

Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia

Juan José Perfetti
Álvaro Balcázar
Antonio Hernández
José Leibovich



SOCIEDAD DE AGRICULTORES
DE COLOMBIA

FUNDADA EN 1871



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

CAPÍTULO TRES

CAPITAL BÁSICO PARA LA AGRICULTURA COLOMBIANA

ANTONIO HERNÁNDEZ*
ALEJANDRO BECERRA

* Los autores agradecen las sugerencias de Juan José Perfetti sobre el contenido del trabajo. Al igual que sus comentarios a una primera versión que, junto con los de José Leibovich y Álvaro Balcázar, ayudaron a precisar algunos puntos del texto. Desde luego, ninguno de ellos es responsable de los análisis aquí contenidos los cuales comprometen únicamente a los autores.

- ❑ La producción y difusión de una mejor información sobre precios, mercados, y en general sobre el funcionamiento de la agricultura, reducen la incertidumbre sobre la rentabilidad en el corto plazo y contribuyen a disminuir la incertidumbre no paramétrica.
- ❑ La provisión de mejores servicios financieros amplía la oferta de crédito, hace más eficiente el sistema de pagos y facilita la identificación y la cobertura de los riesgos.
- ❑ Una mayor y mejor infraestructura vial reduce los costos de transacción, puede ampliar el tamaño del mercado y contribuye al bienestar de la población al reducir también los costos de transporte no asociados a la producción agrícola.

Por todas esas razones, el gasto público en bienes básicos para la agricultura crea beneficios que trascienden los de cada uno de los productores y permanecen en el tiempo. Por todo ello, si se quiere reorientar y acelerar el desarrollo rural, la financiación de ese gasto debe ser considerada prioritaria por el Estado colombiano. Priorización que exige una revisión a fondo de muchas de las políticas del pasado como se expone con detalle en el trabajo.

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es analizar la manera en que, con el fin de reorientar y acelerar el desarrollo agrícola, las políticas públicas pueden contribuir a la acumulación de capital humano y la formación para el trabajo; al incremento del riego y la adecuación de tierras; a la prestación del servicio de asistencia técnica; a la existencia de un adecuado sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias y de métodos productivos amigables con la naturaleza; a la generación, difusión y uso de la información sobre las actividades agrícolas; a la provisión de servicios financieros en la sociedad rural; y, a la creación y el mantenimiento de una apropiada infraestructura vial en las zonas rurales.

Conjunto de políticas que, por brevedad, de aquí en adelante denominaremos capital básico para la agricultura, en el sentido que Reinika *et al.*, (2002) le dan al término como el capital que provee servicios de apoyo para la operación de la inversión privada.

Para ese fin el trabajo se divide en dos grandes partes. En la primera, luego de contextualizar el marco de las políticas públicas para la agricultura y de un análisis semántico, se expone la moderna visión sobre el desarrollo rural, las orientaciones que la política pública debería tener frente a esa realidad y la importancia que el capital básico tiene para el desarrollo rural en general, y para el desarrollo productivo agrícola en particular. En la segunda se discute, con algún detalle, la pertinencia y la mejor manera de proveer, administrativa e institucionalmente, el capital básico para la agricultura, para lo cual previamente se examinan las orientaciones que en el pasado han tenido las políticas públicas sobre cada uno de los elementos que lo integran y la manera como esos temas se abordan, cuando ello es pertinente, en el Proyecto de Ley sobre Tierras y Desarrollo Rural que ha venido estudiando el gobierno nacional.

II. EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA

La agricultura colombiana, por lo cual entendemos la actividad mediante la cual se producen y comercializan los bienes agrícolas, pecuarios, forestales, acuícolas y pes-

queros⁴, enfrentará en los próximos años circunstancias distintas a aquellas en que se desarrollaron esas actividades en el pasado.

La primera de esas distintas realidades está asociada con la política comercial del país, la cual, en virtud de los tratados de libre comercio, expondrá de manera creciente la producción agrícola nacional a la competencia internacional. La segunda está referida a la atención prioritaria que, en aras de construir una sociedad colombiana más viable, deberá recibir por parte del Estado la sociedad rural, en la que espacial, cultural y productivamente se desenvuelve la agricultura colombiana. Atención que aún cuando mediada por la negociación política que se adelanta con el grupo de las Farc deberá ser absolutamente prioritaria, cualquiera sea el resultado de ese proceso.

Esos dos factores, por su relativa novedad y la complejidad que implican, ponen de presente la necesidad de precisar los términos de los análisis con el fin de evitar malas interpretaciones y de esa manera hacer que los distintos puntos de vista - sobre la interpretación de la realidad o las propuestas de política - sean la expresión de enfoques diferenciales sobre los temas en discusión y no confusiones de orden semántico o conceptual.

No cabe duda de que precisiones de esas características ayudarán a lograr acuerdos sobre el alcance y las limitaciones de las políticas públicas, cualesquiera sean los actores que se involucren en las discusiones sobre las mismas.

Por todo ello, en esta primera parte del trabajo se distingue entre el concepto de bien público y el capital básico y se examina la importancia de este último para el diseño de las políticas públicas para la agricultura; se expone el papel que a esta actividad le corresponde en el proceso del desarrollo rural; se analizan las potencialidades y las limitaciones que para apoyarla - vistas las realidades actuales - tienen esas políticas públicas; y se contextualizan los principios generales que para su desarrollo deberían guiar la provisión del capital básico.

⁴ En este trabajo las palabras *agricultura* y *producción agrícola* se usan de manera intercambiable y comprenden la lista de bienes que así se deja enumerada. La palabra *agropecuaria*(a) no se utiliza en este trabajo, a menos que se trate del nombre propio de un texto de otro autor o que esté referida a los artículos del Proyecto de Ley de Desarrollo Rural que viene estudiando el gobierno.

A. Los bienes públicos y el capital básico: la importancia de la semántica

A partir de una contribución de Paul Samuelson (1954) en la teoría económica se denominó bien público a aquel que puede ser disfrutado por un número plural de consumidores sin que su cantidad disminuya. Más recientemente en la literatura económica a esa propiedad se agrega el hecho de que ese tipo de bienes tienen la característica de no poder excluir de su uso a quienes desean utilizarlos. La primera de esas propiedades constituye lo que se conoce como no rivalidad en el consumo y la segunda la imposibilidad de la exclusión.

El aire constituye el ejemplo clásico de un bien público. Igualmente se citan como bienes que cumplen con esas condiciones el goce de un espectáculo de fuegos artificiales, la recepción de la señal abierta de televisión, la sintonía de una emisora radial y el disfrute del alumbrado público, entre otros.

La mayor dificultad para proveer los bienes públicos así definidos reside en el hecho de que no existe un mercado en el cual se determine la cantidad a producir y el precio que se debe cobrar por el disfrute de ellos. Esto por cuanto, al no existir exclusión, los consumidores aprovechados pueden decidir no pagar por su uso y dejar que el pago recaiga en otros de los beneficiarios. Eso, que en la literatura en inglés se conoce como el problema de los *free riders*, hace que se presente una falla de mercado que debe ser corregida por medio de la intervención estatal o mediante mecanismos de cooperación entre los consumidores sin que se determine un precio de mercado.

Otro sentido en que se habla de bien público se refiere a aquellas acciones del Estado que contribuyen al bienestar de la población sin necesidad de que exista una apropiación individual de los mismos. Ejemplo de lo cual podría ser el respeto por la Ley y otras conductas de orden moral que facilitan la vida en comunidad.

Una tercera acepción del bien público es aquella que señala que existen algunos que son inseparables de la finalidad del Estado. Así, en su artículo 365 la Constitución Política de Colombia establece “*Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional*”, para lo cual podrán ser prestados directamente por el Estado, por comunidades organizadas o por particulares.

Finalmente, por bien público se puede entender aquel que es propiedad del Estado.

Esta distinción de las acepciones de la expresión bien público permite concluir que lo que, por brevedad, en este trabajo se denomina capital básico para la agricultura no son bienes públicos en el sentido que a dicha expresión se le da en la teoría económica, quizá con la sola excepción de la difusión y disfrute de la información bajo ciertas condiciones.

Tampoco ese conjunto de bienes son públicos en cuanto a que su propiedad deba recaer en el Estado o en cuanto a que sean inherentes a su finalidad social, o a que constituyan una conducta moral deseable para fortalecer la buena marcha de la sociedad.

Bajo ningún aspecto quiere ello decir que el fortalecimiento del capital básico no deba constituir una de las prioridades del Estado a la hora de definir las políticas públicas para incrementar la producción agrícola. Lo que sí se enfatiza es que esa provisión no tiene por qué estar directamente a cargo del Estado.

Lo que se busca con este ejercicio semántico es evitar la tiranía de las palabras, de la cual se es víctima cuando dos interlocutores entienden cosas distintas por una misma expresión, porque ello puede llevar a discusiones y debates irreconciliables e irracionales. Así, por ejemplo, si alguien dice que la adecuación de tierras debe ser un bien público, entendiendo por ello que el Estado debe promover la incorporación del riego en la función de producción agrícola, mientras que alguien se opone a ello porque entiende que el riego no cumple con las propiedades de no rivalidad y no exclusión, en el sentido en que esos términos se definen en la literatura económica, resulta claro que la diferencia está en el significado que cada quien le da a las palabras y no necesariamente en las acciones de política que se deben proseguir a este respecto.

Subsanar esas dificultades semánticas es base fundamental para que pueda prosperar el diálogo y el entendimiento en especial entre quienes tienen distintas concepciones sobre las finalidades del Estado⁵, pero lo es también para que la controversia sea fructífera en-

⁵ En una reciente crónica sobre el inicio de las conversaciones de paz con las Farc, Enrique Santos Calderón explicó que las primeras y más complicadas tareas que tuvieron que superar las partes fueron *“las hondas diferencias e infinidad de problemas de lenguaje y semántica”*.

tre quienes compartiendo visiones similares sobre su finalidad y su organización tienen, por distintas razones, un rango de prioridades diferentes a la hora de definir las políticas y asignar el gasto público.

Como se verá en la segunda parte del trabajo este ejercicio semántico es especialmente útil para precisar lo que se propone como acciones prioritarias del Estado a la hora de fijar las políticas públicas para la agricultura.

B. Visión de lo rural

Durante años el desarrollo rural se hizo sinónimo de la expansión, la diversificación y la modernización de la producción y la comercialización de los productos agrícolas y, consecuentemente, las acciones de política que se juzgaban meritorias eran aquellas que se creía conducían a esos propósitos.

Sin embargo, hoy en día esa visión se juzga insuficiente, fundamentalmente por dos razones. En primer lugar porque el crecimiento de la producción no es condición suficiente para alcanzar el desarrollo rural, y en segundo término porque, con los cambios que se han presentado en los últimos años, la producción rural no es sólo la agrícola sino que incluye muchas otras actividades⁶.

No es necesario entrar en grandes disquisiciones para explicar lo limitante que es el valor de la producción agrícola como variable única para medir el desarrollo, cuando ese fenómeno se entiende como el grado de comando que las sociedades tienen sobre su entorno económico, social y ambiental.

En ese sentido, el desarrollo rural se concibe ahora como resultado del crecimiento económico, pero además como un proceso de cambio cuyos efectos trascienden lo económico para dar cuenta de otros aspectos de la vida social.

⁶ Entre las nuevas actividades económicas que tienen asiento en el ámbito rural destacan las relacionadas con la explotación de los recursos naturales no renovables, las complementarias a la producción agrícola (como el transporte, el comercio y otros servicios), el ecoturismo, la producción agroindustrial y la manufactura de artesanías, entre otras. Sin embargo, los ingresos provenientes de la agricultura siguen siendo los más significativos para la población rural.

Así las cosas, desde un punto de vista normativo, el desarrollo rural debe procurar como resultados deseables un crecimiento que no estimule las desigualdades sociales y, antes por el contrario, haga suya la meta de una mayor equidad en la distribución de los ingresos; que evite la sobreexplotación de los recursos naturales y por ende promueva la sostenibilidad ambiental; que facilite, en cantidad y calidad, la acumulación de capital humano con miras a fortalecer las habilidades productivas y las capacidades de generar ingreso de los habitantes de la sociedad rural y que también ayude a la conformación de una democracia eficaz, por lo cual se entienda el disfrute pleno de los derechos humanos; que auspicie una mayor acumulación de capital social; y, que propicie que esas condiciones se den, se fortalezcan con el paso del tiempo, y que se introduzcan los correctivos necesarios cuando el logro de esos fines se pongan en peligro.

Desde luego, las acciones específicas que es necesario aplicar para lograr el tipo de desarrollo rural que aquí se postula como deseable dependerán de la dotación de recursos de las distintas regiones, del grado de su especialización económica, de las fuerzas que han conducido a esa especialización en el pasado, y de la manera como las regiones se han adaptado a distintos cambios en su devenir económico y social.

Bajo la óptica descrita resulta claro que lo que determina en últimas el desarrollo rural no son las ventajas comparativas y la diferenciación de costos y ni siquiera las ventajas competitivas que crean las regiones, sino la creación de ventajas asociativas que se producen como resultado de la creación y el uso del capital social como parte de una institucionalidad propensa a la creación de valor económico y a la modernización social.

La institucionalidad, entendida como las normas, las convenciones, las costumbres, los valores, los incentivos y las penalidades, bajo las cuales se rige la vida social (North, 1993)⁷, lleva a mejoras en el proceso de desarrollo si crean y consolidan la confianza entre los actores sociales, si facilitan el proceso de aprendizaje económico y social, y si se aminoran los costos de transacción.

⁷ La definición exacta de las instituciones, según North, es que: “*son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico*”. (North, 1990, 13).

Componente importante para el surgimiento de una mejor institucionalidad es también la creación de un liderazgo que contribuya a crear una visión colectiva de futuro, que apoye el proceso de planeación estratégica, y que prohíje y promueva el cambio institucional.

Esa visión holística del desarrollo rural contrasta agudamente con la visión tradicional que ponía el énfasis en la expansión productiva con base en lo que se suponía era una estructura dual, en donde coexistían una agricultura comercial, de corte empresarial, protegida de la competencia exterior, que se dedicada principalmente a la producción de bienes de exportación y materias primas para la industria, con una agricultura tradicional de base campesina que producía en lo esencial alimentos para el consumo interno (CRECE 2006).

Instrumentalmente la política pública rural ponía el énfasis principalmente en los incrementos de la productividad y en el crédito dirigido a determinadas actividades a tasas de interés preferenciales. Otros aspectos de esa política insistían en una redistribución de la tierra para facilitarle al campesinado el acceso a la misma, y la búsqueda de la reducción de los costos de comercialización, incluidas las mejoras en la infraestructura vial y los centros de acopio en las áreas urbanas.

Desde lo social y lo político se entendía que lo rural tenía rezagos respecto a lo urbano, concepción que llevó al diseño de políticas, programas y proyectos con miras a superar ese estado de cosas. Fue así como en el país se intentaron diversas acciones, incluidos el programa de reforma agraria que se aprobó en 1961, la puesta en marcha del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y del Plan Nacional de Rehabilitación, la creación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (Umatas) y el Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (Pronata).

Sin embargo, en parte por la inconstancia de esos propósitos y procesos, por la relativa baja disponibilidad de los recursos presupuestales y su asignación a apoyos directos a los productores, más que a la formación de capital básico, y principalmente por la generalización del conflicto armado - con sus secuelas de violencia, despojos, desarraigos, desplazamiento y concentración de la propiedad - el atraso relativo de la sociedad rural respecto del mundo urbano antes que retroceder se ha ido ahondando.

Por eso, la política rural ha sido objeto de críticas de un tiempo a esta parte, y fue así como en el Informe Nacional de Desarrollo Humano “Colombia rural. Razones para la esperanza” (PNUD 2011), se lee que los principales rasgos del modelo de desarrollo rural “lo muestran inadecuado para avanzar en el desarrollo humano, resolver la problemática rural y superar la crisis de crecimiento”. Todo porque, según este texto, ese modelo es inequitativo, hace invisibles las diferencias de género, no promueve la sostenibilidad, concentra la propiedad rural y no afianza la institucionalidad.

Por todo ello en el mencionado informe se propuso redefinir lo rural entendiéndolo como la relación compleja que se da entre:

“el territorio como fuente de recursos naturales, soporte de actividades económicas y escenario de intercambios e identidades políticas y culturales; la población que vive su vida vinculada a los recursos naturales y a la tierra y que comparte un cierto modelo cultural; los asentamientos que establecen relaciones entre sí mismos y con el exterior a través del intercambio de personas, mercancías e información; y las instituciones públicas y privadas que confieren el marco dentro del cual funciona todo el sistema” (PNUD, 2011).

C. Una nueva política frente a la realidad rural

Es indudable que ese Informe, y en especial la visión de lo rural que se deja transcrita en el párrafo anterior, ha jugado un papel muy destacado en la discusión del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural en el cual ha venido trabajando el gobierno nacional. En efecto, ese proyecto se apropia de la idea de que la finalidad última de la acción del Estado en los territorios rurales es mejorar el bienestar de la población allí asentada, utilizando para ello lo que se denomina “desarrollo rural con enfoque territorial”, el cual, según el artículo 2º del proyecto⁸, se define como:

⁸ La numeración del articulado del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural a que se hace referencia en este trabajo corresponde a la versión oficial del mismo de octubre de 2012.

“el proceso de transformación productiva, institucional y social de los territorios rurales, en el cual los actores sociales locales tienen un papel preponderante y cuentan con el apoyo de las agencias públicas, privadas o de la sociedad civil, o unas u otras, con el objetivo de mejorar el bienestar de sus pobladores, con base en el uso sostenible de la biodiversidad, en particular los recursos naturales renovables y los servicios ecosistémicos”.

Además, en ese proyecto de norma el desarrollo rural con enfoque territorial se fundamenta en el reconocimiento de los principios de la multiplicidad de actores en la vida rural; en la necesidad de desarrollar de manera simultánea las acciones productivas, institucionales y de asignación de “bienes públicos”; en la heterogeneidad (biológica, geográfica, social y económica) de los territorios; en la necesidad de la articulación productiva entre los distintos agentes económicos; en la integralidad de las acciones; en la sostenibilidad ambiental; en su proyección de largo plazo; y, en la inclusión como medio para reducir las desigualdades sociales y luchar contra la pobreza.

Sin embargo, esos buenos propósitos no pueden hacer olvidar los enormes retos que será preciso superar para que la política tenga éxito. Desafíos que están referidos fundamentalmente a la dotación de la infraestructura básica para el desarrollo rural, tal como ese concepto se desarrolla a continuación en este escrito; en las dificultades que enfrenta el Estado para emprender acciones de política pública en el mundo rural; en el papel que juega la tierra y la concentración de la propiedad rural para el crecimiento de la producción y el desenvolvimiento de la vida en la sociedad rural; y, en el escaso nivel de crecimiento de la producción y el bajo nivel de ingreso que derivan amplios sectores de la población de la actividad agrícola por el escaso tamaño de muchas de las explotaciones y la falta de rentabilidad de algunas de esas actividades.

La palabra infraestructura, tal como esta palabra se entiende en este escrito, significa *“el conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y el funcionamiento de una organización cualquiera”*⁹. Es decir, no nos referimos aquí exclusivamente a la infraestructura vial, portuaria o de telecomunicaciones, como suele ser

⁹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española - DRAE.

usualmente empleado el término. Por el contrario, bajo nuestra concepción, la infraestructura básica (Stimson, *et. ali.* 2006) para el desarrollo rural incluye el capital humano, el capital social, el capital básico, los servicios públicos, la tierra y la inversión privada.

El capital humano son los recursos laborales disponibles para el proceso productivo. Mejoras en su calidad suponen contar con habilidades productivas y capacidades para reentrenarse, de suerte que ese factor productivo no se convierta en obstáculo a la introducción del cambio tecnológico. Condición que supone un sistema educativo pertinente en sus contenidos y dispuesto a hacer suya una visión del aprendizaje que eduque en la necesidad de adoptar las innovaciones como un hecho natural de la vida económica, con miras a fortalecer las habilidades productivas de los habitantes de la sociedad rural y que también ayude a la consolidación de una democracia eficaz, por lo cual se entiende el disfrute pleno de los derechos humanos.

El capital social entendido, según la definición de Ronald Inglehart (1998), como la creación de culturas de confianza, tolerancia y cooperación, contribuye a la reducción de los costos de producción y de transformación de los bienes y servicios, refuerza los encadenamientos productivos y facilita la difusión de las innovaciones, sin tener que recurrir a mecanismos normativos de corte legalista que encarecen las transacciones.

El capital básico y los servicios públicos¹⁰ mejoran las condiciones de vida de la población rural y potencia la productividad de las inversiones privadas que son motor del crecimiento, y la diversificación de la producción agrícola.

Sobre las condiciones que tiene el capital humano en la sociedad rural, el informe del PNUD (2011) encontró una relación inversa entre el índice de ruralidad y la posibilidad de lograr los objetivos del milenio. Pero además en dicho informe también se midió la vulnerabilidad¹¹ de los municipios del país, clasificándolos como más y menos rurales.

¹⁰ Que incluyen el suministro de agua potable, el alcantarillado, la disposición de basuras, la red hospitalaria, la energía eléctrica y las telecomunicaciones.

¹¹ Entendida como la susceptibilidad que tienen los bienes, individuos y grupos humanos de ser afectados por una amenaza.

De esas cifras de ese estudio también se concluye la menor infraestructura básica que tiene la sociedad rural.

Por lo tanto, el primer reto institucional que debe superar el Estado colombiano a la hora de reorientar el desarrollo rural es cerrar eficazmente las brechas que hoy existen entre el mundo rural y el mundo urbano, a través de la dotación de la infraestructura básica para remediar esas carencias, mediante el diseño e implementación de políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de los habitantes rurales y promuevan la competitividad de las actividades rurales en general y de la producción agrícola, en particular.

Como parte esencial de la acumulación de esa infraestructura básica para el desarrollo rural es necesario acelerar la acumulación de capital social, lo cual supone la superación de las debilidades en la formación educativa, el atraso tecnológico, la violencia, el desarraigo y el irrespeto a los derechos. Factores todos que han mermado la confianza entre los habitantes rurales y por ello existen múltiples razones para que se presenten conflictos.

El segundo obstáculo institucional a vencer en búsqueda de un mejor desarrollo rural se asocia a la creación de mayores capacidades fiscales y administrativas de las entidades territoriales en donde predominan las condiciones de la vida rural. En lo fiscal la principal fuente de recursos de los municipios pequeños (menores de 30.000 habitantes), todos ellos pertenecientes al mundo rural, es el impuesto predial el cual en muchas ocasiones se deja de cobrar y no se perciben los respectivos ingresos. En lo administrativo se ha puesto de manifiesto la falta de planeación con visión de futuro; la no utilización de los presupuestos públicos plurianuales; la carencia de liderazgos fuertes para perseverar en las políticas y construir sobre lo construido; y, la escasa participación ciudadana en la construcción y vigilancia de los propósitos colectivos (Hernández, 2010).

El tercer reto institucional a la hora de redefinir el rumbo de la sociedad rural tiene que ver con el papel que en él juega la tierra y, más ampliamente, lo que se denomina la estructura agraria, cuyos elementos básicos son, según el informe del PNUD (2011):

❑ *La distribución de la propiedad.*

- ❑ *La presencia o no de conflictos de uso del suelo, desde el punto de vista de su vocación natural.*
- ❑ *Las relaciones sociales y laborales que se presentan en los predios rurales.*
- ❑ *El tipo de producción que se genere y el destino que se le da a la misma, distinguiendo si se usa predominantemente para el pan coger y la subsistencia, o si tiene como finalidad los mercados formales.*
- ❑ *Y, las relaciones políticas - desde el punto de vista del ejercicio del poder - que a través de ella se establecen.*

En todos esos aspectos de la estructura agraria la sociedad colombiana enfrenta enormes desafíos, por la agudización que ha tenido el conflicto armado y la presencia del narcotráfico en las áreas rurales. Por eso el informe del PNUD (2011) concluyó:

“La estructura de la tenencia de la tierra y toda la estructura agraria que tiene el país impiden y dificultan el desarrollo humano. Una política pública que tenga como miras la reducción significativa de la pobreza, la superación de la desigualdad, la disminución de conflictos, el camino de la democracia y con todo ello, el avance en el desarrollo humano requiere modificar la actual estructura de tenencia y distribución de la tierra, con una activa intervención del Estado”. (PNUD, 2011).

Finalmente, el cuarto desafío a superar pasa por reconocer que en el mundo rural existen sectores de la población cuyos ingresos, en la perspectiva de una vida digna, son en extremo precarios debido a un patrón productivo de reducido tamaño que es insuficiente para generar un adecuado nivel de ingreso, aun con empleo pleno de la fuerza laboral familiar.

Por lo tanto, teniendo en mente una visión holística del problema, las políticas del Estado colombiano para la sociedad rural deberían dirigirse a los siguientes cuatro grandes objetivos:

- ❑ *Dotar a la sociedad rural de la infraestructura básica para el desarrollo de que hoy carece, en especial en cuanto a la acumulación de capital humano, de capital social, de capital básico y de servicios públicos.*

- ❑ Diseñar una política integral para transformar la estructura agraria, dándole consideración a la distribución de la propiedad de la tierra y a la clarificación y legalización de la misma, al uso que se da a los suelos desde el punto de vista de su vocación natural y de su explotación económica, tomando en consideración la sostenibilidad ambiental.
- ❑ Hacer que la producción agrícola genere suficientes ingresos para quienes se dedican a ella y diseñar políticas que faciliten la movilidad de los productores¹² cuando ciertas actividades dejen de ser rentable.
- ❑ Mejorar las capacidades de generación de recursos fiscales y el manejo gerencial de las administraciones territoriales rurales.

Aspectos de los cuales este trabajo se ocupa únicamente de la provisión de capital básico.

D. La importancia del capital básico para la producción agrícola

La nueva visión de la sociedad rural y la nueva política que se prevé para su desarrollo si bien no consideran el crecimiento de la producción como una condición suficiente de ese proceso, le asignan un papel fundamental en el mismo.

Ello es así porque cuando se postula que el fin último de la política debe ser el bienestar de la población rural, implícita o explícitamente, se señala que el actual estado de cosas no se podrá superar si no se alcanza un crecimiento competitivo y creciente de la producción agrícola, para lo cual se requiere superar la pobreza y la desigualdad, y aumentar la productividad laboral.

Según se ha señalado en trabajos recientes del BID (2011), la desigualdad y la pobreza retardan el crecimiento económico porque propician la existencia de una instituciona-

¹² La movilidad debe entenderse como el cambio que se produce cuando se pasa de actividades menos rentables a las que lo son más, y no como la movilidad espacial o temporal.

lidad débil y porque limitan las habilidades de los más pobres para acumular capital humano. A su vez las mejoras en la productividad laboral deben buscarse no sólo por razones económicas sino sociales. Ello es así porque el aumento de la productividad laboral mejora los salarios de manera permanente, que es la manera más eficaz de luchar contra la pobreza.

Por ello el diseño y la puesta en marcha de una política que potencie de manera competitiva el crecimiento de la agricultura debe ser parte esencial de la política de desarrollo rural.

Para entender a cabalidad este principio es necesario señalar que en la función de producción agrícola entran como factores de producción el capital humano, la tierra, el capital social, los servicios públicos, el capital básico -tal como ese término se definió en la sección anterior- y la inversión privada.

Ahora bien, la mayor acumulación de capital humano, de capital social, de servicios públicos, de capital básico y la inversión privada, promueven un mejor uso de la tierra y fortalecen al tiempo el bienestar de la población rural y el crecimiento de la producción y, por lo tanto, no existe contradicción alguna en desarrollar políticas que propicien su acumulación simultánea.

Afirmación que se refuerza al entender que esos cinco factores entran en la función de producción como complementarios y no como sustitutos. Es decir, aumento en cada uno de ellos no excluye, en principio, el uso de los otros. Así, por ejemplo, a diferencia de lo que se considera en la teoría neoclásica del crecimiento, la mayor inversión de capital privado no sustituye la contratación de la mano de obra sino que la potencia en cantidad y calidad. De igual manera, la acumulación de capital básico incrementa la inversión privada pues ello acrecienta la productividad del capital y la rentabilidad, y por esa vía lleva a mayor contratación de la mano de obra.

El factor que se sustituye al acumular ese tipo de capitales es la tierra, pues su uso más intensivo reduce, para un determinado volumen de producción, la necesidad de dicho factor. Así las cosas, el desarrollo rural -entendido como el mejor estar de la población- y

el crecimiento de la producción son políticas no excluyentes ni rivales y, por el contrario, pueden contribuir a un mejor uso de la tierra y a una mayor disponibilidad de la misma tanto para los fines de la producción agrícola como para propósitos ambientales.

Elemento vital del proceso de crecimiento de la agricultura es la vinculación del capital privado mediante la creación de oportunidades de inversión que minimicen la fuga de capitales del circuito económico mediante, por ejemplo, la reinversión de los dividendos corporativos e individuales, la no migración del capital humano, y un proceso de ampliación del mercado interno que promueva la producción local en forma competitiva. En el proceso de crear oportunidades de inversión juega también un papel esencial la ampliación de los mercados externos al ámbito rural, mediante el surgimiento de una base exportadora que se expanda y se sostenga en el tiempo.

Procesos todos ellos que le dan vitalidad al crecimiento económico y se potencian si se crean redes empresariales que busquen establecer sinergias entre los procesos productivos que tienen lugar en la sociedad rural, de tal manera que se potencie el intercambio intrarregional de bienes y servicios, se incremente la creación de valor en todo el tejido productivo, se difundan las innovaciones tecnológicas y organizativas, y se fomente la solidaridad entre las empresas en procura de la conquista y defensa de los mercados.

Cuando ese tipo de redes crecen, y se fortalecen, se producen reducciones de costos y se incrementan los beneficios por las economías de escala y aglomeración, no en una empresa individual debido a su tamaño, sino por su difusión en múltiples empresas que actúan en la economía regional. Aparte de que esas redes, al reducir las incertidumbres, aminoran la percepción de los riesgos, se convierten en vehículos comunitarios que acrecientan la difusión de la información compartida y el conocimiento, y por ello mismo contribuyen no sólo a la consolidación de los beneficios económicos, y a la expansión de las actividades privadas, sino también a la creación de capital social.

Ello facilita el surgimiento de liderazgos que inducen la formación de capital humano, que hacen suya la necesidad de contar con los servicios públicos y el capital básico necesario, que promueven los encadenamientos productivos y las habilidades empresariales de suerte que organizar empresas, visionar oportunidades y asumir riesgos en los nego-

cios se convierte en parte de la cultura rural, sin que la competencia entre las empresas excluya las relaciones de cooperación.

Desde luego las políticas para fortalecer la acumulación de capital privado deben distinguir entre los apoyos al campesinado pobre que carece de los factores de producción (tierra, bienes de capital, servicios financieros) y tiene una menor acumulación de capital humano, y los productores que gozan de una situación más favorable desde el punto de vista de la propiedad y posesión de dichos factores.

Ahora bien, los servicios públicos impactan de manera directa el bienestar de la población mientras que el capital básico impacta positivamente el crecimiento de la producción y por esa vía, bajo condiciones normales de distribución, el valor agregado en general y los salarios en particular.

Sin embargo, a la hora de definir las políticas públicas para el apoyo a la acumulación de capital básico es necesario tener en cuenta que el Tratado de Libre Comercio (TLC) que suscribió Colombia con Estados Unidos y los que están en trámite son, quiérase o no, una segunda ola del proceso de internacionalización de la economía nacional que se inició a principios de los años noventa del siglo XX.

Ese proceso supone, en lo que concierne a este trabajo, que la agricultura nacional estará cada vez menos aislada de las señales de precios internacionales y que, por lo tanto, enfrentará el reto de ser competitiva con dichos precios, especialmente por parte de los bienes transables internacionalmente.

Esas modificaciones de las circunstancias en que operará la producción agrícola colombiana implicarán cambios en la estructura productiva, ya que para subsistir, algunos sectores deberán reconvertirse mediante la introducción de innovaciones tecnológicas y gerenciales, otros se verán fortalecidos por la ampliación de sus mercados y algunos estarán condenados a desaparecer ante la imposibilidad de competir.

Así las cosas, el primer deber de la política pública es anticipar los traumatismos que inevitablemente habrán de presentarse y minimizar sus costos, para que en el largo plazo

el cambio produzca los resultados benéficos que se avizoran con su puesta en marcha y para que dichos efectos de corto plazo no entorpezcan la marcha del proceso.

Esos traumatismos son económicos en cuanto pueden afectar directamente la producción, el empleo y la distribución del ingreso; políticos porque pueden generar presiones de ciertos grupos de interés por más protección y generar manifestaciones sociales (Bejarano 1998); y regionales si los impactos se llegan a focalizar con mayor intensidad en determinadas zonas del país.

Como parte de la minimización de esos costos será preciso repensar y perfeccionar los apoyos a la agricultura y diseñar políticas realistas y coherentes que contribuyan al desarrollo rural como manera de incrementar la productividad y la competitividad de la producción agrícola.

El realismo de los apoyos a la agricultura pasa en primer lugar por reconocer las limitaciones fiscales que existen para financiar los mismos¹³. En segundo lugar, por entender y adaptarse, de manera eficiente, a las limitaciones que para otorgar tales apoyos crean los tratados mismos y las reglas de comercio internacional a las cuales ha adherido el país; y por saber que los apoyos específicos del pasado, que eran garantía de rentas, serán cada vez menos posibles.

La coherencia exige reconocer que bajo las nuevas reglas *agricultura rentable* quiere decir *agricultura competitiva*; que el diseño de los apoyos debe hacerse de manera tal que se aminore la mayor incertidumbre en que opera el sector bajo las nuevas condiciones¹⁴; en el diseño de reglas de juego estables para esos apoyos; en saber que el papel de los pro-

¹³ Bajo las reglas de la agricultura protegida, los costos de la política se mimetizaban y diluían cuando los consumidores pagaban los mayores precios o cuando la banca estatal incurría en pérdidas que a la larga eran cubiertas por el presupuesto nacional.

¹⁴ Si la variable clave para definir qué se produce y cuánto se produce son los precios internacionales, y no los fijados *ad hoc* por el Estado con base en cálculos de rentabilidad ex ante, es claro que existirá una mayor incertidumbre por lo variables que son los precios internacionales y además por lo que Bejarano (1998) llamó la incertidumbre no paramétrica, definida como la imposibilidad de vislumbrar los futuros escenarios en que se desarrollaran las actividades agrícolas.

ductores y sus agremiaciones no es principalmente gestionar la concesión de rentas sino ayudar a construir una nueva institucionalidad con el fin de incentivar la gestión empresarial y la innovación tecnológica e identificar las ineficiencias que existen en los procesos productivos, el aprovechamiento de las economías de escalas y el fortalecimiento de los encadenamientos para la agregación de valor en toda la cadena productiva (Bejarano 1998); pero sobre todo por hacer explícito que los apoyos estatales a la agricultura no pueden incurrir en contradicciones entre el crecimiento productivo de algunos sectores y el desarrollo rural entendido como el mejor estar de la población.

Esta última condición debe subrayarse con mucha fuerza. Si los apoyos producen ganancias transitorias para algunos de los productores sin que ello se traduzca en mejoras permanentes en las condiciones de la sociedad rural, bien porque se agrava la desigualdad o bien porque no se valora el costo de oportunidad de esos apoyos en términos de la reducción de la pobreza y la desigualdad, habría que concluir que la política no es coherente.

III. LA POLÍTICA SOBRE EL CAPITAL BÁSICO PARA LA AGRICULTURA

La durabilidad en el tiempo del impacto de los apoyos estatales a la producción agrícola, y la manera como ellos contribuyen a la superación de la pobreza y la desigualdad rurales, ponen de presente que el gasto público en lo que aquí se llama capital básico para la agricultura es más deseable que aquel en que se incurre para otorgar apoyos directos a los productores¹⁵ por dos razones.

En primer lugar, en la mayoría de los casos, los apoyos directos no tienen como finalidad incentivar las innovaciones tecnológicas, ni producir incrementos en la productividad laboral, ni reducir la incertidumbre y el nivel riesgo de manera permanente. En segundo término, por lo general, su costo fiscal sólo produce beneficios transitorios a favor de los productores que los reciben y no se difunden más allá del período para el cual se otorgan.

¹⁵ A través de las subvenciones a los precios, el cubrimiento indiscriminado de ciertos riesgos, o el otorgamiento de créditos a tasas de interés preferenciales.

Por el contrario,

- ❑ La mejor formación del capital humano, la asistencia técnica y la capacitación para el trabajo incrementan la productividad y conducen a mejoras en la formalización del mercado laboral, a ganancias permanentes en los salarios rurales y a aumentos en la rentabilidad de esas actividades.
- ❑ La adecuación de tierras y el riego aumentan la productividad y, cuando se manejan con eficiencia, contribuyen a hacer más competitiva la producción.
- ❑ Un sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias puede abaratar los costos de la salud pública y ampliar el tamaño de los mercados externos de la producción agrícola.
- ❑ La producción y la difusión de una mejor información sobre precios, mercados, y en general sobre el funcionamiento de la agricultura, reducen la incertidumbre sobre la rentabilidad en el corto plazo y contribuyen a disminuir la incertidumbre no paramétrica.
- ❑ La provisión de mejores servicios financieros amplía la oferta de crédito, hace más eficiente el sistema de pagos y facilita la identificación y la cobertura de los riesgos.
- ❑ Una mayor y mejor infraestructura vial reduce los costos de transacción, puede ampliar el tamaño del mercado y contribuye al bienestar de la población al reducir también los costos de transporte no asociados a la producción agrícola.

Por todas esas razones, el gasto público en bienes básicos para la agricultura crea beneficios que trascienden los de cada uno de los productores y permanecen en el tiempo. Por todo ello la financiación de este gasto debe ser considerada prioritaria como ahora se explica.

A. Acrecentamiento del capital humano y formación para el trabajo

Como se desprende del análisis de todas las cifras disponibles, la realidad de la sociedad rural colombiana muestra que sus habitantes viven en condiciones muy precarias. En el

año 2009 el 70% de los niños, niñas y jóvenes del país entre 5 y 16 años que estaban por fuera del sistema escolar de básica y media se encontraban en zonas rurales; allí, la tasa de analfabetismo para personas mayores de 15 años fue de 14,5%, mientras que el nivel educativo promedio fue de 5,02 años; de la población rural en edad de trabajar sólo el 20,6% tenía primaria completa y únicamente el 9% contaba con secundaria completa. Así mismo, se hizo evidente que, para ese año, el 20,5% de los hogares del sector rural no contaba con seguro de salud y el 40,2% no tenía agua potable.

En cuanto a las condiciones laborales de la población rural, las cifras muestran también que el 70% de los ocupados en el sector agropecuario devenga menos de un salario mínimo; que sólo el 15,3% de los asalariados hombres y el 20,4% de las mujeres estaban afiliados a riesgos profesionales; y que, el 14,7% y el 24,4%, de estos hombres y mujeres respectivamente, estaban afiliados a pensiones en 2003¹⁶.

Partiendo de esa realidad y sabiendo que el objetivo de desarrollo rural debe ser el bienestar de la población que se asienta en esas áreas geográficas, es lógico que las políticas públicas deban buscar:

“la extensión efectiva de los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, que garantizan la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas, y la de los derechos económicos, sociales y culturales, que responden a valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación” (Ocampo, 2008).

Bajo ese paradigma las acciones para acrecentar el capital humano y mejorar la formación para el trabajo deben ser prioritarias a la hora de asignar el gasto público.

El acrecentamiento del capital humano pasa por elevar en cantidad y calidad la educación que se imparte en las áreas rurales y procurar que sus habitantes gocen de plena salud. La mayor y mejor educación debe tener como propósitos, de una parte, crear me-

¹⁶ Las cifras de este y del anterior párrafo están tomados de Perry (2012).

jores oportunidades de vida para que quienes viven en la sociedad rural se integren a la sociedad ejerciendo sus derechos como ciudadanos y, de otra, para que incrementen sus habilidades laborales de suerte que mejoren su productividad y sus ingresos. Una cabal salud supone no sólo la ausencia de las enfermedades individualmente consideradas sino el disfrute del bienestar asociado a las campañas de salud pública y en general a la satisfacción de las necesidades básicas empezando por una adecuada nutrición.

Ahora bien, para acumular capital humano de manera equitativa es cada vez mayor el consenso de que los esfuerzos deben concentrarse en una política para la primera infancia, porque:

“es ampliamente reconocido que la primera infancia es la fase de la vida más decisiva e importante para el desarrollo armónico y el bienestar del ser humano y de la sociedad. Las investigaciones en diversos campos del conocimiento han demostrado que, desde la gestación, los primeros años de vida son la base para el desarrollo biológico, psicológico, social y cultural, y por lo tanto requieren de una especial atención y cuidado de los Estados, la familia y la sociedad en general. En otras palabras, el adecuado desarrollo de la primera infancia es la base fundamental para el desarrollo humano en una sociedad” (Ramírez, 2008).

Priorizar el gasto en la infancia es, entonces, medida eficaz para cortar de raíz el ciclo inter-generacional de la pobreza y la exclusión puesto que de no hacerlo se seguirá construyendo una sociedad excluyente.

En relación con las razones económicas por las cuales es preciso invertir en la nutrición y educación de los infantes se ha dicho que *“las habilidades engendran habilidades y el conocimiento engendra conocimiento. Las ventajas iniciales se acumulan y las desventajas también”* (Heckman y Mastertov 2004, pág. 3. Traducción del autor). Razones por las cuales esos autores anotan que el gasto en el bienestar de los primeros años de vida de los niños es una buena inversión para el incremento de la productividad en la sociedad.

Desde luego, el énfasis en la política integral para la primera infancia se establece como la primera de las prioridades para la acumulación y la mejor distribución del capital humano en el sector rural, pero ello no excluye otros gastos públicos ya que para el cum-

plimiento del objetivo resulta también indispensable eliminar el analfabetismo; combatir la malnutrición y la desnutrición; y mejorar la cobertura y calidad de la educación rural, empezando por la universalización de la educación básica y progresivamente de la secundaria, procurando que la misma tenga una infraestructura física, pedagógica y tecnológica acorde con los particulares requerimientos de la sociedad rural.

Estos lineamientos sobre la acumulación del capital humano en la sociedad rural fueron debatidos por un grupo de técnicos¹⁷ que colaboró, entre fines de 2011 y principios de 2012, en el examen del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural y quedaron consignados en él, ya que en el artículo 83¹⁸ se señala que el Gobierno Nacional adelantará políticas públicas que acrecienten la acumulación del capital humano de los habitantes de la sociedad rural, promuevan la formación de capital social, incentiven la cobertura de la seguridad social y mejoren la infraestructura física en ellas existentes.

Así mismo, se establece que esas políticas públicas estarán focalizadas prioritariamente a la atención integral a la primera infancia; la eliminación del analfabetismo; la disminución de la desnutrición y la malnutrición; y las mejoras en la calidad y la cobertura de la educación (Art. 84), y que en un plazo no mayor de diez años a partir de la entrada en vigencia de la ley se implementará un programa educativo que garantizará los niveles de calidad y acceso comparables con los del sector urbano (Art. 85).

En relación con la cobertura de la educación y la formación técnica se establece que el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el MADR, formulará un programa de universalización de la educación en las zonas rurales para garantizar, en ese mismo plazo, la cobertura universal de la educación hasta el grado 11 en el medio rural y generar procesos de articulación con la educación superior y la educación para el trabajo (Art. 88). Disposición que se complementa con la que prevé que el Ministerio de Educación Nacional y el MADR estarán obligados a elaborar una evaluación de la situación

¹⁷ Del cual hizo parte el autor de este trabajo y Juan José Perfetti y Jaime Tenjo Galarza, entre otros.

¹⁸ Como se señaló atrás, la numeración del articulado a que se hace referencia en este trabajo corresponde a la versión oficial del proyecto de octubre de 2012.

de la calidad y la pertinencia del sistema de educación rural enfocado en la oferta de educación superior orientado a temas de desarrollo rural (Art. 89).

En lo que respecta al Sistema Pensional Rural se prevé una evaluación de la situación actual del sistema de pensiones en el sector rural por parte del Ministerio de Salud y Protección Social y del MADR, en un plazo no mayor de un año contado a partir de publicación de la ley. Con base en dicha evaluación los dos ministerios, de manera coordinada, promoverán la adopción de políticas e instrumentos orientados a mejorar esa cobertura mediante la aplicación de mecanismos especialmente formulados para atender las condiciones particulares de la economía y de la población y las empresas del sector rural (Art. 96).

En lo referente a la formación y la capacitación para el trabajo, también se acogieron las recomendaciones del grupo técnico antes mencionado ya que en el artículo 92 se dijo que las instituciones de educación superior, el SENA, y las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano, apoyadas por el MADR, diseñarán e implementarán programas integrales de formación y capacitación basados en las necesidades específicas y condiciones particulares del sector rural y los requerimientos de la demanda de la economía.

Disposición esta última que se complementa con la creación, dentro del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), del Subsistema Nacional de Formación y Capacitación Agropecuario, cuyo propósito será coordinar con las Universidades y otras Instituciones que tengan programas de educación superior, técnica o tecnológica en ciencias agrícolas, pecuarias, acuícolas, forestales y pesqueras y con el SENA en materia de capacitación y formación para el trabajo, la orientación de dichos programas en función de las demandas de conocimiento derivadas de la Agenda Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación y del Subsistema de Asistencia Técnica Agropecuaria (Art. 62).

Este Subsistema estará conformado por las Organizaciones de Cadena registradas en el MADR, por COLCIENCIAS, el SENA, el Ministerio de Educación, las universidades y otras instituciones que tengan programas de educación superior, técnica y tecnológica en esas ciencias, como también las agremiaciones de los profesionales respectivos (Art. 62),

quienes tendrán la obligación velar por la calidad y la pertinencia de los programas de formación y capacitación dirigidos a los técnicos, tecnólogos y profesionales dedicados a la prestación del servicio de asistencia técnica, en particular teniendo en cuenta la información generada en la Agenda Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación Agropecuaria (Art. 63).

Además, el Proyecto establece que el gobierno nacional tomará las medidas necesarias para garantizar la formación de capital humano altamente calificado en programas de maestría y doctorado para garantizar la capacidad de investigación, innovación y desarrollo tecnológico como motor del desarrollo productivo del sector rural. Para el efecto, en el término de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la Ley, el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el MADR, elaborará un programa que involucre las metas, los mecanismos de operación y los recursos económicos necesarios para el fomento a la ciencia y la tecnología en el sector rural.

Como se puede ver, todos estos propósitos y lineamientos de política son altamente deseables si se quiere la transformación de las condiciones sociales del sector rural. Sobre ello existe un amplio consenso entre los conocedores del tema. La duda que surge es que hay quienes tienen poca confianza en la capacidad del MADR para coordinar, en sus condiciones organizacionales actuales, las tareas que le señala la Ley y se inclinan más bien por la creación de una entidad de desarrollo rural que se ocupe de estas materias dejando en cabeza del MADR sólo lo atinente a la producción agrícola.

B. El riego y la adecuación de tierras

Se estima que el país cuenta con 21,5 millones de hectáreas con vocación agrícola y silvoagrícola, de las cuales sólo se utilizan 4,9 millones (el 22,8% del total) para esas finalidades, mientras que la ganadería ocupa 39,2 millones de hectáreas cuando las que tienen vocación para ese uso son solamente el 53,8 % de ellas (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014). Esta estructura del uso del suelo constituye un uso ineficiente de este factor de producción, a lo cual contribuye el hecho de que solamente 900 mil hectáreas cuentan con sistemas de riego cuando el área potencialmente irrigable es de 6,3 millones.

Si a ello se añade una baja tendencia a invertir, la poca calificación de la mano de obra, la falta de asistencia técnica y la escasa capacidad para prever y cubrir los riesgos asociados a los fenómenos climáticos y a las fluctuaciones de precios y de la tasa de cambio, fácil es entender la baja rentabilidad que caracteriza a la producción agrícola y el lento crecimiento de la misma.

En las nuevas perspectivas de la política comercial de Colombia se impone, entonces, proseguir una política que incremente la competitividad, a través de mejoras en la productividad y la reducción de costos para lo cual, bien concebida y manejada, la adecuación de tierras puede ser un valioso instrumento.

Entendida como la prevención de inundaciones, la regulación hídrica, el drenaje y el riego para la producción agrícola estos cuatro factores de la adecuación de tierras merecen consideraciones distintas, como se explica enseguida.

La prevención de las inundaciones, la regulación hídrica y el drenaje de grandes extensiones son actividades que por su naturaleza producen beneficios a grupos relativamente grandes de productores y mediante ellos se obtienen resultados económicos que se difunden por toda la sociedad, puesto que van más allá de las ganancias individuales de esos productores. Por ello, y porque tienen características de bienes públicos, en el sentido que a este término le da la teoría económica, ya que una vez ejecutadas esas obras no es posible limitar el beneficio de las mismas a algunos de los beneficiarios, parece adecuado que éstas sean actividades a cargo del Estado y que se financien con recursos de los presupuestos públicos.

El riego que se utiliza para la producción agrícola es, por el contrario, una actividad que, aunque a través de un proyecto único puede ser compartida por usuarios diversos, reparte los beneficios única y exclusivamente a sus beneficiarios directos.

Por ello la política de riego para la producción debería diseñarse de manera distinta al control de las inundaciones, la regulación hídrica y el drenaje, y ser vista en lo fundamental como una actividad privada que de manera diferencial -según el tipo de propietarios de que se trate- debe gozar del apoyo del Estado para el diseño de sus perspectivas,

para su planeación y para la ejecución de proyectos que hagan más eficiente el uso del agua y del suelo.

Bajo esta concepción, la política para los apoyos debe distinguir entre aquellos que se brinden para la ejecución de los proyectos a nivel extra predial de aquellos que se otorguen para desarrollar las actividades productivas al interior de los predios. Además para ello será preciso diferenciar a los beneficiarios entre los productores cuyo patrimonio es escaso de aquellos que tienen mejores condiciones en términos de la riqueza que han acumulado.

En principio parecería legítimo que el Estado brindara apoyos directos a los productores pobres para que, bajo ciertas circunstancias, desarrollen proyectos de riego de carácter asociativo. Esa transferencia de recursos públicos tiene lógica si se parte de la concepción que entiende que la superación de la pobreza rural y el crecimiento del sector agrícola pasan por dotar de activos físicos y financieros, y apoyar con asistencia técnica, a los pobres del campo.

Si se parte del principio de que los proyectos deben ser rentables para ser sostenibles, la justificación de los apoyos presupuestales para la adecuación extra e intra predial de las tierras a grandes propietarios es menos clara. Para este tipo de propietarios lo que se requiere es el diseño de mecanismos de financiación, de cooperación y de facilidades de pago para que los proyectos se puedan desarrollar como se explica en detalle más adelante.

Hecha esta distinción para los apoyos estatales a las obras extra e intra prediales, lo que también debería ser claro es que en ningún caso - se trate de pequeños o de grandes productores - el Estado debería tener a su cargo el pago de los costos corrientes para el manejo y la operación de los proyectos. La razón de ser de esta propuesta es muy clara. Si un proyecto de riego no genera a los beneficiarios suficientes ingresos para cubrir todos sus costos -incluido el uso del agua- y para obtener una rentabilidad razonable, no debería emprenderse y más bien los recursos públicos se deben dedicar a proyectos que sí lo sean.

No obstante la negación de la posibilidad de que se otorguen apoyos directos a los grandes productores para la realización de la inversión extra e intra predial, y que no se sub-

vencionen los gastos corrientes de esos proyectos, no limita la posibilidad de que se otorguen estímulos para la realización de iniciativas de esa naturaleza, en especial mediante formas novedosas de su apalancamiento financiero inicial y mediante el establecimiento de sistemas crediticios que tomen en cuenta el tardío rendimiento de esas inversiones y programen el repago de ellos de manera acorde con esa realidad.

En cuanto al apalancamiento financiero inicial se podrían considerar esquemas del siguiente tenor. Bien mediante líneas de crédito de Finagro a muy largo plazo, o haciendo uso del mercado de capitales, se podría promover que inversionistas privados estructuren y construyan proyectos contando con la decidida voluntad de los propietarios que aportarían sus tierras al proyecto a título de venta con un pacto de recompra de las mismas.

Terminadas las obras los estructuradores podrían a disposición de los propietarios las tierras adecuadas, para lo cual ellos tendrían la opción de pagar la diferencia de valor entre la tierra adecuada y la tierra inicialmente aportada, bien con sus recursos propios, bien subrogándose en la debida proporción en las obligaciones financieras en que incurrió el estructurador para construir el proyecto, o bien cediéndole parte de la tierra inicialmente aportada.

Ese esquema que operaría con incentivos y restricciones privadas sería muy atractivo, ya que el estructurador-constructor no podrían inflar los costos de la adecuación so pena de que no existiera demanda por la tierra adecuada y por lo tanto que el negocio no le resultara viable, mientras que los propietarios estarían atentos a que esos costos no fueran elevados y tendrían la opción de conservar el tamaño original de su propiedad o de reducirla según su apalancamiento financiero.

Es previsible que la demanda de los propietarios originales por la tierra adecuada sea inferior a la originalmente aportada a título de venta y, por lo tanto, lo que se observaría es una oferta de tierra adecuada para el uso de otros productores rurales o de nuevos empresarios que se vinculen a la producción agrícola.

Los detalles jurídicos y financieros tendrían que afinarse, pero sin duda estos principios podrían guiar la política de adecuación de tierras incrementando la vinculación de capi-

tales privados a las actividades agrícolas, evitando la simple búsqueda de rentas a través de este tipo de proyectos e incrementando la productividad sectorial y la competitividad de esas actividades.

Más allá del diseño detallado de esta política, y del apoyo a la actividad inicial de la estructuración de los proyectos, el gobierno podrían concurrir al éxito de ella estimulando la constitución de las empresas estructuradoras-constructoras, suministrando información sobre áreas potenciales a adecuar que considere de interés por razones estratégicas, y aportando recursos para los estudios de prefactibilidad de los proyectos, como parte de la información pública necesaria para la transformación productiva del sector.

El aporte para los estudios de prefactibilidad de los proyectos y la información sobre las áreas estratégicas podrían constituirse en el capital semilla de alianzas público-privadas para promover el riego y la adecuación de tierras, aun cuando esas alianzas no deberían tener como finalidad el desarrollo específico de los grandes proyectos individualmente considerados pues, como se ha argumentado, esta debería ser una actividad exclusivamente privada.

Con estas ideas como referente a continuación se comenta el contenido del título V del Proyecto de Ley Sobre Tierras y Desarrollo Rural en que ha venido trabajando el Ministerio de Agricultura¹⁹.

El proyecto establece bien la distinción entre el órgano rector de la política²⁰, el órgano ejecutor de la misma (que sería el Incoder) y los organismos ejecutores de los proyectos que serían las personas naturales o jurídicas, **públicas o privadas** (subrayado fuera de texto), autorizadas para la construcción, la administración y la operación de los mismos (Arts. 103-105).

¹⁹ Nuevamente, la numeración del articulado que de aquí en adelante se menciona corresponde a la versión oficial del proyecto que existía en octubre de 2012.

²⁰ Que se propone quede en manos de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (Upra) del Ministerio de Agricultura.

No obstante, es preciso preguntar por qué se establece que el Incoder quede con la facultad de elaborar los estudios de prefactibilidad, factibilidad y diseño de los proyectos, cuando es más deseable que, en aras de la especialización de sus funciones y de minimizar riesgos morales, tales estudios puedan ser contratados con firmas privadas. En búsqueda de la eficacia y la eficiencia la principal función de Incoder debería ser promover las obras de adecuación de tierras de acuerdo con las metodologías establecidas por la Upra y sus funciones administrativas sobre estas materias deberían ser mínimas. También deberían ser funciones del Incoder verificar que se cumplan las normas técnicas en la construcción, manejo y operación de los distritos de riego sin intervenir en su administración.

De igual manera resulta inconveniente que se abra la posibilidad de que entidades públicas construyan los proyectos, cuando son bien conocidas las serias limitaciones de estas entidades para esos propósitos²¹ por las dificultades presupuestales y administrativas que pondrían presentarse. Además, esa posibilidad es incongruente con el segundo inciso del parágrafo 1º del artículo 111 que dice que *“Ningún distrito de adecuación de tierras será construido ni administrado por el Estado”*. Tampoco es clara la conveniencia de que Incoder sea la única entidad encargada de generar iniciativas de adecuación de tierras cuando se trate de distritos de pequeña escala (Art. 110).

La dicotomía entre la aprobación de los proyectos de mediana y gran escala que se deja en cabeza de la Upra, y los de pequeña escala que queda en cabeza de Incoder, no parece tener una justificación. Parecería mejor que todas esas aprobaciones se limitaran a verificar que los proyectos se enmarcan dentro de los criterios definidos por la Upra como entidad rectora; que cumplen con los criterios de financiación que se establezcan para otorgar los apoyos estatales a los pequeños productores; y que la aprobación que se necesite para su inicio quede en cabeza del Incoder en todos los casos.

Sin embargo, esas aprobaciones no deberían constituirse en una evaluación de la viabilidad económica de los proyectos de los grandes productores, puesto que bajo la propuesta que aquí se ha esbozado esa sería una decisión privada que no involucraría recursos es-

²¹ Más allá de la falta de transparencia y el control de los costos.

tatales y, por lo tanto, tendría un tratamiento de aprobación similar al de un proyecto de construcción de vivienda urbana, en donde el Estado verifica que esas iniciativas cumplen las reglamentaciones y limitaciones sobre uso del suelo pero no se inmiscuye para nada en los aspectos económicos de los proyectos en cuanto a su financiación y su rentabilidad.

Tampoco parece tener justificación que el Incoder designe el órgano ejecutor del proyecto (Art. 112), puesto que si se trata de un proyecto de gran escala, bajo los principios aquí señalados, no habría recursos públicos involucrados y porque como correctamente se señala en el inciso segundo de dicho artículo *“Cuando el organismo ejecutor sea una persona natural o jurídica de derecho privado, no existirá solidaridad por el Estado en la ejecución del proyecto, ni en las responsabilidades que se deriven del desarrollo del mismo”*. La iniciativa privada debería ser libre de escoger el ejecutor de los proyectos previéndose que se cumplan las regulaciones y las limitaciones previstas en las licencias de construcción de los proyectos.

Bajo los principios propuestos en este escrito no habría lugar a la recuperación de las inversiones por parte del Estado, por cuanto cuando se trate de proyectos de pequeños productores las obras serían con cargo al presupuesto público y cuando se trate de proyectos que beneficien a grandes productores no habría lugar a esos apoyos.

Sin embargo, si se accediera a que estos últimos apoyos se otorguen es necesario precisar el alcance del artículo 115 para establecer que las obras intra prediales, al igual que los costos de operación, no serán a cargo del Estado y que la recuperación de los gastos extra prediales deberían guiarse por criterios de equidad estableciéndose para ello que esa recuperación fuese marginalmente creciente a medida que aumentase el tamaño del predio beneficiado.

C. Asistencia técnica

En la nueva concepción del desarrollo rural la asistencia técnica es uno de los instrumentos para elevar la productividad y la competitividad sectorial y de esa manera mejo-

rar la rentabilidad de la producción agrícola, en especial la de los pequeños productores a quienes se les debería suministrar gratuitamente dada su limitada capacidad de pago para estos fines. La oferta de asistencia técnica gratuita para los pequeños productores puede generar externalidades positivas, las cuales se pueden propagar en el sector como un bien público (en el estricto sentido económico). A manera de ilustración, la asistencia técnica gratuita para los pequeños productores puede generar nuevas innovaciones debido a la retroalimentación que hacen los pequeños productores a los centros de investigación, esta transferencia de conocimiento es un bien público, el cual puede beneficiar en un futuro, tanto al pequeño como al gran productor, de unas nuevas prácticas en la asistencia técnica.

Con ello como mira, el nuevo concepto de asistencia técnica rebasa la idea de la transferencia tecnológica como la simple transmisión de conocimientos desde los centros de investigación y experimentación hacia los productores como receptores pasivos de ese conocimiento.

Bajo el nuevo paradigma la asistencia técnica se entiende como *“las diferentes actividades que se realizan para proveer la información y servicios que necesitan y demandan los agricultores y otros actores del sistema de innovación, para ayudarlos a desarrollar sus capacidades técnicas, organizacionales y de gestión”* (Aguirre, 2012), de tal manera que se mejore su calidad de vida y bienestar.

Para amoldarse a ese paradigma, la política colombiana de asistencia técnica debe superar la visión de corto plazo que ha caracterizado, en los últimos 25 años, la incesante creación y supresión de entidades sin dejar impactos duraderos sobre la productividad agrícola (*véase* anexo). Ello ha sido el producto del adanismo de las administraciones y la falta de continuidad de los programas y proyectos, de la ansiedad por obtener resultados a muy corto plazo, y de la precariedad de las asignaciones presupuestales.

Por ello hoy en día no existe un sistema nacional de asistencia técnica y la cobertura de lo que existe es muy baja como se puede ver en el Cuadro 1.

Cuadro 1. ASISTENCIA TÉCNICA Y LA COBERTURA

Productores según tamaño de la Unidad Agrícola Familiar - UAF	Porcentaje de cobertura de la asistencia técnica
-0,25	20,1
0,25-1	38,2
1-2	35,3
2	17,5

Fuente: Con base en Perry (2012).

La creación de un sistema para superar ese estado de cosas supone reorientar las acciones de política para que la asistencia técnica:

- ❑ No sea solo un proceso de transmisión de conocimientos sobre la tecnología de la producción agrícola, sino que se constituya además en un acompañamiento a las capacidades organizativas, la comercialización de los productos y las políticas públicas para la sociedad rural.
- ❑ Se construya localmente y cuente con la activa participación de los productores en todo el proceso de la innovación tecnológica.
- ❑ Se organice para que a ella puedan tener acceso los productores con independencia de su capacidad económica.
- ❑ Se preste gratuitamente a los pequeños productores, mediante la asignación de los recursos presupuestales al MADR y con la cofinanciación de los municipios.
- ❑ Evalúe los impactos de los proyectos no sólo desde una perspectiva legal y financiera sino que mida su contribución al incremento de la producción, la generación de ingresos y el bienestar de la población rural.
- ❑ Desarrolle proyectos que cuenten con el tiempo suficiente para obtener resultados verificables y replicables.
- ❑ Conforme redes de aprendizaje e intercambio de conocimientos.
- ❑ Controle la calidad de los prestadores del servicio, evitando que exista captura de rentas a través de proyectos de escaso impacto para el bienestar de los productores rurales.

Muchas de esas recomendaciones se recogen en el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural, ya que en su artículo 45²² se ordena crear el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), cuyo objetivo será mejorar la productividad y la competitividad del sector agropecuario y garantizar la seguridad alimentaria del país, a través de la generación y el uso de conocimiento y estará conformado por los subsistemas nacionales de Investigación y Desarrollo Agropecuario, Asistencia Técnica Agropecuaria y de Formación y Capacitación Agropecuaria (Art. 46).

El Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Agropecuario tendrá como objetivo coordinar, mejorar, optimizar y focalizar la capacidad que tiene el país en materia de investigación y desarrollo tecnológico para el sector agropecuario; estará conformado por las instituciones que hacen parte de las organizaciones de cadena del MADR y las instituciones de investigación y desarrollo identificadas por las cadenas como relevantes para producir soluciones tecnológicas o aprovechar oportunidades de mercado por parte de los productores agropecuarios y agroindustriales (Art. 47); y, estará bajo la dirección del MADR que será la entidad responsable de coordinar la Agenda Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación para el sector (Art. 48). A cargo de Corpoica quedará la coordinación de la plataforma de gestión y su sistema de información (Art. 49).

El Subsistema Nacional de Asistencia Técnica Agropecuaria estará integrado por las instituciones, políticas y herramientas del Estado que tienen como finalidad ordenar, articular, planificar, regular y facilitar el acceso de los productores rurales a los servicios de asistencia técnica (Art. 51); será coordinado por el MADR y en él participarán INCODER, CORPOICA, SENA, los Consejos Seccionales de Desarrollo Rural (CONSER), los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA), las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), o quienes hagan sus veces, y por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR). Corpoica será el soporte técnico del Subsistema y deberá crear los mecanismos para que el conocimiento generado por el Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo llegue a los productores, en el marco de la Agenda (Art. 52).

²² Como se dijo antes, la numeración del articulado a que se hace referencia corresponde a la versión oficial del proyecto de octubre de 2012.

Además se prevé que el Subsistema Nacional de Asistencia Técnica Agropecuaria apoye la prestación del servicio de asistencia técnica a todos los productores del país, dando prioridad a subsidiar la prestación del servicio para los pequeños y medianos productores (Art. 53).

El proyecto establece que todos los municipios deberán elaborar anualmente los Planes Generales de Asistencia Técnica Agropecuaria, los cuales serán concertados en las instancias locales y presentados al respectivo CONSER, como requisito previo a la solicitud de cofinanciación por parte de la Nación (Art. 58).

La financiación de la Asistencia Técnica estará a cargo de los municipios, que para ello contarán con la cofinanciación de los departamentos y de la Nación. Además podrán concurrir al financiamiento todas las fuentes público-privadas, fondos parafiscales y de regalías, y recursos propios de los productores. Finalidad para la cual se prevé que el MADR y el DNP deberán incluir, todos los años, en los proyectos de Presupuesto General de la Nación los recursos necesarios para cumplir con los aportes de la Nación, y que las partidas presupuestales incluidas en los proyectos de presupuesto de inversión se incrementarán progresivamente hasta alcanzar la cobertura del servicio de asistencia técnica rural en todos los municipios del país (Art. 55). Para lo cual se establece que la cobertura de la asistencia técnica alcanzará el 60% en el 2015 (Art. 57) y será universal en todos los municipios del país a partir del año 2017.

Para asignar los recursos de cofinanciación a los departamentos y municipios se tendrán en cuenta las prioridades de la política pública, sus capacidades financieras, el esfuerzo fiscal, la calidad de los planes de asistencia técnica, la racionalidad económica de los costos y los resultados de las evaluaciones de la prestación del servicio en años anteriores (Art. 56).

El servicio deberá ser contratado con las entidades prestadoras del servicio de asistencia técnica agropecuaria - EPSAGRO (Art. 59), para lo cual ellas deberán inscribirse en el Registro Único Nacional de Oferentes del Servicio de Asistencia Técnica cuya elaboración y actualización será competencia del MADR (Art. 60), al cual se le asigna la responsabilidad de reglamentar la prestación del servicio de manera que garantice el

acceso de los pequeños y los medianos productores, la calidad y pertinencia del servicio, la eficiencia y eficacia del mismo (Art. 61).

Resumido así el texto del Proyecto de Ley en lo referente a la asistencia técnica se debe concluir que recoge muchas de las recomendaciones de los expertos, aun cuando es de observar las enormes responsabilidades que se le asignan al MADR frente a sus actuales debilidades organizacionales y a su funcionalidad.

Asuntos adicionales sobre el proyecto que merecen especial atención son el efectivo cumplimiento de la asignación de los recursos presupuestales en él previstos; la política que se lleve a cabo para que la asistencia técnica sea gratuita solo para los pequeños productores; el marco organizacional que se diseñe para que todos los productores, pero en especial los pequeños, participen en la gestación, la aprobación, el diseño y el desarrollo de los proyectos; y, la manera en que interactuaran las UMATAS y las EPSAGROS sin que se presenten interferencias o duplicación de esfuerzos entre estas entidades. También sería deseable que el proyecto contemplara, bajo condiciones de transparencia, la libre concurrencia de las entidades territoriales, los gremios y otros entes privados, para que presten el servicio de asistencia técnica.

D. Medidas sanitarias y fitosanitarias y sostenibilidad ambiental

La política de sanidad e inocuidad de la producción agrícola que gobierna el sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), existentes en la actualidad en Colombia es, en muy buena parte, el resultado del diagnóstico y las recomendaciones que quedaron consignadas en el documento Conpes No. 3375 de septiembre de 2005.

En ese documento se partió, acertadamente, de que las medidas sanitarias y fitosanitarias contribuyen al desarrollo nacional en general, y en particular al de la agricultura, al proteger la salud de las personas, de los animales y de las plantas; al disminuir las pérdidas que ocasionan las enfermedades transmisibles por alimentos y las plagas y los costos de su control; y al ampliar las posibilidades de exportar alguno de los bienes producidos internamente como carne, lácteos, hortalizas, frutas, huevos, miel de abejas y

alimentos pre cocidos, entre otros, cuya oferta exportable se ve limitada al no contar con la admisibilidad sanitaria en algunos mercados y al enfrentar dificultades serias para obtener la misma por los problemas existentes en las áreas de sanidad animal y vegetal. Consideraciones a las que, se dijo entonces, debía agregarse el desconocimiento del estatus sanitario para la mayoría de los productos y la carencia de estrategias para mitigar los respectivos riesgos.

A esos limitantes, que se podrían denominar estructurales, se añadía que la estructura organizacional existente para el manejo del Sistema de MSF estaba constituida por entidades débiles que operaban de manera desarticulada, tanto inter como intra sectorialmente; que no tenían una clara definición de sus competencias; que privilegiaban, al cumplir sus funciones, más el esfuerzo de control que la prevención; y que no dedicaban recursos para incrementar el acceso de la producción agrícola a los mercados internacionales.

Con base en ese diagnóstico el documento Conpes 3375 sostuvo que el Sistema de MSF debería cubrir todas las actividades de la cadena agroalimentaria, basarse en el análisis de riesgos, fortalecer las acciones preventivas, ampliar las actividades de vigilancia y control, incluir su componente científico, y mejorar el funcionamiento de las entidades encargadas de su operación.

Sobre lo cual se enfatizó en la importancia de basar el Sistema de MSF en el análisis de los riesgos, su evaluación, su manejo y la difusión de ellos y se definió que los principios que sustentarían la política de sanidad e inocuidad de los alimentos serían:

- ❑ La protección de la salud y la vida de las personas, los animales y las plantas y la preservación de la calidad del medio ambiente.
- ❑ El uso del Sistema de MSF como instrumento para facilitar el comercio y evitar barreras injustificadas al mismo.
- ❑ La operación del Sistema de MSF con base en la armonización de las políticas de las entidades que lo integran.

- ❑ La prevención y control de los riesgos a lo largo de toda la cadena agroalimentaria.
- ❑ El desarrollo e implementación de las medidas con base en la aplicación del análisis de riesgo.
- ❑ Operar bajo principios de transparencia para propiciar la participación de todos los agentes interesados.

Principios que sirvieron para establecer, en dicho documento Conpes, como líneas estratégicas de la política las siguientes:

- ❑ Proteger la salud y la vida de las personas, los animales y las plantas, y preservar la calidad del medio ambiente.
- ❑ Facilitar el comercio, evitando que las MSF creen barreras injustificadas al mismo.
- ❑ Operar con base en la armonización de las políticas de los diferentes sectores involucrados en su manejo, principalmente agricultura, salud pública, medio ambiente, y comercio; la integración de las actividades de todas las entidades nacionales, regionales y locales competentes, y la coordinación con el sector privado con el fin de garantizar un estándar sanitario único a nivel nacional.
- ❑ Prevenir y controlar los riesgos sanitarios a todo lo largo de la cadena agroalimentaria.
- ❑ Basarse en la aplicación del análisis de riesgo.
- ❑ Operar con la mayor transparencia posible, de manera que los interesados puedan acceder y participar oportunamente en los procesos de desarrollo e implementación de las MSF.

Líneas estratégicas a partir de las cuales se decidió:

- ❑ Recomendar a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, de Protección Social, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en coordinación con el Ministe-

rio de Hacienda y el DNP, la programación y el aseguramiento de los recursos financieros necesarios para la implementación de la política.

- ❑ Solicitar al Ministerio de Protección Social y al INVIMA la formulación y la actualización de los proyectos de inversión necesarios y adelantar los trámites para inscribirlos en el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión- BPIN de acuerdo con las actividades y metas planteadas en el documento.
- ❑ Solicitar a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, de Protección Social y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, preparar y tramitar los proyectos de carácter legal necesarios para realizar los ajustes normativos e institucionales incluidos en la política.
- ❑ Solicitar a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, de Protección Social, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al INVIMA y al ICA, concertar con los gremios de la producción agroalimentaria del país la elaboración e implementación de estrategias dirigidas a la consecución de recursos financieros complementarios a los del presupuesto nacional y de apoyo técnico para el desarrollo de esta política conforme a las metas establecidas.
- ❑ Solicitar al Consejo Nacional de MSF la realización del seguimiento y la promoción de la política y del Plan de Transición, y presentar al CONPES informes periódicos de su ejecución y evaluación.
- ❑ Solicitar al Programa de Renovación de la Administración Pública - PRAP, y al Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP - apoyar las acciones de reestructuración de las instituciones del Sistema, conforme a los requerimientos técnicos identificados para la ejecución de la política.

Transcurridos siete años desde cuando se diseñó esa política y se tomaron esas decisiones, el DNP contrató con Fedesarrollo su evaluación, para lo cual se elaboró un documento (Perfetti *et al.*, 2012) en el que se analizó el desempeño del Sistema de MSF

y de cada una de las entidades que lo conforman desde un punto de vista gerencial²³, técnico²⁴ y operativo²⁵.

Como resultado de esa evaluación se concluyó que:

- ❑ Se han producido positivos avances en el funcionamiento del Sistema de MSF al existir una mejor articulación de las entidades que lo integran.
- ❑ La Comisión de MSF creada como máxima autoridad de coordinación y ejecución de las políticas de sanidad e inocuidad de los alimentos tiene debilidades.
- ❑ Se ha progresado positivamente en la implementación del enfoque del análisis de riesgo, aun cuando la comunicación y la difusión sobre ellos es aun deficiente.
- ❑ Se ha avanzado en el reconocimiento del estatus sanitario del país en cuando a la sanidad animal, pero los avances en materia de declaración de zonas libres de plagas está muy atomizados cuando se les compara con el control de las enfermedades pecuarias.
- ❑ Falta información que permita determinar con más precisión los avances sobre el control de la inocuidad de los alimentos.
- ❑ Por lo que hace a la admisibilidad de los productos nacionales en los mercados externos, se logró determinar un incremento en el acceso sanitario de nuevos productos y

²³ Que incluye aspectos funcionales del Sistema como la descripción y el estudio de las interacciones y los intercambios entre sus componentes y aspectos dinámicos como el estudio del conjunto del Sistema.

²⁴ Basado en el análisis de riesgo del conjunto del Sistema, el cual incluye la evaluación del riesgo, la gestión del mismo, orientada hacia la prevención, y la divulgación apropiada de esa información, y también la admisibilidad sanitaria por parte de los países y los mercados externos.

²⁵ En el cual se evalúa la implementación de la política en la práctica y en particular en las cadenas priorizadas (carne, leche, hortalizas y frutas).

a nuevos destinos. Ello no se refleja aún en una expansión de las ventas a esos mercados, excepto en la cadena de frutas y hortalizas.

- ❑ En lo referente a la salud pública se evidenció que es menos costosa la prevención de las enfermedades transmisibles por alimentos que las acciones reactivas frente a las mismas, y que los consumidores están dispuestos a pagar por la inocuidad de los alimentos lo cual facilita el manejo de los productos.

Con base en esos hallazgos las principales recomendaciones del estudio de Perfetti *et al.*, (2012) son:

- ❑ Fortalecer la Comisión de MSF de tal forma que se establezca una agenda temática a corto, mediano y largo plazo a fin de orientar el Sistema. Para ello se hace necesario: a) rediseñar su secretaría técnica; b) precisar quiénes pueden asistir a sus reuniones para evitar la sucesiva delegación de esa responsabilidad y que ella recaiga cada vez en funcionarios con menor capacidad de decisión; c) hacer seguimiento al cumplimiento de las decisiones que se adopten en relación con la agenda que se defina; d) precisar sus funciones para que no solamente sirva como instancia de coordinación de las entidades que integran el Sistema MSF sino para hacer que las decisiones se cumplan por quienes tienen la obligación de ello; y, e) posibilitar que lidere la constitución de un sistema de información que sirva de insumo para la toma de decisiones de política.
- ❑ Ampliar la representatividad de la Comisión de MSF, invitando a participar en ella a representantes de las entidades territoriales y a instituciones del sector privado.
- ❑ Seguir progresando en el enfoque integral de Sistema de MSF, mediante la delegación de algunas funciones de inspección, vigilancia y control por parte del Invima en las entidades territoriales de salud y en el ICA; la ampliación de la cobertura territorial del ICA para que pueda, entre otras cosas, certificar buenas prácticas; la tercerización de laboratorios en el tema fitosanitario.
- ❑ Fortalecer la operación de las entidades mediante la ampliación de los profesionales que apoyan las acciones de inspección, vigilancia y control, y la vinculación formal

del personal que trabaja mediante contratos de prestación de servicios; mejorar la capacidad técnica del recurso humano vinculado a las tareas del Sistema de MSF y establecer programas de capacitación continua para el mismo.

- ❑ Mejorar el sistema de información mediante la recopilación, el procesamiento y el uso de la misma.
- ❑ En relación con la evaluación del riesgo es preciso coordinar las acciones del ICA - que tiene a su cargo la evaluación del riesgo de la sanidad animal y vegetal - y de la Unidad de Evaluación de Riesgos para la Inocuidad de Alimentos (UERIA) - que evalúa la inocuidad de los alimentos - con el fin de asegurar un enfoque integral de la cadena alimentaria en el desarrollo de estudios de evaluación de los riesgos de inocuidad.
- ❑ Con el fin de seguir profundizando la presencia en los mercados internacionales se requiere articular las políticas de admisibilidad sanitaria y admisibilidad comercial, mediante un trabajo conjunto de las entidades del Sistema de MSF, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el sector productivo.
- ❑ Lograr el pleno reconocimiento internacional de Colombia como un país libre de aftosa y continuar actualizando la información sobre las plagas de las especies vegetales, tanto para fortalecer la ampliación del mercado externo, como para procurar las mejores condiciones del consumo de alimentos en el mercado interno.

Como se deduce de la lectura de estas recomendaciones ellas apuntan a perseverar en el camino que se trazó en el Conpes 3375 y fortalecer organizativa, técnica y financieramente a las entidades que integran el Sistema MSF, sin que para ello se requieran profundos cambios legales.

Como complemento al logro de la sanidad e inocuidad de la producción agrícola, un elemento al que las políticas públicas deben prestar especial atención es al de los impactos ambientales asociados a esa producción, tanto para prevenir y desestimular los manejos no amigables con la naturaleza, como para advertir, prevenir y minimizar la manera como esos riesgos pueden limitar la oferta exportable.

Ello supone dedicar esfuerzos para generar conocimientos sobre los costos ambientales de la producción agrícola y sus modalidades (Altieri *et al.*, 2000); incluir esos impactos en los procesos de planificación de la política agrícola; y, establecer prácticas que no atenten contra el buen uso de los recursos naturales.

Para lo cual deberían analizarse los lineamientos contenidos en el Plan Estratégico Ambiental del Sector Agropecuario -PEASA- que tuvo como objetivos *generar una cultura de uso y manejo sostenible de los agroecosistemas y su biodiversidad; fortalecer el componente ambiental en las cadenas productivas; y, dotar al componente ambiental de instrumentos de planificación, de gestión, técnicos y financieros* (Ministerio de Agricultura, 2008).

E. Información²⁶

Una oferta de información de calidad²⁷ a bajo costo, unida a una eficiente institucionalidad para generarla y estimular su uso, incrementa el intercambio de bienes y servicios y, por lo tanto, es un vehículo para incrementar el tamaño del mercado, las economías de escala y el crecimiento sostenible de la producción. Por el contrario, la falta de información incrementa la incertidumbre y los riesgos y por esa vía limita el crecimiento productivo.

En el caso específico de la agricultura colombiana, en donde son especialmente apremiantes las necesidades de su transformación por las razones que se explicaron atrás, este proceso debe ir acompañado de la tecnificación de las actividades productivas y comerciales y de una mejor valoración de los riesgos a que está sometida la producción agrícola expuesta a la competencia internacional²⁸.

²⁶ Esta sección es una síntesis muy apretada del trabajo “Información para la toma de decisiones, la modernización y la competitividad del sector agropecuario colombiano” que Perfetti *et al.*, prepararon para el Programa Midas, el cual contiene un desarrollo completo del tema y la argumentación rigurosa de muchos de los aspectos que aquí se mencionan de manera esquemática en razón de la brevedad.

²⁷ La cual está referida a su exactitud, oportunidad, especificidad y pertinencia.

²⁸ Riesgos que incluyen, entre otros, las variaciones de precios internacionales, la volatilidad de la tasa de cambio y las regulaciones sobre el comercio internacional de bienes y servicios.

Para posibilitar la tecnificación de los procesos productivos se requiere conocer las opciones tecnológicas, sus costos alternativos y la oferta disponible de ellas. El mejor conocimiento de los mercados de productos implica conocer las tendencias del consumo de los bienes a producir y las fuentes de la competencia nacional e internacional en materia de precios y de calidades. De igual manera, es preciso conocer la oferta de mano de obra, su capacitación, su movilidad y sus costos.

Además, para una mejor orientación de la política pública por parte del Estado se exigen conocimientos sobre las condiciones en que se desenvuelve la producción nacional en relación con las áreas sembradas, su composición, la formación de precios, el uso de tecnologías, entre otros factores, y también sobre las variables internacionales que inciden en la competitividad de la producción nacional.

Ese panorama, que muy brevemente, se puede resumir diciendo que en las nuevas condiciones que afronta la producción agrícola colombiana se necesitan mayores conocimientos sobre los procesos productivos y sobre la comercialización, y sobre las variables internacionales que afectan a unos y a otra, implica unas necesidades de información mucho más exigentes de las que se necesitaban en una agricultura cerrada como la que existió en el país hasta principios de los años 90 del siglo XX²⁹.

La generación de esa información es costosa y mucha de ella una vez producida y difundida tiene la característica de los bienes públicos en el sentido que da a ese término la teoría económica, según se explicó en la sección 1.1 de este trabajo. Por ello se hace necesario definir una política pública en donde se establezca una guía para la generación y el uso de la información sobre el funcionamiento de la agricultura y, más específicamente, sobre las variables que influyen en el proceso de toma de decisiones por parte de los productores agrícolas.

²⁹ En la economía cerrada la certeza de los precios de sustentación y la inercia del proceso productivo a que ellos conducían, hacían menores esas necesidades de información, aun cuando desde luego los productores podían sacar provecho de su mejor conocimiento sobre el costo de los bienes de capital y de los insumos.

El eficaz y eficiente diseño de esa política pasa, de una parte, por conocer las limitaciones que hoy existen a la hora de producir y difundir esa información, y, de otra, por precisar las razones que gobiernan su demanda y su uso.

Según Perfetti *et al.*, (2007), la oferta de información sobre la agricultura existente en Colombia es limitada y se caracteriza por su heterogeneidad ya que en ella conviven el atraso y la modernidad, el rigor estadístico con las estimaciones subjetivas, la investigación objetiva con la investigación restringida, la generación de datos con la existencia de subsistemas de información, y el acceso restringido con el acceso universal y abierto.

Todo eso llevó a concluir que:

“en la actualidad el país no cuenta con una estructura integral de estadísticas continuas, congruentes, confiables, oportunas, disponibles, accesibles y con cobertura y desagregación suficientes en dimensiones críticas para el desarrollo presente y, especialmente futuro, de la agricultura colombiana. En otras palabras, la base de información disponible actualmente para un desarrollo agrícola moderno y dinámico es precaria, limitada e incompleta lo que se constituye en una fuerte restricción o limitante de cara al futuro” (Perfetti, 2008, págs. 16-17).

En lo que respecta a la demanda de información el análisis de los datos de una encuesta preparada, en el marco del trabajo citado, por IQuartil (2008) permitió señalar que:

- ❑ Los productores del sector agrícola toman muchas de sus decisiones con base en información que obtienen a través de canales informales (vecinos, amigos, parientes u otros).
- ❑ La información formal³⁰ es poco consultada por los productores y aun por quienes trabajan en actividades conexas (técnicos e investigadores).

³⁰ Definida como la que se produce por entidades gubernamentales, por entidades privadas especializadas o por los gremios.

- ❑ Tanto los productores como otros actores del mundo agrícola consideran, sin embargo, que la información es de baja cobertura y difícil acceso.
- ❑ El escaso uso de la información es común a pequeños y grandes productores e incluye la que se produce a través de canales institucionales como el Sistema de Información de Precios del Sector Agropecuario (SIPSA) y la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA).
- ❑ La información que se considera más útil es aquella de tipo comercial (referida a los precios y las ventas de los productos) y la de orden técnico (solución de consultas).

Sin embargo, al señalar esas carencias se debe reconocer que, apalancados por los recursos parafiscales, algunos gremios han promovido el diseño de subsistemas de información de calidad que ahonda más la brecha entre la información general disponible y esa información privada.

Para hacer frente a la escasa generación de información y al poco uso que de ella se hace, en el estudio de Perfetti *et al.*, (2007) se propuso la creación de un Programa Nacional de Información Agropecuaria y del Sistema Nacional de Información Agropecuaria.

Con el Programa se buscaría crear la institucionalidad necesaria para que la información sea considerada instrumento esencial de la política sectorial y base fundamental de la toma de decisiones de los agentes, mediante un proceso de cambio en la valoración, percepción, generación, acceso y uso de ella. Mientras que el Sistema de Información se constituiría como el elemento central de la oferta de información pública sobre la política sectorial.

Los principios bajo los cuales se desarrollaría el Programa apuntan a una mayor y mejor valoración social de la información como medio para expandir el mercado de productos agrícolas; a promover su uso para mejorar la toma de decisiones de los productores; a entender que ella es base insustituible de una mejor competitividad; a la necesidad de que se requiere una institucionalidad para la generación, la difusión y el uso de la información, más allá de la producción de información estadística; que es función y deber

del Estado promover la creación y el desarrollo del mercado de la información en la que confluyan como oferentes instituciones públicas y privadas y como demandantes el Estado mismo, los productores y los investigadores de la realidad agrícola del país.

En el estudio que sirve de base a esta síntesis se expone detenidamente cuál debería ser la estrategia del Programa, su alcance específico, sus ejes estratégicos y su estructura organizativa. Es claro que esas propuestas están debidamente sustentadas y que aun cuando discutibles en algunos de sus detalles deben ser consideradas de manera integral como se explica más adelante.

El segundo componente de la propuesta es la creación del Sistema Nacional de Información Agropecuaria para Colombia que se define como:

“Un conjunto de componentes, recursos, métodos y herramientas articulados lógicamente y operativamente para recolectar, sistematizar, procesar, analizar y difundir información y datos acerca del sector agropecuario con el fin de apoyar la toma de decisiones calificadas de sus usuarios y que cuenta, además, con mecanismos de retroalimentación” (Perfetti, 2007).

Para lo cual el Sistema se concibe no como un conjunto de estadísticas sobre la estructura productiva agrícola, o sobre los precios, sino que debería tener información sobre la cartografía, la climatología, la tecnología, los canales de comercialización, entre otros aspectos.

No cabe duda de que esas propuestas constituyen un valioso instrumento para la valoración, la generación, la difusión y el uso de la información sobre la producción agrícola como parte del proceso de la transformación rural, y así lo entendió el grupo de técnicos que, como se señaló anteriormente, colaboró en el examen del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural entre fines de 2011 y principios de 2012.

Al interior de ese grupo se acogieron muchos de los elementos que se dejan esbozados para crear el Sistema Nacional de Información Agropecuaria y el Programa Nacional de Información Agropecuaria. Sin embargo, en la versión final del Proyecto elaborado por el MADR esas iniciativas fueron acogidas sólo de manera parcial y se fragmentaron.

En efecto, el artículo 13 se acoge la idea de diseñar un sistema integral de información estadística y geográfica. Coordinación que se le asigna como obligación al MADR en coordinación con el DNP, el DANE, el IDEAM, el IGAC y los sistemas de información de las entidades que administran los recursos naturales no renovables.

También se acoge la idea de promover la demanda y el uso de la información por parte de los productores y sus organizaciones a través de la masificación del uso de las Tecnologías de Información y Comunicación - TIC, apropiadas para el sector (Art. 13). Para esos fines se crea el Consejo Nacional de Estadísticas Agropecuarias que será el órgano encargado de dictar los lineamientos para la generación, el procesamiento y la difusión de información de referencia del sector y estará integrado por los viceministros de Agricultura y Desarrollo Rural y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, los subdirectores del DNP y del DANE, y por los directores generales del IGAC y del IDEAM (Art. 14).

Sin embargo, en el Proyecto de Ley se echa de menos un marco global de políticas -y no sólo de acciones específicas³¹- para la generación, la difusión y el uso de la información en donde se precisen las responsabilidades del Estado, las que les correspondan a los sectores privados vinculados directamente o no a las actividades productivas agrícolas, los lineamientos institucionales que debería guiar el Sistema, su organización más allá de la creación del Consejo Nacional de Estadísticas Agropecuarias, y, sobre todo, la falta de claridad en relación con los recursos presupuestales, y de otra índole, que se le deben asignar para apalancar su iniciación, su progresivo desarrollo y su sostenibilidad en el tiempo, porque lo que sobre estas materias quedó establecido en el Proyecto es en extremo débil. En efecto, el artículo 15 dice que el MADR, el DANE, el IGAC, el IDEAM, las gobernaciones y las alcaldías, en coordinación con el DNP, podrán establecer programas de inversión para el financiamiento de Sistema Integral de Información Estadística y Geográfica del Desarrollo Agropecuario.

Por esto parece conveniente que a la hora de discutirse en el Congreso de la República el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural que presente el gobierno, la integralidad

³¹ En las que el Proyecto enfatiza las relativas a la comercialización (Art. 43).

del Sistema de Información debería avocarse, para lo cual los gremios de la producción agrícola y las organizaciones campesinas deberían contar con el acompañamiento técnico que requiere el manejo de un tema técnicamente complejo como es este.

F. Provisión de servicios financieros

El acceso a los servicios financieros potencia el crecimiento económico por su positivo impacto en el consumo agregado y en la generación de oportunidades de inversión. A esos efectos macroeconómicos se agrega que el acceso a ellos eleva la cobertura y la eficiencia del servicio de pagos, reduce el costo de las transacciones entre los agentes económicos, y aminora los riesgos, todo lo cual repercute en una mejor asignación de recursos y en ganancias en competitividad.

Esa perspectiva sobre los servicios financieros pone de presente que ellos, además del crédito para las actividades productivas, incluyen las facilidades para el manejo de los ahorros, los instrumentos para hacer y recibir los pagos por las transacciones económicas, las facilidades para realizar transferencias de fondos entre distintos agente cualquiera fuera la razón de ellas, y comprar seguros que faciliten el manejo de los distintos tipos de riesgo.

Los impactos son mayores en la medida en que el acceso a esos servicios esté restringido y su cobertura sea baja, como es el caso de la sociedad colombiana en general y de su sociedad rural en particular. En efecto, en nuestro país, pese a las muy importantes decisiones que se han adoptado en los últimos años para facilitar el acceso a los servicios financieros³², solamente el 66,5% de la población adulta está bancarizada -es decir, cuenta con al menos un producto financiero- según las cifras de Asobancaria (2012).

³² Las cuales incluyen la creación de los Corresponsales No Bancarios, la exención del impuesto al 4 por mil para algunas operaciones de bajo valor, la bancarización de segmentos de la población mediante el pago de los subsidios que se les otorgan a través de las cuentas de ahorro, la promoción de la utilización de los teléfonos móviles para efectuar pagos y pagar servicios, y la extensión de los puntos de atención para pagos de servicios y giros a través de empresas como Baloto, Efecty y cadenas de supermercados.

Este promedio, al descomponerse por cuentas de ahorro y por departamentos, muestra notorias diferencias entre las regiones del país. Según esas cifras, la media nacional de personas con cuenta ahorros como proporción del total de la población adulta fue de 75,8%. Por encima de este promedio sólo se situaron Bogotá, Casanare y San Andrés. Cercanos a él están los departamentos de Boyacá, Guaviare, Tolima, Meta, Atlántico, Risaralda y Santander. Mientras que en Sucre, Nariño, Córdoba, Bolívar, Cauca, Vichada, Chocó, Guainía, La Guajira y Vaupés más de la mitad de la población adulta no tienen cuentas de ahorro.

Ahora bien, si esos promedios se descomponen por niveles de ingresos, se revela que, como es esperable, los sectores más pobres son los que menos acceso tienen y cuando se analiza en términos urbanos - rurales estos últimos son los más excluidos (Marulanda, 2010).

Las razones de esa baja cobertura, de su dispersión regional y de la consecuente exclusión financiera son múltiples e incluyen las estructurales, las regulatorias y las económicas.

En cuanto a las primeras, es indudable que los menores niveles de ingreso limitan el tamaño de acceso a los servicios financieros, aun cuando ello no quiera decir que los pobres no sean demandantes potenciales de esos servicios. Lo que se significa es que la política para facilitarles el acceso a ellos tiene que ser diferencial.

Las razones regulatorias están referidas, principalmente, a que el sistema tributario a través del impuesto del 4 por mil desincentiva el uso de las instituciones financieras para manejar el ahorro, los pagos y para acceder al crédito. Es un hecho ampliamente documentado que luego del establecimiento de ese impuesto se aceleró la demanda por efectivo (Hernández, 2008) y se desincentivaron los canales de la banca y el sistema financiero, con todo lo que ello implica en términos de seguridad y eficiencia. El segundo impacto regulatorio pasa por la pretensión de no reconocer todos los costos en que incurren los proveedores para ofrecer sus servicios y la consecuente regulación de precios.

Las razones económicas se asocian al hecho de que muchos de los servicios financieros tienen costos fijos muy elevados, y, por ende, el costo promedio disminuye a medida que aumenta el valor de las transacciones. Ello es así porque, por ejemplo, en el caso de los créditos los costos promedios incluyen los del fondeo de las operaciones, los del riesgo y los

administrativos. Los dos primeros son independientes del valor de la transacción, pero los últimos aumentan exponencialmente a medida que el valor de las operaciones disminuye.

Esas consideraciones son fundamentales a la hora de proponer el diseño de una política de acceso a los servicios financieros a los habitantes de la sociedad rural, en donde los costos administrativos se incrementan por la dispersión geográfica de los mercados, por los mayores costos de transporte que implica la realización de muchas de esas transacciones, por los mayores costos administrativos que supone la evaluación del riesgo y por el mayor costo unitario de los canales de provisión de los servicios, dado el tamaño de los mercados.

Con esas consideraciones en mente, a continuación se examina la mejor manera de expandir el acceso a los servicios financieros a los pobladores de la sociedad rural, empezando por el crédito.

El crédito formal a los habitantes y los productores rurales es ofrecido fundamentalmente a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) y del Banco Agrario (BAC). El Fondo, además de su capital, ha tenido como única fuente de recursos las inversiones forzosas, mientras que el BAC capta recursos del mercado y maneja fondos públicos que podrían, teóricamente, fondear sus operaciones de crédito.

Las inversiones forzosas que capta Finagro se basan en las disponibilidades bancarias, las cuales han mostrado escaso dinamismo por lo que esta fuente de recursos no debería constituirse hacia el futuro en el soporte fundamental del crédito agrícola y rural. Se precisa pensar entonces en nuevas fuentes de fondos como las operaciones de crédito externo, en especial las de entidades multilaterales, y el acceso al mercado de capitales mediante la emisión de bonos. Esa mayor fuente de liquidez le facilitaría al Fondo sus operaciones, más aun si especializa sus funciones crediticias como se explica más adelante.

Para diversificar las fuentes de ese fondeo se debe pensar en crear incentivos para que los grandes productores concurren directamente al mercado de capitales en busca de financiamiento para sus proyectos y no depender exclusivamente de operaciones crediticias, para lo cual esos productores deberían contar con el acompañamiento, la capacitación y la asesoría del gobierno a través de Finagro.

Complementariamente, debería impulsarse la idea de que Finagro funja como aportante a Fondos de Capital de Riesgo en forma minoritaria y sin que participe directamente en el capital de las empresas que se financien con esos recursos.

A diferencia de Finagro, el BAC no tiene apremio de recursos para fondear sus operaciones, ya que la mitad de su activo está representada en operaciones con el gobierno nacional a través de la compras de TES. Si, de manera ordenada y progresiva, esos TES se monetizaran, el BAC podría, de una parte, pagarle el redescuento a Finagro, de tal manera que éste liberara recursos y aminorara sus apremios de liquidez y, de otra, ampliar la oferta de fondos para las actividades agrícolas y la sociedad rural en general.

Esta decisión, que no requiere modificación legal alguna, pues depende de una planificación financiera que se puede desarrollar gradualmente, llevaría a una simplificación de las fuentes de fondeo y facilitaría EL manejo del crédito agrícola y rural.

Si, además de liberar recursos al reducir el redescuento del BAC, de diversificar sus fuentes de fondeo, y de no ligar el otorgamiento de los apoyos estatales al uso del crédito, Finagro limita el redescuento de las operaciones de capital de trabajo diseñando los mecanismos para que los grandes productores sean atendidos por la banca privada³³, la institución podría dedicarse a fondear la inversión destinada a la acumulación de capital que por la larga maduración de los proyectos requiere recursos a largo plazo y podría migrar hacia una institución de apoyo al desarrollo rural mediante la promoción de acciones que no se limiten únicamente al crédito rural, tales como la promoción de los seguros y en general la cobertura de riesgos para las personas vinculadas al sector rural, sean o no productores agrícolas.

Por su parte, el BAC atendería a los pequeños productores con sus propios recursos, extendería sus servicios a otros agentes rurales no ligadas a la producción agrícola y diseñaría las políticas, los programas y los proyectos para expandir el acceso a los servicios financieros a los habitantes de la sociedad rural.

³³ Lo cual no supone su prohibición absoluta, sino la posibilidad de desestímulos transitorios de acuerdo a las condiciones del mercado y los fondos existentes.

Además de la monetización de sus inversiones en TES, la especialización del BAC en la atención de los pequeños productores rurales, y no solo a quienes producen los bienes agrícolas, debe estar antecedida de varias decisiones. La primera señala que el Banco debe fortalecer su capacidad de medir, evaluar, y asumir el riesgo crediticio, tarea para la cual debería liderar mejoras en la información en las centrales de riesgo y los estudios que midan la capacidad de pago y la moralidad de potenciales clientes. La segunda dice que ese riesgo debe valorarse al costo que efectivamente tiene y cargarse a la tasa de interés. La tercera implica tomar decisiones para que sus costos administrativos respondan siempre a criterios de eficiencia.

Si se asegura que el BAC sigue una política de tasas de interés acorde con sus costos de intermediación y administración, y con el riesgo que asume al otorgar el crédito, la institución sería un verdadero intermediario financiero, para lo cual utilizaría los depósitos oficiales incluyendo los judiciales. Si se adoptase la idea -poco deseable- de que el Banco no le cargue a su tasa de interés todos los costos es claro que las pérdidas en que se incurra deben estar previstas en el Presupuesto Nacional y no dejar abierta la puerta para que su Junta Directiva comprometa recursos del presupuesto de manera implícita y de cuantía indeterminada como ocurrió en el pasado con la Caja Agraria.

Bajo esas condiciones no se necesitaría que el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) garantice a los pequeños productores cuando ellos sean atendidos por el BAC, ya que tendría poco sentido utilizar un capital público (el del FAG) para garantizar la recuperación de otro capital público (el del BAC).

El FAG se especializaría única y exclusivamente en garantizar las operaciones de pequeños productores rurales que hicieran las instituciones crediticias privadas y sus políticas deberían encaminarse a reducir los costos de las primas que cobra por sus operaciones.

Que el FAG garantice únicamente a los pequeños productores es congruente con el hecho de que su propósito esencial debe ser suplir la falta de garantías de ellos lo cual, por definición, no es el caso de los grandes productores. Ello no niega que, en ocasiones, estos productores tengan dificultades para acceder al crédito, lo que se afirma es que esas imperfecciones del mercado deben examinarse a la luz de otras consideraciones y no de las garantías.

En cuanto a la reducción de las primas del FAG se proponen tres tipos de decisiones. La primera es que las garantías que se otorguen a los intermediarios sean colectivas y no individuales, lo cual minimiza el problema de la selección adversa del riesgo y hace que el FAG actúe como un asegurador y no como el garantizador del pago de una cartera. La segunda postularía que el cubrimiento del FAG no sería del ciento por ciento del valor da cada operación, ni directa ni indirectamente mediante la aceptación de garantías complementarias, ello con el fin de evitar el riesgo moral que se presenta cuando los deudores saben que si no honran sus obligaciones, alguien lo hará por ellos. La tercera decisión supone que las primas del FAG sean diferenciales de acuerdo a los riesgos y muy especialmente que sean muy reducidas cuando existan seguros que cubran el riesgo climático y otras eventualidades ligadas a la producción agrícola.

Para elevar la competencia e involucrar a más agentes en la oferta de crédito y otros servicios financieros debería permitirse el redescuento de sus operaciones no solamente a los intermediarios financieros sino a otras instituciones crediticias (ONGs, cooperativas, entidades de financiamiento de microcrédito, entre otros).

En lo que respecta a la oferta de seguros habría que distinguir entre los que se ofrecen a los pobres del sector rural que incluirían el estímulo a nuevos oferentes de productos como los seguros de vida y exequiales, de aquellos que se ofrecerían para mejorar el manejo de los riesgos asociados a la producción agrícola que incluirían los seguros de cosecha, y las coberturas cambiarias y de precios.

En todos esos casos deberían diseñarse apoyos estatales diferenciales para que se incremente la oferta de esos productos y para apoyar directamente su demanda en algunos casos.

A pesar de que el Proyecto de Ley sobre Tierras y Desarrollo Rural excluyó taxativamente los temas del financiamiento y la provisión de los servicios financieros, en el artículo 69 se señaló que se podrán otorgar subsidios al valor de la prima del seguro agropecuario, con el fin de asegurar el riesgo contra eventos climáticos por parte de los productores agropecuarios, y en el artículo 70 se previó la creación de un Fondo para apoyar y desarrollar las microfinanzas rurales, ideas que concuerdan con lo aquí propuesto.

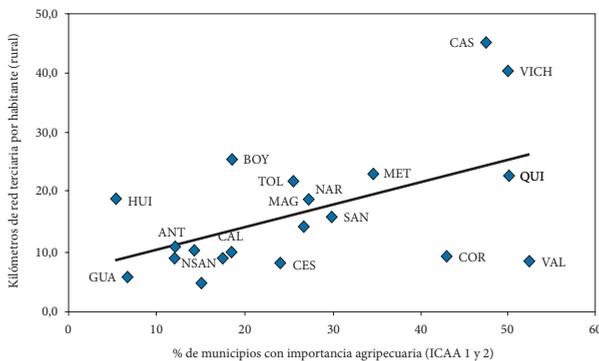
Sin embargo, cuando el Congreso aborde el tema del crédito y del acceso a servicios financieros de los habitantes rurales habría que considerar los otros elementos de las propuestas aquí esbozados de suerte que se cree una estructura financiera que fomente la promoción del ahorro, la cobertura de riesgos, y abarate el costo de realizar los pagos asociados a las transacciones entre los agentes económicos.

G. Infraestructura vial

La falta de infraestructura de transporte es una de las causas del rezago de amplias regiones en Colombia. Muchas son las razones para que ello sea así, ya que la conectividad que esa infraestructura posibilita entre las zonas rurales en donde tiene lugar la producción agrícola y los centros de acopio o comercialización de esa producción reduce los costos de transporte de los productos finales, de los insumos y de los bienes de capital. Además esa infraestructura incrementa los encadenamientos de esa producción con la de otros bienes y servicios y contribuye al bienestar de la población al facilitarle el acceso a servicios como la educación y la salud.

Esa plausible conceptualización encuentra una correspondencia empírica al observarse que existe una relación positiva entre el indicador de kilómetros de la red vial por habi-

Gráfico 1. INDICADOR DE CONCENTRACIÓN DE LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA



Fuente: Tomado de Yepes *et al.*, (2012).

tante en los departamentos y la proporción del número de municipios que en cada uno de ellos tiene una significativa producción agrícola, como se ve en el Gráfico 1.

Por ello el desarrollo de la infraestructura vial es de la mayor importancia, en especial si se tiene en cuenta que el país tiene un importante rezago de ella comparado con países de similar nivel de desarrollo en América Latina, y aún más con países de rápido crecimiento como China o Corea del Sur, y que la calidad de la misma deja mucho que desear.

Sobre la brecha cuantitativa las cifras son muy elocuentes como se muestra en el Cuadro 2.

Cuadro 2. DENSIDAD DE LA DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURA TERRESTRE (KM/KM² DE ÁREA) - PARA PAÍSES SELECCIONADOS

País	Carreteras totales	Carreteras pavimentadas
Colombia	11,7	1,2
Argentina	8,5	5,9
Chile	10,5	8,2
Brasil	20,7	ND
China	41,4	18,6
Corea del Sur	108,1	22,4

Fuente: Yepes *et al.*, (2012, pág. 6).

Por lo que hace a la calidad, se estima que en los departamentos en donde las vías secundarias son mejores (Cundinamarca y Quindío) las de buena calidad escasamente sobrepasan el 60% del total, mientras que en casi todos los departamentos las que tienen esa condición no llegan al 50% y en algunos casos (Antioquia, Boyacá, Santander, Nariño y Cauca) ni siquiera al 20%. Situación que se agrava cuando se examina la calidad de la red terciaria porque el porcentaje de ella en buen estado no supera en promedio el 15% y en el mejor de los casos (Cundinamarca) sólo alcanza el 26% (Yepes *et al.*, 2012).

Esa situación ha llevado a estimar que el país necesita incrementar notablemente la inversión en su infraestructura vial puesto que para alcanzar la dotación promedio de los países de América Latina, Colombia debe incrementar en cerca de 32% su red vial, la cual tendría que pasar de los 203.627 kms que hoy existen a 269.229 kms.

Estimativos que, considerando los costos de mantenimiento y de expansión hacia el futuro, en términos monetarios significaría elevar la inversión en la red vial al 3% anual del PIB entre 2011 y 2020, lo cual es un esfuerzo muy considerable cuando se sabe que en 2010 esa inversión fue de sólo 1% del PIB.

Sin embargo, para mejorar la red vial se deben considerar muchos otros factores además de los estrictamente monetarios. Para entender esto a cabalidad es necesario tener claras las razones que han llevado al actual estado de cosas y la manera en que se deben superar las mismas si se quiere que la política tenga éxito.

Además de las dificultades que supone una topografía especialmente difícil, cuatro factores inherentes a la política económica han incidido en el atraso de la red vial.

El primero es la rigidez con que, por razones políticas, se asigna el gasto público. Debido a una desconfianza generalizada sobre la capacidad del Congreso para asignar las erogaciones de manera racional se han ido creando reglas que determinan la asignación del gasto a determinados fines con independencia de la capacidad del gobierno central para financiarlo. Frente a ello y avocado a mantener la estabilidad fiscal, el poco gasto que no está prefijado es el que se ve sometido a mayores restricciones cuando se presentan periodos de estrechez en los ingresos fiscales. Ese ha sido el caso de la inversión en general y de la inversión con destino a la red vial en particular.

El segundo elemento de la política económica que ha afectado la inversión en la infraestructura vial es la tendencia a privilegiar más la cantidad que la calidad en la construcción y el mantenimiento de las vías. Política que paradójicamente termina restándole recursos a la inversión puesto que ello significa unos altos costos de reposición en detrimento de la expansión³⁴. Lo cual se agrava por la falta de capacidad técnica para definir

³⁴ En el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, se lee “*En relación con la conservación de la infraestructura, de acuerdo con el Plan Maestro de Transporte, componente Infraestructura se aprecia que desde el punto de vista fiscal la reconstrucción de un kilómetro de carretera puede costar en valor presente hasta 5 veces el costo de realizar un buen mantenimiento preventivo. Así mismo, para los usuarios, los mayores gastos en que incurrir en una vía en mal estado -tiempo de viaje, combustible, repuestos, etc.-, son mayores que el aporte que se tendría que destinar para cubrir los gastos del mismo*” (pág. 263).

las prioridades, para ejecutar los proyectos, para mantenerlos y en general para gestionar la operación de la red vial.

El tercer factor que ha incidido en lo inadecuado de la política para el desarrollo de la red vial nacional, y en especial de las vías secundarias y terciarias, es que tal como se señaló en el Plan Nacional de Desarrollo:

“Instituciones cuya función debería centrarse exclusivamente en la estructuración de proyectos se encuentran a cargo de la ejecución, supervisión y vigilancia, lo que redundando en un conflicto de intereses que afectan la maduración de los proyectos y la asignación de riesgos asociados a la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura. Estas ineficiencias no sólo generan sobre- costos para el Estado sino también una falta de confiabilidad y de garantías para el inversionista privado, disminuyendo el potencial de su participación como patrocinador de grandes proyectos” (Plan Nacional de Desarrollo, 2010).

El cuarto elemento que ha conducido al rezago y la baja calidad de la red vial está asociado a los factores institucionales y organizacionales con que se ha manejado la política para expandir dicha red. Con el sano propósito de desconcentrar el proceso de toma de decisiones numerosas disposiciones legales determinaron que:

- ❑ La Nación sería responsable de la red primaria (Nacional) de carreteras que conectan capitales departamentales, puertos o fronteras, y además rehabilitaría esa red que estaría compuesta por las troncales y las transversales.
- ❑ Los departamentos serían responsables de la administración, la conservación, la rehabilitación, la construcción y el mantenimiento de la red secundaria que son las carreteras que conectan las capitales departamentales con las cabeceras municipales.
- ❑ Los municipios serían responsables de las vías terciarias y de la construcción, la conservación y el mantenimiento de las vías urbanas.

Esas disposiciones, aparentemente claras, que entraron en vigencia a principio de los años 90 de siglo XX no se han cumplido plenamente ya que parte del 20% de la red

terciaria permanece como responsabilidad de la Nación y el 17% como responsabilidad de los departamentos (Yepes *et al.*, 2012). Hecho que obedece a dificultades a la hora de aplicar las disposiciones legales por carencia de información, a la falta de interés de los gobiernos territoriales, en especial de los municipios, por hacerse cargo de las vías por dificultades presupuestales, puesto que se le transfirieron las responsabilidades pero no los recursos para hacerles frente y por ello el mantenimiento vial es para estos entes territoriales una política residual.

A esa carencia institucional se suma la falta de retorno político de las inversiones viales cuando el tiempo de la ejecución de los proyectos trasciende el periodo de los mandatarios y, por lo tanto, ese tipo de inversiones no se juzgan como prioritarias en especial cuando otro tipo de gastos tiene un rendimiento de ese tipo en el muy corto plazo.

Todos esos factores, pero en especial la carencia de recursos propios con qué financiar la inversión, contribuyen a profundizar las diferencias regionales en materia de infraestructura vial ya que los departamentos y los municipios más pobres son los que menos posibilidad financiera tienen de fondear esas inversiones.

Este diagnóstico sobre la situación de la red vial hace necesario que, como parte de un sólido proceso de desarrollo rural y de fortalecimiento de la inversión privada con miras a acrecentar el crecimiento de la producción agrícola, se construya una agenda para superar las carencias de la red vial nacional, de la cual serían piezas esenciales los siguientes elementos:

- Mejorar la formulación de los proyectos de vías secundarias y terciarias, y su mantenimiento, de suerte que los mismos incluyan los diseños de ingeniería, su estructuración financiera y la prevención de los riesgos ambientales.
- Fortalecer la capacidad del nivel central para asesorar técnicamente a las regiones en la formulación de los proyectos.
- Procurar que los proyectos contribuyan, de manera claramente cuantificable, a la expansión del mercado agrícola regional y la reducción de los costos para la población.

Se evitaría así la atomización en la asignación de los recursos a multitud de proyectos desarticulados cuyo rédito político puede ser alto, pero cuyos impactos económicos y sociales son escasos.

- ❑ Reafirmar la responsabilidad de los departamentos sobre la red secundaria y de los municipios sobre la terciaria, fortaleciendo la capacidad técnica de los primeros para gestionar la planeación de la red vial con criterios de integralidad y para desarrollar su ejecución de manera que se le dé consideración a las perspectivas de largo plazo del impacto económico y social de la misma.
- ❑ Señalar que los recursos nacionales asignados a mejoras de las redes secundaria y terciaria se dedicarán primordialmente al fortalecimiento técnico de los entes territoriales, a fortalecer su capacidad de diseñar buenos proyectos, y solo excepcionalmente a la financiación de la construcción de las obras. Excepciones que se basarían fundamentalmente en la demostrada incapacidad de los entes territoriales para generar recursos propios con destino a la red vial y que se priorizarían de acuerdo a ese criterio.
- ❑ Hacer que los entes territoriales cuenten con los recursos necesarios para la construcción, el mantenimiento y la gestión de su red vial, lo cual supone incrementar los recursos propios para esos propósitos y establecer unos usos prioritarios para los recursos de regalías.
- ❑ Incrementar los recursos propios de los entes territoriales para el mejoramiento de las redes secundaria y terciaria requiere emprender una reforma tributaria encaminada a fortalecer sus finanzas y a hacer que esa tributación mejore la asignación de los recursos. Para ese fin es conveniente examinar las propuestas formuladas por Hernández *et al.*, (2008), mediante la cual se propuso redefinir la manera de calcular la sobretasa a la gasolina, los principios que gobiernan los impuestos al consumo de tabaco y licores, y mejorar el recaudo del impuesto predial y de las contribuciones de la valorización.
- ❑ Priorizar el uso de las regalías supone que los Fondos de Compensación y de Desarrollo Regional tengan propósitos claramente definidos. De tiempo atrás el autor de

este trabajo (Hernández, 2011) ha propuesto que el Fondo de Compensación Regional destine sus recursos prioritariamente al gasto que impacta de manera más directa la reducción de la pobreza (lucha contra el analfabetismo, atención a la primera infancia, cobertura y calidad de la educación y la salud, y mejoras en la nutrición) y que el Fondo de Desarrollo Regional se especialice en el financiamiento de los servicios públicos en las zonas rurales y de lo que en este trabajo hemos denominado capital básico para la agricultura. En este último caso, más específicamente, las prioridades de este Fondo deberían focalizarse en los proyectos de acueducto y alcantarillado, y en los de vías secundarias y terciarias.

- ❑ Establecer que la manera como los distintos Ocads regionales y departamentales asignen a cada departamento esos recursos sea flexible y no quede sujeta a reglas fijas, dados los distintos niveles de cobertura del acueducto y el alcantarillado en los distintos municipios e igualmente la diferencial carencia de vías que ellos tienen. Si las reglas de asignación son flexibles en la medida en que esas necesidades queden satisfechas en algunos departamentos, sus recursos se excluirían taxativamente de dicha asignación.
- ❑ Prevenir la atomización de los recursos a multitud de proyectos escasamente conectados entre sí y de bajo impacto en los territorios, para lo cual la Comisión Nacional de Regalías podría establecer unos criterios para priorizar el uso de los recursos que el Fondo de Desarrollo Regional destine para la red vial, haciendo énfasis en que, sobre todo los recursos asignados a la preinversión, se basen en indicadores del impacto de los proyectos en la expansión de la producción agrícola y en la reducción de los costos de transporte de la población.
- ❑ Priorizar proyectos que procuren el uso de materiales alternativos para la construcción y el mantenimiento de las vías terciarias valorando sobretodo su economía, durabilidad e impactos ambientales (Yepes *et al.*, 2012).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre, F. (2012) *“El nuevo impulso de la extensión rural en América Latina. Situación actual y perspectivas”*. Consultado el 31 de enero de 2013 en: <http://www.relaser.org/index.php/documentos/category/8-relaser>.
- Altieri, M. & Nicholls, C. (2000) Capítulo 4: *“Los Impactos Ecológicos y la Posibilidad de una Verdadera Agricultura sustentable”*. En *“Teoría y práctica para una agricultura sustentable”* Consultado el 19 de febrero de 2013 en: [http://www.agro.unc.edu.ar/~biblio/AGROECOLOGIA2\[1\].pdf](http://www.agro.unc.edu.ar/~biblio/AGROECOLOGIA2[1].pdf)
- ASOBANCARIA (2012). *“Informe de inclusión financiera”*. Cifras a septiembre de 2012. Bogotá, D.C.
- Bejarano, J. (1998). *“Una política comercial de transición para la agricultura”*. Cuadernos de Economía, XVII, 28, primer semestre, Universidad Nacional, Bogotá, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (2011). *“Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y Productividad”*.
- Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales -CRECE- (2006). *“Pobreza rural: diagnóstico y evaluación de las políticas nacionales”*. Manizales, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP- (2005). Documento CONPES no. 3375. Política nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos para el sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias. Versión aprobada 5 de septiembre de 2005.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP- (2011). *“Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos”*. Tomo I. Tomado de: <https://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx> .
- Heckman, J. & Mastertov, D. (2004). *“The productivity argument for investing in young children”*. Working paper 5, Invest in Kids Working Group. Committee for Economic Development. <http://jenni.uchicago.edu/Invest/>.
- Hernández, A. (2011). *“El sesgo anti-rural de la ley de regalías”*. Mimeo. Tomado de: <http://www.ocaribe.org/imagenes/4.pdf> .
- _____(2010). *“Agenda Caribe: propósito colectivo”*. Diálogos desde el Caribe. Economía Regional. Observatorio del Caribe Colombiano. Tomado de: http://www.ocaribe.org/publicacionesinfo.php?la=es&id_publicacion=116 .
- _____(2008). *“Banca móvil y bancarización de los pobres: implicaciones macroeconómicas”*. Programa MIDAS.
- Hernández, A., Perry, G., Flórez, L., Forero, M., Barreto, L. & Vásquez, J. (2008). *“Propuestas para el fortalecimiento fiscal de los departamentos”*. Federación Nacional de Departamentos. Bogotá, D.C.

- IQUARTIL (2008). *“Demanda de información en el sector agropecuario”*. Bogotá.
- Inglehart, R. (1998). *“Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en tres sociedades”*. Siglo XXI Editores.
- Marulanda, B. Paredes, M. Fajury, L. (2010). *“Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrienio”*. Debates presidenciales 2010. CAF - Fedesarrollo.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2008). *“Gestión ambiental en el sector agropecuario”*. Bogotá, D.C.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2012). *“Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural”*. Bogotá. Tomado de: http://www.minagricultura.gov.co/archivos/Proyecto_Ley_Tierras_Desarrollo_Rural.pdf.
- North, D. (1993). *“Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Ocampo, J.A. (2008) *“Mercado, Cohesión social y Democracia, 2005. América Latina: La gobernabilidad Amenazada. Memorias del Foro de Biarritz”*. Corporación Escenarios - CAF.
- Perfetti, J., Escobar, D., Torres, J. y Vargas, J. (2007). *“Demanda de información en el sector agropecuario”*, Proyecto Sistemas de Información Agropecuaria, Programa MIDAS.
- Perfetti, J., Escobar, D., Castro, F., Lesmes, A., Mosquera, G., Molina, J., & Rincón, N. (2012). *“Evaluación institucional y de resultados de la política nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos”*. Fedesarrollo.
- Perry, S (2012). *“El sistema de extensión agropecuaria en Colombia”*. Consultado el 31 de enero de 2013 en: <http://www.relaser.org/index.php/documentos/category/8-relaser>.
- PNUD (2011). *“Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011”*. INDH PNUD, Bogotá, D.C.
- Ramírez, C. (2008). *“La primera infancia: el reto del desarrollo humano”*. En: Observatorio sobre desarrollo humano en Colombia. Boletín No. 22 marzo - abril 2008. Universidad Autónoma de Colombia.
- Reinikka, R y Svensson J. (2002). *“Coping with poor public capital”*. Journal of economic development No. 69.
- Samuelson, P. (1954). *“The Pure Theory of Public Expenditure”*, Review of Economics and Statistics, Vol. XXXVI.
- Stimson, R., Stough, R., & Roberts, B. (2006). *“Regional Economic Development. Analysis and Planning Strategy”*. Second Edition. Springer.
- Yepes, T., Ramírez, J., y Villar, L. (2012). *“Infraestructura de transporte en Colombia”*. Fedesarrollo.

ANEXO

Anexo 1. BREVE HISTORIA DE LOS CAMBIOS DE LAS ENTIDADES ENCARGADAS DE LA ASISTENCIA TÉCNICA*

Hasta los años 80 del siglo XX el servicio de asistencia técnica para la agricultura era prestado, en lo fundamental, por el ICA y aun cuando se complementaba con el de otros prestadores (Fedecafé, Sena y Caja Agraria) no tenía una cobertura en todo el país.

El servicio se prestaba de manera desarticulada porque a veces a un mismo municipio concurría más de un prestador; no existían criterios comunes para desarrollar las tareas; no se actualizaba los conocimientos de los asistentes técnicos; y, en general, se podía decir que el servicio tenía mala cobertura y baja calidad.

A partir de la expedición del Decreto 077 de 1987 la prestación del servicio se puso en cabeza de los municipios y para ayudarlos en esas tareas se creó el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (Sintap).

Con la creación del Sintap se definieron responsabilidades a las entidades nacionales - el DRI cofinanciaría el funcionamiento de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (Umata) y a los municipios se les asignarían recursos de las transferencias del gobierno nacional para ese fin - y departamentales ya que las secretarías de agricultura serían responsables de coordinar las tareas en el respectivo departamento para lo cual designarían un funcionario responsable del Sintap. Asimismo, se estableció que el servicio en los municipios se prestaría a través de las Umata. Se determinó, además, que el servicio para los pequeños productores sería gratuito y que los asistentes técnicos recibirían capacitación, en especial del ICA.

Con la expedición del Decreto 2141 de 1992 el ICA se especializó en la regulación y el control sanitario y las funciones de generación y transferencia de tecnología fueron trasladadas a Corpoica, una corporación de derecho privado a la cual se trasladaron los Centros Regionales de Capacitación y Educación (Creced). Se previó, además, que Corpoica prestaría apoyo a las Umata y a las secretarías departamentales a través de una de sus subgerencias que se especializaría en esas tareas. Muchas de esas iniciativas se fortalecieron con la expedición de la Ley 101 de 1993 que creó los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR). Para apoyar el desarrollo del Sintap, en 1994 se formuló el Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (Pronata) que financiaría los proyectos de asistencia técnica a los productores rurales en atención a las demandas que de ellos se recibieran.

Sin embargo, esas disposiciones no se cumplieron porque disminuyeron los fondos públicos para la investigación y el desarrollo tecnológico; porque se debilitó el apoyo a las Umata y a los Creced; porque no se financiaron debidamente los CMDR; y porque el apoyo financiero a Pronata fue languideciendo. Hechos a los que se agrega la politización de muchas de las Umata, la rotación de su personal con los cambios de administración municipal y la falta del apoyo que debería darles Corpoica.

Por ello con la expedición de la Ley 697 de 2000 se buscó, nuevamente, impulsar el sistema de asistencia técnica para lo cual se dispuso que el servicio podría ser prestado por entidades especializadas, distintas de las Umata. Dicha ley fue

* Con base en “El sistema de extensión agropecuaria en Colombia” (Perry, 2012).

reglamentada mediante la expedición del decreto 2980 de 2004 que previó la creación de los Centros Provinciales de Gestión Agropecuaria (CPGA) y posibilitó que el servicio se hiciera a través de las Empresas Prestadoras de Servicios de Asistencia Técnica Agropecuaria (Epsagro) que sustituirían progresivamente a las Umata. Sin embargo, esto último no sucedió y hoy en día existe un sistema híbrido.

Un nuevo cambio se produjo con la expedición de la Ley 1132 de 2007, que creó el Programa Agro Ingreso Seguro (AIS) y estableció el Incentivo a la Productividad para el Fortalecimiento a la Asistencia Técnica (IAT), definido en la Resolución 140 de 2007 del MADR como *“una ayuda o apoyo económico que otorga el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, destinado a financiar una parte del monto total de los gastos en que un productor incurra con ocasión de la contratación del servicio de asistencia técnica para el desarrollo de proyectos productivos que comprendan una actividad agrícola, pecuaria, acuícola y/o forestal”*.

Mediante el IAT entre 2007 y 2010 se asignaron cerca de 49 mil millones de pesos a diversas instituciones incluidos gremios, cámaras de comercio, Umata, CGPA, Universidades y otras instituciones, pero la Asistencia Técnica únicamente puede ser prestada por una Epsagro lo que ha llevado a la proliferación de estas empresas en la búsqueda de que a ellas se les asignen contratos.
