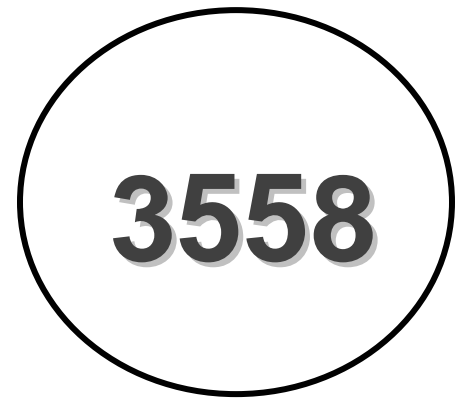


Documento Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación



ESTRATEGIAS PARA FORTALECER LAS CONVOCATORIAS PARA EL DESARROLLO RURAL

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
MINISTERIO DE COMUNICACIONES
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)
DNP – DDRS – DDTS**

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 15 de diciembre de 2008

TABLA DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	ANTECEDENTES	3
A.	ANTECEDENTES JURÍDICOS.....	3
B.	JUSTIFICACIÓN	4
III.	MARCO CONCEPTUAL	7
IV.	DIAGNÓSTICO	8
A.	PROBLEMA CENTRAL	8
i.	<i>Efectos del problema central</i>	19
B.	EJES PROBLEMÁTICOS	19
i.	<i>Falta de conocimiento sobre las convocatorias para el desarrollo rural</i>	20
ii.	<i>Debilidad institucional en el acompañamiento a los pobladores rurales</i>	20
iii.	<i>Necesidad de coordinación entre el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales</i>	21
iv.	<i>Necesidad de apalancamiento de mayores recursos de distintas fuentes, para complementar las asignaciones del Presupuesto Nacional</i>	21
V.	OBJETIVOS	2
	2	
A.	OBJETIVO CENTRAL	22
B.	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	22
VI.	PLAN DE ACCIÓN	2
	2	
VII.	FINANCIAMIENTO	2
	6	
VIII.	RECOMENDACIONES	2
	6	
IX.	BIBLIOGRAFÍA	2
	7	
X.	MATRICES	2
	7	

I. INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene como una de sus políticas la asignación de los recursos correspondientes a apoyos, incentivos o subsidios para fomentar el desarrollo rural a través del mecanismo de convocatorias públicas por demanda.

Es decir, propugnar por la asignación de recursos mediante convocatorias públicas y transparentes, evaluadas bajo criterios objetivos de selección y a las cuales puede acudir cualquier ciudadano en condiciones de igualdad a fin de presentar una propuesta técnica que a través de procesos competitivos, puede salir seleccionada para el otorgamiento del apoyo o incentivo, siempre que cuente con los requisitos técnicos y de ley para ese propósito.

Con la promulgación del Estatuto de Desarrollo Rural (EDR) mediante la Ley 1152 de 2007, se ratificó este mecanismo de asignación como premisa para la asignación de recursos destinados a promover el Desarrollo Rural. Así mismo, el EDR estableció el concepto de desarrollo rural como un enfoque integral, que exige la coordinación interinstitucional de los organismos que componen el Estado, tanto a nivel nacional como local.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo de este documento es dar cumplimiento a lo ordenado en el Artículo 10 del Estatuto de Desarrollo Rural¹, reuniendo por primera vez al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para recomendar a los diferentes estamentos del Gobierno Central y a las Entidades Territoriales, el direccionamiento de esfuerzos para desarrollar estrategias que permitan fortalecer el diseño y operación de las convocatorias para el desarrollo rural, asegurando el acceso a dichos mecanismos por parte de los pobladores rurales e incrementando su impacto en las condiciones de vida del campo.

El documento se divide en diez capítulos: i) introducción, ii) justificación, iii) marco conceptual, iv) diagnóstico, v) objetivos, vi) plan de acción, vii) financiamiento, viii) recomendaciones, ix) bibliografía y x) matrices.

II. ANTECEDENTES

A. Antecedentes jurídicos

El Estatuto de Desarrollo Rural (EDR), promulgado mediante la Ley 1152 de 2007, en su Artículo 2 define el desarrollo rural en un sentido integral:

“La política de Desarrollo Rural abordará la ruralidad a partir de un enfoque integral que trasciende la dimensión productiva agropecuaria y agroindustrial, reconociendo la

¹ “ARTÍCULO 10. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, aprobará la estrategia multisectorial de desarrollo del sector rural, acordará las inversiones orientadas a promover el desarrollo de las áreas rurales y evaluará periódicamente el desempeño del Sistema Nacional de Desarrollo Rural, para lo cual sesionará al menos dos (2) veces por año.”

sinergia con otros factores como la infraestructura física, los servicios sociales y la seguridad social, y otras actividades económicas (...)"²

Este enfoque del desarrollo rural implica, según el artículo mencionado, "(...) la estrecha coordinación, cooperación, concurrencia y subsidiariedad de los diversos organismos y entidades del Estado, del sector central, descentralizado y territorial, y del sector privado."³

Por su parte, el artículo 10 de la Ley 1152 de 2007 establece que "el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES aprobará la estrategia multisectorial de desarrollo del sector rural, acordará las inversiones orientadas a promover el desarrollo de las áreas rurales y evaluará periódicamente el desempeño del Sistema Nacional de Desarrollo Rural, para lo cual sesionará al menos dos (2) veces por año."⁴

Teniendo en cuenta estos elementos normativos, se hace necesaria la elaboración de un documento CONPES que tenga en cuenta la concepción integral del desarrollo rural, la necesidad de articulación entre los organismos que componen el Estado y que cumpla con los objetivos mencionados en el artículo 10 de la Ley 1152 de 2007.

B. Justificación

En el marco de los elementos normativos descritos, la asignación eficiente de recursos públicos para el desarrollo rural es el punto de partida de la política del Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural (MADR) y, por lo tanto, el mecanismo de asignación de dichos recursos pasa a ser parte fundamental en la implementación de los mismos. Para que éste sea exitoso, debe propender por eliminar la corrupción y garantizar la efectividad y sostenibilidad en el tiempo de las iniciativas emprendidas con el apoyo gubernamental.

Así las cosas, el MADR considera que la asignación de incentivos, apoyos y subsidios a través de mecanismos por demanda, mediante convocatorias públicas, es el método más transparente para la asignación de los recursos públicos, tal como fue refrendado con la promulgación de la Ley 1152 de 2007.

Para el caso de la nueva política de reforma agraria, la Ley 1152 de 2007 y sus Decretos reglamentarios permitieron para el año fiscal 2008 aplicar los modelos de reforma agraria por demanda. En efecto, buena parte de las falencias que se endilgaron al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), creado por el Decreto Ley 1300 de 2003 (hoy reestructurado mediante la Ley 1152 de 2007), se debían a que la legislación anterior de reforma agraria, a pesar de que contemplaba mecanismos de adquisición de predios por demanda, en la práctica se limitó al mecanismo consistente en la negociación asistida entre funcionarios, campesinos aspirantes y propietarios.

² Artículo 2° numeral 3 de la Ley 1152 de 2007.

³ *Ibidem*.

⁴ Artículo 10° de la Ley 1152 de 2007.

Igualmente, la normatividad contemplaba el pago de las tierras negociadas para adjudicar a la población campesina y desplazada, mediante el otorgamiento de un subsidio estatal de hasta el 70% del valor del predio. La aplicación de este subsidio a la oferta determinó, entre otras distorsiones, el encarecimiento de los precios de la tierra en detrimento de los limitados recursos públicos y de las aspiraciones de acceso a la tierra de miles de familias campesinas.

Este modelo de reforma agraria, además de ser proclive a actos de corrupción, implicaba resultados de bajo impacto en esta materia, lo que se evidenciaba, entre otras cosas, en que el INCODER gastaba \$9 por cada \$1 de tierra adjudicado.⁵

De acuerdo con lo anterior, el cambio de la política de adjudicación de tierras a través del subsidio a la oferta implicó el paso hacia un nuevo modelo de reforma agraria basado en la demanda. Este modelo contempla un subsidio integral para la compra de tierra y para financiar un proyecto productivo que permita garantizar la sostenibilidad de las familias beneficiadas con el apoyo Estatal. Este esquema tiene las siguientes características:

- Subsidio no relacionado con el valor de la tierra, al fijarse como un valor máximo por hectárea, que no distorsiona la asignación de recursos de los agentes privados.
- Más transparente, menos discrecional, de fácil administración y con reglas claras de elegibilidad y de calificación.
- Más descentralizado, pues la iniciativa de los proyectos debe provenir de los beneficiarios directos, con el apoyo de las autoridades locales.
- Fundamentado en proyectos productivos viables, bancarizables, congruentes con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y con el plan de desarrollo municipal, y con mayores espacios de participación para la sociedad civil, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), gremios y organizaciones locales en la formulación de los mismos.
- Más eficiente, porque los recursos públicos promueven la movilización de recursos de inversión del sector privado y de las Entidades Territoriales (municipios y Departamentos).
- Más orientado a apoyar el funcionamiento del mercado de tierras, con intervenciones selectivas y dirigidas a mejorar el acceso de quienes no son propietarios.
- Más fácil de integrar con otros componentes de política, especialmente alianzas productivas, proyectos de interés regional y aprovechamiento de los mercados potenciales en productos de alto valor agregado, en establecimiento de plantaciones y desarrollo de nuevos productos y/o actividades productivas.
- Integral, en cuanto que el subsidio, además de la tierra, cubre parte de los requerimientos del proyecto productivo que se desarrollará en el predio.

Por otra parte, con base en mecanismos como los empleados en el Programa “Agro, Ingreso Seguro” (AIS), se creó un nuevo mecanismo a través del cual se busca facilitar el acceso de los productores, especialmente los pequeños, a los servicios de riego subsidiando las pequeñas obras de riego y la adecuación intrapredial.

⁵ Banco Mundial (2004). “*Colombia: Land Policy in Transition*”. Unidad de Desarrollo Rural.

Mientras que en el esquema existente se construía solamente infraestructura de riego dirigidas previamente y no se contemplaba el riego intra-predial, con el nuevo esquema de convocatorias públicas de riego y drenaje, desde el año 2007 y hasta la fecha se han desarrollado 120 proyectos de construcción y/o rehabilitación de distritos de riego, beneficiando a 23.913 familias e irrigando 50.439 hectáreas, y en cuanto a sistemas de riego intra-predial, a través de las convocatorias se ha apoyado la construcción de 234 proyectos que han beneficiado a 1.648 familias, logrando la irrigación de 25.737 hectáreas.

Los nuevos esquemas de reforma agraria y de construcción de infraestructura de riego y drenaje, demuestran el éxito y la transparencia en la ejecución de los recursos ofrecidos por el Gobierno Nacional, los cuales se suman a los instrumentos que ya se ejecutaban mediante convocatorias desde hace varios años, tales como:

- Vivienda de Interés Social Rural.
- Alianzas Productivas.
- Oportunidades Rurales – PADEMÉR.
- Incentivo a la Capitalización Rural.
- FAG y Crédito ordinario
- CIF

Igualmente ocurre con recursos concursales implementados recientemente bajo el modelo por demanda para:

- Incentivo a la Asistencia Técnica.
- Líneas Especiales de Crédito.
- Programa de Coberturas.
- Subsidio para Proyectos Productivos (actualmente proyectos acuícolas).
- Convocatoria de investigación en desarrollo tecnológico e innovación.

Por lo tanto, las anteriores experiencias nos indican que un modelo de apoyos para el fomento del desarrollo rural más equitativo, menos propenso a manejos políticos y con mayor eficiencia es el correspondiente a las convocatorias públicas por demanda.

Cabe resaltar que el otorgamiento de estos apoyos y su importancia para el país se encuentra enmarcada en los lineamientos trazados por la Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, que establece la prioridad de lograr la equidad en el campo mediante 5 lineamientos de política: (1) el ordenamiento social de la propiedad para promover el acceso a la tierra, (2) el ajuste institucional del sector agropecuario, (3) el mejoramiento de la capacidad de los pequeños campesinos para generar ingresos, (4) el desarrollo de programas de promoción social para la población rural a través del acceso a bienes públicos y (5) la oferta de alternativas que permitan contrarrestar la expansión de los cultivos ilícitos. Así mismo, existe una estrecha relación con los lineamientos del PND que buscan consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario a través de 5 lineamientos de política: (1) proteger los ingresos de los productores, (2) racionalizar los costos de producción, (3) ampliar la disponibilidad, el acceso y mejorar el uso de factores productivos

básicos (suelo, agua y recursos genéticos) incluyendo los servicios ambientales, (4) impulsar la investigación, la transferencia y la innovación tecnológica, (5) mejorar el estatus sanitario.

No obstante lo anterior, existen Departamentos cuya participación en las convocatorias para el desarrollo rural no corresponde con su nivel actual de producción agropecuaria. Lo anterior, en detrimento de sus posibilidades de lograr más alternativas para el desarrollo rural.

Así las cosas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural considera de vital importancia que, siguiendo el mandato del artículo 10 del Estatuto de Desarrollo Rural, se busque el direccionamiento de esfuerzos por parte de los estamentos del Gobierno Central y las Entidades Territoriales, para desarrollar estrategias que permitan fortalecer el diseño y operación de las convocatorias para el desarrollo rural, asegurando el acceso de los pobladores rurales a dichos mecanismos e incrementando su impacto.

En otras palabras, este documento recomienda a las diferentes entidades del Estado, enfocar esfuerzos que garanticen que la participación en las convocatorias implementadas pueda responder efectivamente a las necesidades de los Departamentos y, por ende, de sus pobladores rurales.

III. MARCO CONCEPTUAL

Teniendo en cuenta los elementos expuestos previamente, el presente documento describirá de manera breve el mecanismo de asignación de las diferentes convocatorias para el desarrollo rural. Estas convocatorias serán agrupadas en dos tipos para facilitar el análisis de la participación departamental. El primer tipo lo componen las convocatorias para promover la competitividad y la productividad, y el segundo tipo corresponde a las convocatorias para la generación de condiciones productivas iniciales.

En este punto es preciso resaltar que algunos mecanismos de asignación no corresponden directamente a convocatorias. Este es el caso de los instrumentos vía crédito que más adelante se describirán, los cuales no cuentan con un tiempo definido y los parámetros de evaluación de las propuestas son establecidos por los intermediarios financieros. Sin embargo, por ser asignados vía demanda, guardan consistencia en sus aspectos fundamentales con las convocatorias y, por lo tanto, serán analizados como tal.

De igual forma, existen algunas convocatorias cuyos mecanismos de asignación responden a la demanda, pero se realiza una focalización previa de los recursos por regiones, teniendo en cuenta criterios técnicos y los objetivos de las convocatorias. Este es el caso de la convocatoria para Vivienda de Interés Social Rural y el Certificado de Incentivo Forestal (CIF). En estos casos, con base en criterios técnicos y dependiendo del objetivo de la convocatoria, se realiza una focalización regional de los recursos. Dicha priorización puede tener un efecto sobre la distribución regional de los recursos y puede sesgar el análisis realizado en el presente documento, por lo que se excluirán del análisis.

Con estos elementos claros, se procederá a diagnosticar la participación de los Departamentos en las convocatorias implementadas y las razones para dicho comportamiento, teniendo en cuenta el nivel actual de producción agropecuaria de los mismos. Para realizar este análisis, se utilizarán regresiones estadísticas simples, con el propósito de establecer un criterio objetivo para medir la participación departamental durante los años recientes. Con base en la clasificación y con la ayuda de algunos casos de estudio, se procederá a establecer los principales factores que permiten una adecuada participación de los pobladores rurales en las convocatorias para el desarrollo rural y cuáles elementos deben ser potenciados para fortalecer el diseño y operación de las convocatorias.

Dado que la puesta en marcha de lo establecido en la Ley 1152 de 2007, en particular el esquema de convocatorias por demanda, tiene una aplicación reciente, no existen estudios relacionados con el impacto de este mecanismo de asignación. No obstante, sin ser el objetivo de este documento la evaluación del impacto de las convocatorias, éste sí proveerá un insumo valioso para realizar dicha evaluación.

IV. DIAGNÓSTICO

A continuación, se procederá a analizar el desempeño de los pobladores rurales que habitan los diferentes Departamentos en las iniciativas del Gobierno Nacional, tomando como punto de referencia la participación en los instrumentos de política pública implementados.

A. Problema central

En el marco de los apoyos para fomentar el desarrollo rural, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) ha implementado dos tipos de Programas. El primer tipo con el objetivo de generar condiciones productivas iniciales en el campo colombiano y el segundo tipo con el objetivo de promover la competitividad y la productividad.

La experiencia acumulada en los últimos años, ha permitido evidenciar la existencia de niveles desiguales de capacidad de los pobladores rurales para participar en las convocatorias para el desarrollo rural, lo cual se ha reflejado en una participación departamental en dichas convocatorias que no siempre coincide con su potencial.

En primer lugar, analizaremos las convocatorias para generar condiciones productivas iniciales. Dichos instrumentos proporcionan a los pobladores rurales apoyo para mejorar sus condiciones de vida y les permite adelantar proyectos para integrar al poblador rural a la actividad productiva, pudiendo éste generar ingresos sostenibles en el tiempo. De esta forma, se otorgan recursos por demanda, mediante convocatorias públicas, estableciendo topes y condiciones para facilitar el acceso de los pobladores rurales a los beneficios.

Las convocatorias para la generación de condiciones productivas iniciales se componen de cuatro Programas centrales, a saber:

1. Subsidio para Proyectos Productivos (actualmente proyectos acuícolas).

2. Subsidio Integral para la Compra de Tierra.
3. Alianzas Productivas.
4. Oportunidades Rurales – PADEMÉR.

El Subsidio para Proyectos Productivos es un instrumento de política pública con el cual la población vulnerable de las áreas rurales obtiene los recursos necesarios para desarrollar proyectos técnica, económica y ambientalmente viables, que les permitan contar con los ingresos necesarios para su subsistencia.

De otro lado, el Subsidio Integral para la Compra de Tierras permite el acceso a tierras por parte de pequeños campesinos y desplazados por la violencia, a través de una convocatoria pública.

En el marco de esta herramienta se puede observar un cambio importante en la política de reforma agraria. Así las cosas, tal como se mencionó anteriormente, se pasó de un esquema de otorgamiento por oferta a un esquema de otorgamiento por demanda, en el cual la implementación de un proyecto productivo complementario, que le permita al beneficiario obtener los recursos necesarios para su sustento, es un factor indispensable para acceder al apoyo gubernamental.

De igual forma, en el marco de las convocatorias para la generación de condiciones productivas iniciales, el MADR implementó el Programa “Apoyo a Alianzas Productivas”, para estimular la asociatividad entre pequeños productores del sector agropecuario y empresarios consolidados en dicho sector. Para lograr este objetivo, se otorga un Incentivo Modular, manejado a través de una entidad fiduciaria, que busca constituir fondos rotativos de crédito para los miembros de las asociaciones, con los cuales pueden acceder a mejores condiciones de producción, transformación y comercialización de sus productos.

Finalmente, a través del Programa de Oportunidades Rurales se busca que la población rural fortalezca sus capacidades empresariales, sus habilidades para competir en los mercados y, como consecuencia, mejore sus ingresos. Para implementar esta política de apoyo a la microempresa rural se desarrollaron dos componentes. El primero, dirigido al desarrollo de negocios rurales, otorga un subsidio para actividades de comercialización, capacitación humana y dotación de infraestructura administrativa. El segundo busca facilitar el acceso de las microempresas rurales a servicios financieros, incluyendo crédito, ahorro y seguros.

En suma, los instrumentos de política mencionados anteriormente comparten características similares en cuanto a su objetivo de brindar a la población rural vulnerable condiciones productivas iniciales. Estos conceptos compartidos se observan en el enfoque que tienen los instrumentos sobre la población rural vulnerable y en el direccionamiento de recursos hacia los principales aspectos que dificultan la integración de la población rural en la actividad productiva y la generación de ingresos sostenibles en el tiempo. Igualmente, los instrumentos se asignan por demanda y cuentan con análisis previos de viabilidad en los proyectos, que permiten garantizar efectividad en la destinación de los recursos.

Finalmente, estas convocatorias tienen en común la posibilidad de que las Entidades Territoriales y otras entidades interesadas, para potenciar los efectos de las mismas bien sea con recursos, como ocurre con el subsidio integral de tierras, o con el acompañamiento a los pobladores rurales, como es el caso del Programa Oportunidades Rurales.

Teniendo en cuenta las similitudes de los Programas que componen las convocatorias para generación de condiciones productivas iniciales, se procede a analizar la participación de los Departamentos en estas convocatorias. A continuación se presenta la participación departamental en los recursos de las convocatorias para generación de condiciones productivas iniciales:

Tabla 1. Participación por Departamentos (2007-2008)

Departamento	Apoyo MADR (\$ millones)	Participación
HUILA	11.550	12%
TOLIMA	8.485	9%
SANTANDER	6.422	7%
CÓRDOBA	6.264	7%
MAGDALENA	5.637	6%
BOLÍVAR	5.565	6%
ANTIOQUIA	5.005	5%
CAUCA	5.003	5%
NORTE DE SANTANDER	3.841	4%
NARIÑO	3.739	4%
CUNDINAMARCA	3.013	3%
SUCRE	2.871	3%
META	2.793	3%
LA GUAJIRA	2.728	3%
VALLE DEL CAUCA	2.701	3%
BOYACÁ	2.310	2%
CESAR	2.258	2%
ARAUCA	2.170	2%
RISARALDA	1.947	2%
GUAVIARE	1.685	2%
CALDAS	1.611	2%
QUINDÍO	1.540	2%
CASANARE	1.261	1%
CHOCÓ	1.258	1%
CAQUETÁ	1.196	1%
ATLÁNTICO	809	1%
PUTUMAYO	666	1%
AMAZONAS	0	0%
GUAINÍA	0	0%
VAUPÉS	0	0%
VICHADA	0	0%
TOTAL	94.326	

Nota 1: Corresponde a la agregación de Subsidio para Compra de Tierras, Subsidio para Proyectos Productivos, Alianzas Productivas y Oportunidades Rurales.

Nota 2: En la convocatoria para Vivienda de Interés Social Rural se otorgaron apoyos por \$131.294 millones entre 2007 y 2008.
Fuente: INCODER, Alianzas Productivas y Oportunidades Rurales. Cálculos MADR.

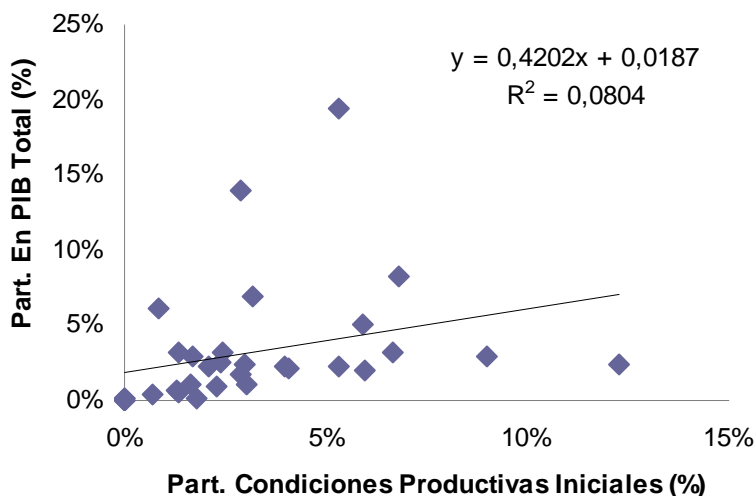
Como se puede observar en la Tabla 1, la participación en las convocatorias varía entre Departamentos. El rango de participación varía entre 12% para Departamentos como Huila, hasta un 0% para Departamentos como Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada.

No obstante lo anterior, esta participación no puede ser analizada de manera absoluta y es necesario estudiar las cifras de manera relativa. En efecto, la visión absoluta de las cifras señala que sólo diez Departamentos absorben el 65% de los recursos. No obstante, la visión relativa de dichas cifras, teniendo en cuenta el objetivo de las convocatorias, señala que estos diez Departamentos representan un 50% del PIB agropecuario y el 50% de las hectáreas cultivadas en el país.

De esta forma, el Gobierno Nacional considera que existe una estrecha relación entre la actividad productiva y la participación en las convocatorias para la generación de condiciones productivas iniciales. Lo anterior, debido a que el otorgamiento de recursos en este tipo de convocatorias establece como premisa la presentación de proyectos productivos, que garanticen la sostenibilidad de las iniciativas emprendidas con la ayuda gubernamental.

Si se toma como *proxy* (variable aproximada) de la actividad productiva el PIB total del departamento, el PIB agropecuario y las hectáreas cultivadas, es posible encontrar una relación estadística positiva con la participación en las convocatorias para superación de la pobreza.

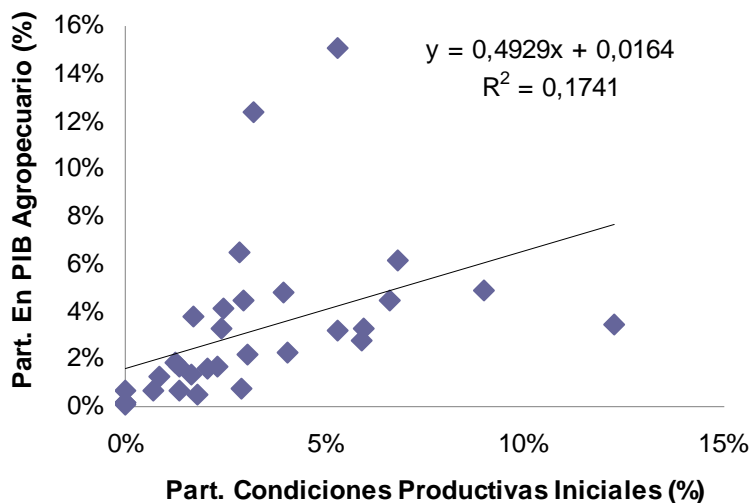
Gráfica 1. Convocatorias Condiciones Productivas Iniciales vs. PIB Total



Fuente: MADR.

En efecto, la anterior regresión econométrica permite establecer que las diferencias de participación departamental en los recursos del Programa se explican en un 8% por el PIB total de los Departamentos.

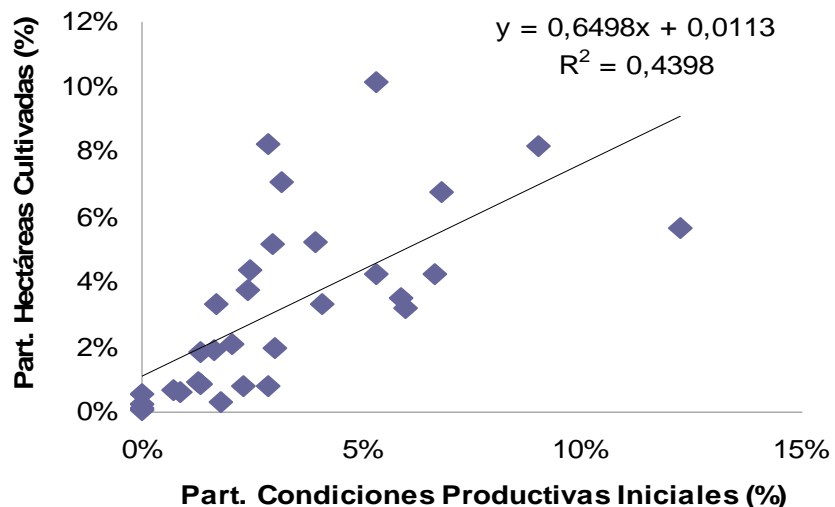
Gráfica 2. Convocatorias Condiciones Productivas Iniciales vs. PIB Agropecuario



Fuente: MADR.

Como es de esperarse, la bondad de ajuste de la anterior regresión se incrementa si analizamos la participación de los Departamentos con respecto al PIB agropecuario de los Departamentos. Este análisis arroja que un 17% de la variabilidad en la participación en los apoyos depende del PIB agropecuario de cada uno.

Gráfica 3. Convocatorias Condiciones Productivas Iniciales vs. Hectáreas Cultivadas



Fuente: MADR.

Finalmente, un análisis de la participación departamental con respecto a las hectáreas cultivadas en cada departamento, arroja un mejor resultado, señalando que el 44% de la participación departamental se explica por el área total cultivada en el departamento.

Las relaciones estadísticas reportadas anteriormente brindan un punto de partida para analizar el desempeño de los Departamentos en las convocatorias para generación de condiciones productivas iniciales. De acuerdo con esto, es posible encontrar criterios objetivos para determinar cuáles son los Departamentos más activos en acceder a los recursos de las convocatorias y cuáles son los menos activos, con respecto al promedio establecido en las regresiones.

Ahora bien, cabe aclarar que la ubicación de ciertos Departamentos por debajo de la línea de regresión se debe a dos razones. En un primer caso, a que su elevada actividad agropecuaria indica que deberían tener una mayor participación en los apoyos. En un segundo caso, algunos Departamentos tienen una baja actividad agropecuaria, pero aún así deberían tener una asignación mayor de recursos.

De otro lado, vale la pena resaltar un caso particular de este tipo de convocatorias como es el departamento del Huila. Dicho departamento es el que mayor participación tiene en todas las convocatorias para la generación de condiciones productivas iniciales, salvo en la convocatoria para proyectos acuícolas en la cual se ubica de segundo. Por ejemplo, en el desempeño exitoso del departamento en esta última convocatoria confluyen factores como una marcada articulación de las políticas departamentales con las del Gobierno Nacional y la presencia activa del sector privado, representado en el gremio de la producción (FEDEACUA).

En efecto, el Plan Departamental de Desarrollo del Huila establece dentro de sus tres programas centrales para el sector agropecuario el programa “Piscicultura: un negocio de cara a los mercados”, el cual tiene por objetivo consolidar el desarrollo piscícola del departamento. En este mismo sentido, el Gobierno Nacional en su documento “Apuesta Exportadora Agropecuaria 2006-2020” y mediante la implementación de la convocatoria para proyectos acuícolas, ha establecido la prioridad de la actividad acuícola y piscícola como un renglón con potencial para el desarrollo agropecuario.

La anterior situación evidencia una articulación de las políticas del Gobierno Nacional y del departamento del Huila alrededor de una actividad agropecuaria, lo cual generó un escenario propicio para una participación exitosa del departamento en la convocatoria.

Adicionalmente, la participación del gremio FEDEACUA en la socialización y difusión de la convocatoria y en el acompañamiento a los productores para una presentación efectiva de proyectos, tuvo también una incidencia sobre el exitoso desempeño departamental en esta convocatoria.

Ahora bien, adicional a las convocatorias cuyo objetivo es la generación de condiciones productivas iniciales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha implementado otras convocatorias para promover la competitividad y la productividad en el campo colombiano.

Este tipo de iniciativas otorgan los recursos por demanda, mediante convocatorias públicas y transparentes, y estableciendo topes y condiciones para que todos los productores puedan acceder a los beneficios. Así las cosas, se busca fomentar la productividad y la competitividad, incrementar la oferta agropecuaria, conquistar mercados internacionales e incentivar la reconversión de sectores sensibles en sectores con mayores potencialidades.

Los instrumentos de política que hacen parte de las convocatorias para fomentar la competitividad y la productividad son los siguientes:

1. Línea Especial de Crédito.
2. Incentivo a la Capitalización Rural.
3. Incentivo a la Asistencia Técnica.
4. Esquema concursal para sistemas de riego.
5. Programa de Coberturas.

De una parte, la línea especial de crédito (general y sectorial), el Incentivo a la Capitalización Rural y el Incentivo a la Asistencia Técnica son instrumentos de política que utilizan el crédito formal, como vehículo transparente para el otorgamiento de recursos públicos.

En el caso de la línea especial de crédito, los productores agropecuarios pueden acceder a recursos de inversión para incrementar la competitividad de su actividad o reconvertirse a una más rentable. Con este objetivo, el Gobierno Nacional otorga un subsidio a la tasa de interés de los créditos, de forma tal que el productor recibe una tasa de interés de DTF-2.

Con el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), el Gobierno Nacional tiene por objetivo fomentar la inversión en bienes de capital para el sector agropecuario. De acuerdo con esto, el Gobierno Nacional otorga un abono al capital del crédito con el cual se financiaron las inversiones, una vez se verifica la efectiva realización de las actividades objeto del apoyo.

Para el caso del Incentivo a la Asistencia Técnica (IAT), se busca promover el acceso de los pequeños productores a un acompañamiento profesional e integral para el desarrollo de sus actividades productivas, a través del crédito, con el cual el productor puede financiar hasta el 80% del valor de la asistencia técnica.

Para los tres instrumentos mencionados anteriormente el esquema de asignación funciona por demanda, bajo el esquema de “primer llegado primer servido”, teniendo en cuenta que los análisis de viabilidad técnica, económica y ambiental del proyecto, así como la verificación en listas inhibitorias, está a cargo de los intermediarios financieros.

De otra parte se encuentra la convocatoria para sistemas de riego. Dicho instrumento es una convocatoria pública, mediante la cual el Gobierno Nacional cofinancia hasta el 80% de proyectos de construcción de obras de riego y drenaje. El propósito es fomentar la inversión en proyectos de riego predial para el suministro y manejo del recurso hídrico, y en proyectos de distritos de riego. Para esta iniciativa el esquema de asignación opera por demanda y los

proyectos elegibles deben cumplir con unos términos de referencia concertados y que son acordes con los objetivos que se persiguen. Posteriormente, los filtros operativos y financieros de los proyectos elegibles se encuentran a cargo de entidades idóneas e independientes que buscan garantizar la efectividad en la aplicación de los recursos públicos.

Finalmente, se encuentra el Programa de Coberturas, el cual es un instrumento para fomentar la utilización de instrumentos de cobertura en el sector agropecuario. De acuerdo con lo anterior, el Gobierno Nacional otorga un incentivo equivalente a un porcentaje del costo de las coberturas. A lo largo del programa se han ofrecido coberturas sobre precio internacional de algunos productos básicos y sobre tasa de cambio peso-dólar.

En suma, los instrumentos de política mencionados anteriormente, comparten características similares en cuanto a su objetivo de fomentar la competitividad y la productividad del campo. Estos conceptos compartidos se observan en la promoción a la reducción de costos de producción, a la incorporación de técnicas productivas más eficientes, en el fomento a la sostenibilidad financiera de las unidades productivas, en la protección de los ingresos de los productores y en la búsqueda de una visión empresarial del sector agropecuario. Igualmente, los instrumentos se asignan por demanda y cuentan con análisis previos de viabilidad en los proyectos, que buscan garantizar efectividad en el otorgamiento de los recursos. De igual manera, las herramientas mencionadas tienen también en común que su utilización, tanto regional como sectorial, se encuentra en función de la actividad productiva.

Estas convocatorias comparten también en común la posibilidad de que las Entidades Territoriales y otras entidades interesadas, para potenciar los efectos de las mismas bien sea con recursos, como ocurre en la convocatoria de riego; generando las condiciones para la participación, como ocurre con las herramientas vía crédito y la posibilidad que tienen las Gobernaciones para aportar recursos al Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) complementarios a los del Gobierno Nacional; o con acompañamiento a los pobladores rurales, como es el caso del Programa de Coberturas.

A continuación se presenta la participación departamental en los recursos de las convocatorias para fomentar la competitividad y la productividad:

Tabla 3. Participación por Departamentos (2007-2008)

Departamento	Apoyos MADR (\$ millones)	Participación
CUNDINAMARCA	69.712	11%
SANTANDER	65.455	10%
ANTIOQUIA	62.465	9%
META	59.439	9%
VALLE DEL CAUCA	51.273	8%
MAGDALENA	46.667	7%
HUILA	33.990	5%
BOYACÁ	32.683	5%
TOLIMA	30.518	5%
NARIÑO	26.538	4%

Departamento	Apoyos MADR (\$ millones)	Participación
CESAR	24.765	4%
BOLÍVAR	19.709	3%
CÓRDOBA	18.669	3%
CASANARE	17.502	3%
ATLÁNTICO	17.234	3%
CAUCA	17.003	3%
NORTE DE SANTANDER	16.681	3%
CALDAS	10.683	2%
RISARALDA	8.970	1%
SUCRE	7.435	1%
QUINDÍO	6.787	1%
LA GUAJIRA	6.531	1%
VICHADA	1.875	0%
ARAUCA	1.515	0%
PUTUMAYO	1.506	0%
CAQUETÁ	1.411	0%
GUAVIARE	1.072	0%
CHOCÓ	272	0%
AMAZONAS	249	0%
GUANÍA	5	0%
VAUPÉS	1	0%
TOTAL	658.614	

Nota: Corresponde a la agregación de línea especial de crédito, ICR, IAT, convocatoria de riego, Programa de Coberturas y CIF.
Fuente: MADR.

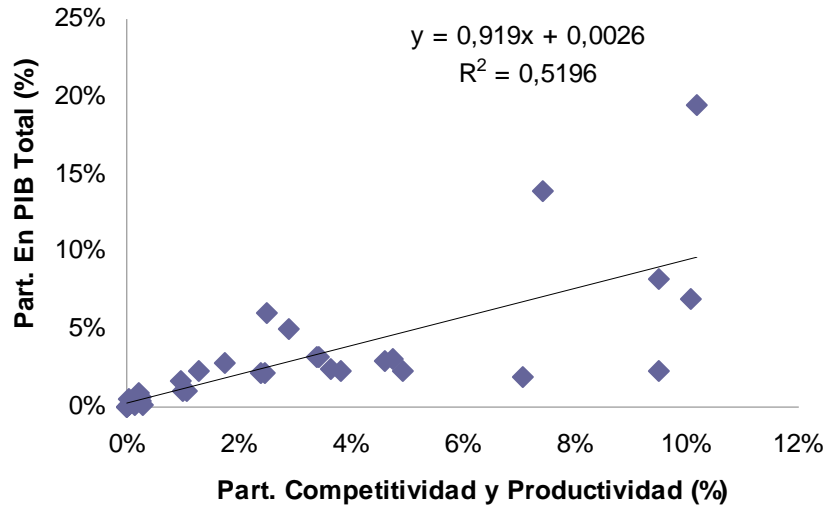
Como se observa en la tabla anterior, la participación en las convocatorias varía entre Departamentos. El rango de participación varía entre un 11% en Departamentos como Cundinamarca hasta un 0% en Departamentos como Guainía y Vaupés.

No obstante lo anterior, nuevamente esta participación no puede ser analizada de manera absoluta y es necesario estudiar las cifras de manera relativa. En efecto, la visión absoluta de las cifras señala que sólo diez Departamentos absorben el 73% de los recursos. No obstante, la visión relativa de dichas cifras, teniendo en cuenta el objetivo de las convocatorias, señala que estos diez Departamentos representan un 71% del PIB agropecuario y un 71% de las hectáreas cultivadas en el país.

De esta forma, el Gobierno Nacional considera que existe una estrecha relación entre la actividad productiva de los Departamentos y la participación en las convocatorias para el fomento de la productividad y la competitividad.

Si se toma como *proxy* de la actividad productiva el PIB total del departamento, el PIB agropecuario y las hectáreas cultivadas, es posible encontrar una relación estadística positiva con la participación en las convocatorias objeto del análisis.

Gráfica 4. Convocatorias Competitividad y Productividad vs. PIB Total

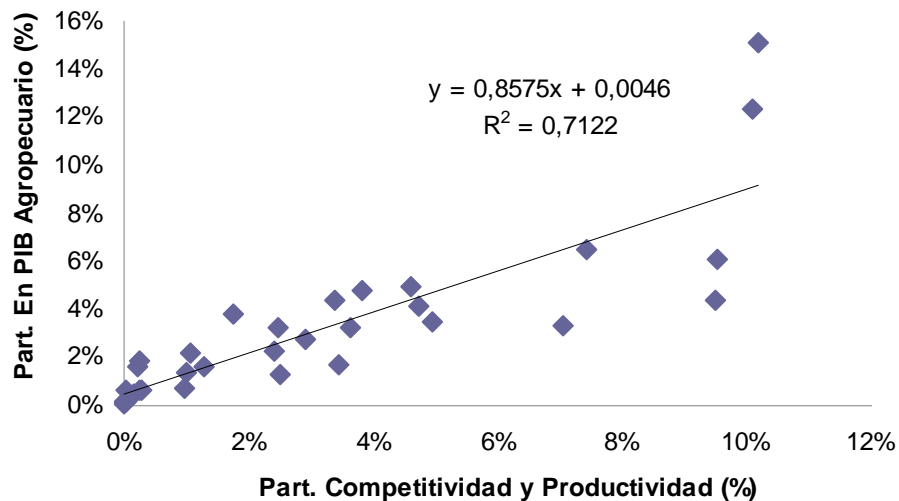


Fuente: MADR.

En efecto, la anterior regresión econométrica permite establecer que las diferencias de participación departamental en los recursos del Programa se explican en un 52% por el PIB total de los Departamentos.

Dado que nos concentramos en apoyos al sector agropecuario, el ejercicio realizado previamente se puede refinar tomando el PIB agropecuario, lo cual arroja los siguientes resultados:

Gráfica 5. Convocatorias Competitividad y Productividad vs. PIB Agropecuario

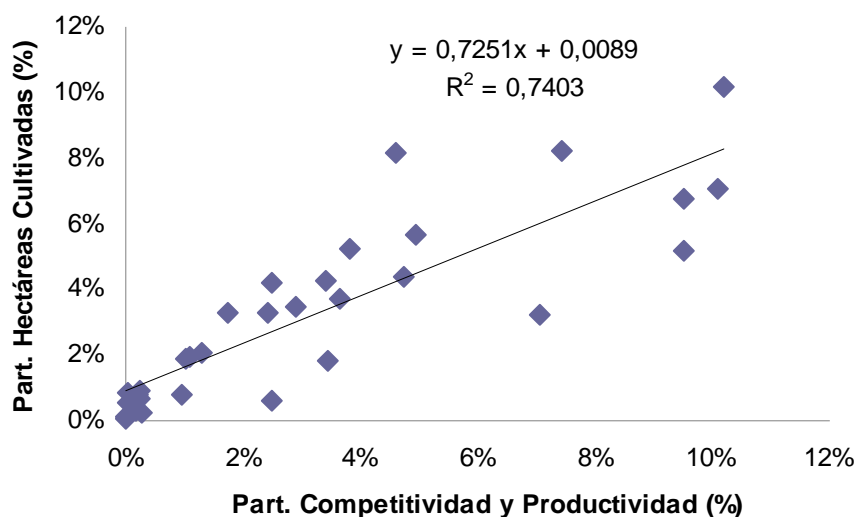


Fuente: MADR.

Como es de esperarse, la bondad de ajuste mejora significativamente y reafirma la hipótesis planteada sobre una relación entre participación en los apoyos y la actividad agropecuaria. En este caso, el PIB agropecuario explica en un 71% las variaciones en la participación departamental en los apoyos.

Un resultado similar exhibe la regresión con respecto a las hectáreas cultivadas en cada departamento, como otra manera de aproximar la actividad agropecuaria.

Gráfica 6. Convocatorias Competitividad y Productividad vs. Hectáreas cultivadas



Fuente: MADR.

Este caso final señala que las hectáreas cultivadas en cada departamento explican en un 74% las variaciones en la participación departamental en los apoyos.

Al igual que en el análisis de las convocatorias para generar condiciones productivas iniciales, las relaciones estadísticas reportadas anteriormente brindan un punto de partida para analizar el desempeño de los Departamentos en las convocatorias para promover la competitividad y la productividad. Así mismo, en este tipo de convocatorias es válida la aclaración con respecto a los Departamentos que tienen un comportamiento inferior a la media, teniendo como explicación la elevada actividad agropecuaria.

Por otra parte, es preciso resaltar el caso del Meta como departamento líder en este tipo de convocatorias. Dicho departamento participa activamente en los recursos de la línea especial de crédito y en el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR). La participación en estos instrumentos se fundamenta en la financiación de cultivos de tardío rendimiento (principalmente palma africana y caucho) y de cultivos de ciclo corto (principalmente arroz y maíz). Estos cultivos se enmarcan en las políticas de desarrollo agropecuario que se han trazado para la Altillanura colombiana, por parte de las Entidades Territoriales involucradas y por el Gobierno Nacional. De igual forma, el desarrollo de estos cultivos en la Altillanura requiere de una visión

empresarial, inversiones cuidadosamente planificadas y el acceso a recursos de crédito, debido a los plazos de las inversiones y la necesidad constante de realizar labores en los cultivos.

Los dos elementos mencionados anteriormente permiten afirmar que en el caso del Meta y su participación en los recursos de crédito e ICR, la institucionalidad de las Entidades Territoriales se compagina con los esfuerzos del Gobierno Central y que debido a la misma naturaleza de las actividades financiadas, las propuestas para acceder a los recursos deben estar adecuadamente estructuradas, lo cual crea un escenario propicio para la exitosa participación del departamento en esta convocatoria.

Con base en los análisis cuantitativos y cualitativos realizados anteriormente y teniendo en cuenta que la implementación general de la asignación de recursos públicos por demanda es relativamente reciente, es posible establecer que el giro hacia la asignación de recursos por demanda requiere de la presencia de algunos elementos básicos que garantizan una adecuada implementación y operación de las convocatorias para el desarrollo rural, en particular de aquellos que aseguran la participación en igualdad de condiciones de los pobladores rurales de los Departamentos, relativa a su nivel actual de producción agropecuaria. Ejemplos de estos elementos son el conocimiento efectivo de las convocatorias y sus requisitos, y la posibilidad de presentar propuestas adecuadamente estructuradas, entre otros.

De esta manera, el problema central que busca resolver el presente documento CONPES es la existencia de niveles desiguales de capacidad de los pobladores rurales para participar en las convocatorias para el desarrollo rural. En esa medida, se requiere desarrollar estrategias para fortalecer el diseño y operación de las convocatorias para el desarrollo rural, con miras a garantizar las oportunidades de acceso a los recursos por parte de los Departamentos y los pobladores rurales que los habitan.

i. Efectos del problema central

Como mostró el diagnóstico del presente documento, existen Departamentos que participan activamente en los recursos por convocatorias, mientras que otros Departamentos no tienen una participación acorde con su nivel actual de producción agropecuaria. Como consecuencia directa de esta situación, se identifica la existencia de niveles desiguales de capacidad de los pobladores rurales para participar en las convocatorias para el desarrollo rural.

Esta situación genera una reducción en las posibilidades de participación en dichas iniciativas, reduce la probabilidad de que las propuestas presentadas no cumplan con los requisitos establecidos, se traduce en la pérdida de posibilidades para mejorar continuamente la operación de las convocatorias y genera una menor la cobertura que tienen los recursos públicos asignados por demanda.

B. Ejes problemáticos

El problema detectado tiene cuatro ejes problemáticos que se describirán a continuación:

i. Falta de conocimiento efectivo de las convocatorias para el desarrollo rural

La difusión y la socialización de las convocatorias para el desarrollo rural tiene gran relevancia, ya que el conocimiento de los pobladores rurales sobre las herramientas disponibles y sus requisitos, les permite tomar decisiones informadas acerca de su elegibilidad para recibir los apoyos y si dichos apoyos suplen sus necesidades.

En este sentido, existe una necesidad latente de incrementar la divulgación de los instrumentos entre toda la población rural susceptible de apoyos para el desarrollo rural. No obstante, en la actualidad existen espacios vigentes para difundir contenidos que no han sido explotados en su totalidad y existe dispersión de la información dirigida a los pobladores rurales.

Por ejemplo, en la actualidad existen 771 emisoras comunitarias y de interés público, con las cuales no hay ningún tipo de acuerdo para facilitar la difusión de contenidos relacionados con las convocatorias para el desarrollo rural. De igual forma, no existe en las regiones, bien sea en los Departamentos o en los municipios, un portafolio de información sobre las convocatorias para el desarrollo rural, con el cual los pobladores rurales puedan tener información centralizada sobre las características de las convocatorias y los requisitos que deben cumplir para participar.

Estos aspectos reducen la probabilidad de un conocimiento oportuno y adecuado sobre las convocatorias, que se traduzca en una mayor participación en las convocatorias para el desarrollo rural.

ii. Debilidad institucional en el acompañamiento a los pobladores rurales

Por otra parte, los pobladores rurales pueden tener dificultades para participar en las convocatorias, porque dicha participación implica una alta carga de conocimiento técnico y de capacidad de formulación de propuestas que cumplan con los requisitos establecidos.

Al respecto, la falta de acompañamiento a los pobladores rurales, que garantice que las propuestas para acceder a los recursos cumplan con los criterios establecidos y correspondan a iniciativas sostenibles en el tiempo, se convierte en una causa para la baja participación de los pobladores rurales en las iniciativas implementadas por el Gobierno Nacional.

No obstante, la capacidad del Gobierno Nacional para prestar un acompañamiento adecuado a los pobladores rurales es limitada. Entidades del orden central como INCODER y CORPOICA, a pesar de tener presencia regional y contribuir en el acompañamiento a los productores, pueden ver sus labores limitadas debido a las limitaciones en la infraestructura física y en el recurso humano, lo cual puede conducir a una baja cobertura en los sectores rurales que más acompañamiento requieren.

En este sentido, las Entidades Territoriales y otras entidades interesadas pueden aunar esfuerzos con el Gobierno Nacional para lograr un acompañamiento adecuado a los pobladores rurales.

Sin embargo, es posible que las Entidades Territoriales y las demás entidades interesadas carezcan de las capacidades para prestar acompañamiento adecuado, teniendo en cuenta que las iniciativas analizadas son diseñadas e implementadas por el Gobierno Nacional. De igual forma, no existe una identificación efectiva de las entidades no gubernamentales que también pueden prestar acompañamiento a los pobladores rurales, en el marco de las convocatorias.

Los anteriores elementos pueden generar que los pobladores rurales que tienen información oportuna sobre las convocatorias y que se acercan a participar en las convocatorias, no cumplen con los requisitos establecidos.

iii. Debilidad en la coordinación entre el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales

Como se ha mostrado en el presente documento, las políticas para el desarrollo rural requieren la articulación entre las diversas entidades del Estado. Igualmente, los elementos resaltados en el diagnóstico muestran la importancia de una participación activa por parte de las Entidades Territoriales en la dinámica de las convocatorias.

De esta forma, la coordinación entre las políticas del Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales es un elemento vital para el adecuado funcionamiento de las convocatorias para el desarrollo rural. Lo anterior no solamente en los ejes problemáticos anteriores como la socialización, difusión y acompañamiento a los pobladores rurales, sino también en el seguimiento y planteamiento de potenciales mejoras a las iniciativas implementadas.

Es así como la debilidad en la articulación de las políticas y la falta de una transmisión efectiva de los objetivos que persigue el Gobierno Nacional con las convocatorias para el desarrollo rural, genera un marco institucional propicio para la participación de los pobladores rurales en estas iniciativas.

iv. Limitaciones en el apalancamiento de mayores recursos de distintas fuentes, para complementar las asignaciones del Presupuesto Nacional

Finalmente, es preciso anotar que el Presupuesto Nacional destinado a las convocatorias para el desarrollo rural es limitado. Lo anterior tiene un efecto sobre la cobertura de las convocatorias, ya que no se logra cobijar a toda la población susceptible de recibir apoyos o, si se contara con recursos superiores, se podría incrementar el impacto sobre los pobladores rurales que se benefician de los recursos públicos.

Por otra parte, como se mostró anteriormente, en general todas las convocatorias analizadas en el presente documento tienen un espacio directo o indirecto para que las Entidades Territoriales y otras entidades interesadas realicen aportes, particularmente recursos económicos.

En este sentido, los aportes antes mencionados pueden contribuir a incrementar la cobertura de las convocatorias y, por ende, el impacto que tienen los recursos públicos asignados mediante dicho mecanismo.

V. OBJETIVOS

A. Objetivo central

El objetivo central del presente documento CONPES es mejorar y fortalecer las convocatorias para el desarrollo rural como un mecanismo más eficiente, transparente y equitativo de asignación de recursos para el sector rural, mejorando las condiciones de acceso a dichos recursos por parte de las Entidades Territoriales y los pobladores rurales del país.

B. Objetivos específicos

Los objetivos específicos se asocian directamente a los ejes problemáticos descritos, de la siguiente manera:

- a. Asegurar una difusión efectiva de las convocatorias para el desarrollo rural: este objetivo busca incrementar la cobertura y el impacto de las convocatorias, logrando que los pobladores rurales mejoren su participación en las convocatorias, gracias a un conocimiento claro de los procedimientos y de sus requisitos.
- b. Propiciar el fortalecimiento institucional de las Entidades Territoriales, de las agencias nacionales involucradas y de otras entidades interesadas para mejorar la calidad de las propuestas formuladas por los potenciales beneficiarios y la capacidad para cumplir con los requisitos establecidos para acceder a las convocatorias, a través de un acompañamiento efectivo a los pobladores rurales por parte del Gobierno Nacional, las Entidades Territoriales y otras entidades interesadas.
- c. Incrementar la probabilidad de éxito de las propuestas presentadas por los pobladores rurales para acceder a recursos concursales.
- d. Asegurar la coordinación entre el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales en la operación eficiente y el seguimiento a las convocatorias.
- e. Promover el apalancamiento de mayores recursos de distintas fuentes, entre ellas las de las Entidades Territoriales, para complementar las asignaciones del Presupuesto Nacional.

VI. PLAN DE ACCIÓN

A continuación se presenta el plan de acción del presente documento, asociando los productos que se entregarán a cada objetivo específico, para cumplir con el objetivo central.

- a. Para asegurar una difusión efectiva de las convocatorias para el desarrollo rural hacia los potenciales beneficiarios, es necesario maximizar la utilización de los espacios de comunicación existentes, asegurando la debida articulación entre las entidades participantes, el acceso fácil y oportuno a fuentes de información, y la calidad y oportunidad de la información que reciben las Entidades Territoriales y los pobladores rurales.

En este sentido, es necesario que, teniendo en cuenta el impacto social y la importancia que tienen estas convocatorias para el sector rural, se priorice la información sobre las convocatorias en los espacios de comunicación que tiene disponibles el Gobierno Nacional. De esta forma, se busca incrementar el número de pobladores rurales que acceden a información pertinente sobre las convocatorias y sus requisitos de acceso.

De igual manera, es necesario canalizar la información disponible sobre las convocatorias para el desarrollo rural en puntos estratégicos de confluencia de la población rural susceptible de apoyos. Así, se busca proveer información estandarizada y controlada sobre las convocatorias a los pobladores rurales interesados:

Para desarrollar lo anterior, el documento CONPES entregará dos productos que se mencionan a continuación:

- Priorizar la socialización y difusión de las convocatorias para el desarrollo rural, dentro de la estrategia de comunicaciones del Gobierno Nacional: con esta estrategia se busca aprovechar espacios de comunicación existentes y que, con la adecuada articulación entre entidades del Estado, pueden cobrar mayor importancia para difundir las convocatorias para el desarrollo rural.

Al respecto y como un comienzo de la priorización anteriormente mencionada, se propone la difusión de contenidos sobre convocatorias para el desarrollo rural en emisoras comunitarias y emisoras de interés público, para lo cual es necesaria la cooperación entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comunicaciones y los concesionarios de dichas emisoras.

- Canalizar la oferta de información sobre las convocatorias para el desarrollo rural a nivel departamental en las oficinas regionales del INCODER y a nivel municipal en las oficinas del Banco Agrario de Colombia.

En particular, esta canalización se puede llevar a cabo, entre otras alternativas, a través del diseño y divulgación de un portafolio de información sobre las convocatorias para el desarrollo rural dirigidas a los potenciales beneficiarios y las Entidades Territoriales que acompañarán las iniciativas locales.

Con estos dos productos se estará logrando el objetivo específico de generar un conocimiento efectivo sobre las convocatorias para el desarrollo rural, propiciando una condición básica para la participación en dichos instrumentos y reduciendo el problema de desconocimiento sobre estas iniciativas a nivel local.

- b. Para propiciar un fortalecimiento institucional de las Entidades Territoriales, de las agencias nacionales involucradas y de otras entidades interesadas que permita mejorar la calidad de las propuestas formuladas y la capacidad para cumplir con los requisitos establecidos para acceder a las convocatorias, se requiere contar con el apoyo de todas las entidades que pueden prestar acompañamiento a los pobladores rurales, públicas y privadas. En esa medida, es necesario generar capacidades en dichas entidades con miras a que este acompañamiento sea efectivo y mejore tanto la participación en las convocatorias como la calidad de las propuestas formuladas.

De acuerdo con esto, resulta de vital importancia realizar un inventario de todas las entidades, en particular las entidades no gubernamentales, que tienen capacidad y presencia para acompañar a los productores rurales en su proceso de participación en las convocatorias para el desarrollo rural.

Igualmente, es necesario que las Entidades Territoriales, como unidades activas en los procesos de las convocatorias, y otras entidades interesadas en estos procesos, cuenten con un conocimiento adecuado de las convocatorias y puedan prestar acompañamiento a los pobladores rurales.

Con estos elementos claros, el presente documento CONPES plantea entregar los siguientes dos productos:

- Establecer mecanismos de capacitación a las Entidades Territoriales y demás entidades interesadas, para que fortalezcan su capacidad de acompañar efectivamente a los pobladores rurales.
- Identificar otros organismos no gubernamentales que tengan capacidad y presencia para acompañar a los pobladores rurales. Lo anterior a través de un inventario de este tipo de entidades que deseen postularse como potenciales acompañantes para los pobladores rurales.

Los anteriores productos fortalecen las instituciones y, por ende, incrementan la probabilidad de que los productores se acerquen a participar en las convocatorias y de que dicha participación tenga resultados positivos en términos de lograr acceder a los recursos por demanda.

- c. Para asegurar la coordinación entre el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales en la operación eficiente y seguimiento a las convocatorias, se requiere garantizar un trabajo coordinado entre las partes y la generación de espacios de concertación para evaluar el desempeño de las convocatorias y proponer mejoras.

En este sentido, es necesario que en el marco de una reunión semestral entre los delegados de las Entidades Territoriales y los delegados del Gobierno Nacional, se aborde el seguimiento al desarrollo de las convocatorias, los requisitos para acceder a ellas y se planteen mejoras concretas y alcanzables en la operación de dichas iniciativas.

Es así como el presente documento propone la entrega del siguiente producto:

- Reunión semestral de la mesa coordinadora nacional para hacer seguimiento a la operación de las convocatorias, plantear mejoras y revisar los requisitos para acceder a las convocatorias para el desarrollo rural.

El anterior producto permitirá generar los espacios de coordinación y retroalimentación necesarios para crear una sinergia entre el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales, en el marco de las convocatorias para el desarrollo rural.

- d. Finalmente, para promover el apalancamiento de mayores recursos de distintas fuentes, con miras a complementar las asignaciones del Presupuesto Nacional, y partiendo de la base de que dichos aportes escapan al control del Gobierno Nacional, es necesario que se generen incentivos de distinto tipo para quienes aporten mayores recursos y se contemple, en todos los casos, la posibilidad de recibir aportes adicionales.

Al respecto, el presente documento CONPES propone la entrega de los siguientes productos:

- Garantizar que las convocatorias para el desarrollo rural contemplen la posibilidad de obtener diversas fuentes complementarias de recursos, que puedan sumarse a los recursos del Presupuesto Nacional.
- Asegurar que en las convocatorias para el desarrollo rural se otorgue algún tipo de incentivo adicional a las Entidades Territoriales que más recursos aportan, relativos a su capacidad financiera.

Para ello, se deberá incluir en las convocatorias para el desarrollo rural una clasificación de las entidades de acuerdo con la capacidad fiscal, permitiendo que todas las convocatorias contemplen incentivos adicionales para quienes más recursos adicionales aporten.

Con estos productos se busca incentivar aportes adicionales de recursos a las convocatorias para el desarrollo rural, buscando suplir las limitaciones actuales e incrementando la cobertura de pobladores rurales, bien sea en mayor número de atención o en una atención más integral a los que clasifican para acceder a los recursos.

VII. FINANCIAMIENTO

Las actividades y productos que se desarrollen con fundamento en el presente documento CONPES no demandan recursos adicionales de las entidades involucradas. No obstante, en las actividades y productos que demanden priorización de recursos, las entidades involucradas deberán realizar una recomposición en sus presupuestos para atender los lineamientos impartidos por el CONPES.

VIII. RECOMENDACIONES

Con base en los elementos expuestos anteriormente, es posible detectar que algunos Departamentos tienen una participación menos dinámica en las convocatorias implementadas por el Gobierno Nacional, de acuerdo con su nivel actual de producción agropecuaria. Por esta razón, existe una oportunidad clara para mejorar el diseño y operación de las convocatorias para el desarrollo rural, asegurando las oportunidades de acceso a dichos mecanismos e incrementando su impacto en el desarrollo rural. Las acciones dirigidas a este objetivo central, se fundamentan en supuestos que serán mantenidos a través de las siguientes recomendaciones:

- Se recomienda al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, que promuevan el esquema de convocatorias públicas como el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos para el desarrollo rural.
- Se solicita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el DNP, la creación de una mesa coordinadora nacional antes del 30 de junio de 2009, con el fin de facilitar el seguimiento a la operación de las convocatorias para el desarrollo rural y el planteamiento de oportunidades de mejora, con miras a ampliar las condiciones de acceso de los pobladores rurales a los recursos dispuestos mediante dichos instrumentos. En esta mesa deberán participar, entre otros, el INCODER, la UNAT, FINAGRO, el Banco Agrario, FINDETER y tres representantes de los Secretarios de Agricultura Departamentales seleccionados por el Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura (CONSA). Igualmente, se podrá invitar a la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Ambientales en los Departamentos y otros Entes de Control. Esta mesa hará parte y será una instancia de consulta del Sistema Nacional de Desarrollo Rural previsto en la Ley 1152 de 2007.
- Se sugiere a las Gobernaciones, antes del 31 de diciembre de 2009, liderar una estrategia que involucre a los mandatarios locales de sus Departamentos para proveer acompañamiento técnico a los potenciales beneficiarios de las convocatorias y destinar recursos financieros que mejoren la cobertura de las mismas.
- Se solicita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Ministerio de Comunicaciones, que antes del 31 de marzo de 2009, desarrollen y aprueben una estrategia de cooperación para priorizar espacios de socialización y difusión de las convocatorias para el desarrollo rural, dentro de las estrategias y planes de comunicación de los diferentes instrumentos de política pública del Gobierno Nacional.

- Se recomienda al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hacer una propuesta a la Comisión Nacional de Televisión, antes del 31 de marzo de 2009, con el fin de replicar la estrategia de cooperación para priorizar espacios de socialización y difusión de las convocatorias para el desarrollo rural que se desarrolle con el Ministerio de Comunicaciones.
- Se sugiere a las Gobernaciones priorizar dentro de sus estrategias departamentales de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) los procesos de formación y capacitación para los potenciales beneficiarios de las convocatorias en temas relacionados con las convocatorias para el desarrollo rural. Lo anterior debe ser verificado antes del 31 de diciembre de 2009.
- Se recomienda al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al SENA desarrollar y aprobar una estrategia de cooperación para capacitar a las Entidades Territoriales y otras entidades interesadas, en las convocatorias para el desarrollo rural, mejorando así sus capacidades en los procesos de acompañamiento a los pobladores rurales. Lo anterior antes del 31 de marzo de 2009.
- Se recomienda a las entidades involucradas en el presente documento CONPES recomponer sus presupuestos para atender los lineamientos impartidos en el documento, en las actividades y productos que demanden priorización de recursos, antes del 31 de marzo de 2009.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2004). *“Colombia: Land Policy in Transition”*. Unidad de Desarrollo Rural.
- Departamento Nacional de Planeación (2007). *“Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Estado Comunitario: Desarrollo para todos”*. República de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (2008). *“Visión Colombia segundo centenario 2019: Aprovechar las potencialidades del campo”*. República de Colombia.
- Ley 1152 de 2007. *“Estatuto de Desarrollo Rural”*. República de Colombia.

X. MATRICES