gasto social en los pequeños núcleos urbanos y, en menor medida, en las zonas rurales. Estos beneficios han sido más moderados de lo esperado por problemas asociados a la capacidad de gestión local, al clientelismo que predomina a nivel local y a la desviación de recursos hacia usos irregulares. Por ejemplo, si bien el aumento en cobertura en educación primaria financiado por las transferencias del sistema general de participaciones es un efecto positivo de la descentralización, todavía no se alcanza el 100% de cobertura neta en primaria en la zona rural dispersa y la cobertura en secundaria y media son todavía bajas (55 y 25%, respectivamente). La brecha entre estas y las coberturas netas en zona urbana son altas y se amplían con el nivel educativo y es aún mayor en términos de calidad. A estos aportes de la descentralización se han agregado los efectos positivos de algunos programas de carácter nacional, entre ellos el de régimen subsidiado en salud y los subsidios condicionados orientados a las zonas rurales más atrasadas.

Podría decirse, sin embargo, que en tres dimensiones de la política de desarrollo rural el proceso de descentralización fracasó o no ha rendido plenamente sus frutos. La primera es en vías terciarias, donde no se materializó la expectativa de que los mayores recursos departamentales y municipales se traducirían en desarrollo más acelerado de estas vías, compensando la retracción de la nación en este campo y la liquidación de la institución

encargada de ello (Caminos Vecinales). Esto se ha visto compensado en parte por el aumento del gasto nacional en vías terciarias en años recientes. La segunda es en materia de asistencia técnica, donde se han dado avances en algunos períodos pero se ha modificado a lo largo del tiempo el papel de los distintos agentes involucrados (UMATA, Centros Provinciales, EPSAGRO y las propias entidades gremiales) sin que el país haya desarrollado un sistema institucional estable. La tercera es en materia de vivienda, ya que la VIS continúa dependiendo principalmente de recursos del orden nacional y el déficit cualitativo y cuantitativo a nivel rural aumentó entre 1993 y 2005 en cerca de 200.000 viviendas. Una parte de la explicación reside en que los entes locales no cumplieron su papel de generar recursos propios y el sistema general de participaciones limita los recursos de origen nacional que se pueden invertir en estas actividades.

En materia presupuestal, el deterioro fue marcado a partir de 1998. De presupuestos equivalentes al 4,7% del PIB sectorial en 1990-97, el gasto del sector se redujo a entre 1 y 2% por varios años y solo en 2012 se retornó a niveles de gasto similares a los de comienzos y mediados de los años 1990. Esto estuvo acompañado por un cambio en la composición del gasto, caracterizado por el aumento en los subsidios directos a costa de las inversiones en desarrollo rural, y además por bajos niveles de ejecución.

■ Gráfico 10. Presupuesto como % del PIB agropecuario



Fuente: estimaciones de la Misión con base en datos del DNP.

El deterioro del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y de sus instituciones adscritas es igualmente preocupante y no se ha logrado revertir, pese a los avances logrados durante la Administración Santos. El país heredó de los años cincuenta a setenta del siglo pasado una red institucional de apoyo al sector que, aunque con deficiencias, le servía relativamente bien. El desmantelamiento de esa red ha tenido efectos devastadores. Después de una crisis profunda, CORPOICA está en proceso de recuperación. Al lado de las funciones para las que fue creada, y que cumple bien, a FINAGRO se le ha venido recargando con la ejecución de múltiples proyectos que no corresponden a sus funciones de banco de inversión. El Banco Agrario ha ampliado el crédito a pequeños productores, pero abandonó la función de fomentar el ahorro rural y de captar recursos para el fomento del sector, por lo cual se ha hecho aún más dependiente que en el pasado del redescuento en FINAGRO. El ICA no tiene hoy la credibilidad técnica con la que contó históricamente. Se reconoce ampliamente que la consolidación de cuatro instituciones con tradiciones totalmente diferentes en una sola, el INCODER, terminó por deteriorar cada una de sus partes. El sistema de subsidios directos dio como resultado el gran fracaso de "Agro Ingreso Seguro" y una serie de subsidios decretados bajo la presión de los paros que no responden a criterios de largo plazo de asignación de recursos públicos.

Desde una perspectiva positiva se debe reconocer la puesta en marcha de buenas iniciativas de desarrollo campesino (agricultura familiar) bajo el liderazgo de la sociedad civil, el apoyo de la cooperación internacional y algunas iniciativas recientes del MADR, entre ellas las que desarrollan el Pacto Agrario. En una situación intermedia se encuentra la institucionalidad privada. La Federación de Cafeteros sigue teniendo fortalezas (su investigación y asistencia técnica, su red de cooperativas, la gestión y publicidad en los mercados internacionales), pero no ha adecuado plenamente sus estructuras decisorias a los fuertes cambios en la geografía cafetera. Varios gremios privados funcionan relativamente bien, pero una de las principales innovaciones de los años 1990, la extensión de la parafiscalidad para desarrollo tecnológico, asistencia técnica y sanidad agropecuaria, ha terminado siendo usada en algunos casos con otros propósitos.

Para responder a estos desafíos, la respuesta ha sido crear nuevos aparatos o programas directamente manejados por el Ministerio e incluso programas paralelos en otras instancias del sector público (por ejemplo, en el Departamento de Prosperidad Social e incluso el Ministerio de Relaciones Exteriores con sus programas en las zonas de frontera). Más aún, con el marcado deterioro de los institutos, el gasto se ha ido concentrando en el MADR. Sin embargo, las funciones principales del Ministerio deben ser las de planeación, diseño de la política sectorial y orientación de sus empresas e institutos adscritos. Los programas de gasto deben estar en manos de esos últimos. Podría agregarse que la respuesta a las demandas, muchas de ellas legítimas, de los más recientes movimientos sociales, han terminado por multiplicar estos problemas, incluso generando acciones parciales más que la transición a una nueva política.

13. El aumento del gasto público destinado al sector como respuesta a la crisis rural representa, sin embargo, una oportunidad. El presupuesto propuesto para 2015 mantiene las ganancias de los últimos años, pero las demandas asociadas a los déficit sociales y de competitividad siguen siendo inmensas. A su vez, el MADR debe mejorar su institucionalidad para ejecutar eficientemente los mayores recursos asignados y es necesario superar los problemas para la ejecución de los recursos que generan los ciclos presupuestales anuales.
14. Las movilizaciones sociales son también una nueva realidad, de hecho en una escala que, aunque recurrente en nuestra historia, el país no conocía desde la época de mayor actividad de la ANUC. Es una realidad positiva y ha hecho revivir instrumentos de concertación departamental y municipal que habían sido creados por la Ley 160 de 1994 pero que no habían sido utilizados. En todo caso, aunque el derecho a la movilización debe ser estrictamente respetado, será necesario para el Estado conocer cuál es el grado de representatividad de los distintos actores y lograr fortalecer la capacidad de la institucionalidad pública departamental y local, al igual que de las organizaciones civiles y los gremios para contribuir al desarrollo local.

3. LA ESTRATEGIA

15. Como fue mencionado en el marco conceptual, los ejes centrales de la Misión deben ser una visión de largo plazo, que formule políticas de Estado y promueva un desarrollo integral (desarrollo sostenible, en su triple dimensión de económico, social y ambiental) construido desde el territorio con una mirada del área rural que trascienda lo agropecuario.
16. La realización de esta visión exige una estrategia que abarca cinco áreas:
 - *El cierre del déficit y las brechas sociales*, y la dotación consecuente de los bienes de interés social (alimentación, educación, salud, protección social, vivienda, agua y saneamiento), con un enfoque de derechos.
 - *Una estrategia ambiciosa de inclusión productiva*, que permita que los pequeños productores y los trabajadores del campo accedan a recursos productivos, se integren a lo largo de toda la cadena de producción y comercialización y perciban ingresos remunerativos.
 - *El desarrollo de una ruralidad competitiva*, con énfasis en el sector agropecuario, basado fundamentalmente en la provisión adecuada de bienes públicos (innovación, ciencia y tecnología;

infraestructura de transporte, energía y TICs; adecuación de tierras; protección de los derechos de propiedad; información sobre mercados; seguridad y justicia) y en un ambiente macroeconómico y financiero adecuado.

- *Un desarrollo ambientalmente sostenible*, que busque mantener e incluso mejorar el patrimonio del país en materia de aguas, suelos, biodiversidad y riqueza forestal al tiempo que gestiona el cambio climático y aborda los problemas de salud ambiental.
- *Una reforma institucional profunda*, que abarque no solo a las instituciones públicas en todos los niveles, sino también al fortalecimiento de la sociedad civil y de su participación en la formulación e instrumentación de las políticas y programas de desarrollo rural.

Estas estrategias están estrechamente relacionadas y deben integrarse adecuadamente en las condiciones específicas de cada territorio. Así, por ejemplo, el cierre de las brechas sociales contribuye a la inclusión productiva y las políticas de inclusión productiva deben estar orientadas a desarrollar actividades competitivas. A su vez, tanto la estrategia de inclusión como la de competitividad deben ser ambientalmente sostenibles, y el patrimonio ecológico debe visualizarse como una fortaleza productiva. En este sentido, cada una de las estrategias propuestas debe permitir la inclusión social y productiva de la población rural, y un patrón de crecimiento que sea competitivo y ambientalmente sostenible.

Las diferentes estrategias tendrán que diferenciarse según las categorías de ruralidad propuestas por la Misión. Las dinámicas complementarias entre la zona rural y las ciudades generan unas trayectorias de desarrollo distintas por su cercanía a mercados, alta conmutación laboral, disponibilidad de infraestructura y, en general, bienes públicos, y economías de escala. A su vez, las zonas rurales dispersas, con baja densidad de población, implican un reto para la estrategia de derechos sociales e inclusión productiva por baja infraestructura y altas ineficiencias asociadas a la provisión de servicios públicos.

En las páginas que siguen se presentan unas ideas del contenido de cada una de estas estrategias, que sirven como punto de partida para las discusiones de la Misión.

17. Un elemento transversal en esta estrategia está relacionada con la asignación de recursos públicos. En un contexto de inmensas necesidades sociales, de inclusión productiva y de escasez de bienes públicos, la asignación de subsidios directos debe ser desmontada o integrada con criterios explícitos a alguna de las prioridades señaladas. Los mayores recursos para el sector deben mantenerse, promoviendo la transparencia y eficiencia

en su ejecución, pero además será esencial buscar fuentes de financiamiento. Las mejores alternativas son la extensión del impuesto a las transacciones financieras combinada con un impuesto adicional al patrimonio. Este último podría orientarse a programas específicos, especialmente a los de ordenamiento social de la propiedad y construcción de infraestructura rural. A ellos se debe agregar un impuesto predial altamente progresivo, que incentive además el buen uso del suelo (castigue, como acontece a nivel urbano, las tierras ociosas y sea también más gravoso para las tierras con vocación agrícola que no se utilicen como tales). A ello se puede agregar una destinación mayor de los recursos de regalías, así como destinar al desarrollo rural el “dividendo de la paz”, es decir la posible reducción en el gasto de defensa. Las normas presupuestales deberán también ser adecuadas para facilitar el ciclo de los proyectos, quizás con la reforma prevista por el Ministerio de Hacienda de moverse hacia un ciclo bianual del presupuesto.

18. La estrategia de *derechos sociales* debe estar orientada a mejorar la nutrición y seguridad alimentaria; la cobertura y calidad de los servicios de educación y salud; el acceso a vivienda, agua y saneamiento; la mayor cobertura de los mecanismos de protección social (especialmente pensiones); y la plena aplicación de las normas laborales al campo (atendiendo, sin embargo, a las características particulares de un mercado laboral que es esencialmente estacional y requiere en algunos casos labores que se deben realizar todos los días del año). Las dimensiones de género en todos estos campos deben ser objeto de atención especial, incluyendo las modalidades de economía del cuidado apropiadas para las zonas rurales. Estas políticas deben ser diseñadas con un principio de universalidad y adaptarse a las necesidades específicas de las minorías étnicas (indígenas, afrodescendientes y raizales), al grado de ruralidad y a las nuevas realidades demográficas del campo (envejecimiento de la población, éxodo de las personas en edades más productivas dejando sus hijos al cuidado de los abuelos).

Dadas las enormes falencias y brechas, un tema esencial es cómo escalonar las acciones. La Misión deberá otorgar atención a ello una vez se tengan claridad sobre el costo de reducir las brechas respectivas. Quizás una primera idea es dar prioridad a la estrategia de nutrición y seguridad alimentaria, dándole más peso al cumplimiento de los planes existentes con un rol más preponderante a los entes territoriales y con programas que fomenten la seguridad alimentaria, en particular compras públicas que demanden productos locales de la agricultura familiar y educación de la población rural en hábitos saludables. Además, se debe tener una estrategia de Analfabetismo Cero en las zonas rurales liderada desde el MEN y el DPS y ejecutada a través de las Secretarías de Educación departamentales. Esto debe estar acompañado del diseño de instancias especializadas en las zonas rurales en los Ministerios de Educación y Salud, una de cuyas tareas fundamentales debe ser la promoción de sistemas más efectivos y flexibles de educación y salud apropiados para las zonas con población dispersa.

En el caso de educación, el diseño de una institucionalidad clara al interior del MEN que permita dar los lineamientos y hacer el monitoreo y seguimiento a la política de educación rural es esencial y actualmente inexistente. El objetivo debe ser no solo cerrar la brecha en educación y garantizar que todos los jóvenes rurales tengan como mínimo 9 años de escolaridad obligatoria en 2020 y 11 en 2030, sino también garantizar una educación pertinente y de calidad que facilite la inclusión productiva, sea en sí misma una forma de formación técnica y tecnológica y asegure la competitividad. Todo ello es esencial para garantizar que la educación sea un verdadero instrumento de movilidad social.

Escuela Nueva es un modelo de origen colombiano que ha tenido impactos positivos tanto nacionales como internacionales. Cuando se hizo la apuesta por escalar el modelo en primaria, los estudiantes de la zona rural presentaron mejores resultados que los de la zona urbana (con excepción de los de las grandes ciudades). Es necesaria de nuevo una apuesta nacional, ahora con énfasis en secundaria y media, utilizando como base esta pedagogía de educación flexible con las lecciones aprendidas de Escuela Nueva y los resultados de la evaluación de impacto de modelos flexibles que actualmente realiza el DNP, integrando así todos los niveles educativos, incluso hasta la educación superior.

Por su parte, un currículo pertinente de educación secundaria y media en el zona rural debería incorporar componentes de Seguridad Alimentaria y de Proyectos Pedagógicos Productivos que fomente las capacidades asociativas, los emprendimientos y la formulación y creación de negocios ligados a las apuestas productivas de los territorios. Un ejemplo exitoso en este sentido es la estrategia de educación rural de la Alianza entre la Gobernación de Caldas y la Federación Nacional de Cafeteros con los componentes Escuela y Café y Escuela y Seguridad Alimentaria. Este modelo integra, alrededor de la metodología de Escuela Nueva (diseñada inicialmente para el ciclo de educación básica primaria) todos los ciclos de formación, desde primaria hasta educación superior⁸ incluyendo aspectos relacionados con competencias laborales generales (liderazgo, habilidades comunicativas, auto-eficiencia y emprendimiento) y los Proyectos Pedagógicos Productivos. Estos últimos han mostrado impactos positivos en términos de generación de ingresos, asociatividad y éxito de emprendimientos futuros, así como externalidades positivas en asistencia técnica desde los jóvenes a sus padres u otros miembros de la comunidad.

Respecto a salud, es necesario promover alternativas de atención, con énfasis en promoción y prevención, flexibles e innovadoras, que eliminen las barreras de acceso y acerquen la oferta a las familias, especialmente en los

⁸ Principalmente educación técnica y tecnológica en asociación con universidades que cuentan con programas acreditados. Estas instituciones de educación superior han adaptado su oferta a la metodología de Escuela Nueva y realizan validación de créditos para mejorar la articulación entre la educación media y la superior. El proceso de formación se imparte directamente en las escuelas rurales promovidas por la alianza.

municipios más dispersos. El piloto del modelo de atención flexible en salud en zona rural dispersa con énfasis en atención primaria mural y extramural que actualmente lidera el Ministerio de Salud en Guainía es un buen punto de partida. Como complemento a su enfoque familiar y comunitario, es necesario escalar alternativas de atención flexibles, como los puntos de salud móviles, o las redes comunitarias según dispersión de la población y característica geográficas de los municipios. Por último, es esencial universalizar el cuidado integral a la primera infancia ligado a vacunación, educación inicial, alimentación y controles de crecimiento y desarrollo a través de la articulación con la estrategia de Cero a siempre y Más familias en acción en la zona rural.

Avanzar hacia la universalidad de las pensiones en zona rural, con un componente altamente subsidiado para los adultos mayores sin capacidad de pago y que nunca han cotizado, es necesario para garantizar una protección en la vejez. Esto representa un reto dado el envejecimiento de la población, la baja cobertura en pensiones y la presión que implica sobre la sostenibilidad financiera. En esta materia, si bien la creación de los programas de Beneficios Económicos Periódicos (BEP) y Colombia Mayor del Ministerio del Trabajo (MINTRABAJO) son pasos en la dirección adecuada, la cobertura es baja y la población rural carece de incentivos para el aporte voluntario.

Para avanzar hacia la integralidad de programas de promoción social, una propuesta adicional es centralizar los subsidios y transferencias monetarias condicionadas dirigidas a las familias sobre la misma plataforma del DPS, incluyendo el subsidio al adulto mayor y agregando un componente de incentivo al empleo formal. Esta misma plataforma permitiría verificar distintas condiciones por familia, variando el monto según la tipología de cada una e integrar las transferencias en un solo “paquete” que permita eliminar esfuerzos duplicados, siendo progresivo sobre el ingreso de las familias hasta un monto óptimo establecido, que se reduce después gradualmente. Un componente adicional podría ser un seguro de ingresos de la población pobre frente a riesgo de pérdidas de cosechas (por razones climáticas o sanitarias), reduciendo la vulnerabilidad de las familias pobres rurales. Este mecanismo de protección a la población rural reemplazaría los subsidios directos sectoriales en épocas de crisis que se han otorgado en épocas recientes.

En todos los casos, hay que analizar los problemas asociados a las deseconomías de escala. Las ya mencionadas brechas en pobreza multidimensional entre las cabeceras y la población dispersa en todas las categorías de municipios indican que tiene sentido incentivar la concentración de la población rural en núcleos poblacionales (como, por lo demás, es la tradición en otras partes del mundo, como Europa continental). Ello generaría ganancias en eficiencia en la provisión de servicios sociales y públicos gracias a las economías de escala y reducción de costos. Esto exigiría, en cualquier caso, una mejoría notable de las vías terciarias y los sistemas de transporte para que los habitantes del campo tengan acceso a sus lugares de trabajo, así como en la seguridad, para que se

sientan seguros de dejar sus parcelas. No obstante, las experiencias nacionales e internacionales cuentan con muchos fracasos en esta materia que deben analizarse y que muestran la importancia de incorporar elementos culturales en los patrones de asentamiento de la población.

La forma de combinar la universalidad de las políticas con criterios de focalización debe ser también objeto de discusión. Una alternativa es diseñar programas con criterios de focalización por territorios pero con criterios universales (todos los residentes en ciertas zonas consideradas como objetivo de la política). En todo caso, es necesario diferenciar los componentes de protección social universales (como educación, salud y eventualmente pensiones) de los programas de promoción social focalizados. Estos últimos deben ser visualizados siempre como instrumentos complementarios de una política social que debe ser esencialmente universal.

Finalmente, será importante ver cuál es el papel de los distintos actores: públicos (especialmente gobiernos departamentales y municipales), solidarios (incluyendo las Cajas de Compensación), sociedad civil, académicas (contribución de las universidades regionales a estos propósitos), etc. En cualquier caso, un aumento del gasto social va a ser necesario para el cierre de brechas y deberá continuar incluyendo criterios de ruralidad en el sistema generalizado de participaciones en las rentas nacionales. Adicionalmente, es esencial contar con una instancia que articule los distintos sectores con sus estrategias y programas a nivel local para garantizar una atención integral y coordinada en el territorio.

19. La estrategia de *inclusión productiva* es tal vez el mayor desafío de la nueva visión del campo que debe impulsar la Misión. Como ya se señaló, una de las razones fundamentales es que es necesario transitar de la visión asistencialista que ha tendido a difundirse en la forma de diseñar políticas de combate a la pobreza en el campo a una visión que convierta a las comunidades rurales en protagonistas de su propio desarrollo. Es, por otra parte, la que mejor responde a las necesidades de un desarrollo impulsado desde el territorio. Todas las políticas de inclusión deben incorporar dimensiones de género, en particular el apoyo a proyectos de desarrollo productivo en el cual las mujeres son las principales gestoras o actoras, así como el acceso a los activos productivos (tierra, servicios financieros y asistencia técnica) en igualdad de condiciones.

El primer elemento de esta estrategia debe ser un gran fondo de desarrollo rural que financie tres tipos de iniciativas: programas de desarrollo rural integral con enfoque territorial, proyectos de inclusión productiva y programas de promoción de la asociatividad. Para esto será necesario contar con una institucionalidad novedosa que facilite la ejecución de los proyectos, las intervenciones articuladas, sistemáticas y complementarias, que apunte a cumplir las grandes apuestas nacionales pero que, sobre todo, responda a la necesidad de las comunidades.

Los programas de desarrollo rural integral con enfoque territorial tendrán como principal objetivo apoyar el desarrollo productivo e institucional de los territorios rurales y, además, a través de la articulación con otros programas del Estado, de colaborar al logro de objetivos de reducción de brechas sociales (educación, salud, vivienda, etc.) y de mejoramiento o acceso a infraestructura, para garantizar al desarrollo integral de los territorios. Los proyectos de inclusión productiva estarán orientados a promover iniciativas de asociaciones de productores en materia de producción, procesamiento y comercialización. Los terceros apoyarán la conformación de asociaciones de productores y la densificación de la sociedad civil local.

Los programas de desarrollo rural tendrán como beneficiarios a las comunidades locales y a él o los municipios que conformen un territorio. En función de sus objetivos de desarrollo productivo (tanto agropecuario como no agropecuario), proveerán bienes públicos relacionados con la producción, agregación de valor, comercialización (centros de acopio, distritos de riego, centros de asistencia técnica, información y apoyo empresarial, etc.) y, en general, todo lo referido a inversiones y capacidades para dinamizar la economía del territorio y para hacerla más incluyente. Estos programas tendrán además un objetivo de desarrollo institucional, que se refiere al fortalecimiento de los actores del territorio y de sus capacidades, incluyendo la sociedad civil y los gobiernos locales, buscando promover la capacidad para dialogar, convenir y pactar, y actuar colaborativamente en función de los objetivos que se hayan propuesto en su programa de desarrollo territorial. Junto con los objetivos de desarrollo productivo e institucional, estos programas incluirán iniciativas de articulación con otros instrumentos del Estado, financiados por otras fuentes, que provean la infraestructura física (vías terciarias, electrificación rural y TIC) y los servicios e inversiones que permitan reducir las brechas sociales y de pobreza multidimensional. Podrían articular, además, en un mismo territorio recursos de las otras subcuentas del fondo, y de forma muy especial los programas de promoción de la asociatividad.

Los proyectos de inclusión productiva podrán incluir actividades agropecuarias (incluida la pesca y acuicultura) y no agropecuarias y se enfocarán tanto en la consolidación de cadenas productivas existentes como en la diversificación de las fuentes de actividad económica basados en análisis participativos de la vocación y competitividad de los territorios. Estos proyectos deben partir, además, de una visión según la cual las asociaciones de productores pueden jugar un papel fundamental en la comercialización de los productos, incluida la comercialización internacional, así como en la formación de agroindustrias o entidades de servicios de distinta escala, con un enfoque de cadenas productivas. Hay también varios casos exitosos de relacionamiento entre gran y pequeña producción, que podrían multiplicarse. También podrían jugar un papel importante en la adquisición de insumos (agroquímicos, materiales y maquinaria).

El diseño de los instrumentos específicos de apoyo a programas de inclusión productiva deberá partir de un inventario y análisis de experiencias ya en marcha en el país, para multiplicar las que han tenido éxito. Esto

incluye programas existentes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, tales como Alianzas Productivas, Oportunidades Rurales y el Programa de Agricultura Familiar. La experiencia existente indica que la asociatividad es la esencia misma de proyectos exitosos, así como la identificación de objetivos comunes y visiones compartidas de los territorios, y el acompañamiento continuo y prolongado por parte de emprendedores sociales, gestores, gremios o empresas privadas.

Como elemento complementario, existe consenso en la conveniencia de montar al mismo tiempo mecanismos de compras oficiales a nivel municipal y nacional (ejército, ICBF y el sistema escolar, entre otros) que fomenten la compra de sus productos a los pequeños productores rurales, copiando en este campo la exitosa experiencia brasileña (lo que el MADR ya está haciendo en forma piloto, con apoyo del país vecino) y fomentando que el sector privado replique el modelo de contratación local con criterios de equidad. Esto exige, por lo demás, desarrollar una política sistemática de favorecer a los pequeños productores en las compras públicas. Para esto, la contratación estatal deberá incorporar, en el marco de la Ley 80 de 1993, dentro de sus fines la inclusión social y económica, y dentro de sus principios, la equidad y la solidaridad.

La tercera línea de acción del fondo, el diseño del programa de promoción a la asociatividad, debe partir de la evaluación del papel de las asociaciones de pequeños productores (cooperativas y otras modalidades), la forma de promoverlas, y las virtudes o deficiencias de las normas legales correspondientes. Debe incluir un análisis de las condiciones previas para la misma con base en metodologías validadas, el fortalecimiento y acompañamiento continuo de las estructuras ya existentes. Debe promover la formalización, el registro y la federación de las asociaciones y productores con aras de identificar interlocutores legítimos para cada instancia de decisión, al tiempo que se forman los futuros líderes para ocupar estos cargos.

Estos programas podrán ser priorizados por las instancias departamentales y municipales de concertación, pero deben responder a demandas directas de las comunidades; habrá que garantizar, además, veedurías ciudadanas, para evitar que estas instancias terminen controladas por el clientelismo y que los recursos lleguen efectivamente a las comunidades con bajos costos administrativos. Es esencial que los departamentos y municipios cofinancien estas iniciativas o actividades paralelas que las apoyen de forma progresiva a su capacidad, utilizando, entre otros, los recursos de las regalías. En algunos casos, se podrán asignar los recursos a través de concursos, pero para evitar que se concentren en departamentos o municipios con mayor capacidad de formular y ejecutar proyectos, será necesario definir montos de asignación mínimos para regiones con menor capacidad y mecanismos de apoyo especiales para ayudar a las organizaciones correspondientes a formular y ejecutar los proyectos. Como se señala más adelante, como

parte de una estrategia de gestión de la información y el conocimiento, será importante que los gestores sociales que trabajan en este campo intercambien sus experiencias, enseñanzas y metodologías, con el fin de identificar, sistematizar, difundir y escalar las buenas prácticas.

Un elemento complementario esencial de esta estrategia es el acceso a activos productivos. La necesidad de lanzar una política ambiciosa de ordenamiento social de la propiedad rural debe ser objeto de atención prioritaria, como parte además de la instrumentación de los acuerdos de paz. En esta materia, habrá que diferenciar seis procesos diferentes: (i) el de formalización de títulos; (ii) el de restitución de tierras; (iii) la constitución de un fondo de tierras con fines de redistribución que prevé el acuerdo de paz; (iv) la ampliación de minifundios; (v) el fomento de formas de arrendamiento consistentes con los propósitos de democratizar la propiedad; y (vi) la consolidación de territorios comunales (resguardos indígenas y territorios comunales de las comunidades de afrodescendientes). La tercera de estas acciones debe mantener el principio establecido por la Ley 160 de dar prioridad en la asignación de baldíos a los pequeños propietarios y fomentar la constitución de Zonas de Reserva Campesina, como una figura de desarrollo desde el territorio, dándoles a esas un papel central en la formulación, articulación y ejecución de estrategias de desarrollo productivo en sus regiones. También deberá constituirse un fondo de tierras con aquellas que no estén adecuadamente explotadas, no cumplan su función social y ecológica, o retornen al Estado por haber sido apropiadas en contra de las normas legales existentes. Para incentivar el buen uso del suelo, será conveniente introducir en las normas de zonificación de clara vocación agrícola criterios de uso del suelo y penalizaciones (incluyendo, como ya se dijo, impuestos prediales más elevados) a las que no se ajusten a esos criterios. Todo esto debe hacerse sin perjuicio de que las tierras puedan ser destinadas a la protección y la conservación ambiental, fines que deberán ser promovidos en zonas importantes para la conservación del patrimonio ecológico y gozar de incentivos tributarios y, en casos específicos, de pagos por servicios ambientales.

El segundo elemento en materia de acceso a recursos productivos es el acceso a servicios financieros –crédito, pero también ahorro y aseguramiento contra riesgos—, que sigue siendo muy restringido para los pequeños productores rurales. Entre las instituciones públicas, el Banco Agrario debe ser mucho más activo en la generación de recursos propios, basados entre otras en el fomento del ahorro rural pero también en la captación de recursos en zonas urbanas. Pero es necesario fomentar nuevos agentes que faciliten el acceso al crédito para pequeños productores, incluyendo cooperativas de ahorro y crédito y entidades de microfinanzas, apalancadas sobre la experiencia que ha venido acumulando el país en este campo. En tal sentido, los mecanismos de redescuento de FINAGRO deben seguir ampliando el acceso a estos agentes solidarios. Además, se deben profundizar las estrategias para lograr llevar al sistema bancario a las regiones más apartadas, incluyendo subsidios iniciales temporales para promover primeros créditos y a oficinas bancarias en zonas apartadas como lo viene impulsando la Banca de las Oportunidades, así como

el desarrollo dinámico de corresponsales bancarios y la banca móvil, que ya está en marcha. La reingeniería del FAG es un elemento complementario y debe estar basada en una buena evaluación de riesgo por parte de las entidades que otorgan el crédito.

El objetivo final de la estrategia crediticia debe ser universalizar el acceso al crédito y a otros servicios financieros en las zonas rurales. Un elemento esencial es, sin embargo, promover una cultura crediticia apropiada, dando acceso progresivo a quienes muestren cumplimiento en los pagos y desincentivando la cultura de no pago que se pueda estar fomentando con los programas de alivio y compra de cartera. Se deben manejar emergencias de uno u otro tipo, particularmente las cada vez más frecuentes asociadas al cambio climático o las más tradicionales de volatilidad de los precios, usando sistemas apropiados de seguros o fondos de estabilización, temas que se abordan más adelante. A su vez, implica que el sistema crediticio no se debe convertir en canal de transferir recursos que no son recuperables. Tales recursos deben ser canalizados a través de instituciones apropiadas, en particular del fondo de desarrollo rural o del apoyo a los pequeños productores en épocas de crisis al cual se hizo alusión.

Es necesario que la estrategia de acceso a crédito incluya líneas de fomento claras a sectores no agropecuarios, se incentive el crédito asociativo a las organizaciones promovidas por los programas de desarrollo rural mencionados previamente, se flexibilice el pago de amortizaciones y de ahorro para el sector agropecuario y se sigan desarrollando nuevas formas de garantías, como la nueva reglamentación sobre garantías muebles. No menos importante, se deben simplificar las líneas de crédito de FINAGRO y el Banco Agrario y profundizar la modernización del Banco.

El acceso a recursos productivos se complementa con asistencia tecnológica y disponibilidad de infraestructura de comercialización y riego, temas que se analizan más adelante.

20. La estrategia de *competitividad* tiene como objetivo enfocar la oferta estatal en la provisión adecuada de bienes públicos (información, innovación y asistencia técnica, infraestructura física, seguridad y justicia), facilitar mecanismos adecuados de comercialización y una política macroeconómica, de comercio exterior y de provisión de servicios financieros apropiada. Las apuestas sectoriales y territoriales deben surgir de una visión estratégica que tenga en cuenta el entorno macroeconómico y las demandas de los mercados nacionales e internacionales.

La competitividad debe partir de un reconocimiento del papel central que tiene la política macroeconómica y especialmente la tasa de cambio para el sector agropecuario, así como las normas de comercio exterior,

entre ellas los TLC. Una política cambiaria más activa, orientada a evitar la revaluación, sería una importante contribución al desarrollo del sector, en tanto que la sobrevaluación que ha caracterizado los últimos años tiene costos considerables para el sector.

En términos de la política de comercio exterior, existe una diferencia marcada entre la visión del país como una de las despensas agropecuarias potenciales del mundo y el lento dinamismo que ha caracterizado al sector desde la apertura económica. El país continúa siendo altamente dependiente de unos pocos productos agropecuarios (café, banano, azúcar, flores, palma africana, ganado) y, por el contrario, enfrenta un volumen creciente de importaciones que, como hemos visto, han reducido el tradicional superávit de la balanza comercial del sector. Dada la sobrevaluación y estos problemas que enfrenta el sector, pueden ser necesarias algunas medidas de protección, pero con una visión de largo plazo que busque aumentar la competitividad para que dichas medidas dejen de ser necesarias a partir de cierto momento, ya sea mediante la reconversión de los sectores afectados o el desarrollo de alternativas de producción aceptables. Un elemento estructural a revisar es por qué la apertura ha resultado en una caída de los precios de los productos finales más marcada que la de los insumos y, en particular, por qué los precios de estos últimos son más elevados que en los países vecinos.

La diversificación y, por ende, la promoción de nuevos productos agropecuarios que puedan engrosar la canasta exportadora deben ser temas prioritarios, así como la diversificación de destinos de nuestras exportaciones. PROEXPORT debe jugar un papel activo en promover estos productos y trabajar de la mano con el ICA para superar las barreras fitosanitarias que puedan estar impidiendo su exportación. La calidad de la oferta exportable debe ser objeto de vigilancia especial, notablemente en el caso del café pero crecientemente para los demás productos. Igualmente importante, y posiblemente más en el caso del grueso de los productos de la agricultura familiar, es la dinamización de mercados locales y territoriales. En uno y otro caso, además, la estrategia de competitividad debe seguir siendo concebida con base en cadenas productivas, aprovechando los eslabonamientos potenciales.

Se deben establecer también políticas de fomento específico para productos con gran potencial. Con tal propósito, el MADR, en conjunto con el sector empresarial y la comunidad académica, debe desarrollar una unidad de visión estratégica e inteligencia de mercados, que permita identificar dichos productos, orientar las decisiones de inversión y tomar decisiones mejor informadas con base en la evolución de los mercados y precios internacionales. Estas decisiones deben movilizar a CORPOICA y otras instituciones del sistema nacional de innovación agropecuario para consolidar los paquetes tecnológicos apropiados. Una parte de los recursos para desarrollar estos nuevos sectores y actividades que contribuyan a aumentar la productividad (los distritos de riego, por ejemplo) pueden provenir de fondos de inversión

especializados. Estos fondos pueden estar apoyados, aunque siempre en forma minoritaria, con capital de riesgo de FINAGRO orientados a darle dinamismo a los mecanismos del mercado de capitales que apoyen las nuevas actividades del sector.

Una de las áreas de atención especial es la pesca y la acuicultura, un sector inmensamente descuidado en la política sectorial, tanto en el pasado como en el presente. Aún más, con la absorción del INPA en el INCODER, el país careció de una autoridad que regulara y promoviese la pesca por algún tiempo, tema que se ha solucionado ya parcialmente con la creación de la AUNAP.

Por su parte, la inversión extranjera puede brindar oportunidades, en particular la transferencia de conocimiento, paquetes tecnológicos que se prueben y adapten a las condiciones locales y el acceso a mercados externos, pero debe ser objeto de vigilancia para aislar al país de la tendencia internacional a adquirir tierra con fines especulativos (*land grabbing*). Como lo planteaba el proyecto de Ley 164 de 2012 sobre este tema, Colombia no debe cerrar las puertas a la inversión en tierra, pero sí debe ser objeto de vigilancia para desarrollar actividades productivas dinámicas con responsabilidad social y ambiental.

El crédito dirigido debe orientarse prioritariamente a los pequeños productores y a la inversión de todo tipo de productores, apoyados en este último caso por un uso activo del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR). Los fondos de estabilización de precios pueden ser también objeto de apoyo directo del Estado, pero siempre y cuando incluyan un elemento claro de ahorro de los productores durante períodos de altos precios y no se conviertan meramente en un instrumento de subsidio en épocas de bajos precios. El sistema de evaluación y aseguramiento contra riesgos debe ser mejorado en forma significativa, incluyendo mejores sistemas de seguros y mercados activos de derivados. En esta materia, los seguros contra riesgos climáticos deben ser objeto de atención especial. En el caso de pequeños productores, esto incluiría el seguro de protección de los ingresos en coyunturas críticas mencionado en una sección anterior, pero desatado de productos individuales.

En materia de comercialización interna, no tiene sentido regresar a modelos de intervención del pasado, como el IDEMA, que beneficiaba a muy pocos cultivos, ni tampoco seguir comprando cosechas cuyo destino es incierto, como se hizo con la papa en los últimos años. Un buen sistema de información de mercados así como el funcionamiento de la bolsa agropecuaria (Bolsa Mercantil de Colombia) y otros mecanismos de intermediación constituyen un primer ámbito de las intervenciones en este campo. La infraestructura de post-cosecha, almacenamiento y transporte de productos agropecuarios (plantas de beneficio, centros de acopio, silos, redes de frío, etc.) debe ser objeto también de atención especial en los programas de inclusión productiva y, en el caso de iniciativas empresariales, puede

contar con inversión de FINAGRO como inversionista minoritario, pero la gestión de las empresas correspondientes debe ser privada. A ello se debe agregar la política de compras de productos campesinos por parte de los gobiernos municipales y nacionales a los que ya se hizo alusión en la estrategia de inclusión productiva.

Dadas las amplias necesidades de recursos para los programas de desarrollo campesino y provisión de bienes públicos, los subsidios directos no deben ser una prioridad de la política agropecuaria. La obsesión de la política de competitividad debe ser, por lo tanto, la provisión de bienes públicos. En esta materia, el primer tema que debe mencionarse es la disponibilidad y el acceso a información pública, con énfasis especial en información de mercados como el SIPSA. La difusión sistemática y clara de los resultados de las investigaciones y experiencias exitosas de asistencia técnica a través de redes de investigadores y asistentes técnicos, incluyendo la red de información www.siembra.gov.co que ya puso en marcha el MADR con CORPOICA, con la participación interactiva de los productores. Como ya se mencionó, un sistema similar debería diseñarse para mejorar la información y discusión de experiencias exitosas de inclusión productiva. Las estructuras regionales de costos de producción deben hacer parte del sistema de información y ser actualizadas periódicamente, aprovechando el trabajo de campo de la Encuesta Nacional Agropecuaria para los principales productos y aquellos priorizados en la visión estratégica. Estas estructuras de costos deben ser la base para los análisis de los créditos agropecuarios por lo que se deben diferenciar micros, pequeños, medianos y grandes productores.

La investigación y la difusión del conocimiento tecnológico es un segundo bien público esencial. El relanzamiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial y de CORPOICA como su centro, que ya se ha iniciado, ha sido un paso esencial. Este sistema debe ser dinámico y flexible, y contar, en particular, con fuertes sistemas territoriales de innovación en el que participen activamente los productores. Las universidades y los centros de investigación de entidades gremiales (Cenis) deben jugar un papel muy importante, tanto en investigación como en asistencia técnica. Los recursos parafiscales que han sido creados por normas legales deben destinarse exclusivamente a investigación, asistencia técnica, sanidad agropecuaria e información. La transferencia tecnológica debe ser un servicio garantizado, regulado para garantizar su calidad y gratuito para los pequeños productores. CORPOICA no debe prestar asistencia técnica y será necesario discutir si debe ser la cabeza del sistema de asistencia técnica o ésta debe quedar en cabeza del MADR o de una nueva entidad.

La tercera área de provisión de bienes públicos es la infraestructura. Aquí el país requiere un gran salto en materia de vías terciarias, acentuando la función que en este sentido realiza hoy INVIAS solamente para una parte de la red, y promoviendo la adopción de nuevas tecnologías, incluyendo procesos validados como el afirmamiento y construcción de placa-huella, y contrata con las comunidades su mantenimiento. Estas obras deben llevarse a cabo en cofinanciación

con los departamentos y municipios (incluyendo con recursos de regalías) y con el compromiso de éstos de garantizar su mantenimiento, pero también mediante el cobro de contribuciones de valorización progresivas. La infraestructura de TIC y energética parece representar menos obstáculos y cuentan con recursos propios, pero deben resolverse problemas concretos en términos de las zonas no interconectadas, en el primer caso, y de dar un mayor dinamismo local involucrando a los jóvenes alrededor de los 5,300 Kioscos Vive Digitales ubicados en las veredas y corregimientos, en el segundo.

Al lado de las vías terciarias, otra área de gran atraso es, sin duda, la de riego y regulación de corrientes de agua. El país carece incluso de una evaluación clara de las necesidades, que se ha hecho particularmente con los problemas que generan las inundaciones. La generación de planes realistas en este campo debe ser, por lo tanto, una prioridad. En todo caso, aunque el Estado debe apoyar la construcción de distritos de riego, se debe lograr una participación predominante del sector privado. Además, el mantenimiento de todos los distritos debe ser financieramente viable y manejado por entidades privadas o comunitarias.

La seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad de todo tipo de productores rurales es también un bien público esencial. Los temas de tierras rurales deben ser manejados por una institución especializada en tierras rurales, así como una judicatura especial que dirima los conflictos correspondientes, como se está haciendo en el caso de la restitución y se prevé en términos más generales en el acuerdo de paz. Los procesos correspondientes deben ser independientes, por lo tanto, de otras iniciativas para manejar los problemas más generales de propiedad en el país, entre los cuales la más importante es la modernización del catastro y registro de propiedades y la creación de un consejo nacional que dirima los grandes conflictos sobre el uso del suelo (protección de ecosistemas, uso agrícola vs. minero, etc.).⁹

Dos temas que requieren una discusión especial son la interpretación de la norma de “acumulación de UAF” de la Ley 160 y el problema de la propiedad de la tierra en la Altillanura en particular y, más en general, en la Orinoquía y otras regiones con vocación agroindustrial. En el primer caso, es esencial clarificar que solo se refiere a títulos otorgados a partir de la vigencia de la ley. Por lo demás, esta norma era parte de uno de los objetivos básicos de la ley, como era la de destinar prioritariamente a pequeños productores la adjudicación de los decrecientes baldíos de la nación, objetivo que no se ha cumplido. Al mismo tiempo, aprobó la creación de “Zonas de Desarrollo Empresarial”, pensando específicamente en regiones como la Altillanura, pero esa norma nunca fue desarrollada, dando lugar a varios proyectos empresariales de gran interés pero cuya seguridad jurídica está hoy en entredicho. Por ese motivo,

⁹ Esto es cierto de otras propuestas que se vienen discutiendo, como la eventual fusión del catastro y el IGAC.

podría ser conveniente sanear esta situación a través de facilitar la creación de Zonas de Desarrollo Empresarial (o Zonas de Interés de Desarrollo Económico y Social) donde: (i) se requiera la presentación de los proyectos empresariales para aprobación del MADR; (ii) se exija igualmente que estos proyectos incluyan un componente de asociación con pequeños productores; (iii) se aclare que en estos casos, y sobre tierras ya entregadas en propiedad, no se aplica la norma de acumulación pero al mismo tiempo se exija la unidad de empresa; y (iv) hacia el futuro, se realicen en tierras que serían arrendadas por períodos largos por el Estado más que entregadas en propiedad. Las posesiones actuales que no cumplan estas normas deben ser objeto de reversión de las posesiones o de extinción de dominio, según el caso, de acuerdo con las leyes agrarias vigentes.

Por último pero obviamente no menos importante, la seguridad y el acceso a la justicia son bienes públicos fundamentales para el desarrollo rural. El mayor reto es poder ofrecerlo de manera homogénea en los territorios sin importar su nivel de ruralidad y la topografía. Esas serán tareas esenciales del proceso de paz.

21. La estrategia de *sostenibilidad ambiental* para el desarrollo rural es parte esencial del enfoque territorial que promueve la Misión. La gestión del agua, el uso adecuado del suelo y la conservación de la biodiversidad deben ser los ejes centrales. Se deben aprovechar las ventajas competitivas y los recursos naturales de cada territorio con base en un conocimiento científico y tecnológico apropiado y compatible con sus condiciones ecológicas, así como crear mecanismos que incentiven y remuneren la protección y la conservación de los ecosistemas y prestar atención especial a los problemas de salud ambiental.

La protección del medio ambiente es un bien público esencial para el desarrollo rural y, por lo tanto, debe ser una obsesión permanente del Estado. La prioridad debe ser la protección de las cuencas, los páramos, los humedales y en general de todos los cuerpos de agua junto con su estructura ecológica de generación, circulación y regulación. Esto incluye el desarrollo de una cultura de pago por servicios ambientales, incluyendo el uso activo de los instrumentos existentes: las tasas de uso y retributiva del agua. Además, la política de gestión del recurso hídrico que debe adelantarse comienza por un programa de eficiencia hídrica que reduzca los desperdicios del agua para consumo humano, agricultura, industria y minería; promueva sistemas novedosos de retención de la humedad y captación, conducción y aplicación del agua para riego y, por ende, evite las pérdidas durante su transporte en los sistemas de acueductos y distritos de riego. Todo esto exige, además, promover el pago por el agua, en particular para procesos productivos. Paralelamente se debe construir infraestructura de regulación hídrica, con especial énfasis en sistemas de acueducto y riego para las cuencas y zonas deficitarias de agua como una forma de adaptación al cambio climático. No menos importante, es esencial clarificar la institucionalidad relacionada con el recurso hídrico

y establecer una Autoridad Nacional del Agua adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con un esquema operativo similar al de la ANLA que tenga poder sancionatorio y de asignación, suspensión y revocatoria de concesiones de agua.

Para orientar las decisiones sobre recurso hídrico es necesario fortalecer el conocimiento y la investigación, en particular sobre las aguas subterráneas, con información de obligatorio reporte por parte de las empresas petroleras y mineras en sus etapas de exploración y explotación. El IDEAM debe ser fortalecido con mayores recursos para adelantar estudios relacionados y gestionar más efectivamente un único sistema de información sobre el agua que permita evaluar objetivamente los efectos que puede estar teniendo la deforestación, las represas y la minería sobre los acuíferos y los cuerpos de agua.

Paralelamente, el Estado debe realizar un monitoreo periódico de los niveles de contaminación de los ríos y sancionar o exigir compensaciones en casos de deterioros asociados a esta actividad. Además, el desarrollo de las sabanas inundables y otras zonas no pueden hacerse sobre la base del secamiento de cuerpos de agua o la invasión los espacios naturales de las rondas de los ríos. Los grandes proyectos agroindustriales deben destinar a nivel de cultivo un área del orden del 30% para la conservación ambiental y la protección de los cuerpos de agua para garantizar la sostenibilidad misma de las inversiones.

El segundo gran elemento es el uso adecuado del suelo para frenar la erosión de la capa vegetal, atajando efectivamente la deforestación, manejando los sistemas marino-costeros y garantizando la conservación y protección de las áreas protegidas, con especial énfasis en los Parques Nacionales. Colombia debe controlar la rápida erosión del suelo y la desertificación que se está generando en muchas zonas como consecuencia del mal manejo del agua y el inadecuado uso del suelo, que generan sedimentación de los ríos y posteriores inundaciones. Las zonas de ladera con alta pendiente deben ser destinadas a la protección, particularmente al lado de las carreteras. Debe haber apuestas con metas específicas para expandir la cobertura de plantaciones forestales, los sistemas silvopastoriles y agroforestales, el mejoramiento de pasturas y ahondar en la restauración y la agricultura ecológica con diseños específicos para cada finca, aprovechando los múltiples beneficios económicos y ambientales conexos a estos sistemas.

Aunque la deforestación ha venido disminuyendo, su magnitud continúa siendo muy elevada. El país debe ponerse como objetivo frenar definitivamente la expansión de la frontera agraria y ejercer un control estricto de las zonas con mayor deforestación en asocio con las comunidades, las corporaciones autónomas, las alcaldías y la policía, utilizando sistemas de información disponibles con las tecnologías actuales. La reforestación con fines comerciales debe ser promovida, mejorando la investigación en variedades forestales y los instrumentos existentes como el CIF. De la misma forma, para los territorios

indígenas y comunidades de afrodescendientes que ocupan una parte importante de los territorios con bosques del país, se deben promover mecanismos de pago por los servicios ambientales ligados a la conservación y la investigación participativa sobre los mismos. Asimismo, donde se puedan establecer los derechos de propiedad, se deben promover mecanismos de pago por servicios ambientales entre privados para garantizar la disponibilidad y calidad del agua.

Un tema prioritario en la política de tierras es el saneamiento de los Parques Nacionales, adquiriendo cuando es necesario propiedades que se localizan en los territorios correspondientes, buscando alternativas de ingreso para los pequeños productores que allí se asientan y evacuando a los grandes productores (principalmente ganaderos) que ocupan estos espacios públicos. Esto pasa por corregir la desfinanciación histórica del sistema nacional de áreas protegidas.

Más allá de los Parques Naturales, se debe continuar profundizando en definir los gradientes de conservación/protección/aprovechamiento de las demás categorías de áreas protegidas y adelantar de la mano de los privados los criterios, pautas y estándares de uso y aprovechamiento de todas estas zonas. Este ejercicio debe ir muy ligado con una adecuada planificación del uso del suelo mirando su vocación y teniendo en cuenta la protección de la biodiversidad y la prestación de servicios ambientales.

Rápidamente se debe reglamentar el porcentaje del área que se debe destinar a protección promoviendo que las fincas de mayor tamaño deban destinar un mayor porcentaje de su área. El área destinada debe estar en función del ecosistema, el territorio donde se encuentre ubicado y con planes de protección de largo plazo que cuenten con beneficios tributarios. En particular, las fincas en zonas donde se permita la mayor explotación deben pagar una mayor tasa de predial que aquellas en zonas de reserva.

La mega-biodiversidad con la que cuenta el país debe pasar de ser un motivo de orgullo nacional a una verdadera ventaja comparativa. El estudio y conocimiento de la biodiversidad debe ser una prioridad del sistema nacional de ciencia y tecnología y se debe hacer el vínculo con el desarrollo de aplicaciones comerciales: una industria farmacéutica basada en la investigación y desarrollo, una producción agropecuaria que aproveche el acervo genético de la flora nacional y una pujante industria biotecnológica.

Las zonas marinas y costeras son en esencia espacios rurales que se pueden aprovechar a nivel turístico, comercial, pesquero y acuícola. Se debe conocer, proteger y explotar mejor el potencial económico y de desarrollo asociado a estas

zonas, y atender problemas como la erosión costera, el blanqueamiento de corales, la llegada de especies invasoras, el calentamiento de las aguas y la contaminación por aguas servidas. De la misma forma, los proyectos comunitarios de manejo de recursos comunes de pesca deben ser promovidos en el marco de la política de inclusión productiva.

El cambio climático representa un reto para lograr mantener y elevar la productividad y planear las inversiones agropecuarias de cultivos de largo plazo, al tiempo que puede incrementar los riesgos de pérdida de cultivo por cambios en la temperatura, fuertes lluvias, inundaciones y sequías. Además, las pérdidas y daños relacionados al cambio y la variabilidad climática se extienden a todos los sectores relacionados con el daño a la infraestructura (vivienda, vías, edificaciones, etc.). El fortalecimiento de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), con sus comités regionales y locales, es sin duda un primer paso para generar los mecanismos adecuados de protección ante desastres, pero requiere ser complementado con un mejor entendimiento y planificación del uso de los suelos y la ubicación de las actividades sobre todo teniendo en cuenta la topografía, las zonas de deslizamiento y de inundación.

Aunque las emisiones de Gases Efecto Invernadero no deben ser la prioridad ni un cuello de botella para el desarrollo de actividades rurales, el país sí debe ser responsable en generar sendas de crecimiento económico bajas en carbono sobre todo por las sinergias con la adaptación y la posibilidad de financiar proyectos con recursos internacionales. Se debe entonces plantear una visión integral de desarrollo compatible con el clima y de crecimiento verde.

Por último, como parte de la estrategia deben abordarse los problemas de salud ambiental, en particular la contaminación del agua, las fumigaciones aéreas, la contaminación local del aire en el exterior y en el interior de los hogares y el manejo de residuos sólidos. Tener un ambiente sano y agua limpia para el consumo debe valorarse por encima de cualquier desarrollo productivo por lo cual debe haber una prohibición absoluta al uso de sustancias y productos químicos tóxicos como el mercurio utilizado en la extracción aurífera, cuyo vertimiento en aguas debe acarrear sanciones penales. Se debe actualizar la reglamentación de agroquímicos a los mejores estándares internacionales facilitando la entrada de mejores productos con un corte a uno o dos años. Las fumigaciones aéreas que el país adelantó con glifosato deben ser completamente abandonadas.

La contaminación local del aire por el carbón deberá ser objeto de estricta vigilancia, y las empresas deberán pagar y compensar efectivamente las externalidades de su explotación en las comunidades. A nivel de los hogares rurales, la contaminación al interior de la vivienda por quema de leña y carbón en espacios cerrados debe atacarse promoviendo campañas de concientización y cambios hacia hornos eficientes de leña. Dado que al área rural es a donde van a destinarse todas las basuras y los residuos sólidos de las zonas urbanas aprovechando, no solamente el espacio disponible, sino la precariedad o ausencia institucional; se deben eliminar los basureros y botaderos que

no cuentan con los planes de manejo ambiental y remplazarlos por rellenos sanitarios que garanticen no contaminar posteriormente las fuentes de agua y los suelos e impactar irreversiblemente la salud de los habitantes rurales y los ecosistemas en las áreas circundantes.

Muchas de las problemáticas y de los elementos de las estrategias aquí presentadas deben ser vistas, más que como barreras al desarrollo rural, como un bien público esencial para el campo, así como una oportunidad para el surgimiento de asociaciones y microempresas rurales que se especialicen en el cuidado de bosques, la restauración ecológica, el manejo de residuos sólidos y la gestión del cambio climático, entre otros. Para financiar los elementos de la estrategia se debe hacer un uso efectivo de los instrumentos económicos, los impuestos y las tasas ya existentes, pero también canalizar nuevos recursos a través de mecanismos intersectoriales como los propuestos de cambiar un barril por un árbol como mecanismos de compensación ambiental. Además del ordenamiento territorial y de un análisis detallado de las zonas destinadas a la minería, se deben optimizar los ritmos de extracción planeado con una óptica de sostenibilidad que suavice los ingresos y genere equidad intergeneracional por encima de la maximización del ritmo de extracción con metas únicamente en materia económica.

22. La reforma *institucional* será desarrollada con mayor detalle una vez se acuerden los elementos de cada una de las cuatro estrategias anteriores. No obstante, desde ahora se pueden vislumbrar cuatro dimensiones diferentes que esta deberá incorporar. La primera es una reforma profunda del MADR y sus entidades adscritas. Una alternativa que se viene discutiendo es la de seguir el modelo brasileño y por lo tanto dividir el MADR en dos ministerios, creando uno nuevo especializado en desarrollo rural. Pero también puede mantenerse un solo ministerio con dos vice-ministerios, como se diseñó en 1994 y se retomó recientemente. En todo caso, la reforma del Ministerio se debe poner en marcha al inicio del nuevo gobierno y debe partir con el principio de especializar al Ministerio en la planeación y diseño de la política y entregar toda la ejecución a entidades adscritas. Varias de las reformas se han mencionado a lo largo del documento: la recuperación de CORPOICA como eje del sistema de innovación, ciencia y tecnología; la especialización de FINAGRO en sus tareas de banca de inversión, dejando de ejecutar directamente programas de desarrollo rural; la activa tarea del Banco Agrario en materia de captación de recursos y la reforma del FAG. INCODER debe ser liquidado o transformado en un instituto de tierras rurales, con las seis funciones mencionadas. Y es necesario crear un nuevo fondo de desarrollo rural y concentrar allí todos los programas existentes en distintas partes del gobierno; eventualmente este instituto puede ser “incubado” en el Departamento de Prosperidad Social, para utilizar toda la experiencia de relacionarse con los gobiernos y comunidades locales, pero para su posterior separación y traslado al MADR (o al nuevo ministerio de desarrollo rural) como una de sus entidades adscritas. Será necesario, por su parte, ver qué acciones se toman en materia de comercialización,

adecuación de tierras y pesca. Debe haber, además, una despolitización total de los cargos técnicos, promover la meritocracia como un mandato y, por ende, eliminar la práctica de cambiar cuadros técnicos cuando hay rotación en la dirección de los institutos.

Tanto o más importante es el segundo elemento de la reforma: diseñar un nuevo sistema de trabajar directamente con las comunidades, como parte de una estrategia de desarrollar una sociedad civil rural densa. En particular, el sistema que se diseñe para programas de desarrollo rural debe contar con una participación activa de las comunidades rurales. Debe incluir, además, sistemas de compras públicas a los pequeños productores, así como la ejecución de obras públicas y la construcción de infraestructura comunitaria (especialmente vías terciarias, acueductos veredales y distritos de riego) mediante las asociaciones de productores u otros actores locales incluyendo, donde funcionan adecuadamente, las organizaciones de acción comunal.

En tercer lugar, es esencial diseñar nuevas formas de articular las acciones de las distintas entidades del Gobierno nacional en los territorios, para maximizar la sinergia de sus acciones. La entidad que tenga a su cargo esta tarea debe contar con una verdadera capacidad de convocatoria para coordinar la acción de los demás ministerios sectoriales a nivel rural.

Por último, debe darse especial atención al fortalecimiento de los departamentos y municipios para lograr una adecuada ejecución a nivel local y un enlace efectivo entre la Nación y los territorios. En particular, por principio muchas de las responsabilidades de la Nación se deben desconcentrar en los departamentos, en particular hacia las Secretarías de Agricultura y Desarrollo Rural o quienes hagan sus veces.



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN