

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 CUATRO

VINCULACIÓN DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA

JOSÉ LEIBOVICH*
SILVIA BOTELLO
LAURA ESTRADA
HERNANDO VÁSQUEZ

* Los autores agradecen los comentarios de Leonardo Villar, Juan José Perfetti y Julián García.

I. INTRODUCCIÓN

Partiendo de la literatura existente y de la información disponible, este trabajo elabora un diagnóstico sobre la situación de los pequeños productores agrícolas en Colombia en cuanto a su capacidad para generar ingresos y las principales limitaciones que enfrentan para poder hacerlo mejor. Una vez revisada la institucionalidad pública y los programas que atienden la problemática de los pequeños productores, el trabajo presenta una estrategia que deberá contar con la institucionalidad adecuada que la implemente para lograr, en el mediano y largo plazo, una vinculación efectiva de los pequeños productores al desarrollo, a través del mejoramiento de sus niveles de ingreso y bienestar.

La población rural³ en Colombia representa alrededor del 24% del total del país, esto es, unos 11,2 millones de personas en 2012⁴, de ellos 8.3 millones son población en edad de trabajar, de los cuales 4,7 millones se hallan ocupados y el 64% de estos, es decir, alrededor de 2,9 millones de personas están vinculados a la agricultura⁵. El resto se reparte entre comercio, servicios, industria, transporte, construcción y minería. Por su parte, el 72%, unos 2,2⁶ millones de personas serían productores pequeños, esto es, desarrollan su actividad en predios inferiores al equivalente a 2 UAF⁷.

De otra parte, la pobreza rural, a pesar de que ha venido descendiendo en la última década, sigue siendo muy alta. Según el indicador de pobreza por ingresos, ésta es del 46,1%

³ Los datos presentados parten de la proyección del censo de población de 2005 y de datos de la gran encuesta integrada de hogares del DANE, por lo tanto el resultado puede tener un margen de error.

⁴ Proyecciones con base en el Censo de Población (DANE, 2005).

⁵ Gran encuesta integrada de hogares (oct-dic.2012). Para mayor información ver: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_dic12.pdf.

⁶ Este resultado es una aproximación a través de la posición ocupacional en la zona resto para el trimestre móvil septiembre – noviembre de 2012. Se aplicó el 62.3% (porcentaje de ocupados en el sector agropecuario en la zona rural) al total de ocupados en la posición ocupacional cuenta propia (1.501.000) y se sumó el número de ocupados de la posición ocupacionales jornalero o peón (627.000).

⁷ UAF: Unidad agrícola familiar.

o sea, 5,2 millones de personas, y por el IPM⁸ es de 53,1%, que equivale a 5,9 millones de personas. Lo más preocupante es que la brecha entre pobreza urbana y pobreza no se ha cerrado y, por el contrario, se ha venido ampliando ligeramente. En efecto, la pobreza rural medida por ingresos es 1,51 veces la pobreza urbana por ingresos; mientras que la pobreza rural medida por IPM es 2,5 veces la pobreza urbana medida por IPM. Así las cosas, se puede colegir que en buena medida estos niveles de pobreza rural recaen sobre los pequeños productores y sus familias.

En la segunda mitad del siglo pasado, la migración a las ciudades había sido una alternativa a la pobreza crónica rural dada una demanda de mano de obra en las ciudades generada sobre todo por sectores como la construcción, la industria o los servicios. Hoy en día no es deseable que este siga siendo el camino de su solución. Primero, porque lo que ha generado este desplazamiento es el crecimiento de los barrios subnormales en las zonas urbanas. Segundo, porque desde un punto de vista social, esta población tiene un profundo arraigo a su tierra y la migración produce una ruptura con su pasado con consecuencias dolorosas. Tercero, porque desde una visión de soberanía nacional y alimentaria, el país debe procurar que amplias regiones rurales se mantengan pobladas desarrollando una vida plena y produciendo riqueza -alimentos, materias primas con valor agregado, servicios asociados con las actividades anteriores, servicios ambientales, ecoturismo, etc.-. Cuarto, porque los habitantes rurales deben tener la posibilidad de realizar sus proyectos de vida en las mismas condiciones que lo hacen los habitantes urbanos, en otras palabras, la decisión de migrar a la ciudad no debería estar motivada por las bajas condiciones de vida o la falta de oportunidades en el campo.

Desde una visión del desarrollo rural es posible que con políticas adecuadas estos miles de pequeños productores puedan resolver gradualmente las “fallas de mercado” que enfrentan y produzcan cada vez mayor valor agregado convirtiéndose muchos de ellos en empresarios que reinvierten sus utilidades y generan mayores ingresos y bienestar. De esta manera se estaría promoviendo una movilidad social ascendente para así consolidar una clase media rural. Estas políticas públicas deberán ayudar, además, a que ese

⁸ Índice de pobreza multidimensional.

proceso se dé haciendo un mejor uso sostenible de los recursos naturales y mitigando y adaptándose al cambio climático.

Este trabajo propone una política para vincular los pequeños productores agropecuarios al desarrollo con unas estrategias que contribuyan en el mediano y largo plazo a resolver los principales cuellos de botella que enfrentan éstos para poder generar mayores ingresos, tener mayor bienestar, salir de la pobreza y construir una clase media rural.

El documento se compone de cinco secciones, siendo la primera esta introducción. La segunda sección define el concepto de pequeño productor que va a ser utilizado en el análisis. La tercera sección presenta un diagnóstico sobre la situación de los pequeños productores en Colombia. La cuarta sección trae un diagnóstico de la institucionalidad y los programas que atienden actualmente a los pequeños productores en Colombia. La quinta sección presenta las estrategias que se proponen para lograr el objetivo de crear, en el mediano plazo, una clase media rural, basada en el crecimiento de los ingresos y el bienestar de miles de pequeños productores.

II. CONCEPTO DE PEQUEÑOS PRODUCTORES

En esta sección se caracteriza a los pequeños productores a partir de los criterios señalados en la literatura nacional e internacional⁹. Se considera que el pequeño productor es aquel: a) que emplea principalmente mano de obra familiar dentro de la unidad de producción agropecuaria (UPA); b) cuya UPA tiene un tamaño tal que no requiere contratar jornaleros de manera permanente; c) que una parte importante de su producción es comercializada en los mercados de consumo y transformación, y lo restante es para el autoconsumo; d) la vivienda habitual se halla en la UPA; y e) tiene limitaciones de tierra, capital, tecnología, comercialización y escala.

⁹ Ver Edith Scheinkerman de Obschatko; María del Pilar Foti; Marcela E. Román. - 2a ed. - Buenos Aires: Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Dirección de Desarrollo Agropecuario: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- Argentina, 2007. URL: <http://repiica.iica.int/docs/D0001E/D0001E.pdf> (Consultado 09/12/2012); FAO, Marco estratégico de mediano plazo de cooperación de la FAO en agricultura familiar en América Latina y el Caribe 2012-2015, Documento de consulta con los países miembros, 2 de Noviembre de 2011. URL: http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/expertos_agri/documentos/trabajo/1.pdf (Consultado 09/12/2012).

Respecto al concepto de pequeños productores es importante aclarar que: a) la definición de pequeños productores no genera consenso en el ámbito académico; b) los pequeños productores no constituyen una categoría homogénea; c) algunos de los criterios de identificación se yuxtaponen con los de otras categorías como campesinos, arrendatarios, aparceros, agricultores familiares, etc.; y d) la conceptualización de campesino tiene elementos reivindicatorios y se enmarca en contextos históricos precisos, mientras que la de pequeño productor es principalmente caracterizada a partir de la producción agropecuaria, de su vínculo con el mercado y las transformaciones recientes del sector rural, por eso en este trabajo se utiliza la categoría de pequeños productores y no de campesinos.

Para el caso de Colombia existe la figura de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), la cual fue definida por la Ley 160 de 1994 como “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”. En el Acuerdo 16 de 1996 de la Junta Directiva del Incora (hoy Incoder), se definió el valor máximo total de cada unidad agrícola familiar, indicando que “se calculará en salarios mínimos legales vigentes. Este precio debe garantizar el repago de la financiación integral del proyecto y asegurar que a cada familia le reporte ingresos netos de dos salarios mínimos mensuales promedio, de acuerdo con el flujo de caja del proyecto productivo”¹⁰.

Si bien la UAF tiene sus limitaciones, ya que hay municipios muy heterogéneos en la calidad y la ubicación de sus tierras aptas para la agricultura, su cálculo se hace suponiendo una tecnología determinada. Esta es una unidad de medida válida para el estudio de los pequeños productores y la agricultura familiar. Es así como retomamos, con base en diferentes referencias nacionales¹¹, la siguiente clasificación para los pequeños produc-

¹⁰ Ver Proyecto de Protección de Tierras (2009), página 18.

¹¹ Ver MACHADO Absalón (coord.), *Censo de minifundio en Colombia*, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá (Colombia), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA, 1995 y *Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada*, Acción Social (Colombia), 2010.

tores: - en microfundio, con menos de media UAF; - en pequeña propiedad, entre media y dos UAF; - en mediana propiedad, entre dos y diez UAF; y gran propiedad, más de 10 UAF. Los análisis que se presentan en la siguiente sección para los pequeños productores se harán para aquellos de microfundio y de pequeña propiedad.

La falta de un Censo Nacional Agropecuario actualizado impide hacer un análisis sobre la situación de los pequeños productores con base en una única fuente de información completa y exhaustiva. Sin embargo, existen datos con representatividad nacional, aunque con limitaciones, como las encuestas (ENA y ECV) del DANE y otros como la ELCA de la Universidad de los Andes¹² y la encuesta para la construcción de la línea de base para evaluar el programa AIS. Las fuentes anteriores nos permitirán comprender quiénes son los pequeños productores, en dónde están, qué producen, cuánto producen, cómo es el uso de la tierra, cómo están en términos de bienestar, y cuáles son los principales cuellos de botella que los aquejan.

De entrada, los pequeños productores son importantes en número, por su participación en la producción agropecuaria nacional y por los rendimientos por hectárea que alcanzan. Estos pequeños productores hacen parte de la población rural, la cual presenta los más altos y persistentes niveles de pobreza como se menciona en la introducción de este trabajo. De otra parte, este segmento de los productores tiene importantes limitaciones en términos de acceso a tierra, capital, tecnología y comercialización que les impide remunerar su actividad, acumular capital y alcanzar niveles de bienestar deseables. Comprendiendo estas realidades de la agricultura colombiana en términos de tipo de productor y tipo de producción, resulta necesario que la política pública tenga un enfoque diferencial y genere las condiciones para que este importante grupo de productores pueda vincularse al desarrollo.

¹² La Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) fue realizada desde 1995 hasta 2010 por el Ministerio de Agricultura. En 2011 el Departamento Nacional de Estadística (DANE) asume el cálculo, es representativa de 22 departamentos del país, no incluye los nuevos departamentos. La Encuesta de Calidad de Vida (ECV) es una encuesta a hogares, realizada por el DANE en 1997, 2003, 2008, 2010, 2011 y 2012, que cuantifica y caracteriza a la población pobre y no pobre incluyendo variables como educación, características de la vivienda, educación, salud, cuidado de los niños, fuerza de trabajo, gastos e ingresos. La Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA) busca hacer un seguimiento cada dos años, durante por lo menos 10 años, a un grupo de hogares urbanos y rurales del país.

II. DIAGNÓSTICO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES EN COLOMBIA

De acuerdo con las proyecciones de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la población residente en el área rural pasó de representar el 27,2% en 2000 al 24,1% en 2012. De otro lado, la tasa de pobreza monetaria para 2011 se mantuvo en niveles significativamente elevados que alcanzan el 46,1%, es decir, 1,5 veces la pobreza urbana del mismo año. En la misma dirección, el indicador de pobreza multidimensional indica que la tasa de incidencia en el área rural es 2.4 veces la del área urbana, es decir, 53,1% vs. 22,2%, respectivamente.

La leve disminución porcentual de la población rural en el total (3.1 puntos porcentuales) en la última década unida a los elevados niveles de pobreza en el campo, permiten inferir que a pesar de las adversidades que tiene que enfrentar una gran parte de esta población hay motivaciones profundas que hacen que permanezca allí. De acuerdo con Valdés y Foster (2010), estas son el arraigo a la tierra por medio del trabajo y la tradición cultural de los habitantes rurales, así como los elevados costos y riesgos asociados a encontrar otras alternativas de vida, particularmente migrando a los centros urbanos.

Si bien es cierto que el arraigo y la tradición cultural son muy importantes en el desarrollo de los habitantes rurales, estas zonas además juegan un rol fundamental en la economía del país. Las actividades agropecuarias que allí se desarrollan se constituyen en garantes de la seguridad alimentaria del país y en un importante generador de empleo. En Colombia, las actividades agropecuarias generan el 62,3%¹³ del empleo en el sector rural y quienes ejecutan dichas labores, en su mayoría, son considerados microfundistas y pequeños productores, a partir de la definición establecida en este documento.

Aunque varias investigaciones sugieren que los pequeños productores se encuentran a lo largo de la geografía nacional, dichos estudios coinciden en que en los departamentos andinos de Antioquia, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Nariño y Santander están ubicados la gran mayoría de los microfundistas y pequeños productores del país. El Censo

¹³ Trimestre móvil septiembre-noviembre de 2012.

de Minifundio (1995) establece que, en 1995, el 71% de los microfundios se encontraba en los 6 departamentos mencionados, y, en 2010, el Proyecto de Protección de Tierras (2010) confirmó esta misma concentración del microfundio.

A pesar de que la mayoría de los productores agropecuarios en Colombia son microfundistas y de pequeña propiedad, existe un fuerte desequilibrio en relación al área que ocupan. Según el Proyecto de Protección de Tierras (2010), los microfundios y la pequeña propiedad son aproximadamente el 80% y el 14% de los predios rurales y ocupan tan sólo el 10% y el 19% de la superficie en hectáreas, respectivamente (véase Cuadro 1).

Cuadro 1. NÚMERO DE PREDIOS Y ÁREA EN HECTÁREAS, COLOMBIA 2009

Concepto	Predios	Área en hectáreas	Participación en el total de predios	Participación en la superficie total
Microfundio	2.596.247	7.613.146	80%	10%
Pequeña Propiedad	440.532	13.896.048	14%	19%
Mediana Propiedad	161.015	13.209.105	5,00%	18%
Gran Propiedad	27.691	37.925.233	1%	52%
Total	3.225.485	72.643.532	100,00%	100,00%

Fuente: Proyecto de Protección de Tierras (2010).

Si tomamos la información del número de hectáreas y el número de predios para calcular el tamaño promedio del microfundio y de la pequeña propiedad, estos son de 2,9 y 30 has, respectivamente. Como se verá seguidamente, el limitado tamaño de la propiedad de los pequeños productores tiene importantes implicaciones en términos económicos, sociales y ambientales¹⁴.

¹⁴ Otras características de los microfundistas y pequeños productores provienen de los resultados obtenidos de procesar los datos de la Encuesta de la Línea Base de AIS (2008). La línea base de AIS contiene información de 6.709 Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) en diferentes regiones del país. Aunque la información es importante por el tamaño de la muestra, no es posible expandir la muestra al universo del sector agropecuario colombiano y por tanto hacer inferencia nacional. Para ver los detalles metodológicos de la Encuesta de la Línea Base de AIS consulte Econometría Consultores y Fedesarrollo (2009). La muestra que se trabajó en este estudio incluye 4.877 UPA's pues se eliminaron aquellas que eran propiedad de una sociedad y (680 UPA's) y aquellas que no tenían registro de su área (1.152 UPA's).

Con la intención de verificar el uso de la tierra se obtuvo el valor del rendimiento por hectárea (Cuadro 2). Los resultados muestran que los pequeños productores presentan un valor del rendimiento por hectárea en promedio muy superior al de los grandes productores¹⁵.

Cuadro 2. RENDIMIENTO VALORADO POR HECTÁREA

Tamaño	Valor del rendimiento por hectárea utilizada
Microfundio	9.832.739
Pequeña propiedad	1.728.684
Mediana propiedad	350.567
Gran propiedad	245.476

Fuente: Línea Base AIS.

El debate sobre la relación entre el tamaño de la explotación agrícola y la productividad no está cerrado. Durante las décadas de los 60 y 70 se adelantaron estudios basados en la estructura de la agricultura en la India (Berry 1972; Bardhan 1973; Mazumdar 1965, entre otros), en donde se encontró una relación inversa entre el tamaño y la productividad. Los análisis de Berry y Cline (1979), Rubio (1994) y Lozano (2007) encontraron los mismos resultados para el caso colombiano. Perry (2013) hace una reseña completa de esta literatura y ahonda sobre la importancia de los pequeños productores para la seguridad alimentaria.

Sin embargo, estos hallazgos han sido controvertidos porque otros análisis encontraron que la relación inversa entre el tamaño de la explotación y la productividad no siempre se mantiene al incluir otras variables de análisis. En efecto, el debate se intensificó cuando autores como Bhalla *et al.*, (1988) encontraron que la relación inversa desaparecía cuando se incluían factores como la calidad del suelo. Ghose (1979) afirma que debe

¹⁵ Sin embargo, hay que tener cautela al sacar conclusiones sobre esta evidencia, pues este resultado no está controlado por el tipo de cultivo, región y tecnología. En efecto, esta situación no se presenta en todas las actividades. Por ejemplo, en la encuesta se encontró que los grandes y medianos productores eran más productivos en: Caña de Azúcar, Trigo, Plantaciones Forestales, Ganadería de Leche, y Ganadería de doble propósito.

existir una condición de atraso económico para que la relación inversa entre tamaño y productividad se mantenga, en otras palabras, según este autor, la inclusión de avances tecnológicos hace que la relación desaparezca. Incluso hay estudios como el de Hanumantha Rao (1975) que encuentra una relación positiva entre el tamaño y la productividad, que es atribuible al uso intensivo de fertilizantes en las fincas más grandes.

Lo que sí se puede inferir, es que la limitación de tierra a la que se ven enfrentados los pequeños productores, tanto de microfundio como de pequeña propiedad, conlleva al uso intensivo de la tierra. Sin embargo, y como lo indica Perry (2010), los pequeños productores tienen grandes dificultades para generar ingresos suficientes lo cual genera altos niveles de pobreza. Esto último se puede comprobar al obtener el ingreso promedio per cápita por tamaño de la propiedad (Cuadro 3). Como lo muestra la línea base de AIS, hay una relación directa entre el tamaño de las explotaciones y los ingresos totales generados. Es decir, a pesar de tener los mayores valores de rendimiento por hectárea, las explotaciones de menor tamaño generan menores ingresos per cápita, y viceversa.

Cuadro 3. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA
SEGÚN TAMAÑO DE LA PROPIEDAD

Tamaño	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Microfundio	1.473.489	447.462
Pequeña propiedad	3.192.085	949.127
Mediana propiedad	7.968.219	2.519.923
Gran propiedad	19.350.665	6.694.716

Fuente: Línea Base AIS.

De otro lado, López (1996), a partir de un estudio de caso en Nariño, cuestiona la relación entre pobreza rural y deterioro ambiental. Inicialmente el autor menciona cuatro consideraciones teóricas: a) los pobres generalmente tienen pocos recursos y de mala calidad, les urge producir para su supervivencia usando el ambiente por encima de su capacidad de carga; b) la conservación de recursos es una inversión de largo plazo, escogiéndose en el corto plazo la productividad del sistema y la no conservación; c) los pobres tienen menos recursos para defenderse de los efectos del deterioro ambiental; y d) se forma un

círculo vicioso de pocos recursos baja productividad, sobreexplotación, disminución en la productividad, etc. A partir de los análisis estadísticos, el autor concluye que no “existe una relación unívoca entre pobreza y deterioro de recursos” y menciona otros factores que tienen impacto ambiental como la “tradición cultural, el sistema de acceso a la tierra, la densidad poblacional y muy especialmente, las técnicas de producción adecuadas a los ecosistemas y las instituciones sociales vigentes”¹⁶. Esto confirma lo que López Guarín (2012) sugiere sobre “los procesos de intervención humana, (los cuales) son claramente identificables en los diferentes ecosistemas que integran el sector andino, entre ellos, la conversión de las zonas de páramo en potreros, para la producción ganadera y el desarrollo de la agricultura de subsistencia en microfundios y minifundios, dirigidos, en su mayoría, a la producción de bienes de consumo básico”.

En cuanto al porcentaje de la producción agropecuaria nacional que proviene de pequeños productores, campesinos y/o microfundistas, según Jaramillo (2002), ésta representa el 50% del total desde 1960. Forero y Torres-Guevara (2002) estiman, a partir de estadísticas del Ministerio de Agricultura, que entre 1999-2000 el 68% de la producción agrícola nacional provenía de la producción campesina.

La producción de los pequeños productores es fundamentalmente de bienes no transables para el consumo inmediato de alimentos en los centros urbanos y el autoconsumo. Gáfaró *et al.*, (2011) señalan, con base en la ENA, que, entre 2007 y 2009, los grandes propietarios producen bienes transables y los pequeños propietarios producen, sobre todo, alimentos para los centros urbanos. Forero *et al.*, (2002) muestran, con base a la ENIG de 1984-1985 y 1994-1995, que el 35% del gasto de los hogares colombianos se hace en alimentos que provienen de la economía campesina. Los productos que identifican diferentes autores¹⁷ son: arroz, plátano, frutas, productos lácteos, panela, maíz, trigo, cebada, ajonjolí, papa, yuca, ñame, cacao, café, tabaco, fique, hortalizas, y algodón.

¹⁶ Consultar también: Germán ESCOBAR y Scott SWINTON, “Relaciones entre Pobreza Rural y el Deterioro Ambiental en algunos Países de América Latina”, RIMISP. URL: <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=857> (Consultado el 26/01/2013).

¹⁷ Salgado (2002), Forero y Torres-Guevara (2002), IQuartil (2009).

También, parte de esa producción es utilizada como materia prima en la industria alimentaria (como café y oleaginosas) y no-alimentaria (como algodón y tabaco).

Según los datos de la línea base de AIS, en Colombia existen pocas diferencias en la edad promedio de los productores según el tamaño de la propiedad, pero la experiencia y los años de educación promedio son mayores en la mediana y la gran propiedad (Cuadro 4). En términos de nivel educativo, los pequeños productores tienen bajos niveles, entre 7 y 8 años. No obstante, en términos de edad y de experiencia promedio, los productores de todos los rangos de tamaño se encuentran alrededor de los 50 y 18 años. Según los datos de la línea base de AIS, en Colombia existen pocas diferencias en la edad promedio de los productores según el tamaño de la propiedad, pero la experiencia y los años de educación promedio son mayores en la mediana y gran propiedad (Cuadro 4). Pérez y Pérez (2002) muestran que en el área rural la participación laboral de los mayores de 65 años es de 69,7% y en las capitales de los departamentos de 35,4% (IICA 1998). Concluyen que “los ancianos rurales tienen, forzosamente, que mantenerse vinculados laboralmente durante mucho más tiempo dado que no tienen ningún subsidio de retiro”. De la mano con el proceso de envejecimiento de la población rural, se da un proceso de partición de los predios por medio de la herencia, reforzando el fenómeno de microfundio y pequeña propiedad. Gáfaró *at al.*, (2012) confirman, a partir de la ELCA, que la compra y la herencia son los principales mecanismos para acceder a la tierra.

Cuadro 4. EDAD, EXPERIENCIA Y AÑOS DE EDUCACIÓN PROMEDIO, SEGÚN TAMAÑO DE LA PROPIEDAD

Tamaño	Edad	Experiencia	Años de educación
Microfundio	49	16	7
Pequeña propiedad	50	16	8
Mediana propiedad	51	18	10
Gran propiedad	50	21	13

Fuente: Línea Base AIS.

A continuación se presenta un diagnóstico de la situación de los pequeños productores en términos del impacto de algunas variables sobre los ingresos, de acuerdo con los re-

sultados obtenidos a partir de la línea base de AIS¹⁸. Este diagnóstico es complementado con una amplia literatura que establece los principales problemas que aquejan a los microfundistas y los pequeños productores.

Según Gáfaró *et al.*, (2011), “la inseguridad en la tenencia de la tierra es un obstáculo adicional para alcanzar la eficiencia económica en las áreas rurales. La formalidad de la propiedad mejora la eficiencia económica por diversos canales. Al reducir el riesgo de expropiación, se generan incentivos a invertir en los predios y asignar recursos productivos que se destinaban anteriormente a cuidar el predio”. De otra parte, los mismos autores afirman que “el arrendamiento de tierras es una alternativa adicional para promover el acceso al uso de la propiedad sin necesidad de transferirla. Este contribuye a incrementar simultáneamente la eficiencia, al transferir tierras a los productores más eficientes, y la equidad, al incrementar los ingresos de la población rural”.

Esta afirmación se puede ratificar con los resultados de la línea base de AIS. El ingreso promedio per cápita de las UPAs de los pequeños propietarios que tiene propiedad con título, arriendo y aparcerías es 2,3, 3,9 y 2,2 veces superior al ingreso promedio per cápita de las UPAs sin título de propiedad (Cuadro 5).

Cuadro 5. **INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, SEGÚN TIPO DE PROPIEDAD**

Tamaño	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Propiedad con Título	2.168.712	655.087
Propiedad sin Título	1.023.493	276.905
Arriendo	3.792.524	1.074.365
Aparcería	1.746.886	618.075

Fuente: Línea Base AIS.

Otro componente importante en el desarrollo de las actividades agropecuarias es el crédito. Sin embargo, las imperfecciones en los mercados financieros, y las limitaciones a su ac-

¹⁸ Para este propósito se trabajó con la parte de la muestra que agrupa a los microfundistas y los pequeños productores. Los resultados de la muestra total se encuentran en el Anexo.

ceso son características muy comunes en los pequeños productores. Hazzel *et al.*, (2010) afirman que el uso de nuevas tecnologías implican el acceso a maquinaria y activos de capital con costo elevado lo que pone en desventaja a los pequeños productores al no poder obtener crédito en las mismas condiciones que los grandes productores. Según la línea base de AIS, el ingreso promedio per cápita de las UPA's que reciben crédito es 1,80 veces superior al ingreso promedio per cápita de las UPA's que no reciben crédito (Cuadro 6).

Cuadro 6. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, SEGÚN ACCESO AL CRÉDITO

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con crédito	2.678.436	803.976
Sin crédito	1.488.140	446.364

Fuente: Línea Base AIS.

El acceso a infraestructura, como lo es un sistema de riego, es fundamental para la producción agrícola y esencial en tiempos de sequía. Según los resultados de la línea base de AIS, sólo el 32% de la muestra respondió si dentro de su infraestructura contaba con sistema de riego. Sin contar los valores ausentes, el 21,7% de las UPA'S tiene dentro de su infraestructura un sistema de riego. El ingreso promedio per cápita de las UPA's que cuentan con un sistema de riego es 1,87 veces superior al ingreso promedio per cápita de las UPA's que no cuentan con un sistema de riego (Cuadro 7).

Cuadro 7. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA TENENCIA DE SISTEMA DE RIEGO

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con sistema de riego	4.459.166	1.308.231
Sin sistema de riego	2.284.520	697.753

Fuente: Línea Base AIS.

Una de las características más comunes de los pequeños productores es no tener manejo organizado de la información y escaso acceso a las técnicas agrícolas. Valdés y Foster

(2010) afirman que los gobiernos deben dirigir sus políticas para la reducción de la pobreza rural hacia la divulgación de conocimiento a los agricultores. Según la línea base de AIS, el ingreso promedio per cápita de las UPAs de los pequeños productores que reciben asistencia técnica es 2,20 veces superior al ingreso promedio per cápita de las UPAs que no reciben asistencia técnica (Cuadro 8).

Cuadro 8. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA RECEPCIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con asistencia	3.116.988	957.404
Sin asistencia	1.492.660	434.215

Fuente: Línea Base AIS.

El ingreso promedio per cápita de las UPAs de los pequeños productores que reciben capacitación es 1,53 veces superior al ingreso promedio per cápita de las UPAs que no reciben capacitación (Cuadro 9).

Cuadro 9. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA RECEPCIÓN DE CAPACITACIÓN

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con capacitación	2.913.885	838.460
Sin capacitación	1.775.610	548.092

Fuente: Línea Base AIS.

Hazzel *et al.*, (2010) afirman que para que los agricultores inviertan y obtengan mayores ingresos se necesita acceso a una serie de factores, tales como la tierra, el trabajo, los conocimientos técnicos y la información. Si un factor de los anteriores falta los ingresos pueden reducirse significativamente. Según la línea base de AIS, el ingreso promedio per cápita de las UPAs de pequeños productores que tienen información especializada es 1,55 veces superior al ingreso promedio per cápita de las UPAs que no tienen información especializada sobre el mercado de sus productos (Cuadro 10).

Cuadro 10. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA RECEPCIÓN DE INFORMACIÓN ESPECIALIZADA

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con información especializada	2.921.305	864.761
Sin información especializada	1.844.980	557.555

Fuente: Línea Base AIS.

Más aún, contar con asistencia técnica y acceso al crédito al tiempo genera unos ingresos per cápita superiores con respecto a las demás combinaciones (Cuadro 11).

Cuadro 11. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO AL ACCESO SIMULTÁNEO A CRÉDITO Y ASISTENCIA TÉCNICA

		Asistencia técnica	
		No	Si
Ingreso promedio			
Crédito	No	1.239.404	2.007.443
	Si	1.765.145	3.851.313
Ingreso per cápita			
Crédito	No	378.122	494.567
	Si	588.839	1.201.330

Fuente: Línea Base AIS.

La asociación de los pequeños productores es fundamental en la búsqueda de mejores oportunidades. Las UPAs de los pequeños productores cuyo dueño pertenece a una asociación generan un ingreso promedio per cápita 1,05 veces superior a aquellas UPAs cuyo dueño NO pertenece a una asociación y la correlación entre el número de años que lleva asociado y los ingresos per cápita es de 0,012 (Cuadro 12). Esta baja diferencia responde a que la mayoría de los microfundistas y pequeños productores no se encuentran asociados. Cuando se toma la muestra total se obtiene que las UPAs cuyo dueño pertenece a una asociación generan un ingreso promedio 1,64 veces superior a aquellas UPAs cuyo dueño no pertenece a una asociación.

Cuadro 12. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA PERTENENCIA A UNA ASOCIACIÓN

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con asociación	2.153.524	645.830
Sin asociación	2.099.477	611.200

Fuente: Línea Base AIS.

El bajo efecto que tienen las asociaciones de pequeños productores en los ingresos puede ser explicado en función de la falta de experiencia y organización, así como de un débil poder de negociación frente a otros actores, como los compradores, los intermediarios o las autoridades locales. Un estudio de impacto del Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas¹⁹ confirma que “de siete Alianzas (...), tres no tenían mayor experiencia con procesos asociativos y dos de esas tres fracasaron en el proceso de ejecución. La Alianza que no fracasó recibió un apoyo importante de Agroindustrias MOS, como entidad gestora acompañante (OGA) e integradora, compensando las falencias de la falta de experiencia de la asociación. En el resto de los casos las asociaciones de productores ya tenían una importante experiencia de asociación previa que facilitó la consecución del Proyecto”²⁰.

La cercanía a los mercados garantiza que los productos puedan salir con más rapidez de las fincas donde son producidos. Esto está asociado a la provisión de bienes públicos como vías de acceso que debe garantizar el Estado. Según Hazzel *et al.*, (2010) los países pobres presentan serias falencias al respecto, Valdés y Foster (2010) afirman que la provisión de carreteras es un proceso costoso, pero que mejoras en la educación, acceso a crédito y acceso a mercados a través de las carreteras pueden asegurar ganancias a los pequeños productores y las condiciones de pobreza podrían verse aliviadas.

¹⁹ Ver sección 4. Diagnóstico institucional para una explicación del Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas.

²⁰ Evaluación de impacto del proyecto de apoyo a alianzas productivas – informe final de proyectos del cohorte 2. Ficha Resumen.

Según la línea base de AIS, el ingreso promedio per cápita de las UPAs de los pequeños productores que tienen transporte²¹ para sus productos es 3,01 veces superior al ingreso promedio per cápita de las UPAs que no tienen transporte para sus productos (Cuadro 13). Adicionalmente, existe una correlación de -0,043 entre el tiempo que se tardan en sacar el producto a la cabecera municipal y el ingreso per cápita. Lo que sugiere que entre menos tiempo se tarde mayor ingreso obtiene el productor.

Cuadro 13. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA TENENCIA DE TRANSPORTE DE SUS PRODUCTOS

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con transporte	3.819.958	1.180.948
Sin transporte	1.350.951	391.436

Fuente: Línea Base AIS.

Finalmente, tener contrato de venta para la producción aumenta los ingresos con relación a aquellos productores que no tienen asegurada la venta de sus productos. El ingreso promedio per cápita de las UPAs de pequeños productores que tienen contrato de venta para sus productos es 1,81 veces superior al ingreso promedio per cápita de las UPAs que no tienen contrato de venta para sus productos (Cuadro 14).

Cuadro 14. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA TENENCIA DE CONTRATO DE VENTA DE SUS PRODUCTOS

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con contrato de venta	3.403.090	969.454
Sin contrato de venta	1.728.685	534.258

Fuente: Línea Base AIS.

²¹ La encuesta no especifica si se refiere a contar con un vehículo o que la vía de comunicación está en buen estado.

III. DIAGNÓSTICO DE LA INSTITUCIONALIDAD QUE ATIENDE A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

A nivel nacional existen una serie de políticas, programas, acciones y planes que se focalizan en los pequeños productores agrícolas, que en buena medida pertenecen a la población rural en condición de vulnerabilidad, buscando generar oportunidades y mejorar las condiciones de vida de dicha población. Estos son implementados principalmente por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Incoder, Finagro, el Banco Agrario, el Departamento de la Prosperidad Social, y el SENA. Asimismo, en algunas ocasiones estas instituciones públicas son apoyadas por Organismos Internacionales, como el Banco Mundial, la FAO, la cooperación de diversos países amigos y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

De acuerdo con el CRECE (2006)²², la situación de los pequeños productores y en general de la población rural se explica por un modelo de política agrícola dual en donde han coexistido dos tipos de agricultura, una de carácter comercial, enfocada en un esquema productivo y exportador, dedicada a producir commodities, frente a una agricultura de pequeños productores enfocada en la producción de alimentos y productos no transables. Mientras la agricultura comercial se basó en un esquema proteccionista, se apoyó en políticas de fomento, recibió subsidios con el objeto controlar los desajustes asociados a asignaciones inapropiadas de recursos y tuvo el apoyo de una política de carácter macroeconómico estable, la política dirigida a los pequeños agricultores se sustentó en un esquema de erradicación de la pobreza y estuvo sujeta a la inestabilidad de las instituciones creadas para su promoción, los problemas de coordinación (May, 1996), así como de los ciclos políticos que sacaron provecho de ella.

Lo anterior trajo como consecuencia: i) la implementación de modelos tecnológicos inapropiados que estimularon la explotación de un recurso escaso, como lo es el capital, en contraposición a la utilización de la mano de obra, recurso abundante en las áreas rurales, y ii) bajos niveles de acceso, por parte de los pequeños agricultores, a los factores

²² CRECE, (2006). Pobreza Rural: Diagnostico y Evolución de las Políticas Nacionales, Manizales, Colombia.

productivos, en el caso específico de la tierra y el crédito. En cuanto a la tierra, las altas tasas de concentración, la ausencia de una reforma agraria eficaz, y el conflicto armado han ocasionado grandes dificultades para su asignación. En lo relacionado con el crédito, siempre se ha observado una baja tasa de cobertura en las zonas rurales debido a la dificultad de que el sector financiero llegue a atender a los pequeños productores.

En el Cuadro 15 se presenta una descripción breve de los principales programas, acciones y planes de cobertura nacional existentes actualmente, haciendo énfasis en los objetivos, la cobertura, las metas y las entidades operadoras.

De la revisión del Cuadro 15 se concluye que existe una oferta importante de programas de diversas entidades que buscan generar condiciones propicias para el desarrollo de los pequeños productores en el campo y que abarcan distintos frentes como son, entre otros: la restitución, la titulación y la formalización de tierras; el acceso a financiamiento con tasas de interés subsidiadas y la entrega de subsidios a la capitalización rural; la asistencia técnica; el riego y el drenaje; las alianzas productivas entre pequeños productores y comercializadores; la vivienda de interés social rural; la atención a la mujer rural; el programa de seguridad alimentaria; el programa de lucha contra la pobreza; y el programa de capacitación para jóvenes rurales.

Algunos de ellos han tenido evaluaciones de impacto, como los programas de Alianzas Productivas, Programas de Desarrollo y Paz, Laboratorios de Paz y ReSA, que han obtenido impactos positivos, pese a que también presentan algunas deficiencias.

Lo que no ha sido evaluado es el impacto agregado del conjunto de esas políticas, programas, acciones y planes para atender la problemática de los pequeños productores en Colombia, lo cuales han padecido de una falta de visión integral de las intervenciones con enfoque territorial. En consecuencia, ha faltado coordinación entre las entidades que los ejecutan, impidiendo aumentar la cobertura de operación y las economías de escala en términos de recursos, capital humano y aprendizaje. Finalmente, algunos de ellos pueden ser abiertamente contraproducentes cuando se trata de subsidios sin contraprestación alguna por parte de los beneficiarios, mientras que otros programas que han mostrado sus bondades sufren de falta de recursos.

Cuadro 15. COMPILACIÓN DE LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A PEQUEÑOS PRODUCTORES

Nombre	Población objetivo	Objetivos	Limitaciones	Estado	Metas	Operadores
Programa de restitución de tierras	Las personas propietarias o poseedoras de predios o explotadoras de baldíos que hayan sido o sean víctimas del despojo o abandono forzado de sus tierras a causa del conflicto armado, desde el 1 de enero de 1991 hasta el 10 de junio del 2021.	Recuperar el derecho que tenían las personas sobre un predio rural, afectado por el despojo o abandono forzado en el marco del conflicto armado interno.	1. Baja cobertura de programa en relación la población campesina. 2. Gran cantidad de predios registrados por Incodec. Pero pocos avances reales en la adjudicación de predios. 3. Hasta después de 4 meses de realizada la solicitud se obtiene el fallo por parte de un juez o Magistrado.	En 2012 la Unidad de Restitución de Tierras recibió 26.479 solicitudes, lo que equivale 1.84 millones de Ha.	- A 2013 se espera restituir un total de 11.200 predios. - La meta para el final de cuatrienio asciende a 160.000 predios en 2014.	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución, Superintendencia de Notariado y Registro, INCODER e IGAC
Programa de formalización de tierras	Mujeres cabeza de familia, población desplazada, grupos étnicos y pequeños productores agropecuarios.	Modernizar el proceso de adjudicación de la tierra en el país, diseñar y ejecutar acciones para la formalización masiva de tierras en coordinación con el resto de instituciones encargadas de este tipo de procedimientos y promover la cultura de la formación de los derechos de propiedad en las zonas rurales.	Diseñar estrategias de formalización adecuadas a las condiciones propias de las zonas de consolidación.	En 2012 se formalizaron predios de 750 familias en los departamentos de: Antioquia, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Córdoba y Valle.	Para el 2014 se espera formalizar 250 mil familias, lo que equivale alrededor de 1,9 millones de hectáreas. La meta de largo plazo es formalizar un total de 851 mil familias y 4 millones de hectáreas en 2021.	Ministerio del Interior y de Justicia, IGAC, Acción Social, DANE, INCODER y Federación Nacional de Municipios
Sistema de financiamiento sector agropecuario (FINAGRO)	Productores agropecuarios, enfatizando en el segmento de los pequeños.	i) Contribuir activamente en la formulación y comprometerse en la ejecución de la política para el desarrollo rural integral y sostenible, ii) Asegurar recursos oportunos y suficientes para el financiamiento del desarrollo del sector rural, y iii) Innovar permanentemente en los productos y servicios de financiamiento, que aseguren la generación de valor, la competitividad y el desarrollo del sector rural.	1. La oferta de servicios financieros es limitada para el caso de los pequeños productores, dado que la banca privada no cuenta con los incentivos necesarios para ofrecer instrumentos de crédito que se ajusten a las necesidades de este tipo de productores. 2. Los productores no pueden ofrecer las garantías ordinarias exigidas por FINAGRO o los Bancos Comerciales.	Durante 2012, FINAGRO otorgó créditos por \$6,4 millones de los cuales \$2,6 millones fueron para capital de trabajo, \$3,6 millones para inversiones y para normalización de cartera, \$200 mil millones. Por tipo de productor, el 25,4% del valor de las colocaciones (\$1.645.871 millones) se destinó a financiar proyectos de pequeños productores, y el 74,6% (\$4.826.272 millones) a medianos y grandes productores.	La meta en los dos primeros años del cuatrienio era colocar créditos por 11,9 millones de pesos. No obstante, FINAGRO logró colocar en dicho periodo 13,8 millones pesos. Logrando un porcentaje de cumplimiento del 115%.	FINAGRO, Banco Agrario y Banca Privada
Desarrollo Rural con Equidad (DRE), reemplaza el programa AIS que funcionó hasta 2010	Pequeños y medianos productores individuales y asociados, así como medianos o grandes productores e integrados con pequeños, en donde la participación de los pequeños sea mínimo el 60% del área sembrada.	Apoyar a productores agropecuarios con el fin de incrementar su competitividad, contribuir a la reducción de la pobreza en zonas rurales y fortalecer la seguridad alimentaria nacional del país.		Durante 2012 contó con un presupuesto de 500 mil millones de pesos, de los cuales un 58% fue destinado a apoyar instrumentos de crédito como subsidios o líneas de crédito blandas y el 38,9% restante fue otorgado a apoyar incentivos a la productividad, más exactamente en asistencia técnica y a la cofinanciación de sistemas de riego y drenaje.		MADR

Cuadro 15. COMPILACIÓN DE LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A PEQUEÑOS PRODUCTORES

Nombre	Población objetivo	Objetivos	Limitaciones	Estado	Metas	Operadores
Instrumentos DRE: Línea especial de crédito (LEC)	Pequeños y medianos productores individuales y asociados, así como medianos o grandes productores integrados con pequeños, en donde la participación de los pequeños sea mínimo el 60% del área sembrada, (excepto aquellas con ICR).	Financiar la siembra y el mantenimiento de cultivos tales como: arroz, trigo, maíz blanco y amarillo, sorgo, cebada, avena, frijol, arveja, hortalizas, frutas (excepto aquellas con ICR), soya, plátano, yuca, papa, ajonjolí, algodón, tabaco, maní y achira.	i) Falta de colaterales por parte de los pequeños productores para acceder a esta línea de crédito y ii) a través de esta línea de crédito se pueden financiar actividades no agropecuarias como: artesanía, minería, turismo, transformación de metales y piedras preciosas.	- Presupuesto en 2011: 60 mil millones de pesos - El número de créditos otorgados a través de la LEC beneficiaron en su gran mayoría a pequeños productores (88,5%).	De acuerdo con las metas propuestas en el PND 2010-14 se espera otorgar un total de 78.400 microcréditos para pequeños productores al final de cuatrienio del actual Gobierno.	MADR, FINAGRO y Intermediarios financieros
Instrumentos DRE: Incentivo a la capitalización rural (ICR)	Pequeños y medianos productores individuales y asociados, así como medianos o grandes productores integrados con pequeños, en donde la participación de los pequeños sea mínimo el 60% del área sembrada.	Financiar la siembra y el mantenimiento de cultivos tales como: arroz, trigo, maíz blanco y amarillo, sorgo, cebada, avena, frijol, arveja, hortalizas, frutas (excepto aquellas con ICR), soya, plátano, yuca, papa, ajonjolí, algodón, tabaco, maní y achira.	Este beneficio es concedido a personas que no cuenten con otro subsidio directo otorgado por el Estado y actualmente NO hay recursos disponibles de ICR para MEDIANOS PRODUCTORES.	A. 31 de diciembre de 2012, FINAGRO aprobó 61.935 solicitudes de crédito en cultivos de tardo rendimiento con un valor de inversión objeto de Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) de \$573.283 millones sobre la cual se pagaron \$191.027 millones por ICR.	Se espera que al final del cuatrienio el número de créditos otorgados a través de este componente del DRE llegue a 78.400.	MADR, FINAGRO y Intermediarios financieros
Instrumentos DRE: Incentivo a la asistencia técnica agropecuaria (IAT)	Pequeños y medianos productores que se encuentren registrados en el Registro Único de Usuarios de Asistencia Técnica Directa Rural – RUAT.	Contribuir al mejoramiento de la competitividad y la productividad agropecuaria de los pequeños y los medianos productores.		- Presupuesto en 2011: 100 Mil millones de pesos - Durante 2012 se destinaron \$69.9 mil millones para cofinanciar el 80% del costo de los planes de asistencia técnica que elaboraron los municipios y/o las asociaciones de municipios.	Dentro del marco de las metas del PND 2010-14 el Gobierno Nacional busca ofrecer un mayor acceso a programas de asistencia técnica, se espera beneficiar alrededor 350.588 pequeños productores.	MADR, FINAGRO y Intermediarios financieros
Instrumentos DRE: Apoyo a riego y drenaje	Comunidades campesinas, pequeños y medianos productores o pertenecientes a comunidades de grupos étnicos.	Mejorar las condiciones de riego, drenaje o control de inundaciones.	El avance de este programa de acuerdo con el seguimiento del DNP no supera el 1% de las metas propuestas para el cuatrienio.	Presupuesto en 2011: 100 Mil millones de pesos - Durante el 2011 la inversión del Gobierno Nacional se concentró en los proyectos: i) Triángulo del Tolima, y ii) Tesalia-Paicol	Las metas del proyecto en el mediano plazo son el uso eficiente de los recursos hídricos en 101.610 hectáreas y la rehabilitación de cerca de 5.000 hectáreas en donde ya existen sistemas de riego pero que fueron afectados por fuertes olas invernales en las regiones de Manatí (Atlántico), Tucurín (Magdalena) y el proyecto Rancherías (Guajira).	MADR y INCODER
Instrumentos DRE: Microcrédito Rural	Pequeños productores localizados en zonas rurales.	Microcrédito destinado a financiar las necesidades de capital e inversión en las microempresas rurales.	Es otro componente del DRE pero no es clara su diferencia con ICR.	Durante 2012 se destinaron 9.9 mil millones de pesos para cofinanciar el 100% de los servicios de asistencia técnica a pequeños productores.		MADR, FINAGRO y Intermediarios financieros

Cuadro 15. COMPILACIÓN DE LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A PEQUEÑOS PRODUCTORES

Nombre	Población objetivo	Objetivos	Limitaciones	Estado	Metas	Operadores
Instrumentos DRE: Programa de oportunidades rurales	Pequeños productores rurales, jóvenes, mujeres, indígenas y afrocolombianos pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisben.	Buscar financiar proyectos empresariales agropecuarios.		En la convocatoria regular 2012 resultaron seleccionados 53 proyectos más 26 proyectos de asignación especial, con una asignación presupuestal de \$2.905 millones.	La meta es asistir a 18.021 productores en el cuatrienio. A 2013 se esperan cubrir el 82% de dicho objetivo.	MADR y INCODER
Proyecto de alianzas productivas*	Pequeños productores agropecuarios, con las siguientes características: alíabos, vinculados al sector agropecuario por lo menos durante 3 años, activos que no superen 200\$ MUV, con ingresos netos mensuales inferiores a 2\$ MUV, con al menos el 75% de estos ingresos de actividades agropecuarias y menos de 2 UAUF de explotación agropecuaria.	Incrementa los ingresos, el empleo rural, capacidad de gestión, la asociatividad y la conexión con los mercados.	Los mayores beneficiarios son pequeños productores con cierto stock de recursos y condiciones de producción negociable. Dificultades operativas: retraso en la puesta en operación, devaluación del dólar, asignaciones presupuestales anuales inferiores a las programadas y excesivas restricciones para definir la población objetivo de las Alianzas.	- Hasta el 2012 se han constituido 369 Alianzas y se han atendido 260.003 pequeños productores. - En 2011 se consolidaron alianzas en 27 departamentos, donde resultaron beneficiadas 7.188 familias con un total de 13.531 Ha. - El valor de dichas Alianzas ascendió a 116.495 millones de pesos y el valor del IM alcanzó los 25.454 millones de pesos, el 21% del valor total de Alianzas.	En el PND 2010 -14 se propone como meta que para el final de cuatrienio del actual Gobierno se encuentren establecidos 641 proyectos bajo el esquema de alianzas productivas.	MADR, en coordinación con las Secretarías Departamentales de Agricultura, el SENA, FINAGRO y Corpoica, OIGAs y OGRs
Programa de Vivienda de Interés Social Rural	Hogares campesinos en niveles de SISBEN 1 y 2, desplazados por la violencia, indígenas y afrocolombianos.	Facilitar una solución de vivienda en las modalidades de: mejoramiento y saneamiento básico, construcción o adquisición de vivienda nueva.		Durante 2012 este programa contó con 168.000 millones de pesos, de los cuales, el 22,6% se destinó a población desplazada, mientras que el restante 77,5% fue empleado para atender población rural vinculada en los niveles 1 y 2 de SISBEN. En 2012 se entregaron 32.000 soluciones de vivienda rurales y se espera que para el 2013 el número de soluciones entregadas alcance las 100.000.	La meta planteada en el PND para el final de cuatrienio es: se esperaba entregar 47.200 soluciones para población rural y 11.800 soluciones de vivienda para población desplazada.	MADR y Banco Agrario
Programa mujer rural	Organizaciones y asociaciones de mujeres de todo el país.	Mejores propuestas de generación de ingresos y empleo, que planteen potencialidades de desarrollo identificadas por las propias asociaciones u organizaciones de mujeres rurales los cuales pueden ser agropecuarios y no agropecuarios.	Su enfoque no es necesariamente agrícola.	En 2012, 43 propuestas resultaron ganadoras en el concurso de emprendimiento y asociatividad agrupando a un total de 1.562 mujeres campesinas y sus familias en 17 departamentos de la geografía nacional. Cuenta con un presupuesto de \$ 2,9 millones de pesos, con cargo al componente MUJER RURAL del Convenio Interadministrativo No. 2012-121 suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Corporación Colombia Internacional - CCI.		Corporación Colombia Internacional (CCI)

Cuadro 15. COMPILACIÓN DE LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A PEQUEÑOS PRODUCTORES

Nombre	Población objetivo	Objetivos	Limitaciones	Estado	Metas	Operadores
Red de seguridad alimentaria (ReSA)*	Pequeños productores agropecuarios afectados por la violencia en cualquier zona del país y la población radicada en asentamientos subnormales de los centros urbanos (Sisben 1).	Facilitar el desarrollo de programas productivos con fines de auto consumo con el fin de garantizar la seguridad alimentaria de las poblaciones más vulnerables.	Es un programa de seguridad alimentaria y no de generación de ingresos a largo plazo.	Durante el 2012, a través de este programa se han implementado 13 proyectos de seguridad alimentaria en Boyacá, Cauca, Atlántico, Cundinamarca, Amazonas y Córdoba donde se atendieron un total de 12.400 familias. Vale la pena mencionar que en la actualidad este programa atiende 34.250 hogares.	La meta de UNIDOS es vincular a 1,5 millones de familias a la Red. A septiembre de 2012 se encuentran vinculados 1.473.865 familias. Distribuidas entre aquellas que presentan las condiciones de vida más bajas según el Sistema de Identificación de beneficiarios de programas del estado (SISBEN 2).	Departamento para la prosperidad social y Acción Social
UNIDOS*	Familias bajo condición de pobreza extrema*.	Los objetivos del programa son los siguientes: i) operar de forma eficiente en los territorios y en los trabajos con las familias, ii) ampliar y acercar la oferta de servicios ofrecidos por las entidades del Estado, iii) promover relaciones estratégicas entre diferentes directrices y entes territoriales a nivel regional, y iv) promover la innovación social.	Es un programa que involucra tanto población tanto rural como urbana.	De acuerdo con la reducción de cuentas del ANSP, a 2012 el programa UNIDOS ha logrado que: i) 139.498 familias superaran la pobreza al mejorar la condición de todas sus necesidades básicas, ii) 40.380 familias lograron salir de la pobreza al incrementar su nivel de ingresos en forma significativa y iii) se hayan gestionado aproximadamente 3,1 millones de logros, de los cuales un 54% se alcanzaron en el 2012, con lo cual se ha logrado beneficiar al alrededor de 600 mil familias vinculadas al programa.	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema - ANSP	
Programa de jóvenes rurales emprendedores	Jóvenes entre 16 y 35 años pertenecientes a los niveles 1, 2 y 3 del Sisben así como a población vulnerable.	Incentivar el emprendimiento de jóvenes rurales con el propósito de: i) reducir la tasa de migración de las zonas rurales a las urbanas, ii) aumentar la competitividad de las actividades productivas en las zonas rurales y iii) disminuir el desempleo estructural en dichas zonas.		Las metas del programa para el 2012 fueron: 1) aprendices matriculados 224.398, aprendices certificados 195.226; 3) unidades productivas nuevas; 6.259 y 3.214 fortalecidas. De otro lado, el presupuesto estimado durante el 2012 ascendió a 65.083 millones de pesos, 5% por encima del presupuesto aprobado en 2011.	SENA	
Programa de Desarrollo y Paz y Laboratorios de paz*	Víctimas del conflicto armado.	La construcción colectiva de las condiciones para la paz y la convivencia pacífica de todos los habitantes. Para ello el programa busca consolidar espacios y procesos territoriales, institucionales, sociales, económicos y culturales, priorizados y sostenibles.	La producción alimentaria resuelve la situación de inseguridad alimentaria de los hogares pero deja excedentes para la comercialización. Los objetivos de transformación que persiguen son de largo aliento, por lo cual su horizonte de trabajo es de muy largo plazo.	A mayo de 2011 el total de beneficiarios a lo largo de la ejecución del proyecto ascendió 161.050. Los cuales se distribuyeron de la siguiente manera de acuerdo a los tres ejes del programa: -Eje 1, Paz y DDHH 48.998 beneficiarios; Eje 2, Gobernabilidad 38.624 beneficiarios; y- Eje 3, Desarrollo productivo 73.428 beneficiarios.	Cooperación Internacional y Sociedad Civil	

Cuadro 15. COMPILACIÓN DE LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A PEQUEÑOS PRODUCTORES

Nombre	Población objetivo	Objetivos	Limitaciones	Estado	Metas	Operadores
Victimas y poblaciones vulnerables	Pequeños productores, víctimas del conflicto armado y grupos étnicos.	Incentivar programas de asistencia socioeconómica adelantados por el Gobierno Nacional que tiene como objeto la restitución de tierras y la formalización de los derechos de propiedad, y catalizar la provisión de servicios socioeconómicos e incentivar la participación del sector privado en las zonas más vulnerables del país.				USAID Colombia
Consolidación, tierras y medios de vida	Pequeños productores, víctimas del conflicto armado y grupos étnicos.	Incentivar la promoción de la cultura, los derechos humanos y la prevención a la violación de los derechos humanos, garantizar el acceso a la justicia a los colombianos que viven en zonas rurales afectadas por el conflicto y en promover la participación de la sociedad civil en los procesos de transformación de la justicia, apoyar el avance de la reformas políticas en temas relacionados con tierras, víctimas y consolidación, y promover la participación de la sociedad civil en los procesos electorales.				USAID Colombia
Democracia, justicia y derechos humanos	Pequeños productores, víctimas del conflicto armado y grupos étnicos.					USAID Colombia
Mecanismos para compartir beneficios	Pequeños productores, víctimas del conflicto armado y grupos étnicos.	Diseñar programas que desarrollen mecanismos que frenen la pobreza y la degradación del medio ambiente en la región.				Centro Latinoamericano de desarrollo rural, RIMISP
Alianzas Privadas	Grandes, medianos y pequeños productores. Bajo la modalidad de patronazgo.	Promover el desarrollo agroindustrial al estimular la pequeña producción y su vinculación con otros sectores de la economía.	No son programa con enfoque territorial en el sentido que son comunitas las regiones donde se desarrollan este tipo de programas o alianzas.	Caso (1) Indupalma en el Magdalena Medio. La empresa administra 21.854 hectáreas de las cuales 11.577 has son de terceros. Esta alianza ha beneficiado cerca de 1.500 familias que producen palma. Caso (2) Promotora Hacienda Las Flores (María la Baja, Magdalena). A marzo de 2012 tenían 30.000 has. sembradas en asociación de pequeños productores. Hay 36 asociaciones de pequeños productores en 7 departamentos que reúnen a 3.044 familias. Han recibido créditos por \$111.080 millones y recursos de ICR por \$61.930 millones.		Sector Privado

Cuadro 15. COMPILACIÓN DE LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A PEQUEÑOS PRODUCTORES

Nombre	Población objetivo	Objetivos	Limitaciones	Estado	Metas	Operadores
Alianzas Público-Privadas	El proyecto focaliza ganaderos pequeños y medianos.	Conjugar los esfuerzos públicos y privados en pro de la agricultura y de la provisión de bienes públicos. De esta manera se reparten los costos y los riesgos asociados a la provisión de este tipo de bienes que de otra manera el sector privado no asumiría por sí solo.		Proyecto Ganadería Colombiana Sostenible (GCS) lanzado en 2011 el cual "busca promover la adopción de sistemas silvopastoriles (SSP) y mejores prácticas de manejo de paisajes ganaderos, con el fin de mejorar la gestión de recursos naturales, aumentar la prestación de servicios ambientales y elevar la productividad en las fincas participantes". En un periodo de cinco años cubrirá un área de 50.500 has en cinco regiones del país y a la fecha han entrado 1.207 has.		HEDEGAN, el CIPAV, el FONDO ACCION, the TNC, el MADR, el MinAmbiente, y el Centro, CATIE

* Programas a los que se les realiza una evaluación en términos de desempeño. Estas pueden ser consultadas en los siguientes vínculos:
 Proyecto de alianzas productivas en: <http://www.codesarrollo.org.co/alianzas/elproyecto/monitoreo.html>
 Red de seguridad alimentaria (ReSA) en: <https://www.dnp.gov.co/Programas/Sinergia/Evaluaciones/Estrat%C3%A9gicas/EvaluacionesEjecutivas/ProgramaReSA.aspx>
 UNIDOS en: <https://www.dnp.gov.co/Programas/Sinergia/Evaluaciones/Estrat%C3%A9gicas/EvaluacionesInstitucionales/RedJuntosOperaciones.aspx>
 Programa de paz y laboratorios de paz en: <https://www.dnp.gov.co/Programas/Sinergia/Evaluaciones/Estrat%C3%A9gicas/EvaluacionesdelImpacto/PazyDesarrollo/LaboratoriosdePaz.aspx>
 Fuente: Construcción propia autores, MADR, INCODER, FIN-AGRO, CCI, USAID, Acción Social y DNP.

IV. ACCIONES DE POLÍTICA

De acuerdo con Abramovay (1999), el Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) de Brasil parte del “presupuesto básico de que existe un potencial para la generación de ingresos en el medio rural y en los municipios implicados, que la sociedad no ha sido capaz de valorar”²³. Más aun, el autor resalta que existe la necesidad de dotar de activos a los pobladores rurales y especifica que “el acceso a la tierra es una de las condiciones básicas para este cambio: pero eso solo tiene sentido en la medida en que es acompañado del acceso a un conjunto de condiciones que alteren el ambiente institucional local y regional y permita que se revelen las potencialidades con los cuales cada territorio puede participar en el proceso de desarrollo”²⁴. Así las cosas, el desafío ya no es solamente integrar al agricultor con la industria, sino crear las condiciones para forjar un variado conjunto de actividades y de mercados en el territorio relacionados con la agricultura y el campo.

En el caso de los pequeños productores colombianos, del diagnóstico realizado en las secciones anteriores se deriva la necesidad de tener estrategias para que la acción pública pueda actuar de manera coordinada, urgente y sostenida en el tiempo con un enfoque territorial para mejorar sustancialmente las condiciones de vida de los pequeños productores agrícolas. Las consecuencias positivas no sólo serían para los pequeños productores y sus familias, sino para toda la población rural y, por ende, para la Nación en su conjunto.

El siguiente diagrama sintetiza los elementos estratégicos que deben estar a la hora de estructurar la política que atienda a los pequeños productores. En la base del mismo se encuentran las estrategias transversales necesarias para el desarrollo de la agricultura en su conjunto, que abarca a la totalidad de los productores.

²³ Abramovay (1999). Traducción de los autores. Cita original: “pressuposto básico é que existe um potencial de geração de renda no meio rural e nos municípios aos quais se relaciona diretamente que a sociedade não tem sido capaz de valorizar”.

²⁴ *Idem*. Traducción de los autores. Cita original: “O acesso à terra é uma das condições básicas para esta alteração: mas ele só faz sentido, se for acompanhado do acesso a um conjunto de condições que alterem o ambiente institucional local e regional e permitam a revelação dos potenciais com que cada território pode participar do processo de desenvolvimento”.

La primera de ellas se refiere a la necesidad de una mayor coordinación entre las diversas entidades del Estado que con sus programas llevan a cabo las políticas sectoriales para el desarrollo de la agricultura. Del análisis sobre la institucionalidad que atiende a los pequeños productores (sección 4), queda claro que no hay coordinación entre las diferentes entidades, que las decisiones se toman y se ejecutan de manera aislada y que no tienen un enfoque territorial. Esto disminuye el impacto que éstas pueden tener en los territorios rurales. La acción coordinada es necesaria para lograr el cambio institucional (Berdegú *et al.*, 2012), más aun, “la coordinación en las inversiones rurales -en educación, vías que conectan a los mercados, y en la provisión de crédito [entre otras]- aseguraría los retornos de estas inversiones y mejorarían las condiciones de pobreza” (Valdés y Foster, 2010). Una acción coordinada entre las diferentes instituciones y entidades que trabajan en pro de los pequeños productores, a todos los niveles -local, departamental y nacional-, es una condición necesaria para lograr la vinculación de estos al desarrollo.

La segunda estrategia se refiere a la necesidad de reconocer las diferencias territoriales en cuanto a las características de la población, la dotación de recursos, el potencial productivo y las limitaciones, de tal manera que la aplicación de las políticas, los planes y las acciones en cada territorio tenga en cuenta su realidad específica. El enfoque territorial permite realizar el diagnóstico más adecuado y la formulación de soluciones adaptadas a las realidades y las necesidades locales. Para ello se requiere de una participación a nivel municipal de los gremios, las organizaciones y las asociaciones de la producción y otros actores locales, como las secretarías de agricultura, los centros provinciales, las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAS) y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), así como otros entes regionales como son las Cámaras de Comercio, las Universidades, los Centros de Investigación, las ONGs locales, entre otros. Actualmente, en cuanto a la institucionalidad pública local, se puede decir que muchos de ellos no operan o lo hacen de forma muy precaria y requerirán de un fortalecimiento para que la política agrícola se vuelque verdaderamente a las regiones, dando un trato diferenciado a los pequeños productores en concordancia con su entorno e involucrando la comunidad rural. Es necesario que esta institucionalidad se comprometa y alcance metas de corto, mediano y largo plazo en línea con los planes nacionales, departamentales y, sobre todo, municipales de desarrollo agropecuario y rural.

En tercer lugar está la estrategia para hacer un mejor uso de la tierra agropecuaria cuyo contenido detallado se presenta en el capítulo segundo de este trabajo. Retomando lo expuesto por Balcázar y Rodríguez, los elementos principales serían: una política de presión fiscal que ayude a corregir los conflictos de uso del suelo rural; unos incentivos especiales que promuevan la reconversión de sistemas extensivos de uso de la tierra a sistemas de producción en concordancia con el potencial económico y de generación de empleo de los suelos, así como con el entorno en procesos de inclusión social y económica y dinámicas de asociatividad entre pequeños y medianos productores; y la actualización del catastro a nivel municipal con el apoyo del nivel nacional y el consiguiente ajuste del impuesto predial.

En cuarto lugar está la estrategia propuesta para dotar del capital básico que se requiere para desarrollar plenamente la agricultura colombiana cuyo contenido detallado se explica en el capítulo tercero de este trabajo. Hernández y Becerra acentúan la necesidad de: “formación del capital humano, asistencia técnica y capacitación para el trabajo que 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; adecuación de tierras y 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; 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; 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; 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”.

En la parte superior de la Figura 1 se presentan las estrategias específicas que complementan las acciones transversales mencionadas para lograr la vinculación efectiva de los pequeños productores al desarrollo.

Figura 1. VINCULACIÓN DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AL DESARROLLO



Fuente: Elaboración de los autores.

En primer término está la estrategia de fortalecimiento de los programas de lucha contra la pobreza y la pobreza extrema en el campo, dado que estos programas han tenido históricamente un sesgo más urbano, lo que explica, en parte, que la reducción de la pobreza rural haya sido más lenta que la urbana. Esos programas buscan dotar a las familias pobres de activos fundamentales básicos como son educación, salud, saneamiento básico, seguridad alimentaria, etc., para que puedan mejorar su capacidad de generación de ingresos. Asimismo, dado que los pequeños productores no conforman un grupo homogéneo, resulta necesario que aquellos que estén en peores condiciones

sean inicialmente atendidos por los programas de lucha contra la pobreza extrema. Esto les permitirá adquirir capacidades y activos, para, en una etapa posterior, estar en condiciones de vincularse plenamente a otros programas como Alianzas Productivas que servirán para escalar en la generación de ingresos.

En segundo término, se plantea la estrategia de promover mayores oportunidades de desarrollo y emprendimiento para los jóvenes rurales. Estos constituyen la generación de relevo de las familias rurales. Si no cuentan con oportunidades y capacidades de emprendimiento para adelantar proyectos productivos promisorios en su entorno, su alternativa de vida se vuelve la migración a las cabeceras con un futuro incierto, dejando despoblado el campo como ha venido sucediendo en muchas regiones del país. Para evitar lo anterior es necesario contar con programas de: educación formal acordes a las realidades y desempeños laborales futuros en el campo; de transferencia de conocimiento intergeneracional; acceso y uso de las TICs; y formación técnica y profesional que se traduzcan en mayor productividad y remuneración de las actividades agropecuarias y agroindustriales. En la actualidad se cuenta con el programa de Jóvenes Emprendedores, el cual debería ser fortalecido y escalado a nivel nacional.

En tercer término, se plantea la estrategia de fortalecimiento de la asociatividad entre los pequeños productores, y entre éstos con medianos y grandes, incluidos comercializadores. Programas, como el de Alianzas Productivas, demuestran la importancia de la asociatividad para capturar mayores beneficios, garantizar la comercialización de los productos y lograr una mayor capacidad de negociación de los pequeños productores. En efecto, la asociatividad es fundamental para lograr economías de escala en la adquisición de tecnología e insumos y en la generación de valor agregado y eficiencia en la comercialización, lo cual se debe traducir en mejoramiento del capital social de los asociados y de los beneficios económicos. En este sentido el programa de Alianzas Productivas debería escalarse a todas las regiones del país.

En cuarto término, se resalta la estrategia de mejorar las capacidades productivas, la mayor conexión con los mercados y la diversificación de la economía no-agrícola. Las limitaciones que enfrentan los pequeños productores en términos de crédito, asistencia técnica, acceso y uso de la tierra, capacitación, acceso a información especializada,

transporte de los productos, acceso a mercados locales, nacionales e internacionales se traducen en ingresos bajos. En este sentido, pese a que en las estrategias transversales generales para el desarrollo de la agricultura se tratan varios de ellos, los pequeños productores requieren de atención especial para superar estas limitaciones. Esto les permitirá mejorar sus capacidades productivas y tener una mayor conexión con los mercados (industrias alimentaria y no alimentaria) tanto internos como externos. Asimismo, la economía no-agrícola, como el agroturismo, las artesanías, y la conservación ambiental representan cada día alternativas interesantes de generación de ingresos de los hogares rurales (Berdegú et al, 2012).

Finalmente, en quinto término, está la estrategia para lograr el empoderamiento de la ciudadanía para la gestión del desarrollo en los territorios rurales. En este sentido, programas como el de Desarrollo y Paz y Laboratorios de paz que promueven la “participación ciudadana con el fin de generar condiciones de convivencia y cultura de paz (...) [y] producir transformaciones de tipo económico, social, político y cultural, (...) basados en valores positivos (e.g. confianza, reciprocidad y acción colectiva, entre otros), los cuales, según la lógica de un círculo virtuoso, terminarán por generar modificaciones positivas en las condiciones de paz y de desarrollo de las personas y las comunidades que participan en el proceso” (DNP, 2011). Además, como lo resalta Abramovay (1997), contar con una base municipal sólida compuesta por consejos y juntas municipales, y en donde las comunidades participen del diseño de los planes municipales de desarrollo rural se logra en la medida en que estas comunidades rurales estén empoderadas y formadas para evitar ser cooptados por otros actores o delegar decisiones.

Ahora bien, en cuanto a la ejecución de las acciones de política de vinculación de los pequeños productores al desarrollo se requiere de una institucionalidad que: 1) esté en capacidad de focalizar la población objetivo, es decir, los pequeños productores; 2) cuente con recursos asignados suficientes y que no compitan con los recursos para atender con programas especializados a medianos y grandes productores; 3) cumpla una labor de liderazgo y coordinación entre las diferentes entidades estatales, agencias de cooperación y organizaciones de las comunidades que protegen y promueven el bienestar de los pequeños productores y sus familias; y 4) haga presencia a nivel territorial en colaboración con las instituciones locales.

El objetivo que debe perseguir este nuevo arreglo institucional es el de mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores y sus familias por medio de un modelo de agricultura familiar sostenible, en el sentido político, económico, social, ambiental y cultural, para así lograr su vinculación al desarrollo, la conformación de una clase media rural y el fortalecimiento de la democracia y la paz. En otras palabras, la política que se propone para vincular a los pequeños productores agropecuarios al desarrollo busca resolver gradualmente la falta de acceso a factores y/o activos para que los productores mejoren por sí mismos sus condiciones de vida, aumentando sus ingresos de manera significativa, contando con un mejor hábitat y entorno sostenible, y construyendo comunidades organizadas que participan en la construcción de su propio futuro y de su región.

Para la conformación de esta institucionalidad con enfoque territorial se requiere de unos insumos. Se resaltan algunos que han sido identificados en programas para la agricultura familiar y pequeños productores de otros países y otros transversales al desarrollo de la agricultura.

De entrada se requiere de **información actualizada y pertinente** a fin de diseñar y ejecutar las políticas públicas que subsanen las fallas de mercado. Por eso es necesario contar con un **Censo Nacional Agropecuario**, que, según recomendaciones de la FAO, se debe realizar cada 10 años. Esto permite, en el caso de los pequeños productores, hacer un diagnóstico acertado y actualizado de preguntas que resultan de difícil respuesta hoy en día, como: ¿En dónde están? ¿Cuántos son? ¿Cuánto producen? ¿Qué producen? ¿En qué área producen? ¿Cuál es el número de explotaciones agropecuarias?

Es necesario contar con un **inventario exhaustivo de los programas** que llevan a cabo diferentes entidades como MADR y sus entidades adscritas, otros ministerios, DNP, DPS, Secretarías de Agricultura, y de organizaciones del sector privado nacionales e internacionales, ONGs, etc., que actúan en los territorios con programas focalizados en los pequeños productores y sus familias. Esto con el objetivo de conocer cuáles son las acciones que el gobierno y el sector privado están realizando a través de las diferentes entidades y buscar una mayor coordinación entre ellas.

El programa requiere de una **definición clara** que permita identificar sin ambigüedades la **población objetivo**, que reconozca la heterogeneidad de ésta y que a su vez esté de

acuerdo con los estándares internacionales. Se debe evaluar cuál es la mejor manera de definir los pequeños productores. Por un lado está la definición que parte de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y otros que, como en el caso de Finagro y el MADR, que los definen a partir del valor de los activos que poseen. La UAF es una medida con la que cuenta el país para aproximarse al nivel de ingresos que, una familia que depende de la agricultura y vive en su predio, debería ser capaz de generar a partir de un número de hectáreas²⁵. Por otro lado, la definición a partir del valor de los activos es una medida más estándar en el sentido en que es utilizada por entidades financieras que atienden no solamente al sector agropecuario.

Asimismo, es de gran importancia que al interior de la definición de pequeños productores se haga la distinción entre aquellos que son minifundistas y los de pequeña propiedad. Lo anterior con la intención de focalizar aquellos productores que se encuentren en condiciones de pobreza extrema y cuya producción agrícola tiene por vocación el autoconsumo. Este segmento requerirá primero de programas asistencia social y de combate de la pobreza extrema, para más adelante vincularlos al sistema agrícola a través de los programas para pequeños productores.

Como se resaltó anteriormente, diferentes países de América Latina e instituciones como la FAO han reconocido la importancia de la agricultura familiar y de los pequeños productores. Una definición en armonía con los estándares internacionales debe permitir la comparabilidad de las estadísticas y la evaluación de los logros en el mejoramiento del bienestar de la población objetivo. Los avances realizados en temas de agricultura familiar y pequeños productores en otros países, como Brasil, Argentina y Chile, y el cuidado de organismos multilaterales, como la FAO y el BM, pueden representar una oportunidad de cooperación para el desarrollo de la institucionalidad que se está pensando para Colombia.

Una manera de aumentar los recursos dedicados a los pequeños productores es por medio de la reestructuración del presupuesto de inversión del MADR. Para ello resulta necesario

²⁵ El INCODER se encuentra en un proceso de actualización de las UAF para todos los municipios del país incluyendo un componente de cambio climático.

hacer una evaluación concienzuda de los resultados e impactos que tienen los diversos programas actuales del MADR, con miras a reasignar recursos hacia programas que pueden tener gran impacto sobre los pequeños productores que se estimen serían costo eficientes para apoyar la estrategia de vinculación de los pequeños productores al desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovay R. (1999). “*Agricultura familiar e desenvolvimento territorial, Reforma Agrária*”. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, vols. 28 n°s 1,2 3 e 29, n°1 – Jan/dez 1998 e jan/ago 1999, Brasília.
- Abramovay R. y J. Da Veiga (1997). “*Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*”. Texto para Discussão No. 641, Convênio FIPE/IPEA 07/97, Brasília.
- Aubad, López R. (1996). “*Pobreza Rural y Deterioro Ambiental*”. VII Encuentro Internacional de Rimisp. Impacto ambiental de la pobreza rural, impacto social del deterioro ambiental. El rol de los instrumentos de desarrollo agrícola, RIMISP. URL: http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/pobreza_rural_deterioro_ambiental.pdf (Consultado el 26/01/2013).
- Attanasio O., M. Espinosa, H. Navarro, P. Padilla, L. Pellerano (2011). “*Seguimiento de la Evaluación de impacto de los Programas Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz*”. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Bogotá, D.C.
- Bhalla, S. S. y P. Roy (1988). “*Mis-Specification in Farm Productivity Analysis: the Role of Land Quality*”. Oxford Economic Papers, Vol 40 (1): 55-73.
- Bardhan, P. K. (1973). “*Size, Productivity and Returns to Scale: An Analysis of Farm-level Data in India Agriculture*”. Journal of Political Economy, Vol 81 (6): 1370-86.
- Berdegú, J.; Bebbington, A.; Escobal, J.; Favareto, A.; Fernández, I.; Ospina, P. Munk Ravnborg, H.; Aguirre, F.; Chiriboga, M.; Gómez, I.; Gómez, L.; Modrego, F.; Paulson, S.; Ramírez, E.; Schejtman, A.; Trivelli, C. (2012). “*Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina*”. Documento de Trabajo N° 110. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
- Berry, R. A. (1972). “*Farm Size Distribution, Income Distribution and the Efficiency of Agricultural Production: Colombia*”. American Economic Review, Vol 62 (1): 403-08.
- Berry, R.A. y W.R. Cline (1979). “*Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries. International Labor Organization*”. The John Hopkins University Press, London.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (2012). “*Sector de la inclusión social y la reconciliación: Informe de rendición de cuentas noviembre 3 de 2011 - octubre 31 de 2011*” 2. URL: <https://dl.dropbox.com/u/42450478/informecuentasdps.pdf> .
- DNP - Departamento Nacional de Planeación (2010). “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad*”. Bogotá, D.C., Colombia.

- DNP - Departamento Nacional de Planeación (2011). “Evaluación de impacto de los programas paz y desarrollo y laboratorios de paz: Informe de seguimiento”. URL:http://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/2660ee29-8fd6-4e9b-b3c9-25175a3685b9/Labpaz_2.pdf .
- Econometría S.A. “Evaluación de impacto del proyecto de apoyo a alianzas productivas– informe final de proyectos del cohorte 2”. Ficha Resumen. Departamento de Planeación Nacional (DNP), Bogotá, D.C.
- Econometría S.A. “Evaluación de impacto del proyecto de apoyo a alianzas productivas– informe final de proyectos del cohorte 3”. Ficha Resumen. Departamento de Planeación Nacional (DNP), Bogotá, D.C.
- Econometría S.A. y Fedesarrollo (2009). “Definición de la metodología, indicadores y medición de la línea de base para la evaluación de impacto y monitoreo del Programa Agro Ingreso Seguro, Informe Final Ajustado”. Bogotá, D.C., Colombia.
- Escobar, G., M. T. Palacios, M. E. Cruz Doren, M. O. Lizarazo Beltrán. “Misión de Evaluación de Medio Término Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas-PAAP”. fase II, Bogotá, D.C.
- FAO-IFPRI (2012). “The state of food and agriculture. Investing in agriculture for a better future”. FAO.
- FAO (2011). “Marco estratégico de mediano plazo de cooperación de la fao en agricultura familiar en américa latina y el caribe 2012-2015”. Documento de consulta con los países miembros, 2 de Noviembre de 2011. URL: http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/expertos_agri/documentos/trabajo/1.pdf (Consultado 09/12/2012).
- Forero-Alvarez, J. y L.E. Torres Guevara (2002). “La part des producteurs familiaux dans le système alimentaire colombien”. Cahiers des Amérique Latines, Dossier n° 40, IHEAL, París.
- Gáfaró M., A. M. Ibáñez, y D. Zarruk (2012). “Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra”. CEDE, Bogotá, D.C.
- Ghose, A. K. (1979). “Farm Size and Land Productivity in Indian Agriculture - A Reappraisal”. Journal of Development Studies, Vol 16 (1): 27-49.
- Guarín S., H. Navarro, L. Pellerano (2008). Grupo de Evaluaciones Focalizadas (DEPP), Grupo de Difusión y Rendición de Cuentas (DEPP), Grupo de Paz y Desarrollo (DJS) (coord.). “Evaluación de Impacto de los programas Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz: Línea de Base e Impactos Preliminares. Hacia la consolidación de una propuesta para evaluar el impacto de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz”. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Bogotá, D.C.
- Hanumantha, Rao C H (1975). “Technological Change and Distribution of Gains in Indian Agriculture”.
- Hazell, P., C. Poulton, S. Wiggins y A. Dorward (2010). “The future of small farms: trajectories and policy priorities. World development: the multi-disciplinary international journal devoted to the study and promotion of world development”. - Amsterdam: Elsevier Science, ISSN 0305-750X, ZDB-ID 1853399. - Vol. 38.2010, 10, p. 1349-1361.

- Hurtado M. y G. A. Hernández Salazar, Giovanni Andrés (2010). “*Perfil local y agroindustria palmera: Explorando el caso de San Alberto y San Martín (Cesar)*”. Cuadernos de Desarrollo Rural 7, (65): 127-149. URL: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-14502010000200007&script=sci_arttext&tlng=es (Consultado el 27/01/2012).
- IQuartil (2009). “*Uso, acceso y demanda a la asistencia técnica agropecuaria por parte de los productores agropecuarios*”. Bogotá, D.C., Colombia.
- IFS-Econometría-SEI. “*Evaluación de impacto de los programas de paz y desarrollo y laboratorios de paz: línea base e impactos preliminares*”. Ficha Resumen. Departamento de Planeación Nacional (DNP), Bogotá, D.C.
- Jaramillo, C. F. (2002). “*Crisis y transformación de la agricultura colombiana: 1990-2000*”. Banco de la República, Bogotá, D.C.
- Lopez Guarin L. Y. (2012). “*La ecopedagogía, una herramienta de la educación ambiental en busca del equilibrio ambiental de las realidades territoriales*”. Memorias 1er Foro cátedra ambiental ciudadana, una multiconstrucción para la universidad colombiana, Universidad Sergio Arboleda, Universidad de La Salle, Universidad EAN, Fundación Universitaria del Área Andina. URL: <http://www.usergioarboleda.edu.co/investigacionmedioambiente/Catedra%20Ambiental%20ciudadana%201ER%20FORO.pdf> (Consultado el 26/01/2013).
- Lozano, A. (2007). “*Relaciones de tamaño, producción y trabajo en las fincas cafeteras colombianas*”. Artículo publicable para optar al título de magíster, Universidad de los Andes, Bogotá D.C., Colombia.
- Machado A. (coord.) (2010). “*Censo de minifundio en Colombia*”. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá (Colombia), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA.
- May, E. (1996). “*La pobreza en Colombia*”. Un estudio del Banco Mundial, TM-BM, Bogotá, D.C., enero 1996.
- Mazumdar, D. (1965). “*Size of Farm and Productivity: A Problem of Indian Peasant Agriculture*”. *Economica*, Vol 32, May, pp 161-73.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2010). “*Cartilla de la Política Agropecuaria 2010-2014*”. Bogotá, D.C., (Colombia) Dirección de política sectorial del MADR.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2012). “*Informe de rendición de cuentas: Gestión 2011- 2012*”. Bogotá, D.C., (Colombia) Dirección de política sectorial del MADR.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2012). “*Primer informe trimestral unidad de restitución de tierras enero – marzo de 2012*”. Bogotá, D.C., (Colombia). Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
- Pérez Correa E., y M. Pérez Martínez (2002). “*El sector rural en Colombia y su crisis actual*”. Cuadernos de Desarrollo Rural (48), Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, D.C.

- Perry S. (2010). “*La pobreza rural en Colombia*”. RIMISP. URL: <http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/sitiopobrezarural/documentos/Documento-Diagnostico-Colombia.pdf> (Consultado 09/12/2012).
- Perry S. (2013). “*Agricultura familiar y seguridad alimentaria en los países andinos*”. Grupo Diálogo Rural.
- Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada y Acción Social (2009). “*Unidades Agrícolas Familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia*”. Bogotá, D.C., Colombia.
- Rubio, C. (1994). “*La participación de la mano de obra en los costos de la finca campesina colombiana: resultados de una encuesta*”. Artículo publicable para optar al título de magíster, Universidad de los Andes, Bogotá, D.C., Colombia.
- Salgado, C. (2002). “*Los campesinos imaginados*”. Cuadernos Tierra y Justicia. No 6. ILSA. Bogotá, D.C.
- Scheinkerman de Obschatko Edith, Foti M. del P. y M. E. Roman (2007). - 2a ed. - Buenos Aires: Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Dirección de Desarrollo Agropecuario: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- Argentina, 2007. URL: <http://repiica.iica.int/docs/D0001E/D0001E.pdf> (Consultado 09/12/2012).
- Valdés, A. y W. Foster (2010). “*Reflections on the Role of Agriculture in Pro-Poor Growth*”. World Development, Volume 38, issue 10 (October, 2010), p. 1362-1374.

ANEXO

Anexo A1. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, SEGÚN TIPO DE PROPIEDAD

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Propiedad con título	7.746.346	1.066.897
Propiedad sin título	1.387.826	409.766
Arriendo	6.480.722	1.453.530
Aparcería	2.004.784	731.952

Fuente: Línea Base AIS.

Anexo A2. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, SEGÚN ACCESO AL CRÉDITO

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con crédito	8.992.651	1.329.356
Sin crédito	3.569.951	587.659

Fuente: Línea Base AIS.

Anexo A3. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA RECEPCIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con asistencia	12.071.367	1.641.377
Sin asistencia	2.291.153	551.713

Fuente: Línea Base AIS.

Anexo A4. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA RECEPCIÓN DE CAPACITACIÓN

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con capacitación	13.611.206	1.489.119
Sin capacitación	2.969.277	769.425

Fuente: Línea Base AIS.

Anexo A5. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA RECEPCIÓN DE INFORMACIÓN ESPECIALIZADA

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con información especializada	5.135.831	1.624.519
Sin información especializada	2.465.507	755.197

Fuente: Línea Base AIS.

Anexo A6. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO AL ACCESO SIMULTÁNEO A CRÉDITO Y ASISTENCIA TÉCNICA

		Asistencia técnica	
		No	Si
Ingreso promedio			
Crédito	No	1.505.845	2.307.607
	Si	2.776.290	6.497.604
Ingreso promedio per cápita			
Crédito	No	446.983	873.605
	Si	661.901	2.100.541

Fuente: Línea Base AIS.

Anexo A7. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA PERTENENCIA A UNA ASOCIACIÓN

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con asociación	12.868.655	1.342.216
Sin asociación	3.011.712	815.521

Fuente: Línea Base AIS.

Anexo A8. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA TENENCIA DE TRANSPORTE DE SUS PRODUCTOS

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con transporte	14.621.605	1.885.573
Sin transporte	2.271.079	568.333

Fuente: Línea Base AIS.

Anexo A9. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA TENENCIA DE CONTRATO DE VENTA DE SUS PRODUCTOS

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con contrato de venta	16.120.975	1.662.945
Sin contrato de venta	3.007.702	769.809

Fuente: Línea Base AIS.

Anexo A10. INGRESO PROMEDIO E INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA, DE ACUERDO A LA TENENCIA DE SISTEMA DE RIEGO

Concepto	Ingreso promedio	Ingreso promedio per cápita
Con sistema de riego	6.936.531	2.159.913
Sin sistema de riego	4.174.316	1.279.848

Fuente: Línea Base AIS.

A solicitud de la SAC y sus gremios afiliados, Fedesarrollo coordinó la realización de cuatro estudios en temas estratégicos para el desarrollo de la agricultura colombiana, los cuales se relacionan con el desarrollo de los territorios rurales, la tierra para uso agropecuario, el capital básico para la agricultura colombiana y la vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura. Estos documentos fueron elaborados por destacados expertos en el sector y tuvieron como principal objetivo hacer una revisión de los diagnósticos que se tienen en los respectivos temas y realizar propuestas de política pública. Sin lugar a dudas, las conclusiones y las recomendaciones que surgen de los estudios que se recogen en este libro no solo son aportes importantes para el desarrollo sectorial sino que constituyen insumos de gran utilidad para las discusiones temáticas que se adelantan en la mesa de conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.

Leonardo Villar Gómez
Director Ejecutivo de Fedesarrollo

Esta publicación nace como resultado de la responsabilidad del sector empresarial de dar insumos técnicos al proceso de negociación para el logro de una paz duradera y sostenible. No todos los elementos que se encuentran plasmados en este libro reflejan el pensamiento de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC); sin embargo, resaltamos la identidad conceptual de la investigación en torno a la importancia estratégica del sector agro colombiano, y la necesidad apremiante de invertir en bienes públicos para mejorar las condiciones de productividad, competitividad y rentabilidad del campo. Este estudio constata una vez más a una Colombia multifuncional y multicultural en donde pueden coexistir distintos modelos empresariales de pequeños, medianos y grandes productores. Queremos expresar nuestra gratitud al sector empresarial colombiano vinculado a la SAC que respaldó esta iniciativa.

Rafael Mejía López
Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia

