

FEDESARROLLO

**PROGRAMAS REGIONALES DE REACTIVACIÓN
ECONÓMICA
REACTIVAR**

**INFORME FINAL
TOMO I
ESTRATEGIA REACTIVAR**

DICIEMBRE DE 2013

Contenido

1.	Presentación	5
2.	Resumen ejecutivo	5
3.	Problemas estructurales de la agricultura.....	11
3.1.	Generalidades.....	11
3.2.	Apropiación, distribución y usos de la tierra en Colombia	12
3.3.	El fenómeno del narcotráfico y su relación con los problemas del campo.....	15
3.4.	Elementos implicados en el desarrollo de la agricultura	17
3.5.	Desarrollo rural: el concepto.....	18
3.6.	El desarrollo rural: valoración concisa.....	19
3.7.	El desarrollo rural: contexto histórico	20
3.7.1.	Los programas de desarrollo rural: intervenciones iniciales.....	21
3.7.2.	Los programas de desarrollo rural: intervenciones de “segunda generación”.....	22
3.7.3.	Las intervenciones de “segunda generación”, los ajustes pendientes.....	23
3.7.4.	Intervenciones en desarrollo rural: sumario	24
3.7.5.	Intervenciones en desarrollo rural: el contexto nacional.....	26
3.8.	Desarrollo económico local: la búsqueda de soluciones entre todos y para todos	27
3.8.1.	Generalidades del concepto de Desarrollo Económico Local	28
3.8.2.	Definición y elementos clave para relacionar el concepto DEL.....	28
4.	Estrategia nacional	29
4.1.	Esquema actual de alianzas productivas.....	29
4.1.1.	Operatividad en Alianzas Productivas	31
4.1.2.	Matriz DOFA.....	35
4.2.	Innovaciones al modelo de Alianzas Productivas: Programas Regionales de Reactivación Económica (REACTIVAR)	44
4.2.1.	Operación, componentes e interventoría	44
4.2.2.	Aliados compradores, comercializadores y transformadores	47
4.2.3.	Fondo de estabilización.....	49
4.2.4.	Descentralización de las gerencias	51
4.2.5.	Control social	53
4.2.6.	Innovación social.....	54
4.2.7.	Desarrollo y fortalecimiento del capital social	57
4.2.8.	Seguridad alimentaria	58
4.2.9.	Vulnerabilidad y sus relaciones con los componentes.....	60
4.2.10.	Medio Ambiente y gestión del riesgo	61
4.2.11.	Fortalecimiento institucional	64
4.2.12.	La Política Agropecuaria y los REACTIVAR.....	67
4.2.13.	Acompañamiento y asistencia técnica	69
4.2.14.	Interventoría.....	72
4.2.15.	Sistema de M&E para los REACTIVAR	73
4.2.16.	Para el largo plazo.....	77
5.	Estrategias operativas	80
5.1.	Institucionalidad	80
5.1.1.	Convenio con las gobernaciones.....	80
5.1.2.	Gerencia regional.....	82
5.1.3.	Selección de iniciativas.....	83
5.1.4.	Factibilidad de los proyectos.....	83
5.1.5.	Participación de instituciones particulares.....	85
5.2.	Mecanismos operativos	88
5.2.1.	Incentivo Modular Fondo Adaptación	88
5.2.2.	Criterios de elegibilidad	90
5.3.	Ruta crítica.....	92
	Trabajos citados	94
1.	Presentación	99
2.	Programa REACTIVAR.....	99

2.1.	Contexto en el que se diseñó la intervención	99
2.2.	El Programa	100
2.3.	Objetivo del Programa	101
2.4.	Cobertura del Programa	101
2.5.	Población objetivo	101
2.6.	Metas del Programa	103
2.7.	Fases del Programa	103
2.7.1.	Acercamiento a la gobernación e identificación de iniciativas.....	103
2.7.2.	Firma del convenio con la gobernación	104
2.7.3.	Estudios de pre-inversión.....	104
2.7.4.	Ejecución del programa REACTIVAR en cada departamento.....	104
2.7.5.	Fiduciaria	105
2.7.6.	Monitoreo y evaluación del programa	105
2.8.	Financiación del programa REACTIVAR.....	106
3.	Marco institucional del Programa REACTIVAR	106
3.1.	Comité Ejecutivo Nacional	107
3.2.	Comité Técnico Operativo Nacional.....	107
3.3.	Comité Técnico Operativo Departamental	108
3.4.	Gestores regionales	108
3.5.	Operador Regional.....	108
3.6.	Enlaces regionales	109
3.7.	Organización de productores.....	109
3.8.	Aliado comercial.....	109
4.	Operatividad del Programa REACTIVAR	109
4.1.	Diagrama del proceso – Acercamiento a la gobernación y firma del convenio....	109
4.2.	Diagrama del proceso – etapa de pre-inversión e inversión	110
4.3.	Difusión del Programa e identificación de iniciativas	111
4.4.	Preparación y estructuración de los proyectos REACTIVAR.....	111
4.4.1.	Articulación con el Sistema General de Regalías	111
4.4.2.	Escenarios	112
4.5.	Acercamientos con los aliados comerciales	113
4.6.	Evaluación y calificación de los proyectos REACTIVAR	113
4.7.	Estudios de pre-inversión.....	114
4.8.	Incentivo Modular Fondo Adaptación.....	115
4.9.	Criterios de elegibilidad.....	116
4.10.	Ruta crítica.....	118
4.11.	Implementación de los proyectos REACTIVAR por departamento.....	118
4.11.1.	Acompañamiento de los proyectos.....	118
4.11.2.	Desembolsos de los recursos de inversión de los proyectos	118
4.11.3.	Pagos de la fiduciaria	118
5.	Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación del Programa.....	119
5.1.	Seguimiento y Monitoreo.....	119
5.1.1.	Indicadores.....	119
5.1.2.	Metas.....	119
5.1.3.	Alertas y semáforos.....	119
5.2.	Arreglo institucional	120
5.3.	Evaluación de medio término	120
6.	Administración de los recursos por proyecto.....	121
6.1.	Sociedad fiduciaria	121
7.	Manejo financiero de los recursos del Programa	121
7.1.	Marco general para la administración de los recursos del Programa	121
7.2.	Flujo de recursos para el Programa.....	122
7.3.	Flujo de recursos para los proyectos REACTIVAR por departamento	122
7.4.	Gastos elegibles con cargo a los recursos del Programa.....	122
7.5.	Gastos no elegibles	123

7.6.	Reportes financieros	123
1.	Primera visita (Acercamiento e identificación de iniciativas)	127
1.1.	Protocolo de la visita	127
1.2.	Carta al Secretario (a) de Desarrollo Económico o Agricultura	129
1.3.	Carta al Gobernador.....	131
2.	Segunda visita (revisión de iniciativas)	132
2.1.	Descripción	132
2.2.	Carta posterior.....	133
3.	Tercera visita (revisión de estudios previos)	134
4.	Cuarta visita (Firma del Convenio).....	134

Índice de figuras, cuadros y anexos

Figura 1.	Esquema general del Fideicomiso. Programa REACTIVAR.....	105
Figura 2.	Arreglo institucional del Programa REACTIVAR.....	107
Figura 3.	Acercamiento a la gobernación y firma del convenio.....	110
Figura 4.	Etapas de pre-inversión e inversión.	110
Figura 5.	Arreglo institucional propuesto para el funcionamiento del sistema de MSE.....	120
Cuadro 1.	Alcance del programa REACTIVAR	101
Cuadro 2.	Clasificación de la contrapartida regional.....	106
Anexo 1.	Manual Operativo	99
Anexo 2.	Protocolo de selección de beneficiarios REACTIVAR.....	124
Anexo 3.	Protocolo de las fases de acercamiento con las gobernaciones, identificación y revisión de iniciativas y firma del convenio.....	127
Anexo 4.	Documento de estudios previos	135

1. Presentación

En respuesta al alto porcentaje de afectación generado por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, el gobierno nacional creó el Fondo Adaptación, entidad adscrita al Ministerio de Hacienda encargada de la recuperación, construcción y reconstrucción tras el fenómeno. Dentro de las funciones del Fondo se encuentra la reactivación económica en los sectores agrícola, pecuario y ganadero, labor en virtud de la cual se han destinado recursos para distritos de riego, reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, cierre financiero de los programas Alianzas Productivas y Oportunidades Rurales y para proyectos productivos.

En este contexto, en conjunto con Fedesarrollo a través de la celebración del contrato 047 de 2012, el Fondo Adaptación diseñó los “Programas Regionales de Reactivación Económica (REACTIVAR), que tienen por objeto estructurar y poner en ejecución Programas Regionales de Reactivación Económica en el sector agropecuario. En diciembre 2012 Fedesarrollo entregó al Fondo Adaptación el diseño de la estrategia nacional, así como los mecanismos operativos y las particularidades departamentales de Atlántico, Bolívar, Nariño, Chocó y Antioquia, mientras que en marzo de 2013 se entregaron las particularidades departamentales para Valle, Magdalena, Norte de Santander, Cauca y Córdoba. Continuando con las entregas acordadas entre ambas entidades, en septiembre de 2013 se entregó el diagnóstico y las particularidades departamentales de Santander, Sucre, Tolima, Huila, Cesar, Boyacá, Cundinamarca y La Guajira.

Este documento constituye la última entrega en el marco del contrato de consultoría 047 de 2012 y se divide en dos tomos. Este, que es el primer tomo, recoge la estrategia nacional propuesta por Fedesarrollo que se ha ido actualizando en la medida en la que el proceso ha ido evolucionando. Adicionalmente, incluye como aporte fundamental un anexo con la propuesta de manual operativo del Programa. En el segundo tomo se presentan las particularidades departamentales para los 18 departamentos que hacen parte del Programa, con la actualización de las iniciativas que se están implementando en cada uno de estos.

2. Resumen ejecutivo

El Gobierno Nacional a través del Fondo Adaptación destinó unos recursos para la estrategia de reactivación económica de los pequeños productores, la cual se hará efectiva a través de los Programas Regionales de Reactivación Económica (REACTIVAR), que tienen por objeto estructurar y poner en ejecución Programas Regionales de Reactivación Económica en el sector agropecuario. Entre los principios que deben cumplir los REACTIVAR se encuentran la **sostenibilidad económica**, que implica que se trabajará con un enfoque de cadena productiva y con lógica de aglomeración, que se establecerán vínculos con empresas del sector privado que se comprometerán a adquirir los productos de los campesinos que estén en el proyecto, y se garantizará un ingreso mínimo de dos salarios mínimos mensuales por familia. Otro principio que deben cumplir los REACTIVAR es el de la **sostenibilidad social**, lo que se logra ofreciendo fortalecimiento socio-empresarial a las asociaciones de productores y encadenamiento con programas de lucha contra la pobreza como la Red Unidos. Adicionalmente, los REACTIVAR deben cumplir con unos principios de **sostenibilidad ambiental**, que incluyen la gestión ambiental del

territorio y mitigación del riesgo, y la **sostenibilidad institucional**, que exige la articulación con organizaciones y entidades de todos los niveles del sector público y del sector privado

Uno de los temas estratégicos de estos programas es que el aliado en el territorio es la gobernación, aspecto que es fundamental para garantizar la sostenibilidad de los procesos. En este sentido, se espera que las gobernaciones se comprometan a continuar con los proyectos una vez el Fondo se retire; a su vez se espera que a través del proceso las entidades territoriales se empoderen, fortaleciendo su capacidad institucional. Otro tema estratégico para la operación de los REACTIVAR es el de las contrapartidas, pues el FA aportará un porcentaje de los recursos que debe ser complementado con dineros de las gobernaciones, el sector privado, los pequeños productores, etc. En este sentido, es necesario encontrar los mecanismos de articulación necesarios para asegurarse que los recursos del Fondo Adaptación se destinen exclusivamente a damnificados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. Sin embargo, las contrapartidas aportadas por entidades territoriales como las gobernaciones, pueden dirigirse a población focalizada por el departamento (*i.e.* población pobre, desplazada o pequeños productores no afectados por la Ola Invernal).

El proceso que se ha llevado a cabo hasta el momento con estos departamentos sugiere que las regalías son una de las fuentes más importantes para las contrapartidas que aportan los departamentos. Al respecto es necesario tener en cuenta temas como a qué vigencia corresponden las regalías que se van a usar como contrapartida y si los proyectos para justificarlas están aprobados, están por aprobarse o no se han formulado. Esto implica que es posible que el Fondo Adaptación entre a cofinanciar proyectos que ya están en marcha, lo que tiene la ventaja de agilizar los procedimientos para iniciar la reactivación económica al interior de los departamentos. Finalmente, el proceso de reactivación supone una transferencia de capacidades para apoyar la sostenibilidad de los proyectos y ayude a prevenir los riesgos que enfrentarán en el futuro los pequeños productores.

Antes de resumir los componentes de los REACTIVAR, es importante tener en cuenta el contexto en el que operarán los proyectos. Históricamente, la situación del campo colombiano ha estado caracterizada por su condición de pobreza, abandono por parte de las autoridades nacionales y por la violencia lo que se explica, y a su vez conduce, a la concentración de la propiedad rural y a una relación de servilismo entre los grandes propietarios y los campesinos. Por otro lado, se plantea que las políticas y esfuerzos que ha realizado el Estado para corregir esta situación han sido desacertadas y han favorecido a la población con mayores recursos respondiendo a sus intereses acentuando las disparidades del producto económico. A este escenario se le suma el narcotráfico, que no sólo ha aumentado la concentración de las mejores tierras, sino que ha profundizado el “feudalismo” moderno y las relaciones de servidumbre y agravado las condiciones del conflicto interno.

La situación descrita se traduce en un proceso de apropiación y distribución de la tierra por medio de estrategias no sólo violentas y fraudulentas, sino que se ha hecho uso de las influencias de poder ante el Estado para acceder a la propiedad rural lo que profundiza y radicaliza la situación de pobreza de la gran mayoría de población rural que no posee tierras.

Teniendo esto en mente y el diagnóstico general de los departamentos y la ruralidad nacional se plantea la estrategia nacional. La estrategia de los REACTIVAR busca construir sobre lo construido y desarrollado en el país, utilizando elementos fundamentales del Programa de Alianzas Productivas, para lo cual se llevó a cabo un análisis DOFA. Esto con el fin de comprender el programa en su complejidad para entender qué aspectos se deben tener en cuenta para la implementación de los REACTIVAR y cuáles, según las especificidades y factores coyunturales generados por la Ola Invernal 2010-2011, son los temas en los que se debe innovar.

Una vez se cuente con los estudios de factibilidad de los proyectos, la Gerencia Regional debe tener en cuenta todos los elementos relacionados con la **operación, los componentes y la interventoría** de la estrategia propuestos por Fedesarrollo y los debe incorporar en fases sucesivas según lo especificado en el texto y según las características de cada uno de ellos, pues por sus particularidades deben ser implementados en diferentes etapas de los procesos o pueden ser transversales a estos. Los componentes se encuentran en la sección 4.2.1 en donde se describe cada uno de ellos y establecen las interrelaciones que los caracterizan así como los aspectos que le aportan a la sostenibilidad y la mejora en la calidad de vida de las familias beneficiarias de los REACTIVAR.

En este orden de ideas, en caso de que alguno de los componentes esté ausente en el proceso de estructuración y operación de los REACTIVAR, se amenaza la continuidad y sostenibilidad (en las ilustraciones son los representados en azul) de los proyectos y así, de las mejorías generadas en la calidad de vida de las familias beneficiarias. Como aspectos determinantes para la sostenibilidad se plantea el tema de las tierras; elemento esencial en el desarrollo de proyectos agropecuarios, las microfinanzas y la articulación con otros programas sociales desarrollados en el país. Todos estos elementos, en suma con varios componentes de la estrategia, lo que buscan es reducir la **vulnerabilidad** de las familias con el fin de que las eventualidades, ya sean climáticas, sociales, políticas o económicas no los perjudiquen de tal manera que no se puedan recuperar. Teniendo esto en cuenta, los componentes en la operación son aquellos que, como se expresó anteriormente, son los que Alianzas Productivas plantea y los que, por la eventualidad del invierno, se busca innovar.

Ahora bien, dando inicio a los componentes de la estrategia, se deben buscar varios **aliados**, no sólo comerciales con el fin de ampliar las posibilidades de negociación de los productores, mejorar sus ingresos y evitar un monopsonio que restrinja a los campesinos a trabajar con un solo agente. Asimismo, el **fondo de estabilización** permite que los productores logren amortiguar de alguna forma la volatilidad de los precios de sus productos, y vean amenazadas las posibilidades de mantenerse en el mercado por choques que conduzcan al fracaso sus iniciativas.

Por otro lado, la **descentralización de las gerencias** permite una mayor eficiencia en los procesos de presentación y aprobación de los proyectos que no sólo se traduce en fortalecimiento de instituciones regionales y locales, sino que permite mayor movilidad dentro del proceso, lo cual significa una mejoría y un impacto más rápido en la calidad de vida de las familias damnificadas. Es fundamental que estas gerencias tengan un control sobre su operación distinto del M&E tradicional, sino que sea la población misma quien la haga a través del **control social**. Este control debe enfocarse en dos direcciones; de las asociaciones de productores sobre las gerencias y

de las asociaciones hacia la operación y desempeño de los miembros de la misma asociación.

Dentro del proceso de desarrollo de los REACTIVAR, se deben implementar aspectos asociados a la **innovación social**, entendida esta como el direccionamiento, en términos regionales de las capacitaciones, la educación, el desarrollo de la microempresa, la participación social y el desarrollo tecnológico tomando como referencia los conocimientos y herramientas locales. Es por esta razón que es fundamental tener en cuenta las particularidades regionales, pues las oportunidades y necesidades de cada una de las zonas varían según su contexto histórico, ambiental, social, económico, etc. De este modo, el **capital social** entra a ser determinante, y su fortalecimiento a través de los REACTIVAR, representa uno de los pilares para la sostenibilidad de los proyectos, pues de éste depende la posibilidad de las poblaciones de hacer parte de procesos de empoderamiento, de reducción de vulnerabilidad y de generar economías de escala que les permita generar más ingresos.

Sumando a lo anterior, y teniendo como objetivo la sostenibilidad de los proyectos, se plantea como elemento fundamental la **seguridad alimentaria**, que no sólo reduce la vulnerabilidad de las poblaciones, sino que amplía la posibilidad de éxito de los proyectos, pues los beneficiarios pueden producir cultivos de ciclo largo sin verse en la necesidad de recurrir a otras actividades para poder disponer de alimentación. Así las cosas, y teniendo en mente el propósito de la reducción de la **vulnerabilidad** planteado anteriormente y que determina de manera medular el nivel de devastación que puede representar un evento natural y la capacidad de recuperarse de éste.

Bajo esta misma línea, la especial atención al manejo del **medio ambiente y la gestión del riesgo** son fundamentales, pues una acertada comprensión de las características de los suelos, del clima y de los riesgos presentes en las zonas de intervención, determina no sólo el éxito de los procesos, sino que amplía la posibilidad de continuidad de éstos. Para este fin, entre otros aspectos, el **fortalecimiento institucional** de los agentes locales es fundamental, pues de su participación depende, no sólo el acceso por parte de la población a los REACTIVAR, sino se convierte en el puente entre las gerencias regionales y los productores.

Teniendo todo lo anterior en cuenta, y para poder llevar a cabo los proyectos de una manera eficiente y ampliar sus posibilidades de éxito, un adecuado **acompañamiento** y una **asistencia técnica** acorde con los estudios de factibilidad son determinantes. Estos dos componentes deben ser responsabilidad de la gerencia regional en articulación con la institucionalidad local y las asociaciones de productores. El acompañamiento y la asistencia técnica debe ser un proceso de retroalimentación, socialización y diálogo entre quien presta el servicio y quien lo recibe con el fin de enriquecer el proceso con los conocimientos locales y tradicionales.

Por último, y para dar el cierre y sostenibilidad a los REACTIVAR, la implementación de un sistema de **monitoreo y evaluación** es determinante. Ante la importancia de este componente, los beneficiarios de un sistema de M&E que indique el desempeño de los actores debe girar en dos sentidos; por un lado de las gerencias sobre las asociaciones y de las asociaciones sobre las gerencias. En este

sentido, debe haber un sistema de monitoreo y una posterior evaluación de todos eslabones de la cadena que componen los REACTIVAR. El sistema de M&E debe implementarse en la fase de la estructuración y estudios de prefactibilidad, en la de la operación, y por último, sobre los resultados con el fin de generar procesos de retroalimentación y de mejoría de los proyectos.

De manera transversal debe haber un agente que realice la **interventoría** de toda la operación por parte de la gerencia para verificar el cumplimiento de los acuerdos preestablecido y de las obligaciones de las partes.

Finalmente, se tienen en cuenta elementos que sólo pueden desarrollarse en el largo plazo, pero que se deben implementar para la construcción y desarrollo de la sostenibilidad de los REACTIVAR y para el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios de los proyectos. En esta medida, se plantea que los REACTIVAR deben articularse con los programas para la reducción de la pobreza existentes en el país, tal como la Red Unidos, que no sólo es una herramienta de focalización, sino que se puede hacer uso de algunos de sus componentes para enriquecer los proyectos productivos y el bienestar de las familias beneficiarias. Asimismo, como elemento de largo plazo, el acceso a tierras se debe contemplar para que más familias puedan beneficiarse de iniciativas como la presente. Si bien este no es el objeto del Fondo Adaptación, sí se pueden crear las bases para plantear la importancia del acceso a la tierra en aras de cambiar las condiciones de la ruralidad nacional en la actualidad. Se debe hacer relevancia, y en la medida de lo posible, uso de iniciativas del gobierno central como la Ley de Tierras para iniciar procesos que impacten en la distribución de la propiedad en el campo. Por último, se deben desarrollar estrategias para que la población pueda tener acceso a microfinanzas; en especial a sistemas de crédito y de seguros que les permita a los productores soportar eventualidades, tales como la del 2010-2011 sin que se afecte de manera estructural sus condiciones de vida y queden sumidos en condiciones de pobreza y vulnerabilidad como la evidenciada tras el Fenómeno de la Niña.

De otro lado, como se argumentó anteriormente, los Programas Regionales de Reactivación Económica no pueden funcionar de forma aislada; en parte su éxito depende de la articulación con las entidades del sector agropecuario, quienes deben brindar su apoyo al desarrollo de los proyectos.

De otro lado, después de plantear la estrategia nacional, el documento discute los temas correspondientes a los mecanismos operativos. Para esto primero se analiza el papel de instituciones como los CPGAs y las UMATAs, que en la práctica son las mismas entidades y deben participar en la selección de iniciativas, validando los productos y proyectos escogidos por las gobernaciones. Otra entidad que juega un papel importante en el mapa institucional es Corpoica, puesto que puede, entre otras cosas: i) brindar información para el estudio de suelos que hace parte de la factibilidad, y ii) brindar las recomendaciones y los paquetes tecnológicos por producto. De otro lado, la asistencia técnica (AT) a los pequeños productores puede apoyarse en toda la institucionalidad municipal del sector agropecuario, que comprende a los CPGAs, las UMATAs, y las EPSAGROs¹: estas instituciones cuentan con toda la experiencia en brindar asistencia técnica a los pequeños productores y tienen presencia municipal, lo que es una ventaja para llegar a los

¹ En la práctica estas instituciones son las mismas. Sin embargo, la normatividad las diferencia. Por esta razón aquí se nombran de manera discriminada.

beneficiarios. La participación de estas entidades puede hacerse operativa a través de la Secretaría de Agricultura departamental, que debería garantizar que la AT sea brindada o por las mencionadas instituciones o por terceros que cumplan con los principios planteados por las UMATAs, los CPGAs y las EPSAGROs.

Finalmente, los REACTIVAR incluyen una serie de componentes de largo plazo, entre los que se encuentran el acceso a crédito y a tierra. En este punto es importante la articulación del Fondo Adaptación con el Banco Agrario y con Fina gro (para el caso de créditos) y con el INCODER (para el caso de tierras), para garantizar la sostenibilidad de los REACTIVAR en el mediano y largo plazo.

Después de plantear cuáles son las entidades del sector agropecuario que deberían participar en algunas de las fases de los REACTIVAR, se analiza qué se necesita para que la institucionalidad del sector funcione de manera adecuada, de modo que se puedan alcanzar los objetivos buscados. Debido a los problemas expuestos en el documento, las reformas que se deben implementar en el sector agrícola son de tipo estructural, y según autores como Rincón (2006) es necesario que la política pueda construir tejido social, auspiciar las actividades productivas rurales, coordinar las acciones de entidades públicas y privadas en el medio rural y realizar una dotación de factores productivos. Otras fuentes indican que la transformación del sector debe ser profunda, buscando redefinir las reglas de juego para acceder a ciertos programas, de modo que los incentivos para participar sean los correctos y “se promueva la creación de bienes públicos y se apoyen la capitalización y la competitividad del sector, en un marco de equidad en el acceso a los recursos” (PNUD, 2011. P 333).

Concretamente, teniendo en cuenta que los Programas Regionales se van a ejecutar a nivel de departamento y que las gobernaciones departamentales conocen en detalle tanto el territorio como la población, sería deseable que estas entidades territoriales coordinaran la interacción entre diferentes instituciones y entidades con el fin de evitar duplicidades y lograr mayor efectividad en la ejecución de la política. En este sentido, la gobernación debería plantear los incentivos adecuados para la participación de los agentes locales en el proceso de los REACTIVAR, lo que generaría empoderamiento y participación, mejorando la autonomía política e institucional en las regiones.

Otros aspectos operativos importantes tienen que ver con los **criterios de elegibilidad**. Cada gobernación debe seleccionar a los beneficiarios dentro de sus proyectos, siguiendo los lineamientos establecidos por el Fondo Adaptación. Para esto se sugiere que se siga un proceso de apertura de convocatorias, recepción de inscripciones y selección de beneficiarios. En algunos casos, los interesados superarán los cupos disponibles, por lo que se sugiere tener en cuenta unos criterios de focalización. Éstos se basan en el hecho de ser damnificado o no y, posteriormente en variables como la asociatividad, tenencia de tierra, ser beneficiarios de la Red Unidos y existencia de mujeres en las asociaciones. Adicionalmente, pueden tenerse en cuenta otros criterios relacionados directamente con la actividad productiva de los damnificados. Concretamente, los ganaderos podrían aportar certificados de vacunación de fechas anteriores al desastre y los agricultores podrían certificar que recibieron asistencia técnica antes del desastre.

Finalmente, se presentan estrategias departamentales. Para el caso del Atlántico, según lo registrado y analizado en el trabajo de campo que se realizó en el

departamento, se debe aprovechar la existencia del puerto de Barranquilla, el estado de las vías y la cercanía de las zonas afectadas por la Ola Invernal 2010-2011 a la capital. Se debe tener especial atención a la sostenibilidad ambiental, pues la producción ganadera, característica del departamento, puede tener un impacto importante sobre el medio. Existen lazos de confianza y redes de solidaridad que se crearon para enfrentar las inundaciones, pero este capital social no está en función de la producción del departamento, aspecto que se debe direccionar para poder desarrollar proyectos agropecuarios asociativos.

Los proyectos REACTIVAR deben enfatizar en el fortalecimiento institucional de los agentes municipales y en el desarrollo de procesos de articulación y diálogo entre los actores departamentales y los territoriales. Asimismo, se debe hacer especial esfuerzo en el medio ambiente, pues como se verá más adelante, la ganadería puede ser una amenaza para la sostenibilidad y el cuidado del entorno natural.

3. Problemas estructurales de la agricultura

Con el fin de entender en qué contexto tendrán lugar los REACTIVAR, y de dejar claro que estos programas no pretenden solucionar los problemas estructurales que han aquejado a la agricultura por largo tiempo, de manera muy breve se estudian algunas generalidades, para luego examinar el tema del desarrollo rural de manera general y de manera particular para Colombia.

3.1. Generalidades

De manera crónica, la situación del campo colombiano ha soportado crisis recurrentes. La situación de pobreza, abandono y, de forma generalizada, de violencia, no es nada nuevo. En términos cualitativos, pareciera que el campo estuviera abocado a grandes problemas, tales como la amplia desigualdad de oportunidades de la población rural, la utilización de campesinos en la guerra fratricida cuyos resultados enriquecen a los menos y empobrecen a los más y el desplazamiento generalizado y casi naturalizado de la población civil. En últimas, dicha situación devela la existencia de un Estado débil.

De acuerdo con la literatura especializada en los problemas del campo colombiano, el principal problema es la concentración de la propiedad rural en pocas manos. En realidad, esta situación se asemeja más a un feudalismo “moderno”, regido por un grupo de señores (donde se perpetúa la condición social de la población rural y las respectivas relaciones de servilismo) que a una sociedad moderna, donde teóricamente las relaciones se establecen entre iguales. Otra característica de la situación de dicho sector es que las medidas que ha tomado el Estado para corregir dicha situación han resultado escasamente efectivas. Es más, las políticas del Estado han favorecido a los grandes propietarios en la medida en que han recibido prerrogativas tales como los subsidios agrícolas y el crédito agrícola con bajas tasas de interés. Asimismo, la tradición política de las zonas rurales se ha interesado más por responder a los intereses de los poderosos que a las demandas y reconocimiento de los campesinos, y otras minorías excluidas de facto de la distribución equitativa del producto económico.

El problema agrario de la concentración de la propiedad de la tierra se ha visto agravada por el narcotráfico, que no sólo ha ayudado a concentrar las mejores tierras,

que ha profundizado el feudalismo moderno y las concomitantes relaciones de servidumbre (con la respectiva “lealtad” hacia el “patrón”), sino que ha agravado el conflicto interno, y en últimas ha ayudado a retardar la entrada del campo colombiano a la modernidad.

Si bien se ha señalado que Colombia ha avanzado en desarrollo humano, dado que entre los años 2000 y 2010, el país pasó de 0,78 a 0,84, persisten enormes diferencias entre los avances en esta materia entre regiones, departamentos y municipios. Claramente, el hecho que se haya avanzado es una situación que vale la pena celebrar, pero naturalmente queda mucho por hacer. Por ejemplo, la lucha contra la pobreza, que nos remite a considerar, entre otros, los siguientes aspectos: superar las economías de subsistencia y el asistencialismo; dar acceso a bienes públicos, especialmente salud y educación; fortalecer la institucionalidad y recuperar y fortalecer el tejido social.

Sin desconocer que el campo colombiano se ha desarrollado, se señala que la desigualdad rural es muy alta dado que, según cálculos del índice Gini de propietarios en 2009, ascendió a 0.87, mientras que el de tierras fue de 0.86. Evidentemente, la modernización es un camino bastante largo y no exento de dificultades. Sin embargo, resulta sustantivo señalar que el campo colombiano ha tenido a lo largo de su historia una miríada de problemas que en el presente se han manifestado de forma aguda. Por ejemplo, en la actualidad existen problemas de desplazamiento forzado, de violencia, de concentración de la propiedad rural, colonización allende las fronteras agrícolas lo cual pone en peligro zonas ecológicamente frágiles, entre otras.

El avance en el desarrollo humano del sector rural en el país no es una tarea sencilla ni rápida. Para avanzar en semejante empresa se considera necesario establecer un diagnóstico de lo que ha pasado en el campo, de tal suerte que nos permita tener algunos elementos de base para considerar intervenciones orientadas al mejoramiento y desarrollo del campo colombiano.

La situación que recién se acaba de reseñar tiene como común denominador el problema de la tenencia de la tierra, es decir, se trata de una situación en la cual los más cuentan con pequeñas tierras, otros sin tierra, y los menos con grandes cantidades de tierra. El problema, sin embargo, no para ahí: la cuestión es que muchos de los que cuentan con alguna cantidad de tierra están siendo expropiados por medios violentos. En este sentido, el problema de la tenencia es altamente complejo dado que a “la cuestión no resuelta de la tenencia de la tierra se sumó la disputa de actores armados no estatales por el control del territorio y de todo lo que este implica (población, recursos, identidades, soberanía e instituciones) (PNUD; 2011).

3.2. Apropiación, distribución y usos de la tierra en Colombia

Aunque es claro que algún porcentaje del campesinado colombiano tuvo acceso a la tierra a través de procesos de colonización, se puede afirmar que en Colombia el proceso de apropiación de la tierra se ha realizado no sólo de forma violenta y fraudulenta, sino que se ha realizado burla de las disposiciones del Estado que buscan regular el acceso organizado a la propiedad rural. La cuestión con este hecho, es que “los propietarios más acomodados usaron al máximo sus influencias y poderes ante el Estado a través de la clase política para defender sus intereses en contra de las

mayorías olvidándose del país donde estaba ubicados y disfrutaban de prebendas” (Machado; 2000).

Colombia no sólo presenta el problema de una gran concentración de la propiedad de tierra rural sino también de usos. Lo que es más, la así llamada “colonización campesina”, que consiste en ocupar tierras por primera vez, y la concomitante compra de tierra o presión sobre éstos por parte de los grandes inversionistas, paulatinamente ha implicado el daño ambiental. Si a esta saga de “cuestiones” se le añade el problema de que las mejores tierras están en manos de los más ricos, este primer diagnóstico queda cerrado. Es decir, la sociedad colombiana adolece de problemas de concentración (desigualdad de la propiedad), mal uso de la tierra, extensión de la frontera agrícola (daño ambiental).

Además de estos problemas, la sociedad colombiana en general y el campo colombiano en particular, cuenta con otros tantos, y que están relacionados con los anteriores, pero que complejizan la situación. Los problemas se manifiestan en la definición ambigua de los derechos de propiedad en el campo; incapacidad de garantizar los derechos de propiedad (por ejemplo en las zonas expulsoras), baja tributación de los grandes propietarios de tierra, gran cantidad de subsidios que se han recibido bien a través de aranceles o de manera directa, racionamiento del crédito en su favor y la degradación del suelo ubicado en zonas de frontera agrícola, entre otros.

Una exposición sucinta acerca de estos problemas podría indicar lo siguiente: en el caso de la definición ambigua de los derechos de propiedad, se pudo deber a la débil agrimensura que los delimitaba, o por la falta de un responsable interesado en mantener la propiedad. Respecto a la baja tributación se ha señalado la existencia de una “larga tradición de concesiones y liquidación de tierras públicas [realizada] para compensar a los portadores de la deuda del gobierno y a los oficiales de los ejércitos, [lo que] condujo a que los propietarios recibieran el recurso a precios por debajo del mercado y que consideraran que no tenían por qué tributar sobre el activo así adquirido porque lo entendieron como lo que había sido: un privilegio” (Kalmanovitz y López; 2004).

En el caso de la degradación del suelo se señala que “la tierra comprada a bajo precio es considerada por los inversores como un bien de descarte en el proceso productivo, ya sea debido a la fertilidad natural o a los recursos madereros existentes” (Kalmanovitz y López; 2004). Así el primer aprovechamiento retribuye suficientemente la inversión de tal modo que el agotamiento o degradación del suelo no constituye problema para los propietarios, pues hay mas tierra en la frontera con lo cual se puede seguir avanzando con la misma lógica depredadora sobre otros espacios. “(...) la concentración junto con la subutilización y mala utilización de la tierra afectan el potencial del crecimiento potencial.” (Kalmanovitz y López; 2004). La concentración de la tierra resulta en un uso eficiente: grandes extensiones de tierra cultivable se dejan sin usar mientras se dedican áreas frágiles a la ganadería.

Si bien el Estado colombiano ha pretendido corregir los problemas de exclusión de los más pobres del campo colombiano a través de varias reformas agrarias²,

2 Por ejemplo, véanse las leyes de reforma agraria, Ley 135 de 1961 (Creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria-INCORA) y la Ley 1 de 1968 (que adiciona y modifica la Ley 135

claramente la persistencia de los anteriores problemas han denotado y visibilizado una significativa incapacidad del Estado para remediar problemas como la desigualdad en el sector rural colombiano. Así las cosas, las reformas realizadas tendientes a modificar la “estructura agraria no han hecho parte de las estrategias de crecimiento y desarrollo del sector” (Machado; 2001). Lo que sí se ha considerado de tales reformas es que aparte del problema del acceso a la tierra, se han establecido políticas de desarrollo rural inconsistentes que con el tiempo han sido “sustituidas por proyectos casuísticos y cortoplacistas que buscan aplacar las demandas de diversos actores sociales, sin que hagan parte de un estrategia de desarrollo compartida que cuente con el apoyo político necesario.” (Machado; 2001).

Además de lo anterior, las relaciones de poder tal cual han sido establecidas muestra cómo los propietarios de tierras influyen en el poder político local con el fin de reducir al mínimo el valor catastral de los respectivos predios, razón por la cual se realizan pocos aportes al erario, mientras que ejercen presión sobre el gasto central con el fin de poder garantizar algunos recursos (Kalmanovitz y López; 2004). Así las cosas, “[l]a baja tributación por parte del sector agropecuario y de los empresarios que en el trabajan (...) ha sido una de las características más marcadas de la sociedad colombiana. Durante la mayoría del siglo XX ese rasgo de la agricultura estuvo acompañado por una alta protección frente a la competencia extranjera y de subsidios en los créditos”. (Kalmanovitz y López; 2004). Más específicamente, “el poder local depende de su influencia sobre el extremo poder presidencial que asigna gasto público en tanto que permite alimentar a los activistas de los partidos” (Kalmanovitz y López; 2004), lo cual se revela a la vez como causa y consecuencia de la así llamada debilidad del Estado, y muestra a las claras cómo se dan los traslados de las cargas fiscales desde otros sectores hacia los propietarios de las tierras en Colombia.

De esta forma, aparte de la baja tributación, los subsidios y la protección, los grandes propietarios de predios rurales han hecho muy poco por el fortalecimiento del Estado tanto local como nacional. Lo que sí más bien han hecho es recibir tributos “del resto de la sociedad pues ésta debe pagar por alimentos más caros, que los que se producen con la productividad media mundial o disponen de recursos crediticios más baratos que serían mejor empleados por el resto de los agentes a quienes se les ha racionado y encarecido el uso de los mismos” (Kalmanovitz y López; 2004).

En suma, la apropiación y la distribución de la tierra no ha sido una democracia económica, pues la distribución de las tierras ha tendido hacia la concentración. Paralelo a dicha concentración, ha ocurrido un proceso de extensión de la frontera agrícola, hecho que pone en peligro el medio ambiente. Sumado a estos hechos, los grandes propietarios de tierras, vía su influencia en el poder local, no realizan el tributo necesario para poder financiar el desarrollo de la respectiva región, dejando la financiación del desarrollo en la capacidad de influencia sobre el poder central.

A muy grandes rasgos esta es la historia del sector rural en Colombia. Naturalmente, no toma en cuenta muchos elementos que han afectado la evolución del sector; elementos tales como la pérdida secular de importancia del sector -en términos de su peso en el PIB-, las políticas de ajuste macroeconómico que se dan continuamente –

de 1961). Sin embargo considérense las Leyes 4ª y 5ª de 1973 (que implicaron sesgos en el proceso de adquisición de tierras o de explotación de predios)

tales como el proceso de apertura económica de inicios de la década de los 90's-, la reconfiguración del sector dada la influencia de los mercados internacionales y la influencia negativa del narcotráfico en términos de la concentración de la propiedad rural, el uso del suelo, el desplazamiento forzado, la degradación ambiental y, por supuesto, la agudización del conflicto armado.

A *grosso modo*, se puede afirmar que el modelo de desarrollo adoptado en Colombia no se ha traducido en el modelo donde todos los agentes resultan beneficiados, incluidos, claro está, los campesinos sin tierra o los minifundistas. En este sentido, se indica que:

“[no] hubo articulación entre los cambios programados por el Estado a través de leyes y los que el mercado impulsó en los demás sectores de la economía; en otros términos, las reformas agrarias no fueron el resultado de un cambio global en la sociedad y perecieron ante las fuerzas políticas y económicas interesadas en mantener el statu quo y las estructuras de poder en sociedades que estaban en tránsito hacia un desarrollo capitalista dependiente. De otra parte, las reformas agrarias operaron dentro de un modelo de desarrollo que privilegiaba la agricultura comercial frente a las economías campesinas; de allí que la política sectorial y las entidades públicas se diseñaran para atender los intereses de los empresarios y exportadores, antes que prestarle atención a las potencialidades y limitantes de los pequeños productores.” (Machado; 2001)

Así las cosas, el orden social rural se ha caracterizado por ser injusto e inequitativo. Como tal, se ha fundamentado en i) considerar la estructura de la propiedad de la tierra como un inamovible para la política pública, ii) una jerarquización social que impide la movilidad social; iii) una hegemonía política tradicional que se interesa solo por responder a los interés de los poderosos e impedir el reconocimiento político del campesinado (PNUD, 2011).

De todo lo anterior se puede indicar que las formas de ocupación y de explotación productiva, y la estructura institucional han presentado desde sus mismos orígenes hasta el presente una multitud de fallas, lo cual ha recaído en el desorden social y en el atraso competitivo del sector. Como consecuencia, no se ha construido infraestructura social, productiva, ni física. Además, las intervenciones del Estado, si bien han podido tener las mejores intenciones, la capacidad productiva y social del campesinado resultado han tímidas e incoherentes con el accionar del mercado. En este sentido, se señala que ni las intervenciones del Estado, ni el accionar del mercado han resultado afortunados para el desarrollo del sector rural. (PNUD; 2011).

3.3. El fenómeno del narcotráfico y su relación con los problemas del campo

Ahora bien, para empeorar el estado de la cuestión, los procesos orientados a desarrollar el campo ha confluído con la implantación y desarrollo del narcotráfico, amén de la “expansión y degradación del conflicto armado y el arraigo del narcotráfico con todas sus cadenas de criminalidad y corrupción” (PNUD; 2011).

Para empezar a ilustrar los efectos negativos de este negocio, bien vale empezar diciendo que presenta unas características depredadoras de alto calibre, dado que, como es sabido, la cadena productiva del narcotráfico se inicia con la producción del monocultivo cocalero que se implementa “mediante la colonización de terrenos

ambientalmente frágiles, con tala y quema del bosque primario, lo que expone una delgada capa fértil de suelo producida previamente por el reciclaje de las hojas del bosque que se consume rápidamente por la explotación agrícola (Malgon; 1975, citado en Rocha; 2011). Por consiguiente, el colono se ve en la necesidad de volver a talar y quemar otra sección del bosque, una y otra vez, lo que replica tal modelo de depredación ambiental” (Rocha; 2011).

Por tener unas características *sui generis*, las zonas allende la frontera agrícola revisten particular importancia en la medida en que están ubicados los cultivos ilícitos, y son el escenario de disputas territoriales de los grupos armados ilegales. Son zonas particulares dado que tienen ubicación estratégica para la realización de todo tipo de actividades ilícitas. Tal como lo señala Machado, este tipo de colonización “no le ha dejado sino problemas al país y a la sociedad y, además, por la forma como el Estado ha tratado sus problemas, ha conducido a enrarecer las relaciones del país con la comunidad internacional y con las potencias económicas del orbe” (Machado, 2000: 41).

Aparte de los anteriores problemas, la irrupción del narcotráfico ha tenido repercusiones de gran calado y de diversa índole. En particular, dicho fenómeno ha repercutido en el campo mediante la concentración de la tierra (de la mejor calidad) y el cambio de uso de la tierra (menos uso para cultivos, en especial para los de corta duración). Asimismo, los recursos del narcotráfico han alimentado el problema de violencia, como también le han dado un matiz inédito en el país, como es el surgimiento de grupos paramilitares en décadas pasadas, y más recientemente de las bandas criminales. En dicho sentido, a los problemas crónicos del campo colombiano expresados en un gran desorden institucional y social del campo, manifestado en todas sus formas, la influencia de este fenómeno no solo ha sido directo, en el sentido que se pueden organizar bandas al servicio de los narcotraficantes, sino también ha sido indirecto dado que también debilita el poder del Estado, mediante la corrupción de la justicia, todo lo cual conlleva a la impunidad generalizada, no sólo a favor de los mismo narcotraficantes y demás, sino también cobija a la delincuencia común.

En este sentido, se refuerza la tesis de que la tendencia de la propiedad rural en Colombia es la concentración, pero se trata de la concentración de las mejores tierras, dejando las de menor calidad, que están en el interior de la frontera agrícola, estructuradas en forma de minifundio y micro-minifundio. Lo anterior no ha sido un proceso aséptico, simplemente de compras de mejores tierras a precios del mercado, sino más bien se ha tratado de un proceso violento, un proceso que ha traído consigo formas altamente degradadas de violencia de parte de los actores armados entre sí, y contra la población civil. Claramente este hecho (i.e., el narcotráfico y la concomitante profundización de la concentración de la propiedad rural) está relacionado con los problemas de desplazamiento forzado, y todo lo que de ello se deriva, tal como es el problema del desarraigo cultural y social, el desplazamiento de las personas hacia las fronteras agrícolas, lo que indudablemente afecta ecosistemas frágiles, amén de resultar en modalidades de producción insostenibles, y empobrecimiento de las poblaciones.

¿Entonces de que se trata el nuevo cuadro del campo colombiano? Se trata de una nueva crisis estructural que afecta el desarrollo humano de su población, de forma particular a las mujeres, los indígenas y los afrocolombianos. Se caracteriza

primordialmente por “[la] intervención en política de los grupos armados por fuera de la ley, la persistencia de ciertas élites políticas en los gobiernos locales, el desconocimiento del campesinado como actor político, su despojo y desplazamiento forzado, y políticas agrarias sin interés en modificar la estructura de la tenencia de la tierra, han conducido a la conservación de un orden social rural resistente al cambio” (PNUD; 2011).

En conclusión, la evolución y desarrollo del campo colombiano revela a las claras el débil desarrollo institucional que ha tenido el país desde sus orígenes. De un lado, la apropiación de la tierra se ha dado de forma violenta. El accionar del Estado ha sido muy débil, y cuando lo ha hecho, no ha tenido mayores efectos sobre la inercia estructural de la propiedad rural. Más bien, los grandes propietarios se han visto beneficiados principalmente por la vía de subsidios y menores tasas de interés en los créditos. Otra característica del accionar de los grandes propietarios se revela en el hecho de que, en muchos casos, se hace un uso irracional de los suelos, bien en forma de usos indebidos para pastoreo en lugar de para cultivos, o de degradación de los suelos de frontera, al no considerarlos bienes económicos. Igualmente revelador es el hecho de que se ha hecho sustitución de cultivos de corto ciclo por cultivos de ciclo largo, hecho que incide desfavorablemente en los productos de la denominada seguridad alimentaria, y por tanto en el ingreso y bienestar de los más pobres. En adición a estos problemas, el narcotráfico agravó los problemas de concentración de la tierra de buena calidad, los problemas de violencia, y de deterioro de la institucionalidad en el país.

Lo anterior es importante y relevante tenerlo en cuenta para efectos de precisar los alcances y tipos de intervención que se realicen, dado que, por ejemplo, se debe considerar que el fortalecimiento o debilitamiento de las autoridades locales depende en buena medida de la injerencia de grupos armados al margen de la ley, todo lo cual afecta el desempeño de las intervenciones.

3.4. Elementos implicados en el desarrollo de la agricultura

Tradicionalmente se ha citado el crecimiento económico como elemento clave para aumentar o mejorar el nivel de calidad de vida de los miembros de terminada sociedad. Sin embargo, las políticas y procedimientos tradicionales de desarrollo en muchas ocasiones generaron desigualdad y condiciones de empleo precarias (Gasser *et al.*, 2010). En este sentido, se señala que una concepción del desarrollo implica cuestiones que van más allá de considerar el crecimiento económico, cuestiones que están relacionadas con la distribución del ingreso, con la equidad, incluso con el uso efectivo de los derechos ciudadanos y con el empoderamiento de todos los miembros de la sociedad.

En estos términos, el desarrollo tiene que ver con prosperidad en términos de bienes y servicios, pero también tiene que ver con convivencia, reducción de las tensiones sociales, justicia y equidad social, desarrollo del potencial y/o capacidades de las personas, ejercicio efectivo de los derechos (y los deberes), y en últimas de la libertad. Para ponerlo en términos de Max-Neef, el desarrollo se “concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos

locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado.” (Max-Neef, 1998).

Ahora bien, en cuanto al sector agrícola, en algunos casos el sector es visto como un contribuyente pasivo para el desarrollo –más como una fuente de alimentos y oferta de mano de obra, que de crecimiento en sí³-, y en otros como una “máquina” del crecimiento, como elemento dinamizador, pues la agricultura tradicional se puede transformar en un sector moderno vía la adopción de tecnología o a través de los vínculos entre los efectos del crecimiento agrícola en el resto de los sectores. En cualquier caso, se han elaborado numerosos trabajos cuyos hallazgos sugieren la gran importancia de la agricultura en las primeras etapas del desarrollo.

3.5. Desarrollo rural: el concepto

Las concepciones acerca del desarrollo rural tradicionalmente subrayan dos términos importantes para su entendimiento: i) el bienestar económico y social de la población; y ii) el empoderamiento de la población del campo. En estos términos, un planteamiento muy sintético de lo que podría considerarse desarrollo rural es definirlo como “el mejoramiento del bienestar económico y social de la población rural. [Asimismo] mejorar la participación en las decisiones políticas es también parte del desarrollo rural”. (Cleaver, 1997).

Otras consideraciones acerca del concepto de desarrollo rural puntualizan acerca del tipo de población, específicamente señalan como elementos constitutivos del concepto: i) mejoramiento de los estándares de vida de la población de bajo ingreso asentadas en el campo y ii) desarrollo auto sostenible. Así las cosas, el concepto de desarrollo rural también se puede especificar como un “proceso mediante el cual se extiende el desarrollo a las poblaciones con ingreso de subsistencia, que se materializa en el mejoramiento de los estándares de vida de la población de bajo ingreso que reside en áreas rurales y que hacen el proceso de su desarrollo auto sostenible” (Lele, 1975).

De las dos concepciones mostradas acerca del desarrollo rural, y de conformidad con lo señalado, sobresalen cuatro elementos importantes que tienen que ver con la forma de diseño e implementación de los programas de desarrollo rural. En primer lugar, el mejoramiento de su calidad de vida o el mejoramiento de los estándares de vida de la población en subsistencia, implica encontrar formas que permitan el acceso a los “frutos del desarrollo”, es decir a los bienes y servicios que mejoran la calidad de vida de conformidad con los estándares contemporáneos. En segundo lugar, el acceso debe ser sostenible en el tiempo, lo que implica que se desarrollen las habilidades y capacidades apropiadas a nivel personal y colectivo, lo que requiere del

³ Pese a la concepción de sector pasivo en el crecimiento económico, el crecimiento económico del sector rural se consideró importante por dos cuestiones: i.) por efectos de seguridad alimentaria –y limitación del crecimiento de precios de los alimentos, y los salarios reales que socavan el desarrollo industrial; y ii.) por el uso de un recurso natural (tierra), como fuente gratuita del crecimiento que no competía con el crecimiento industrial por otros recursos. Igualmente, se ha indicado que el crecimiento del sector agrícola tiene beneficios directos en el crecimiento económico, e indirectos (por ejemplo, una reducción de precios, la cual incide positivamente en el incremento en el ingreso de las personas pobres, habida cuenta de sus gastos más que proporcionales en alimentos). También se destaca que el crecimiento del sector agrícola implica mayores ingresos de las personas en el campo, todo lo cual incrementa la demanda de los productos no agrícolas.

fortalecimiento de las capacidad y presencia de instituciones en los niveles local, regional y nacional para asegurar el uso efectivo de los recursos existentes y el fomento de la movilización de recursos financieros y humanos para el desarrollo continuado del sector de subsistencia. En los términos anteriores, auto sostenimiento significa implicar, darles un papel activo a las poblaciones que viven en economía de subsistencia, más que atenderlos. En tercer lugar, involucrar grandes cantidades de población (*i.e.*, participación masiva) implica una asignación efectiva, eficiente y pertinente de los recursos hacia las respectivas zonas y grupos de personas de bajos ingresos, y que los servicios productivos y sociales efectivamente los alcancen. En cuarto lugar, la concepción de desarrollo rural también considera la participación en decisiones políticas, teniendo en cuenta el empoderamiento de las personas que se hallan en condiciones de subsistencia.

La consideración de los anteriores elementos implica tomar en cuenta una variedad de cuestiones específicas que tienen un profundo impacto en el diseño, implementación y, en últimas, en el desempeño de los programas que materializan las intervenciones orientadas a desarrollar el campo.

3.6. El desarrollo rural: valoración concisa

El desarrollo rural en los países pobres es altamente precario, la alta incidencia de pobreza y la baja productividad del sector de subsistencia son ejemplos que lo demuestran. Contrario a lo que se planteó inicialmente, el crecimiento económico no ha conllevado el desarrollo esperado (*i.e.*, aumento de la productividad), y menos aún ha tenido efectos en las franjas más vulnerables constituidas, por ejemplo, en el segmento de los agricultores que practican la agricultura de subsistencia. En un principio se señaló que mejorar la calidad de vida de las personas implicadas en las prácticas de subsistencia agrícola era importante no sólo como operación de “espera” hasta que la industrialización absorbiera el éxodo rural hacia las ciudades, sino como una forma lógica de estimular el desarrollo en general y el bienestar de un amplio sector de la población de más bajos ingresos.

Ahora bien, pese al papel inmediatamente señalado de la agricultura dentro del desarrollo económico, y pese a que se han tenido en cuenta las bondades del desarrollo rural, específicamente sus efectos en términos de las importantes contribuciones a la nutrición y seguridad alimentaria de las poblaciones rurales, se plantea que a la agricultura no se le ha dado la suficiente importancia y se ha invisibilizado su papel dentro de la economía familiar y nacional.

Con todo, y pese a lo anterior, se han realizado numerosas intervenciones encaminadas a lograr el deseado desarrollo rural, acciones que sin embargo, y a juzgar por los resultados acerca de los índices de desarrollo social y humano, no han presentado los avances que en teoría se pretendían. En efecto, la literatura acerca de las intervenciones orientadas a lograr “desarrollo rural” es abundante y muestra numerosas experiencias, que permiten tener una apreciación acerca de lo ocurrido con dichas intervenciones, y hacerse una idea acerca de las posibles causas de sus éxitos o fracasos.

A continuación se presenta un esbozo acerca de las principales características de los programas de desarrollo rural que usualmente se exponen en la literatura especializada acerca de este tipo de experiencias. Primero se ofrece un marco

contextual y luego se ofrece una presentación de los principales problemas que se hallaron en la realización de los programas de desarrollo agrícola.

3.7. El desarrollo rural: contexto histórico

Desde la década de 1960 se dio una internacionalización de las aproximaciones desarrollistas, lo que se reflejó en la realización de actividades de cooperación a nivel internacional, basada en acuerdos gubernamentales bilaterales o multilaterales, todo lo cual implicó, por obvias razones, un conjunto de compromisos de naturaleza política y económica.

“El desarrollismo fue una experiencia profundamente movilizadora. Fue generadora de ideas y de corrientes de pensamiento. Es durante el período de su predominio en que surge no sólo la CEPAL, que le da su gran impulso, sino el Banco Interamericano de Desarrollo, la ALALC, el Pacto Andino y otras importantes iniciativas regionales tales como la Alianza para el Progreso. En los contextos nacionales aparecen las instituciones de planificación, las corporaciones de fomento de la producción en sus distintas versiones, las políticas que impulsan la industrialización y revierten la composición demográfica de países hasta entonces predominantemente rurales, las reformas bancarias, el mejoramiento de los sistemas estadísticos, la promoción popular y los variados intentos de reformas estructurales. Surgen, además, los primeros argumentos y tesis sólidas que apuntan a la defensa de nuestras exportaciones, afectadas—como logra demostrarse—por un deterioro constante de los términos de intercambio. Por último, son economistas latinoamericanos adscritos al pensamiento desarrollista quienes aparecen como actores determinantes en la creación de la UNCTAD [United Nation Conference on Trade and Development]” (Max-Neeff, 1998).

En dichos términos, en un nivel internacional, los gobiernos son obligados a aceptar y aplicar procedimientos determinados con base en esquemas de las instituciones occidentales lo cual muestra que la “inclinación” de gobiernos hacia ciertas estrategias en el desarrollo rural no es una elección enteramente independiente. Los términos así establecidos señalan un rumbo que claramente tuvieron incidencia o impacto los diferentes ámbitos políticos y administrativos, y más aún en los grupos objetivo de los programas y esfuerzos de los gobiernos nacionales y los agentes multilaterales.

Teniendo esto en cuenta, la aplicación de un esquema de desarrollo extranjero y estandarizado en ámbitos locales, en sociedades con diferencias significativas en términos culturales, tiene efectos en la aplicabilidad y pertinencia de los procesos que se pretendieron llevar a cabo, en donde la ausencia de resultados esperados se debe a la falta de contextualización y de comprensión de la realidad local. En cualquier caso, la aplicación de tales medidas tenía que enfrentar el hecho de que la institucionalidad donde eran aplicadas difería de la institucionalidad concebida para garantizar su pleno éxito. Así y todo, la utilización de las instituciones tradicionales también significa tener que aceptar la existencia social y liderazgo de agentes locales, que en ocasiones podían tener posturas ajenas a las desarrollistas y podían impedir el proceso. Asimismo, la existencia de otros factores incidía en el desarrollo y resultados de dichas intervenciones. Por otro lado, también inciden en el proceso y resultado de dichas intervenciones el grado en el cual los gobiernos de países pobres reservan espacio para el sector privado y otras organizaciones no-gubernamentales para participar como socios en el desarrollo emprendido.

3.7.1. Los programas de desarrollo rural: intervenciones iniciales

De los programas inicialmente implantados en los países en desarrollo, tempranamente salieron a flote los problemas de diseño e implementación que se originaron con la implantación de dichas directrices. *Grosso modo*, lo que se evidenció fue que las “interacciones entre políticas, instituciones, recurso humano capacitado, recursos físicos, y tecnología son complejos, y diversos. Por ello, ningún paquete de programas es universalmente aplicable, como tampoco existe una estructura sistemática que pueda ser aplicada realísticamente para establecer prioridades o identificar complementariedades a gran escala, dadas las frecuentes restricciones” (Lele, 1975. P 175).

Como tal, las valoraciones realizadas no representan exámenes en profundidad sino más bien corresponden a una especie de inventario, a un catálogo de ideas apoyadas en los análisis de restricciones y potenciales hallados en el diseño e implementación (Lele, 1975). Con todo, se advierte que se han encontrado múltiples fallas que se relacionan con numerosos factores que van desde problemas de concepción de los programas, inadecuación institucional, interés político en las políticas hacia el sector agropecuario hasta problemas de auto-sostenimiento, etc.

Según la literatura, se han realizado numerosas intervenciones que a grandes rasgos se pueden agrupar en cinco categorías:

- **Proyectos de desarrollo rural integrado:** Inversiones necesarias que se suministraron para el desarrollo dentro de una región específica en un país determinado. Tenían varios tipos de componentes dentro de los cuales se contaban la producción y distribución de semillas, investigación agrícola, “servicios de extensión”, planeación de uso de tierras, etc.
- **Proyectos de desarrollo por cosecha (monocultivos):** Se realizaban bien mediante un modelo en el cual una empresa del Estado (paraestatal) gestionaba plantaciones para la producción de cosechas, producción que era procesada en plantas usualmente localizadas en las plantaciones, o mediante un esquema en el cual el apoyo era suministrado a los pequeños agricultores para producir un bien comprado por una compañía paraestatal, que, a su vez, daba la extensión especializada y el crédito a los correspondientes clientes agrícolas. Ejemplos de cultivos de este esquema son el azúcar, aceite de palma y caucho. Se subraya que si bien en muchos casos se aplicaba cualquiera de los dos esquemas señalados en este numeral, en varios países también se aplicaron una combinación de las dos formas anteriores
- **Proyectos de crédito agrícola:** Este tipo de proyectos fue implementado indirectamente por bancos o instituciones financieras del Estado.
- **Servicios agrícolas independientes:** En este caso los proyectos consistían en servicios para la investigación agrícola, o la ganadería –mercadeo, veterinaria-, los cuales eran agenciados por una organización del gobierno.
- **Proyectos de riego:** En este caso, las intervenciones del gobierno consistía en llevar a cabo proyectos de irrigación en áreas áridas o de bajo nivel de precipitaciones, cuyo objeto era naturalmente distribuir agua a los campos de los campesinos, pero dejar su uso y administración a los agricultores. No obstante este hecho, este tipo de proyectos también consideraban otros

componentes, tales como mercadeo, investigación, crédito y extensión entre otros.

Las anteriores formas de intervención implicaron la participación en aspectos relacionados con la política de precios del gobierno y la política de mercadeo hacia la agricultura, todo lo que incidió negativamente en los precios (bajos precios) y consecuentemente en el comportamiento de los productores y demás agentes. En el caso de las empresas de comercialización controladas por el Estado, se destaca que en algunos casos los inventarios no necesariamente cumplían con las demandas del mercado, amén de prestar un servicio deficiente y estar caracterizadas por la ineficiencia. Otro elemento igualmente ilustrativo de las fallas de los proyectos, lo constituyen los problemas asociados con la implementación de la oferta de insumos agrícolas, que se concretaron en la supresión legal de oferta de insumos por fuentes (potencialmente competente) privadas, y de mercadeo por operadores privados o cooperativas.

En adición a las deficiencias de política y las distorsiones de los mercados mundiales, ocasionadas por los subsidios agrícolas que realizan numerosos países industrializados, en algunos países su diseño, implementación y operación fue realizada de forma desarticulada de las políticas de los respectivos gobiernos, con poca o ninguna participación de estos últimos, con el concomitante efecto de que no se desarrollaron capacidades institucionales, y menos aun se realizó transferencia de tecnología a entidades locales. Precisamente por tratarse de programas cuya financiación tenía diferente origen, los proyectos de desarrollo rural tuvieron serios problemas de coordinación para el país, pues cada proyecto fue independiente, en el sentido que contaba con donantes y procedimientos de administración diferentes.

En el caso de los proyectos de crédito bajo control público que se orientaron al sector agrícola, sus resultados fueron un completo fracaso. En efecto, el otorgamiento de los créditos en gran número de casos se orientó hacia la elite política y los grandes agricultores o empresarios agrícolas, pero mucho menos a los pequeños agricultores, población a quien en inicialmente se había pensado deberían ir los créditos. Adicionalmente, se destaca la alta tasa de insolvencia de los bancos, amén de las demandas continuas de subsidio de crédito para seguir operando. En adición a lo anterior, este tipo de bancos tenían una deficiente prestación del servicio, y con alguna frecuencia, estaban sujetos a corrupción.

Como se ha señalado, los resultados de las intervenciones en materia de desarrollo rural no han resultado categóricamente afortunados, pues han afectado negativamente los incentivos de los agricultores, caso que fue ignorado por las autoridades durante el diseño de los proyectos. En general, la conclusión reiterada es que los proyectos de desarrollo manejados por el sector público estaban predestinados al fracaso tanto en términos de diseño como de ejecución, hecho que se debió en parte a factores externos a los mismos proyectos (por ej., deficiente política del gobierno, precios internacionales, debilidad institucional, restricciones climáticas) y en parte debido a las fallas fundamentales de diseño y de una ausencia en la contextualización y comprensión de las realidades locales.

3.7.2. Los programas de desarrollo rural: intervenciones de “segunda generación”

En la segunda etapa de las intervenciones se realizaron algunos ajustes tendientes a eliminar los errores del pasado. En este sentido, se realizaron cambios en la política agropecuaria, se removió el control de precios, se eliminaron gradualmente los anteriores tipos de proyectos, con excepción de los denominados *commodities*, se desarrolló un sistema de investigación agrícola y de extensión (para estimular la adopción de tecnología en los campos de los agricultores).

Como novedad, se pretendió que la estrategia en proceso de intervención tuviera una orientación nacional más que regional o de productos específicos. En dicho sentido, las políticas agrícolas y económicas fueron diseñadas para estimular el desarrollo del sector privado, el desarrollo del mercado, la reducción de las distorsiones de precios y la desregulación del mercado. Sin embargo, si bien la literatura señala que existió algún grado de participación del sector privado, las cooperativas y ONGs, dicha participación apenas resultó marginal. En cualquier caso, se destaca de las intervenciones que poco o ningún apoyo directo se le ha dado al sector privado.

Añadido a los programas de la extensión agrícola, la investigación y la reforma política, los siguientes subsectores se propusieron como áreas foco: i) crédito agrícola y rural vía banca privada, y bancos cooperativos; ii) desarrollo de la infraestructura; iii) suministro a los grupos de agricultores de ayuda creciente en insumos, servicios de mercadeo, riego, plantación de árboles, y conservación de suelo.

La reedición de programas presentó un éxito considerable en la versión de intervenciones correspondiente al programa piloto de extensión agrícola. Sin embargo, en relación con este éxito, los críticos cuestionaron si la buena respuesta inicial a los proyectos de extensión podría ser sostenida, dado que existen problemas potenciales que incluyen falta de nueva tecnología disponible para ser transferida a los agricultores, debilidad en la investigación agrícola, etc. Del mismo modo, también se cuestionó el supuesto alto costo de estos programas para el gobierno. En respuesta al primer hecho, se señala que si bien los problemas de investigación agrícola son una restricción importante en el mediano y largo plazo, la extensión puede hacer un buen trabajo en el suministro de conocimiento, tanto de tecnología simple como sofisticada, dependiendo de la capacidad de los agricultores particulares de recibir recomendación.

3.7.3. Las intervenciones de “segunda generación”, los ajustes pendientes

Pese a los éxitos de los programas de “extensión agrícola” y a una combinación de los inicialmente señalados, persisten fallas de diseño y de implementación de los programas, tal como ha ocurrido con el establecimiento de un ajuste estructural para crear un ambiente lo suficientemente habilitador que estimule la inversión privada en el sector rural. Un caso digno de mencionar corresponde a dos hechos puntuales. Primero, al hecho de que los programas nacionales y los incrementos de precios de los productos agrícolas a menudo no “alcanzan” (benefician) a los agricultores que permanecen en la subsistencia (habitantes de las peores o más distantes tierras, mujeres cuyos compañeros laboran en otra parte o discapacitados). Segundo, al hecho de que los programas rara vez toma en cuenta las necesidades de las mujeres, pues los diseños de los programas generalmente no toman en cuenta las restricciones y responsabilidades adicionales, en tiempo y esfuerzo, que implica el sostenimiento familiar. Otro hecho que caracterizó los proyectos y programas de segunda

“generación” lo constituye el hecho de que no contó con la participación de la población objetivo.

Adicionalmente, se percibieron varias cuestiones que tenían que ser abordadas si se quería lograr un desarrollo del sector rural. En particular, se percibió la necesidad de abordar cuestiones relacionadas con la persistencia de la pobreza rural y de la necesidad de que los proyectos fueran sostenibles en el tiempo. En concreto, se trataba de tomar en cuenta que las causas de la degradación de recursos naturales son complejas y muy serias, que la pobreza y su persistencia se relacionan con la afectación del medio ambiente. En adición a dichos temas, también se señaló la necesidad de comprometer al gobierno con el sector agrícola, que le diera la importancia que se profesaba y se fortaleciera al sector rural en vista de posibilitar la sostenibilidad del desarrollo, así como el estímulo de las inversiones en el sector agrícola, dado que con la forma actual de intervención lo que se estaba realizando era desestimular a los –potencialmente- buenos inversionistas.

Con todo, la implementación de las intervenciones efectuadas a partir de la década de los 90s presentaba una serie de fallas que debían ser abordadas. En particular se destacaban la necesidad de dar manejo adecuado a los recursos naturales (retardar las altas tasas de degradación del suelo, del agua, los bosques y la vida salvaje), la necesidad de fortalecer la participación del sector privado (se señalaba como alternativa de uso de los bancos privados, bancos cooperativos, así como la necesidad de explorar formas que hagan el negocio interesante para los bancos) y la importancia de que las ONGs que implementan programas orientados al desarrollo rural no repitan los errores de los donantes (no dejan capacidad institucional instalada).

En últimas, se señala a modo casi de principios orientadores que cada país debe plantear una estrategia de desarrollo rural que puede ser apoyada por el sector privado (caso en el cual se requiere el fortalecimiento del sector privado como requisito para la inversión del sector privado), por los mismos agricultores, por otros sectores y, en algunos casos, por las ONGs donantes. Más aún, se requieren reformas en las directrices de política de tal forma que se pueda lograr el ambiente que pueda estimular la inversión del sector privado en lo agropecuario, mercadeo, procesamiento, y oferta de insumos. Todos los sectores implicados en el desarrollo rural deben jugar una parte: educación, salud, nutrición, agua, vías, agricultura, industria y finanza.

Además de las cuestiones recién nombradas, se requiere de manera importante considerar la participación y aprovechamiento de las capacidades de la población rural, específicamente de la población en condiciones de subsistencia.

Finalmente, la consideración e importancia del manejo de los recursos naturales y del medio ambiente. Este aspecto es fundamental para el sostenimiento del desarrollo rural en el largo plazo, pues ante el deterioro y degradación del medio ambiente, cualquier intento de trabajo agrícola sería infructuoso.

3.7.4. Intervenciones en desarrollo rural: sumario

Claramente, las diferentes políticas nacionales, como las políticas de tierras, el acceso a la tecnología, la formación de precio, la comercialización, la participación y capacitación del recurso humano, el acceso a créditos, la asignación inter-regional de

recursos y la participación entre otros, han tenido diferentes efectos en el desarrollo y resultados de los programas. Por ejemplo, las políticas de crédito y precios (específicamente hacia las cosechas de precios), han tenido efectos adversos sobre el desempeño de los programas de desarrollo rural. En el caso de la fijación de los precios de las cosechas, precios muy bajos desincentivan la ampliación de producción de alimentos para el mercado. Además, la ausencia de tecnología también implica menores ingresos para los productores, habida cuenta de sus efectos en la productividad.

En últimas, a la luz de las experiencias de programas pasados, se indica que si el objetivo no es sólo generar excedentes sino asegurar una mínima disponibilidad de alimentos e ingreso para las poblaciones de más bajos ingresos, son tres los pasos necesarios en los programas de desarrollo rural:

- Mayor cobertura geográfica de los servicios relacionados con los incrementos de la producción.
- Mejoramiento simultáneo de los sistemas de mercado, incluyendo los canales tradicionales de comercio.
- Desarrollo de una infraestructura rural, en particular de vías y almacenamiento.

En este sentido, dentro de las valoraciones de los programas implementados, una de las restricciones más importantes consiste en el recurso humano capacitado, razón por la cual es necesaria inversión en capacitación al nivel de campo y administrativa para la expansión de los servicios rurales. El contenido de la capacitación debe estar ligado a los programas específicos de desarrollo rural.

Al igual que en el caso de las políticas, el grado de desarrollo institucional afecta la evolución y resultados de los programas. Cuando se habla de desarrollo institucional se hace referencia a varios ámbitos dentro de los cuales se nombran el desarrollo administrativo, comercial y electivo, todo lo cual evidentemente tiene un profundo efecto en el desarrollo del sector de subsistencia. Lo que se ha evidenciado es que el tiempo requerido para el desarrollo institucional y los cambios en la distribución del poder político y administrativo que implica, disuaden a los hacedores de política de tomar los pasos necesarios. Igualmente, por cuestiones de ideología o preconcepciones a la hora de elegir entre diferentes tipos de instituciones se enfatiza mucho en la forma más que en la sustancia de las instituciones, lo cual desestimula la competición entre diferentes tipos de instituciones y reduce su efectividad general.

En general, de los resultados hallados en la valoración de los programas, se señala que si el énfasis del desarrollo rural es la participación masiva y la viabilidad del proceso, entonces es necesario que los programas de desarrollo rural sean considerados como parte de un proceso dinámico y continuo. El énfasis en la participación masiva también significa que una aproximación secuencial pueda ser necesaria al planear e implementar una estrategia de desarrollo rural, lo que implica el establecimiento de unas prioridades claras y de actividades por fases.

Así, dada la baja productividad en el sector de subsistencia agrícola puede ser más efectivo el énfasis en incrementos de base-amplia de productividad vía un mínimo nivel de servicios y desarrollo institucional que una concentración inicial mayúscula

de recursos en unas pocas regiones. Asimismo, algunas restricciones en las mejoras de la productividad, tales como la falta de tecnología rentable, extensión inefectiva y la fertilización inadecuada, pueden ser comunes a la agricultura de subsistencia, en tanto que otros aspectos como la mala salud, los bajos niveles educativos y un inadecuado sistema de incentivos y de organización, pueden ser específicos de una determinada localización.

En estos términos, el establecimiento de prioridades necesita una combinación de unas pocas intervenciones generales de naturaleza crítica, aplicables a varias regiones, junto con el énfasis en el desarrollo de la capacidad de las administraciones regionales para identificar y mejorar las restricciones adicionales específicas a las regiones individuales. No obstante, en todos los casos incluyendo el de las prioridades que puede estar establecido a nivel nacional, la efectividad de la implementación depende de la eficiencia y de la habilidad de coordinación de los administradores regionales y del desarrollo institucional general al nivel local y regional.

3.7.5. Intervenciones en desarrollo rural: el contexto nacional

En Colombia la concepción de lo que es “el desarrollo” tampoco ha estado ajena a considerarlo o identificarlo con crecimiento económico, dado que se ha entendido el desarrollo como el resultado de un enfoque que equipara crecimiento económico con progreso y bienestar. Al igual que lo que ocurre con varios países en desarrollo, en el país, dicho sector no ha tenido gran peso, lo cual se ha visto reflejado en que el modelo aplicado se ha caracterizado por ser pro-urbano (no pro-rural).

Como los datos lo indican, el campo colombiano presenta un gran atraso, lo cual se refleja en los deficientes indicadores de desarrollo social, tales como el índice de calidad de vida, incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema. Además, también el deficiente desarrollo se ha reflejado en los altos índices de precariedad del mercado del trabajo en el dominio rural (altos índices de informalidad y subempleo) y baja remuneración del trabajo.

Varios tipos de explicaciones se han ofrecido para ayudar a entender lo que ha ocurrido en el campo colombiano. Las explicaciones consideran análisis que pasan por el examen de la evolución de las relaciones entre las clases propietarias de la tierra, las formas de producción tipo aparcería, la aparición y consolidación del narcotráfico y, relacionado con éste, los problemas del conflicto armado. De forma similar, los análisis también consideran la institucionalidad colombiana, en particular la rural, y el papel central que tiene la categoría “instituciones” para explicar el desarrollo y la dinámica de la agricultura en Colombia. En este sentido, según Kalmanovitz y López (2004):

“(...) la historia de la agricultura se entiende como una dinámica inserta en una historia económica general, destacando dentro de ella las señales que surgen de la Constitución como arquitectura política y legal de la sociedad, de la religión y su dispar influencia regional, de cobertura y calidad de la educación ligada a los derechos políticos de la población, de los derechos de propiedad extensivos, pero también mal especificados y por tanto frágiles, y por el sistema monetario y de financiamiento de la actividad agropecuaria” (Kalmanovitz & López, 2004).

Evidentemente, gran cantidad de análisis muestran la incidencia de la debilidad institucional en el desarrollo de la nación y del sector rural en particular. De hecho, el Estado se ha caracterizado por haber perdido su capacidad de intervención, lo cual representa una restricción a las diferentes formas de concurso que realicen los actores de la sociedad, razón por la cual los avances, las propuestas y los cambios serán solo parciales y seguirán imperando las difíciles condiciones de vida para los habitantes del campo.

De forma específica, se señala que la preservación del orden social rural, con todas sus inequidades y ataduras al desarrollo, se ha fundamentado en: i) una estructura de la tenencia de la tierra convertida en un inamovible para la política pública, ii) una jerarquización social que coarta la movilidad de las personas en la estructura de la sociedad, y iii) una hegemonía política tradicional que restringe las elecciones libres, limpias y competitivas y que no hace un reconocimiento político del campesinado. (PNUD, 2011).

Resulta claro, que aunque en Colombia se han logrado avances en el índice de desarrollo humano en el campo, persisten grandes diferencias entre áreas rurales y urbanas, y dichos avances resultan menos optimistas si se tienen cuenta dos variables con profunda incidencia en la sociedad colombiana; la inequidad resultante de la elevada concentración de la propiedad de la tierra y la violencia.

Para resumir e ilustrar el escenario de los habitantes de las zonas rurales del país, y la posición desventajosa en que se perciben a sí mismos los campesinos, un productor de San Cristóbal (Bolívar) plantea que:

“Uno le pregunta a un joven de 17 años que esté terminando bachillerato, tú qué vas a hacer el día que termines, <<yo me voy de aquí>>, para dónde te vas, <<para donde sea, pero me voy>>, por qué, <<porque aquí no hay nada>>, la gente está tratando de irse de aquí, porque aquí no hay opciones de vida.” (San Cristóbal Productores).

La anterior frase sintetiza la posición de los campesinos frente a la pérdida del capital simbólico con que cuenta la ruralidad en el país, y que responde al valor y significado que se le ha dado desde la centralidad, para así fortalecer la relación diferenciada y vertical entre el campo y la ciudad. Para hacer una analogía fundamentada en el comercio internacional, pero ampliada por teóricos para caracterizar las relaciones de poder.

Tal como se ha venido mencionando no ha habido una aproximación contextual a los problemas del campo y sus necesidades. Sólo se han impuesto modelos estandarizados que han fracasado y generado grandes masas poblacionales viviendo bajo condiciones de precariedad.

3.8. Desarrollo económico local: la búsqueda de soluciones entre todos y para todos

“El enfoque DEL provee un marco comprensivo de las iniciativas y acciones que responden a la necesidad de integrar las dimensiones económicas, sociales, políticas e institucionales del desarrollo a nivel local”. (Gasser, Salzano, Di Megio & Lazarte-Hoyle; 2010).

3.8.1. Generalidades del concepto de Desarrollo Económico Local

El término de Desarrollo Económico Local (DEL) hace referencia a un proceso flexible que implica la participación, la asociación y la valorización de los recursos locales para la generación y competitividad de empleo. En últimas, se trata de un término que referencia un proceso de movilización, utilización de recursos para hallar una determinada solución para una población localizada en un territorio determinado. Es decir, se trata de utilizar los recursos de la población para el beneficio de ésta, más aun cuando se trata de enfrentar determinados tipos de crisis. Lo que en últimas pretender DEL es la participación pro-activa en la búsqueda de soluciones, sin tener que esperar ayudas externas, tal como lo pueden ser el Estado o la cooperación internacional. Claramente no se busca negar la importancia de estas últimas; lo que se subraya es la búsqueda activa de soluciones empleando los recursos disponibles.

Como tal, dicho enfoque busca aprovechar los recursos disponibles en sus diferentes dimensiones, tal como lo pueden ser las dimensiones económicas, sociales, políticas e institucionales del desarrollo a nivel local.

3.8.2. Definición y elementos clave para relacionar el concepto DEL

De conformidad con lo recién indicado, tal enfoque se basa en cinco principios, a saber: i) Participación y diálogo social: el involucramiento de los actores sociales locales en el proceso de desarrollo de su propio territorio es un prerrequisito del crecimiento sostenible; ii) Asociaciones públicas/privadas: las inversiones complementarias; y iii) Territorio: la cercanía geográfica y cultural favorece las condiciones para el crecimiento, la innovación y el desarrollo (Gasser, Salzano, Di Megio & Lazarte-Hoyle; 2010).

Asimismo, el enfoque DEL cuenta con varias dimensiones o ámbitos, que se refieren específicamente a: i) Las dimensiones SOCIALES y POLÍTICAS del desarrollo; ii) La dimensión ECONÓMICA del desarrollo; y iii) La dimensión LOCAL del desarrollo. Ahora bien, en el caso de las dimensiones sociales se indica que “el desarrollo sostenible puede ser alcanzado sólo si las iniciativas de desarrollo toman en consideración los factores sociales y políticos, es decir, se construye sobre instituciones sociales existentes; se estimula la participación política de amplia base en la toma de decisiones” (Gasser, Salzano, Di Megio & Lazarte-Hoyle; 2010). En el caso de la dimensión económica del desarrollo es importante en cuanto que las actividades e interacciones económicas son la fuerza que impulsa la inclusión social; el alivio de la pobreza; mayor estabilidad social y política; la innovación (Gasser, Salzano, Di Megio & Lazarte-Hoyle; 2010). Finalmente, la dimensión local del desarrollo implica tomar en cuenta los elementos territoriales que moldean la interacción de los diferentes actores. Dichos elementos pueden ser, por ejemplo, el grado de intereses comunes; el grado de auto regulación; el grado de conocimiento; la intensidad y la frecuencia de las interacciones y la probabilidad de afectar a estructuras de toma de decisiones nacionales y globales (Gasser, Salzano, Di Megio & Lazarte-Hoyle; 2010).

Una pregunta importante para el enfoque DEL es ¿qué tan local debe ser lo local? Según el mismo enfoque, los actores deben decidir qué tan grande es lo local. Sin embargo, a este respecto se plantean varios criterios para ayudar a identificar la

magnitud de lo local. Dichos criterios están basados en el principio de que existe un *trade off* entre la coordinación y el potencial económico que se debe considerar cuando se define el tamaño de lo local.

La cuestión esencial es que las poblaciones pequeñas y los territorios pueden ser muy coordinados pero con poco poder o potencial económico, político e institucional, en tanto que en un territorio grande, bien en términos de físicos, bien en términos de población, puede haber mucho poder económico, político e institucional, pero pueden tener problemas de coordinación y consenso. Así las cosas, el enfoque DEL, señala varios elementos que pueden ayudar a encontrar el tamaño adecuado para abordar los problemas que se consideren relevantes:

- “La existencia de (un número relativamente pequeño) de agencias públicas que representen a la región económica funcional.
- Una “autonomía relativamente amplia (en lo que se refiere a jurisdicción y/o financiamiento) de las instituciones promotoras del desarrollo regional del territorio (Gobierno Regional, ADEL, etc.).
- Una fuerte identidad cultural o política dentro de la región.
- Un deseo y tradición de cooperación entre los actores locales.
- La presencia de empresas locales históricamente establecidas, especialmente si es que ellas son dueñas de tierras y de instalaciones. Sus intereses en el territorio hacen que sea más significativo que ellas se unan a un “club” de posibles beneficiarios futuros de una política DEL.
- Actores locales profundamente arraigados, tales como empresas y actores históricamente establecidos son más propensos a cooperar porque ellos dependen más de interrelaciones sociales y económicas, lo que hace la no participación relativamente costosa.” (Gasser, Salzano, Di Megio & Lazarte-Hoyle; 2010).

Ahora bien, el enfoque DEL consiste en un proceso que reducido a su mínima expresión, incluye cinco puntos básicos: i) se debe tener un diagnóstico del territorio así como un inventario institucional (naturalmente para tener un conocimiento adecuado de que hay en términos socio-económicos y de capital social); ii) se debe realizar un ejercicio de sensibilización, con el fin de tomar conciencia de la importancia en términos de efectos de cada uno de los actores, del trabajo en equipo y del surgimiento de las posibles sinergias; iii) se debe crear un Foro Local y/o Regional con el fin de continuar la creación del consenso; iv) se debe diseñar una estrategia DEL, caso en el cual el Foro Local y/o Regional debe realizar un análisis centrado en las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) territoriales; v) se debe estructurar formas de coordinar y/o implementar según “las competencias, recursos y capacidades, implementan la estrategia de desarrollo de abajo hacia arriba a través del plan de acción del DEL. El Foro coordina sus acciones, revisa y ajusta la estrategia de acuerdo a las necesidades de los actores sociales locales/regionales.” (Gasser, Salzano, Di Megio & Lazarte-Hoyle; 2010).

4. Estrategia nacional

4.1. Esquema actual de alianzas productivas

Después del breve recuento sobre los problemas estructurales de la agricultura se presenta la propuesta para los REACTIVAR. Ésta se basa en construir sobre lo construido, partiendo de un esquema exitoso, como lo es el programa Alianzas Productivas impulsado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). En esta sección se explica cómo funciona el programa, para luego (sección 4.2) profundizar en qué aspectos nuevos deberían implementarse.

Esta aproximación conceptual no pretende plantear un modelo que modifique o reemplace el de Alianzas Productivas, sino tomarlo como referencia por el grado de éxito que representa, y hacer un seguimiento y caracterización de éste, buscando un aprendizaje y un punto de partida que permita desarrollar los REACTIVAR. De esta forma, la pretensión de la caracterización del modelo de Alianzas Productivas, es la descripción de los principios básicos con que cuenta, lo cual representa una ilustración para la implementación de los REACTIVAR.

El Proyecto de Alianzas Productivas es una apuesta empresarial para la estructuración de planes de negocio productivos, enfocada en la asociación de sus participantes y en el desarrollo de un sector económico de la población, que permita abarcar frentes como el medio ambiente, la sociedad, la cultura y la educación.

La idea de generar un esquema productivo que permita obtener un sustento a los campesinos de escasos recursos, fue desarrollada a partir de una política de desarrollo rural propuesta por el gobierno nacional en el año 2002. Esta acción busca desarrollar un instrumento para generar ingresos, crear empleo y promover la cohesión social de las comunidades rurales pobres de manera económica y ambientalmente sostenible.

El objetivo de este programa es ampliar el nivel de competitividad y desarrollo empresarial de las poblaciones campesinas por medio de herramientas que generen, por un lado, crecimiento sostenible, y de otro, el interés de ciertos grupos económicos por participar como socios comerciales o impulsores de las Alianzas.

Este proyecto cuenta con un nivel de cobertura nacional, pero es importante aclarar que da prioridad en su alcance a aquellos departamentos cuyas cifras de población rural en pobreza muestran mayores necesidades. Lo anterior garantiza que el impacto del programa sea mayor que si éste se ejecutara equitativamente en los distintos departamentos, ya que se busca tener un mayor número de beneficiarios y que las condiciones más precarias sean atendidas en primer lugar.

La estructura y desarrollo de Alianzas Productivas se enfoca en pequeños productores agropecuarios de los departamentos priorizados que cuenten con las siguientes características⁴:

- Que algún miembro del grupo familiar sea alfabeto.
- Haber estado vinculado al sector agropecuario como mínimo durante tres años.
- Contar con activos familiares que no superen los doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

⁴ Características tomadas de: Guía para la implementación del modelo de Alianzas Productivas. Manual Operativo (2009), Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas Fase II, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá.

- Contar con una explotación agropecuaria cuyo tamaño no sea superior a dos Unidades Agrícolas Familiares (UAF).
- Originar como mínimo el 75% de los ingresos familiares del desempeño de actividades vinculadas con el sector agropecuario, y que los ingresos netos familiares que tengan este origen no superen los dos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

4.1.1. Operatividad en Alianzas Productivas⁵

Para la selección y desarrollo de los procesos productivos, el MADR ha desarrollado un esquema que permite seleccionar, planear, ejecutar y evaluar las propuestas que los agricultores plantean.

Dentro del plan de Alianzas encontramos la siguiente línea de los procesos que nos permitirá encontrar los puntos críticos determinantes para lograr que un proyecto productivo sea aprobado y ejecutado (Ilustración 1):

Ilustración 1. Descripción Procesos Alianzas Productivas



Fuente: Elaboración propia con base en MADR

4.1.1.1. Difusión del proyecto

Esta etapa inicial tiene como objetivo la divulgación y promoción de los beneficios, características y necesidades que busca impulsar el programa de Alianzas. Para ello, se realizan campañas de difusión y socialización con las alcaldías, gobernaciones, ministerios, líderes comunales, regionales e indígenas, secretarías de agricultura, gremios de producción, las asociaciones de pequeños productores y las entidades públicas y privadas vinculadas a la producción y comercialización de productos agropecuarios, entre otros.

⁵ Esta sección se construye con base en: Guía para la implementación del modelo de Alianzas Productivas. Manual Operativo (2009), Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas Fase II, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá.

La importancia de este paso radica en la necesidad que se tiene de divulgar oportunamente las propuestas que tiene este proyecto, para así poder brindar una mayor capacidad de cobertura. Por otra parte, es necesario que la comunidad conozca y tenga claras cuáles son las condiciones para poder hacer parte de los beneficiarios y aprovechar lo que ofrece el programa.

4.1.1.2. Acercamiento Aliados Comerciales

El acercamiento con los aliados comerciales en el modelo de negocios de alianzas es de gran importancia, esto si se tiene en cuenta que son ellos quienes brindan el apoyo y sostenibilidad de los proyectos productivos al generar la demanda de productos. Garantizar que un aliado comercial fuerte se alíe con un pequeño productor es generar, hasta cierto punto, el desarrollo y crecimiento de los proyectos.

El filtro de selección que se debe tener en este punto, representa el factor de éxito de muchas alianzas, que podrán mejorar sus relaciones comerciales y definir un rumbo en las estrategias de generación de demanda de los productos agrícolas.

Es importante destacar que en esta parte del proceso se conocen los requerimientos del mercado que las asociaciones de productores tratarán de aliviar. En estas reuniones se expondrán las necesidades de los aliados comerciales, con el fin de definir los lineamientos que se propondrán para desarrollar los proyectos productivos.

El propósito del acercamiento con aliados es obtener una idea de las exigencias del mercado, resolver interrogantes tales como: ¿Qué tipo de producto se necesita?; ¿Qué nivel de trazabilidad requieren los pedidos?; ¿Cuáles son las garantías de calidad y certificados que exige el mercado?, entre otros.

4.1.1.3. Convocatoria de perfiles y realización de contenidos de perfiles para las Alianzas

Es en este paso donde se hará pública la necesidad de convocar a distintas asociaciones de productores, con el fin de promover proyectos productivos que se acoplen a los requerimientos del mercado, y que por ende se garantice el éxito de los mismos.

La convocatoria de perfiles es el paso en el cual ya se han analizado las posibles alianzas que se pueden aprovechar para suplir la demanda. La importancia de este paso depende de la correcta realización de los dos anteriores, puesto que ya se deben haber socializado los requerimientos que tienen los posibles aliados comerciales y debe existir una línea de acción que permita tener claridad de las alianzas que se requieren promover.

Igualmente, este proceso de convocatorias está diseñado para que los productores demuestren su interés en asociarse y exponer su iniciativa de negocio que se acople a los parámetros establecidos por la demanda.

De este modo, la convocatoria de alianzas tendrá un perfil asignado para la requisición de proyectos, permitiendo que se realice una estructura en la cual los

interesados conozcan a fondo las condiciones para pertenecer al programa y así agilizar el proceso de inscripción.

En esta misma línea, es importante resaltar los actores involucrados en las convocatorias; las comisiones intersectoriales, los equipos de implementación, (EIP), las Organizaciones Gestoras Regionales (OGR), las Secretarías de Agricultura y asociaciones de productores.

Para lograr una convocatoria exitosa las Secretarías de Agricultura, las OGR y los EIP se reunirán para determinar los parámetros de elegibilidad de las Alianzas (perfiles y requisitos) de acuerdo a los diálogos realizados con los posibles aliados comerciales, la situación de los mercados y las capacidades de producción del departamento. Seguidamente, los productores deberán identificar las oportunidades de mercado que más se acoplen a sus capacidades para pasar una propuesta formal a la Secretaría de Agricultura, a quien corresponde remitir los planes de negocio a los equipos de implementación, y a las gestoras regionales, para que se analice detalladamente cada proyecto y se emita un concepto de viabilidad, en donde se indique, desde los puntos de vista técnico y administrativos, las medidas a tomar según el caso de cada asociación. La anterior opinión será tomada en cuenta por la comisión intersectorial para tomar una decisión acerca de las Alianzas (se aprueba o se niega el proyecto).

4.1.1.4. Estudios de pre inversión

La realización de estudios de pre inversión en el proceso de estructuración de las alianzas es un requisito vital para el éxito del modelo de negocio de los productores. Los estudios de pre factibilidad medirán el alcance de la Alianza en aspectos: técnicos, ambientales, sociales, de mercado y financieros. El propósito de éstos es determinar si cumplen a cabalidad los parámetros mínimos requeridos para lograr un modelo de negocio sostenible en el corto, mediano y largo plazo. Cabe aclarar que los resultados arrojados por las investigaciones deberán ser contrastados con los términos de referencia que se encuentran anexados en el manual operativo de alianzas estratégicas.

Es importante destacar que los costos de los estudios de prefactibilidad son asumidos por los proponentes, es decir, los productores. Luego de realizar las mediciones correspondientes de pre factibilidad, se presentarán los resultados a la OGR, que con el Comité Directivo de la Alianza discutirán los diferentes estados de en los que se encuentran los proyectos. Estas reuniones y estudios también alimentarán el plan operativo, que es la herramienta base para la ejecución de los proyectos y la fijación de metas y objetivos.

4.1.1.5. Registro de Alianzas

En este paso las alianzas que hayan arrojado resultados positivos en el estudio de pre inversión y que hayan logrado la aprobación de la Comisión Intersectorial, entrarán a formar parte del registro de alianzas, lo que implica que serán tomadas en cuenta a la hora de asignar presupuestos de cofinanciación. El dinero asignado tiene como finalidad el financiamiento del incentivo modular (IM) entregado a las Alianzas.⁶

⁶ El Decreto 321 del 28 de febrero de 2002 “Por el cual se reglamenta parcialmente las Leyes 101 de 1993 y 160 de 1994 en lo relativo a la asignación integral de asistencia e incentivos directos para

4.1.1.6. Procesos de legalización

La firma del convenio de alianza dará inicio al proceso de legalización. Este documento formaliza todos los acuerdos y compromisos de los participantes del proyecto (productores, aliados, interventores e instituciones estructuradoras y ejecutoras).

Posterior a la firma de convenio, encontramos la suscripción del contrato de fiducia, en el cual la fiduciaria y la organización de productores acuerdan la administración de los recursos de la Alianza (Incentivos Modulares, préstamos, entre otros). Lo anterior con el fin de constituir el patrimonio autónomo de la Alianza.

4.1.1.7. Implementación

El paso siguiente a la legalización y firma de documentos implica que las OGR informen a la OGAs de la situación en la que se encuentra la Alianza, y como esta va a funcionar según el monto del incentivo modular y las condiciones que se establecieron en el proceso de estudios de pre inversión. Posteriormente se le presentará un informe a la Fiduciaria, en el que se detallará cual será la forma en la que se planea ejecutar el presupuesto establecido por el IM, en dado caso que existan cofinanciadores (entes externos) la fiduciaria debe ser informada ya que las Alianzas que cuentan con financiación externa, pueden lograr el incremento porcentual de su IM. Acto seguido, se procederá a realizar el desembolso correspondiente para la implementación de los proyectos productivos.

El EIP junto con la OGR realizarán de forma simultánea la preparación para el proceso de control, monitoreo y seguimiento, de las unidades económicas.

4.1.1.8. Acompañamiento

En esta parte del proceso, las Alianzas ejecutan el plan operativo anual con base en las propuestas que generen las OGA. El trabajo conjunto de productores y gestores tiene como fin fortalecer empresarialmente los proyectos, reducir cargas operativas y administrativas e implementar estrategias que permitan el cumplimiento de las metas propuestas para cada unidad productiva.

Las OGA brindarán un acompañamiento, por medio de asesorías técnicas, financieras, organizacionales, y todas aquellas que el proyecto y el producto demanden.

4.1.1.9. Evaluación, control y seguimiento

apoyar subproyectos productivos sostenibles, en desarrollo del Proyecto Alianzas Productivas para la Paz”, define el Incentivo Modular como la cifra asignada a una asociación o alianza, que le permitirá para el pago o financiamiento de ; i) adecuación de tierras, ii) capital fijo, iii) capital de trabajo, iv) capacitación y asistencia técnica, v) cobertura de riesgos y comisiones de éxito en la gestión financiera, vi) comercialización, vii) la vinculación más económica de la tierra rural con aptitud para el desarrollo de los fines de la alianza, y viii) gerencia y administración de la alianza.

El seguimiento y evaluación de las Alianzas está a cargo de las OGR, quienes constantemente están haciendo revisión del correcto funcionamiento de las alianzas y comparando las acciones con el plan operativo que existe para cada asociación.

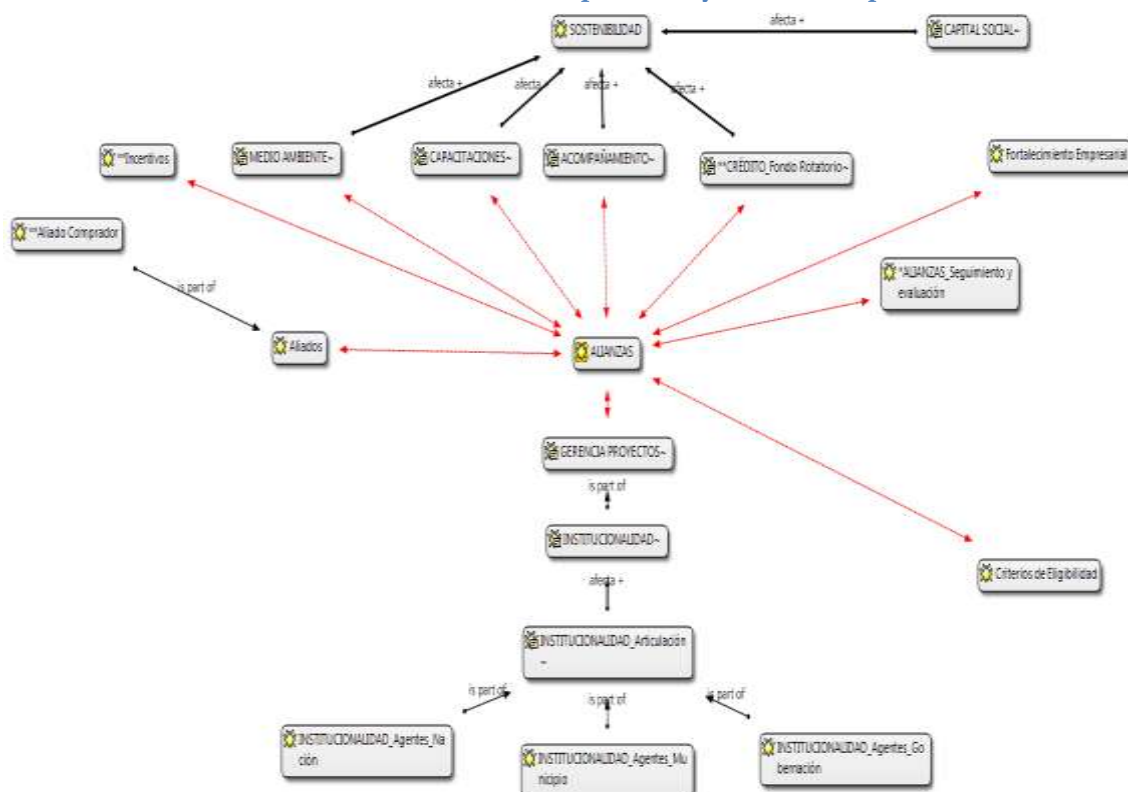
El éxito de la evaluación y seguimiento está fundamentado en el conocimiento de los planes operativos de cada alianza. A partir de ellos se genera el punto de partida para realizar un control más acorde a las necesidades y metas de los proyectos.

Principalmente, las OGR realizarán un seguimiento y propuestas de cambio con base en:

- El diagnóstico y nivel de avance que presentan las alianzas, y la relación que tienen estos avances con las metas planteadas inicialmente.
- Análisis específico de cada área funcional del modelo de negocio, por medio de la verificación de los objetivos específicos.
- Formulación de alertas que permitan determinar el fallo de estrategias o la mala aplicación de propuestas, lo que permitiría tomar medidas correctivas o cautelares respecto a la ejecución.
- Diseño y formulación de indicadores de gestión que permitan evaluar de manera específica y general la situación de los proyectos.

Teniendo esto en cuenta, la Ilustración 2 permite ejemplificar el modo en que funcionan las Alianzas Productivas, y los componentes que las comprenden.

Ilustración 2. Alianzas Productivas, componentes y formas de operación



Fuente: Elaboración propia

4.1.2. Matriz DOFA

La presente sección busca identificar las oportunidades, debilidades, amenazas y fortalezas del proyecto de Alianzas Productivas mediante la herramienta para el diagnóstico y administración DOFA. En la Ilustración 3 se muestra que en la matriz DOFA se analizan dos aspectos externos, las oportunidades y las amenazas, y dos aspectos internos, las fortalezas y las debilidades. Para realizar este diagnóstico se toman como base las evaluaciones de impacto realizadas por Econometría Consultores (Econometría 2008) y por Escobar *et al.* (2010), contratada por el Banco Mundial.



4.1.2.1. Diagnóstico Externo

Oportunidades

Tendencia hacia la responsabilidad social empresarial

Por parte de las grandes compañías se viene presentando una fuerte tendencia de responsabilidad social empresarial, con lo cual las empresas buscan formular actividades de alto impacto para generar propuestas de desarrollo sostenible en las regiones donde realizan sus actividades productivas.

Compromiso de los entes regionales para impulsar el desarrollo en los pequeños y medianos productores

El compromiso de los gobiernos regionales con los pequeños y medianos productores agropecuarios se ha venido incrementando, situación que se ve reflejada en la asignación de presupuestos más grandes e interés por conocer los modelos de alianzas que se vienen desarrollando.

Modelo de Transformación Productiva destaca como prioridad el sector agropecuario

El programa de Transformación Productiva, desarrollado por el gobierno actual, ha propuesto el impulso de cinco sectores productivos que cuentan con las condiciones para incentivar el crecimiento de la economía del país. Entre estos se destaca el sector agropecuario, que es llamativo en el contexto productivo y por el incentivo que se le da en las políticas rurales.

Apoyo en la política económica y social

El CONPES 3467, por el cual se aprueba el crédito para el proyecto fase II de alianzas productivas, rescata el impacto positivo que ha tenido el programa en el sector productivo. En la misma línea, propone que el proyecto es un ente generador de empleo y desarrollo empresarial que promueve el crecimiento en los pequeños productores, por medio del modelo de asociaciones con el sector privado. (Escobar *et al.*, 2010)

Legislación anti trámites

El gran número de trámites y papeles que se exigen para la formalización de empresas, desmotiva a gran parte de los emprendedores y muchas veces no se logran concretar ideas de negocios por los requerimientos que las organizaciones reguladoras exigen a los usuarios. La ley anti trámites aplicada al caso de la formalización podría fomentar el crecimiento del número propuestas y la fácil aprobación y ejecución de éstas, ya que se reduciría en gran medida los pasos para la creación de proyectos.

Articulación del sector privado y público y grupos interesados

Existe una tendencia al fomento de relaciones más horizontales entre campesinos con sus socios comerciales y con las autoridades públicas. Los intereses de estos grupos convergen en la búsqueda de soluciones que permitan crear políticas y modelos de desarrollo sostenible a partir de la experiencia y el conocimiento de los involucrados y de su sector.

Amenazas

Inestabilidad en divisas y devaluación del dólar

La devaluación que ha presentado el dólar, ha afectado los recursos con los que cuenta el programa. El préstamo solicitado al Banco Mundial fue diseñado a partir de una tasa de cambio de \$2200 COP, pero la tasa con la que se han realizado los desembolsos ha sido de \$1948 COP. Según el informe de evaluación contratado por el Banco Mundial (Escobar *et al.*, 2010), al 31 de octubre de 2010 había un déficit acumulado de financiación para el proyecto de alianzas productivas de \$3.291.406.150 COP

Infraestructura vial

El país cuenta con una infraestructura vial terciaria en malas condiciones, lo que representa sobrecostos, abandono de ciertas regiones y dificultad para comercializar ciertos productos, lo que afecta el establecimiento de relaciones con los aliados comerciales.

Distribución y tamaño de tierras

Un problema que persiste en Colombia es el de la concentración de las tierras. Esta tesis, sustentada en el informe del Banco Mundial para Alianzas Productivas, afirma que: “*las propiedades de menos de 20 hectáreas, corresponden al 14% de la tierra en tanto las de 200 a 1200 representan el 40% y el sector intermedio de 20 a 200 hectáreas son el 46 %.* Se estima que esta concentración ha continuado aumentando” (Escobar *et al.*, 2010. P 17).

Trámites en instituciones

El proceso de trámites por el que pasan los productores para la legalización de los proyectos puede llegar a tomarles mucho tiempo. Esta situación afecta gravemente el inicio o ejecución de los proyectos productivos.

Factores climáticos

El clima en Colombia representa una amenaza debido a las agresivas variaciones que éste muestra en el transcurso del año. A esto se suma que en los últimos periodos se han venido recrudeciendo las olas invernales, lo que dificulta la estimación con exactitud de la gravedad y el tiempo en que se darán estos acontecimientos. Lo anterior puede mostrarse en las matrices de riesgo como un riesgo no previsible o muchas veces puede perder importancia al tratarse de un fenómeno natural, que es tratado con un bajo nivel de alerta.

Tratados de libre comercio (EU, EEUU)

La competencia de precios con productos extranjeros libres de arancel puede bajar los precios, haciendo que los productores se vean afectados. Se encuentran precios altamente competitivos para el mercado, incluso por debajo del costo del pequeño productor, lo que puede generar el denominado *dumping*.

Falta de conocimiento en problemática ambiental, factores de producción y estándares fitosanitarios (posibles usuarios)

Gran parte de los modelos de explotación productiva son artesanales, y muchos no cumplen con los estándares de calidad en aspectos como planes ambientales, estándares fitosanitarios y sobre los mismos factores de producción. Si no se realiza una preselección adecuada se puede incurrir en faltas que afecten el entorno.

Desconfianza por parte de los socios comerciales (calidad, compromiso, entre otros)

Culturalmente los socios comerciales guardan cierta reserva o temor hacia las propuestas de pequeños productores. El sentimiento de desconfianza por la capacidad que éstos tengan para cumplir los estándares de calidad y cumplimiento exigidos, hace que los aliados comerciales no se sientan seguros para comprometerse con estos productores.

Temor a asociarse

Los miembros o personas interesadas en alianzas están conscientes de la dificultad de organizarse, de tener suficientes productos para responder a la demanda y de encontrar un socio comercial adecuado con el que se pueda establecer un trato justo. Estas circunstancias generan cierto grado de desconfianza para arriesgarse a formar una asociación.

Por otra parte, la cultura de asociación netamente familiar prevalece en el espíritu del campesino, asociarse con individuos ajenos a su círculo produce en ellos miedos e inseguridades.

4.1.2.2. Diagnóstico Interno

Fortalezas

Apoyo del Banco Mundial

Desde la propuesta inicial del proyecto, el Banco Mundial ha mostrado alto grado de interés y se ha propuesto respaldar la iniciativa desde la parte técnica y financiera, acompañada de un seguimiento a los proyectos. Esta situación le da credibilidad y confianza al proyecto.

Garantías para el manejo y liderazgo de los proyectos por parte de los productores

Las organizaciones de productores rurales cuentan con la facilidad de poder realizar la elección de sus líderes, quienes deben garantizar los procesos democráticos para la toma de decisiones y una constante rendición de cuentas del estado de las Alianzas.

Alcance del proyecto

El modelo de Alianzas abarca los elementos sobre los que se desea apoyar la política agraria (empresarial, sostenibilidad, innovación, formalización del empleo), situación que produce gran expectativa en las entidades gubernamentales que le apoyan.

Institucionalidad en alianzas

El proyecto ha buscado los mecanismos para robustecer las Alianzas Productivas existentes. Por medio del fortalecimiento en la cultura organizacional y el desarrollo de capacidades gerenciales, se quiere garantizar un ambiente de cohesión y dinamismo entre productores y empresarios.

Fortalecimiento del fondo rotatorio como herramientas de financiación

La creación de un fondo rotatorio contribuye al fortalecimiento y sostenibilidad de los productores. Éste es un instrumento que compromete a los beneficiarios a devolver una proporción del incentivo modular con el fin de lograr un autofinanciamiento, cuyos recursos son reinvertidos en la ampliación y consolidación de la alianza

Comisiones intersectoriales conformadas por grupos de impacto nacional

El compromiso de distintas entidades del orden nacional y regional se ve reflejado en la conformación de las comisiones intersectoriales, cuya función es la de brindar apoyo y seguimiento en la formulación e implementación de los proyectos de Alianzas. Entre las entidades que conforman la Comisión Intersectorial Nacional se encuentran el MADR, Proexport y el SENA. Por su parte, las Secretarías de Agricultura y las Corporaciones Autónomas Regionales, entre otras, confirman la Comisión Intersectorial Regional.

Desarrollo y fortalecimiento del entorno empresarial

El programa Alianzas Productivas busca generar un entorno apropiado para el desarrollo y fortalecimiento de la cultura empresarial en las comunidades rurales. Lo anterior, motivado por la diversidad de instituciones nacionales y locales que convocan las Alianzas para su ejecución.

Mayor nivel de asociatividad

El programa ha generado en los pequeños y medianos productores un mayor grado de asociatividad, ya que éste representa una estrategia de cooperación para superar las dificultades que se presentan en los procesos de comercialización.

Tecnificación del pequeño y mediano productor

El acompañamiento que se brinda al pequeño productor le ha dado la posibilidad de mejorar y optimizar las prácticas y procesos tecnológicos, lo que ha incentivado un aumento de la calidad y diversificación de sus productos.

Garantías en la calidad de los productos

El compromiso de los productores de entregar un producto de buena calidad a quienes les compran sus mercancías, se ha mantenido constante. En la búsqueda por generar productos diferenciados, algunas asociaciones han venido fomentando el desarrollo de una cultura de certificación de la producción, esto como una estrategia para alcanzar una mayor competitividad en los mercados especializados.

Compromiso con la responsabilidad social empresarial por parte de los productores

Se presentan avances en el desarrollo de una cultura de responsabilidad social integral en los pequeños empresarios rurales, resultado de los planes de manejo social y ambiental desarrollados en las Alianzas. Los productores han venido acrecentando su sentido de responsabilidad con el entorno y la comunidad en respuesta al apoyo brindado tanto por el programa, como por sus socios comerciales.

Garantías en el cumplimiento y desarrollo de políticas de ambiente y desarrollo

En la estructura que propone alianzas, se concibe la idea de garantizar que cada proyecto cuente con un plan de manejo ambiental y un plan de desarrollo sostenible que permita llevar a cabo la actividad agrícola de manera sostenible.

Efecto desbordamiento sobre los vecinos

No sólo los participantes de las alianzas se benefician de éstas. Hay efectos que pueden extenderse a los vecinos: mayor acceso a los servicios básicos asociados con las alianzas, apoyos en comercialización a través de contratos y asistencia técnica, fomenta una mayor asociatividad entre los vecinos, promueve el empleo en cultivos de vecinos y se produce un mayor ingreso bruto como consecuencia de las relaciones de vecindad. Sin embargo, el efecto desborde también puede ser una debilidad.

Debilidades

Falta de estructuras sólidas en la presentación de proyectos (Inequidad)

Según la evaluación contratada por el Banco Mundial, se estima que: *“En cada una de estas etapas el perfil o el estudio de pre-inversión puede ser rechazado o aceptado, dependiendo si cumple o no las exigencias. Una estimación efectuada sobre el último proceso realizado, indica que, en promedio, la proporción de perfiles que llegan a constituirse en Alianza es de un 21%. Esta baja materialización de perfiles significa un gasto de recursos y tiempos para las instituciones involucradas, que podría aborrarse con mejores perfiles y procesos de selección más estrictos”* (Escobar *et. al.*, 2010). Las personas no cuentan con la capacidad y el conocimiento para involucrarse a los programas.

Burocratización de los procesos de inscripción y aprobación de proyectos

Los procesos de inscripción y aprobación constan de muchos subprocesos que ralentizan el visto bueno de los proyectos. La anterior situación causa que muchos de éstos ya no sean viables. Situaciones como la desmotivación de algunas de las partes, alzas en precios y cambios de condiciones del mercado son algunos de los impedimentos para el desarrollo del programa que se generan a partir de la excesiva solicitud en el cumplimiento de requisitos.

Planeación estratégica de corto plazo

En el proceso de formulación y planeación se evidencia un enfoque hacia la parte técnica del proyecto, minimizando la capacidad de actuar en los aspectos relacionados con naturaleza, sostenibilidad, crecimiento y expansión, lo que desemboca en una precaria proyección para el diseño de estrategias en el largo plazo. Como ejemplo se da la inexistencia de un seguimiento después de graduar los proyectos.

Inexistencia de productores campesinos de mayor nivel que enriquezcan el proceso

Es necesario que entre los miembros de las asociaciones se considere la participación de un productor de mayor nivel que brinde confianza a los demás participantes y que enriquezca el proceso de alianza con su experiencia y apoyo.

Déficit presupuestal no permitió proponer y ejecutar proyectos.

Durante los periodos 2009 y 2010 Alianzas recibió COP \$8.000 millones. Esta cantidad es inferior al presupuesto inicial (\$4.000 millones menos en cada año), situación que no permitió el cumplimiento esperado en la activación de alianzas.

Proyectos productivos de largo plazo

“Alrededor de un 40% de las alianzas productivas cuentan con cultivos de rendimiento tardío, lo que implica ciclos de cosechas de periodos largos, lo que elimina muchas veces los cultivos de subsistencia y la seguridad alimentaria. Por esta razón, es recomendable generar cultivos mixtos que permitan suplir necesidades de producción en el corto, mediano y largo plazo, garantizando un modelo de negocio continuo” (Escobar *et. al.*, 2010). Un ejemplo de esta situación es el cultivo de plátano que puede tardar 8 meses en volverse productivo. Al respecto, los productores se cuestionan acerca de ese tiempo que se puede catalogar como un lapso muerto para la productividad y el diario vivir de sus familias.

Inestabilidad de presupuestos

Se presentan alteraciones en los presupuestos debido a las crisis invernales, ya que se realizan distintas maniobras financieras para poder mitigar el impacto social, daños a infraestructura y demás consecuencias de la ola invernal. Esta situación afecta gravemente los flujos de caja y los presupuestos establecidos.

Tiempos de implementación y aprobación muy largos.

Los tiempos que se asignan para la revisión y aprobación de los procesos son excesivamente largos considerando el tamaño (pequeño) de los proyectos que maneja Alianzas. Ejemplo de esta situación, son los estudios de pre inversión que pueden tardar hasta 6 meses.

Seguimiento y acompañamiento en Planes de Manejo Ambiental, estándares fitosanitarios, factores de producción.

Es innegable la existencia de los planes de manejo ambiental, los estándares fitosanitarios y los factores de producción dentro de los proyectos. El problema radica en su seguimiento, ya que estos muchas veces se verifican solo en el instante de la preinversión pero no se les realiza un adecuado seguimiento en todo el proceso de ejecución.

Falta de capacitación en temas relacionados con la asociatividad, con el fin de solventar falencias iniciales

Los productores presentan la intención de asociarse, pero muchas veces no se dejan claras las garantías y los lineamientos que se deben llevar en un proceso de unificación productiva. Por esta razón, muchas veces la situación desemboca en conflictos y rompimientos de las alianzas que podrían ser solventados si se define una política de participación clara, en la que los productores conozcan desde un principio cuáles son las condiciones para pertenecer a una alianza y el papel que debe jugar cada uno.

El hecho de que los procesos organizativos y las capacitaciones técnicas comiencen al tiempo, genera desbalances (las primeras toman más tiempo que las segundas)

Llevar a cabo un proceso en el que se organice y capacite a los productores es una tarea complicada, más aún si requiere de resultados que sean congruentes en ambos aspectos. El esquema de llevar paralelamente los procesos organizativos y de capacitaciones técnicas genera un desbalance ya que la complejidad y el tiempo que requiere la primera no es comparativo al de las capacitaciones técnicas, mientras que el cumplimiento de éstas no garantiza la asociatividad y el proceso organizativo para que se dé la alianza.

Culturalmente un proceso organizativo tarda más, ya que este abarca relaciones sociales y deja a un lado los esquemas tradicionales de trabajo campesino, en los que la cultura del trabajo y asociación en familia prima antes que el trabajo con individuos ajenos a este grupo. Por otra parte, las capacitaciones técnicas son procesos prácticos y repetitivos que generan resultados en poco tiempo y no requieren de gran trabajo complejo.

De acuerdo a lo anterior, se puede decir que trabajar en los procesos organizativos debe ser una prioridad ya que garantiza el funcionamiento armónico de las asociaciones, mientras que las capacitaciones técnicas pueden pasar a un segundo plano ya que son tareas que se aprenden por medio del desarrollo de habilidades con las que cuenten los productores y se pueden fortalecer de manera práctica.

El acompañamiento es especialmente crítico cuando la asociación de productores es débil o los socios comerciales no intervienen directamente

Para el proyecto de alianzas productivas debe ser una prioridad estrechar los canales de comunicación entre productores y aliados comerciales, con el fin de mantener las mejores relaciones entre estos dos grupos. Adicionalmente, se deben desarrollar unas políticas claras para el manejo, la intervención y el nivel de compromiso de los participantes que les permita involucrarse totalmente.

Es necesario descentralizar los procesos administrativos para volverlos más eficientes

Hasta el momento, alianzas productivas ha funcionado con un modelo que centraliza la toma de decisiones. Todo este proceso dificulta el funcionamiento del proyecto y lo hace más lento, ya que no hay acciones que otorguen algún grado de empoderamiento que facilite la labor de delegar tareas y responsabilidades, para así poder alivianar las respectivas cargas que cada proceso conlleva.

Es importante incorporar factores que impliquen agregación de valor a los productos de las alianzas

El trabajar con escasos recursos dificulta la agregación de valor en un sector como es el agropecuario. La inexistencia de tecnologías o la capacitación del campesino son factores que muchas veces impiden que un producto obtenga alguna cualidad específica y que lo diferencie en el mercado.

Se hace necesario profundizar en la articulación de estos procesos con las demás instituciones del Estado

Una de las características fundamentales del proyecto de Alianzas Productivas es que para que se logren los objetivos propuestos se requiere de la participación activa de diferentes actores públicos y privados. Por este motivo, se hace necesario reforzar los procesos de articulación entre las diferentes entidades del Estado, y entre éstas y el sector privado con el fin de garantizar el éxito de estos procesos.

Es necesario asegurar la estabilidad de los socios comerciales.

Garantizar un producto que se encuentre en condiciones óptimas, con un precio razonable, y de la mejor calidad son factores que deben primar en la meta de los pequeños productores. Seguramente estas características permitirán que se genere cierto grado de fidelización con sus socios comerciales.

Riesgo de monopsonio

A pesar de que contar con un aliado comercial representa una enorme ventaja para las alianzas puesto que garantizan la venta de su producto, esto también puede generar distorsiones en el mercado dado que la presencia de un único comprador puede generar que este tenga el poder necesario para afectar los precios y de este modo disminuir las ganancias de los productores.

Falta de apoyo para acceder a créditos con el sector formal

La cultura financiera es débil en la población rural. Las entidades financieras han abandonado estos mercados por los altos costos logísticos y administrativos generados en la puesta en marcha de oficinas en regiones apartadas. Esto dificulta en gran medida el acceso a créditos del sector formal. En el mismo sentido, los bancos que logran ingresar a estos mercados no cuentan con una imagen fuerte, debido a las tardanzas y al mal funcionamiento que según la población se le ha dado a estas entidades.

4.2. Innovaciones al modelo de Alianzas Productivas: Programas Regionales de Reactivación Económica (REACTIVAR)

Después de presentar el diagnóstico general y particular en el sector agrícola y de analizar el funcionamiento de Alianzas Productivas, en esta sección del documento se presenta la propuesta de Fedesarrollo para los Programas Regionales de Reactivación Económica en la que se explican cada uno de los componentes de los REACTIVAR propuestos por Fedesarrollo.

4.2.1. Operación, componentes e interventoría

Haciendo uso de la información recogida en el trabajo de campo⁷, la revisión de literatura, los aprendizajes de Alianzas Productivas y los planes de desarrollo de los

⁷ En Atlántico se realizaron grupos focales con madres, productores y jornaleros en Suán y se realizó una observación etnográfica en el mismo municipio. En ambos departamentos (Atlántico y Bolívar) se llevó a cabo un taller con instituciones.

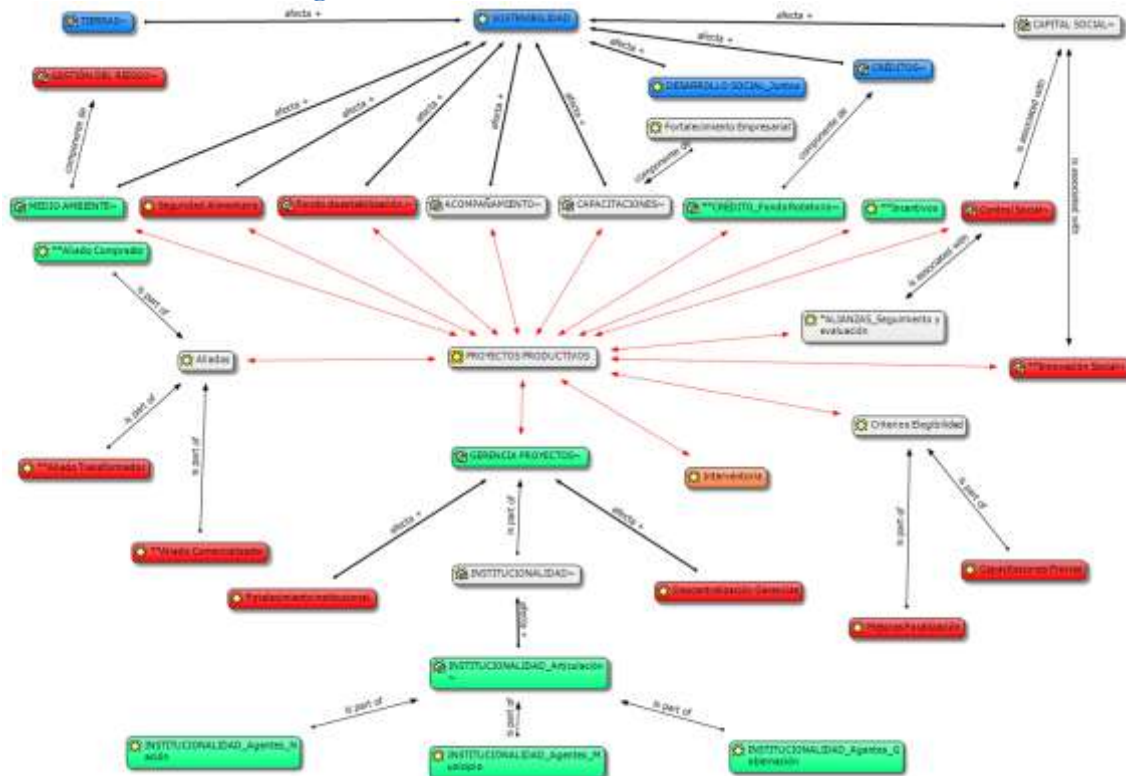
departamentos que tienen incidencia en el Canal del Dique, los hallazgos relacionados con los componentes, que responden a los elementos presentados en las secciones anteriores, son determinantes a la hora de plantear, seleccionar y ejecutar los Programas Regionales de Reactivación Económica (REACTIVAR) y poderle dar continuidad a los mismos.

Teniendo en cuenta el panorama actual de Alianzas Productivas, la forma en que operan y el éxito que han representado para los pequeños productores de distintas regiones del país, los REACTIVAR toman como punto de partida los aspectos que las caracterizan, para que a partir de este aprendizaje, y teniendo presente los nuevos problemas que enfrenta la población como consecuencia de la Ola Invernal 2010-2011, los esfuerzos en términos económicos y humanos se vean reflejados en la mejoría en la calidad de vida de las diferentes poblaciones del Canal del Dique.

En este sentido, la pretensión de los REACTIVAR es hacer uso de las experiencias y aprendizajes de las Alianzas Productivas, tomando como referencia la evaluaciones de impacto realizadas por el Banco Mundial, *Misión de Evaluación de Medio Término Proyectos de Apoyo a Alianzas Productivas – PAAP fase II* (2010), la evaluación de impacto realizada por Econometría Consultores, *Evaluación de Impactos del Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas* (2008) y el *Manual Operativo. Guía para la Implementación del Modelo de Alianzas Productivas* (2009) realizado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el Proyecto Apoyo Alianzas Productivas, con el fin de no duplicar esfuerzos y de hacer uso de las experiencias y del reconocimiento con que cuenta Alianzas Productivas.

En este orden de ideas, los nuevos componentes que se buscan implementar se dividen en los nuevos y que las evaluaciones de impacto realizadas mencionaron era importante desarrollar, y en los componentes o elementos con que ya cuenta Alianzas Productivas, pero que según los textos revisados y el trabajo de campo realizado en la región del Canal del Dique es importante fortalecer o modificar. (

Ilustración 4. Alianzas Productivas como punto de partida para los Programas Regionales de Reactivación Económica⁸



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, en cuanto a los REACTIVAR son varios los componentes que buscan implementarse con el fin de generar procesos de producción y de inclusión de la población civil que se vio afectada por la ola invernal. En este sentido, y de forma gradual, se presentarán los componentes que se consideran centrales y que determinan la sostenibilidad de los proyectos con el fin de asegurar el bienestar de la población y la continuidad de los procesos de producción. Es importante aclarar que en la medida en que se van presentando los componentes se indica si su implementación debe ser inmediata, en el mediano o en el corto plazo, pues como es de esperarse, hay unos procesos que conducen a otros, y hay componentes que requieren de más tiempo y preparación que otros.

4.2.2. Aliados compradores, comercializadores y transformadores

En esta medida, para ilustrar el punto de partida se toma como referencia, no por orden de importancia, la relación con los aliados con que deben contar los productores con el fin de asegurar la venta de sus productos. De esta forma, teniendo en cuenta que ya existe el aliado comprador en la estructura de las Alianzas Productivas, se considera necesario implementar un aliado comercializador que tenga la función de buscar diferentes compradores para evitar caer en un monopsonio y que los productores estén sujetos a los precios que un único comprador considere. Asimismo, el hecho de contar con varios mercados y de existir una diferenciación en los precios a los que se vende la producción, le da capacidad al productor de negociar

⁸ Los colores corresponden a: verde lo existente en Alianzas Productivas; blanco lo existente, pero que se busca modificar o fortalecer; rojo los factores nuevos que se busca implementar; azul lo que se busca implementar en el largo plazo y que se debe desarrollar con el tiempo; y anaranjado, aspectos asociados con la operación.

valores que se ajusten más a la necesidad de sus gastos, al trabajo que implica y a los costos relacionados con la producción. Según esto, se pretende evitar que el productor dependa sólo de un comprador, sino que cuente con varias herramientas en términos de poder diversificar sus ventas y la salida de sus productos sin depender necesariamente de un comprador exclusivo.

Por otro lado, es conveniente encontrar un aliado transformador que pueda aportarle algún valor agregado a los productos para que de esta forma los miembros de las asociaciones puedan sacar más provecho de los productos que cosechan. Es importante mencionar que este componente difícilmente puede ser implementado en el corto plazo. Es necesario que las asociaciones de productores se organicen y adquieran la experiencia y capacidad en términos de capital económico, social y humano para poder ofrecer a los aliados comercializadores y transformadores, en especial estos últimos, las herramientas, los conocimientos y las tecnologías para aportarle un valor agregado a los productos. La importancia del aliado transformador es la implementación, dentro de las asociaciones, de nuevas tecnologías, conocimientos y herramientas que les permita a los productores darles un valor agregado a sus mercancías con el fin de generar más excedentes y mejorar la calidad de vida de las familias que componen la asociación. Este aliado transformador está directamente relacionado con el aliado comercializador y comprador, pues una vez los productos llegan a su etapa final de producción, es necesario el papel de estos dos para que se encuentre una salida de la mercancía. (Ilustración 5).

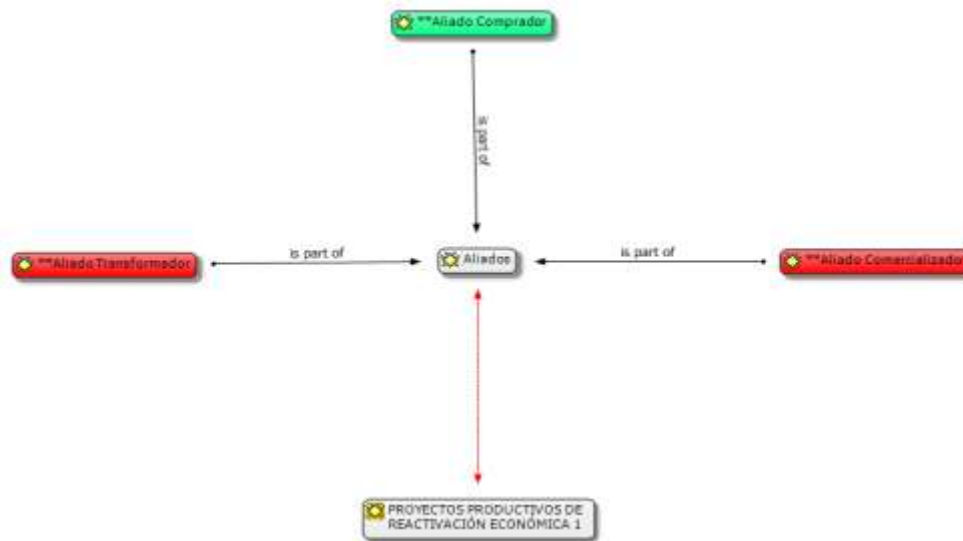
Frente a la importancia de los aliados y su papel estratégico en el desarrollo de la agricultura, la población de Suán, en sus propias palabras, plantea el eje central de las Alianzas Productivas y de los REACTIVAR cuando dicen:

“(...) si vamos a hacer un cultivo de melón, que todos cultivemos el melón, porque ya tenemos quien nos lo vaya a comprar, esa es la única manera que pienso yo que podríamos en la parte de la agricultura salir adelante.” (Suán Comunidades)

En este sentido, existe una doble relación entre los aliados comercializadores y compradores; por un lado se presenta la necesidad de sacar los *commodities* y venderlos al aliado comprador y diversificar el mercado a través del aliado comercializador, y por el otro, la relación funciona de la misma manera, pero con los productos que ya cuentan con un valor agregado y que su proceso de producción toma más tiempo, requiere de más tecnología y de más conocimiento. Por último, es importante destacar que en el momento de estructurar los REACTIVAR debe considerarse cuidadosamente el aliado comercializador y el aliado transformador para cada producto, ya que por las distintas naturalezas de los productos, éstos podrían variar entre cada mercado.

Tal como se planteó en los elementos de estructuración, dentro de los estudios de prefactibilidad debe estar contemplado el mercado, que en este caso está representado los diferentes aliados que se proponen. De esta forma, es función de las asociaciones que propongan proyectos contactar y conseguir, con la ayuda de las instituciones correspondientes, tales como las Secretarías de Agricultura municipales y departamentales, y el Fondo Adaptación, a quienes son los potenciales compradores, comercializadores y transformadores (estos últimos teniendo en cuenta la temporalidad descrita anteriormente) de su producción.

Ilustración 5. REACTIVAR y su relación con los Aliados



Fuente: Elaboración propia

4.2.3. Fondo de estabilización

Un siguiente factor de gran importancia a implementar, y que aportaría de manera fundamental a la sostenibilidad de los REACTIVAR, consiste en dos herramientas de estabilización con el fin de que las fluctuaciones mercado no afecten de forma estructural el capital económico con que cuentan los productores, ni los ingresos que tienen presupuestados según la producción esperada de sus terrenos. Por un lado, una franja de precios acordada entre los productores y el aliado comprador, o los compradores que consiga el aliado comercializador para suavizar la volatilidad de los precios. Ésto con el fin de que el valor de los productos que compra el aliado no suba más que lo acordado previamente, y de esta manera se mantenga la conveniencia para el aliado de hacer parte del acuerdo comercial. Por otro lado, es importante que se mantenga la conveniencia para el productor. En caso de que los precios bajen de manera considerable, la franja de precios asegura la sostenibilidad de la producción, de la asociación, y en sí, de los REACTIVAR. Con esta herramienta se busca evitar lo planteado por productores de diferentes poblaciones del Canal del Dique.

“Lo que pasa es que hay una problemática entre el productor y el consumidor final, el que se lleva la mayoría del dinero es el intermediario, o sea, hay una persona que va a la finca y compra el maíz y ese gana más plata que el que produce el maíz.” (Arjona Productores)
“Uno se demora dos meses cultivándolo, lo vende en 18 y el intermediario va y lo vende en Barranquilla por veintipico.” (Suán Productores)

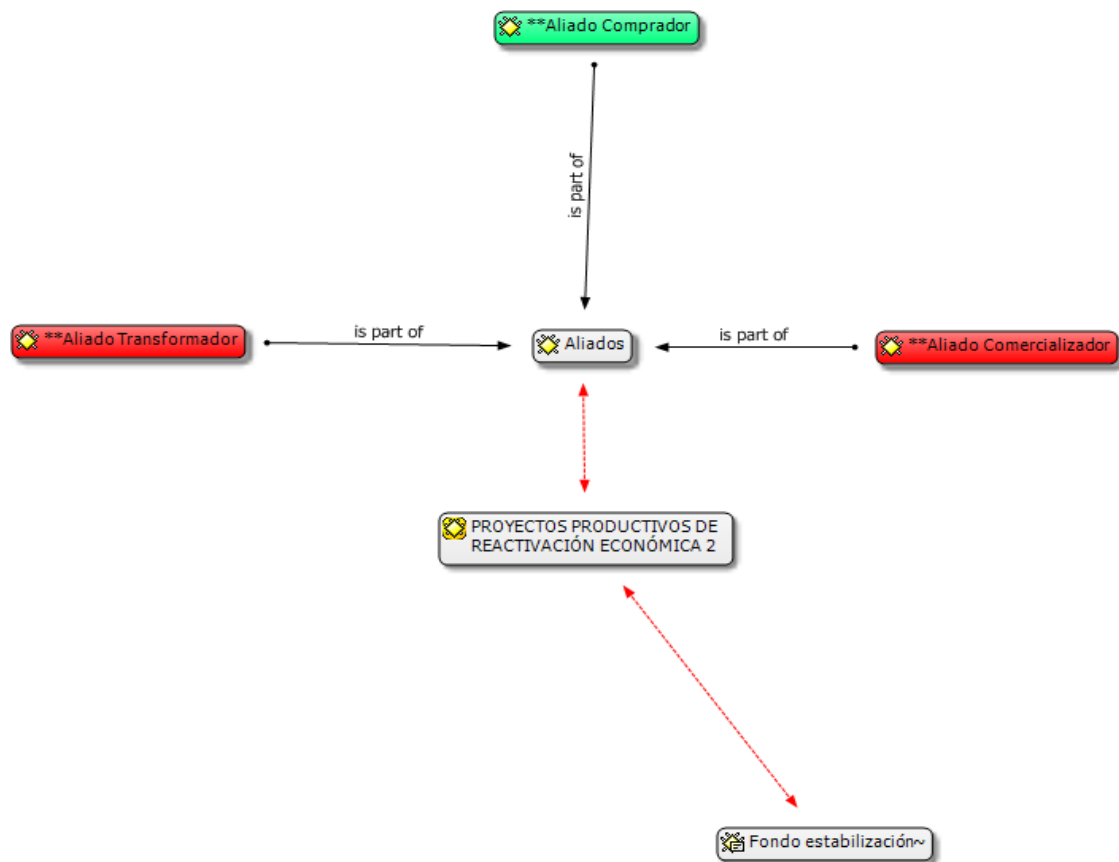
En este mismo orden de ideas, la creación de un fondo por parte de la asociación, en donde, teniendo en cuenta que según los estudios de prefactibilidad el proyecto productivo es viable, una parte de los excedentes de la primera venta de la producción se debe dirigir a la consolidación de un fondo para la estabilización de los precios. Esta base económica debe ser manejada y monitoreada por la asociación con el fin de evitar cambios bruscos en los ingresos de las poblaciones y aportar a la sostenibilidad de los proyectos productivos. En caso de que los precios del mercado suban más de lo previamente establecido por la asociación, el excedente se guarda en

el fondo para los casos en que los precios bajen y amenacen las finanzas de los productores, para que así los ingresos de los miembros de la asociación se mantengan en el margen convenido según la capacidad de producción de la asociación (Ilustración 6).

Teniendo en cuenta la dificultad en la implementación de la segunda estrategia de estabilización de los precios, es importante tener en cuenta que ésta requiere de un grado de confianza y de capital social (tema que se tratará más adelante) mucho más alto del que una asociación nueva puede poseer. En este sentido, vale la pena aclarar que si bien, en el corto plazo puede funcionar para asociaciones de productores que lleven operando un tiempo, para las nuevas propuestas de asociatividad, este fondo de estabilización no puede ser implementado de inmediato, sino debe esperar a que, teniendo en cuenta la sostenibilidad del proyecto, se fortalezca el capital social y la confianza entre los productores permita depositar los excedentes con tranquilidad, y con la certeza de su buen uso en los casos en que el mercado baje los precios de los productos. En esta medida, para los casos de las nuevas asociaciones, el fondo se debe contemplar, en el mediano o en el largo plazo.

Estas dos herramientas de estabilización de los precios permiten a los productores mantener una constante en la mejoría de su calidad de vida y la de sus familias, pues al no presentarse caídas abruptas de los precios, sus ingresos se van a ver menos amenazados y la reducción del valor de los productos dentro del mercado no representaría un choque económico que impacte a la asociación y a las familias. Con esta medida se pretende evitar que se utilicen herramientas que en el largo plazo puedan generar más pobreza, tales como la disminución de los gastos asociados a la alimentación, a la salud o a la educación de los miembros de las familias de la asociación.

Ilustración 6. REACTIVAR y el componente y relación directa con el Fondo de Estabilización en sus dos variaciones



Fuente: Elaboración propia

4.2.4. Descentralización de las gerencias

Con la intención de permitir más eficiencia y evitar largos procesos en la presentación y aprobación de los REACTIVAR, se debe buscar la descentralización de los procesos, lo que además representa una mayor responsabilidad para las regiones y está directamente relacionado con el fortalecimiento y la capacidad institucional, tema que se abordará más adelante. La descentralización de los procesos se debe llevar a cabo por medio de gerencias regionales o departamentales (Ilustración 7) contratadas por el Fondo Adaptación según las regiones que fueron afectados por la Ola Invernal 2010-2011 y que van a ser objeto de los REACTIVAR. En este sentido, la idea es que los procesos para selección, aprobación y ejecución de los recursos para dar inicio a los proyectos se convierta en un proceso regional o departamental, según los criterios del Fondo Adaptación y los acuerdos convenidos entre este último, las instituciones representantes de las poblaciones damnificadas, las gerencias contratadas para hacer los estudios de prefactibilidad y aquellas que van a llevar a cabo la ejecución de los proyectos.

En esta medida, la gestión de los recursos se puede realizar de una manera más eficiente y así descongestionar los procesos. Como lo plantea la evaluación de impacto realizada por el Banco Mundial es fundamental la “descentralización y delegación de las decisiones y controles en los niveles regionales y locales, incluyendo a los propios productores” (Escobar *et. al.*, 2010). Es de esta forma, mediante la construcción de la autonomía y fortalecimiento institucional regional y local, que se

puede asegurar la sostenibilidad de los proyectos productivos, teniendo en cuenta que éstos dependen directamente de la capacidad institucional de cada región, y la forma de desarrollarla es a través de la autonomía que produce la descentralización de las gerencias y de la operación de los proyectos productivos.

Esta gerencia descentralizada, ya sea de manera regional o departamental, debe encargarse de la ejecución de los planes y actividades que se planteen en la estructuración de los proyectos, realizada por un agente dedicado a este tema. De esta forma, los planes ambientales, socio-empresariales, técnicos, financieros y demás, deben concretarse a través de la prestación de servicios propios del ejecutor, tales como la asistencia técnica, las capacitaciones, el acceso de insumos y tecnologías, y la gestión de los recursos, entre otros.

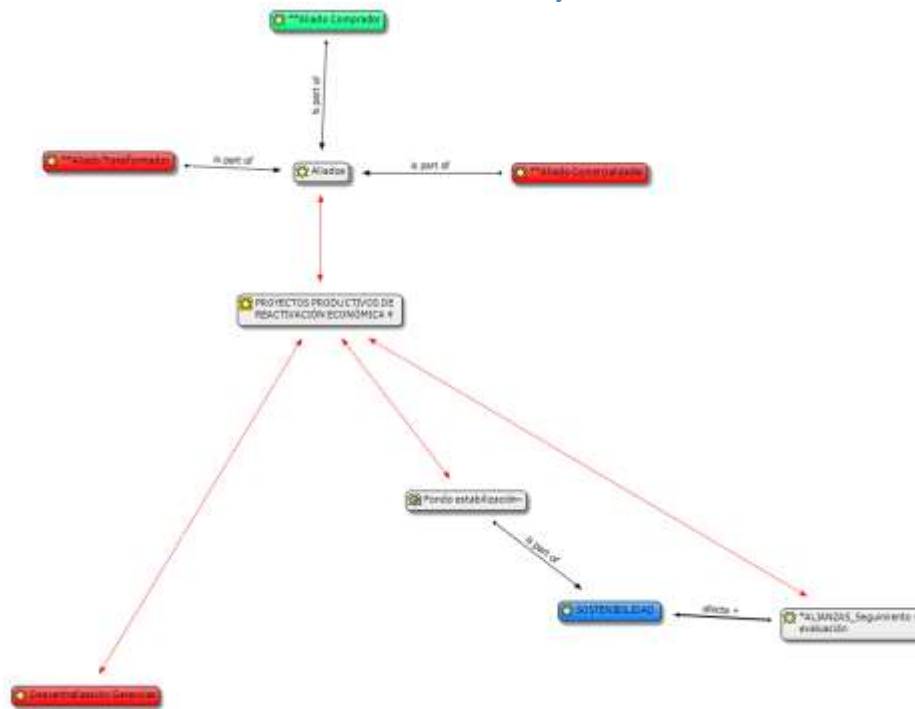
Con el fin de ejemplificar las funciones de las gerencias encargadas de la ejecución de los proyectos, se presenta esta opinión:

“Yo pienso que una de las maneras de garantizar que estos proyectos productivos lleguen a feliz término, indiscutiblemente es basado en la estructuración que se va a hacer, y garantizar una gerencia que le garantice a estos productores una asistencia técnica muy bien definida con recursos disponibles para que puedan llegar a feliz término, porque lo que siempre pasa es eso, ni siquiera una asistencia técnica (...) yo pienso que estos proyectos, si nosotros les garantizamos esta gerencia bien definida, con los recursos necesarios, debe dar los buenos resultados.” (Cartagena Instituciones)

Tomado este planteamiento como punto de partida, y retomando las distintas reuniones que se realizaron con diferentes instituciones de la región, son distintas las funciones que se le adjudicarán a la gerencia que ejecute los proyectos. Inicialmente, seleccionar a los productores que cumplen los criterios de focalización y que pueden ser objeto de los REACTIVAR, ejecutar los recursos pertinentes, para posteriormente, y una vez en curso, contratar el servicio de asistencia técnica y capacitaciones, y llevar a cabo la entrega de insumos necesarios según los acuerdos convenidos con las asociaciones de productores.

“El estructurador debe hacer eso, debe decir, vamos a hacer este proyecto con Olímpica, vamos a producir tantas toneladas de ají topito, eso vale 10 mil millones, entonces, los agricultores como están tan necesitados, pues, por decir algo, el 30% de los costos son jornales, pues ellos van a poner aunque sea el 10%, porque es que todo regalado no funciona, la gente tiene que poner algo.” (Gobernación Atlántico)

Ilustración 7. Descentralización de las Gerencias y su relación con los REACTIVAR



Fuente: Elaboración propia

4.2.5. Control social

Incluyendo un componente más de los REACTIVAR, que está asociado con temas anteriormente mencionados, como la descentralización de las gerencias y las estrategias de monitoreo y evaluación, el control social consiste en posibilitar herramientas para que sea la población perteneciente a los proyectos productivos quienes, entre otros agentes tales como funcionarios municipales, departamentales y regionales, hagan el control del desempeño de las asociaciones, de las gerencias y de las instituciones (Ilustración 8).

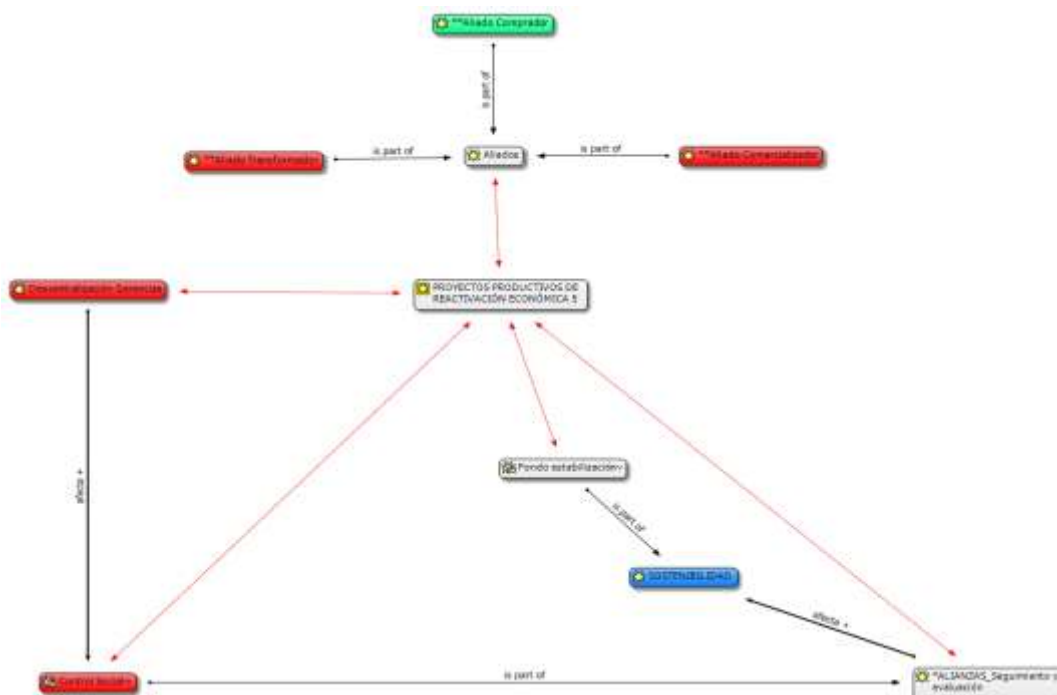
El control social depende directamente de la democratización de la información y el conocimiento detallado por parte de la comunidad sobre la asignación de los recursos y la implementación de los proyectos, lo que otorga capacidad y poder a las poblaciones en la toma de decisiones (Kliksberg, 1999a)

Para este fin, las asociaciones cuentan con órganos de gobernanza como sus juntas directivas o consejos de administración y las asambleas generales de socios cuyo fortalecimiento es necesario para vigilar y controlar la gestión de las gerencias, de los directivos de las asociaciones y de las instituciones participante en los proyectos. Se propone que en el plan de acción del proyecto se contemple un plan de fortalecimiento de los órganos de gobernanza de las asociaciones el cual puede ser financiado por el IMFA.

Adicionalmente, el control social de las inversiones que se hagan con financiamiento externo se debe hacer adoptando un sistema de fiducia para el manejo de los recursos, bajo el control de un comité de fiducia donde hay participación de las asociaciones de productores y de las instituciones financiadoras.

Teniendo esto en cuenta, es importante decir que un eficiente y sólido sistema de información, cuyo diseño y costo se debe prever en la etapa estructuración del proyecto, es determinante a la hora de realizar el control social y el seguimiento por parte de los productores sobre la operación de los REACTIVAR y el funcionamiento de las gerencias. En este sentido, el acceso a una información confiable y a tiempo, antes, durante y después de la ejecución de los proyectos, por parte de todos los agentes involucrados determina el cumplimiento de los acuerdos y la adecuada ejecución de los recursos. De otra forma, ante un sistema de información pobre o ausente, las decisiones que se tomen pueden estar basadas sobre información confusa y que no necesariamente refleja la realidad, los intereses de los productores ni sus necesidades (Jha, 2010).

Ilustración 8. Control Social y su relación con el Monitoreo & Evaluación y con la Descentralización de las Gerencias



Fuente: Elaboración propia

4.2.6. Innovación social

Introduciendo un nuevo elemento de vital importancia, la Innovación Social (Ilustración 9) es fundamental para reducir el aislamiento y la marginación de las comunidades, facilitar el diálogo y el intercambio entre las comunidades y mejorar sus capacidades para solucionar sus problemas. “La innovación social debe unir a nivel regional la investigación, las decisiones de capacitación y educación, el desarrollo de la empresa, los mecanismos de participación social, y el desarrollo tecnológico con propósitos sociales.” (Núñez, 2011). En este sentido, la innovación social busca direccionar, en términos regionales, las capacitaciones y la educación, el desarrollo de la empresa, los mecanismos de participación social y el desarrollo tecnológico con propósitos sociales con el fin de aportar herramientas a la comunidad, en este caso a las asociaciones.

Se propone adoptar el enfoque de sistema de innovación local para estos proyectos REACTIVAR entendido como el espacio donde interactúan los distintos agentes que apoyan, intervienen y dirigen el proyecto, espacio de coordinación y de intercambio y generación de conocimiento en torno a la cadena de valor involucrada en el negocio del proyecto.

Se busca que en este espacio sugerido se aproveche la proximidad física entre los distintos agentes, las transacciones repetidas, la historia compartida, la forma de ver el entorno, la especialización de la mano de obra, para generar procesos innovadores en los técnico, en la gestión empresarial y en lo social.

Para esto se propone bajo el enfoque de desarrollo de sistemas locales de innovación crear un grupo de trabajo con los socios del proyecto o sus representantes, las instituciones y empresas vinculados al mismo, los asistentes técnicos, los investigadores que generan conocimiento tecnológico, económico y social pertinente para el proyecto con el fin de intercambiar información, compartir conocimiento tanto tácito como explícito, compartir contactos y generar confianza y cooperación entre los distintos actores.

Esta aproximación implica tener en cuenta las particularidades regionales, pues las potencialidades y necesidades de cada una de ellas varían según el contexto y los intereses de los miembros de dicha comunidad. En esta medida, la idea de la innovación social plantea acciones que tienen como objetivo el mejoramiento en la calidad de la vida de las familias miembro de las asociaciones por medio de propuestas y procesos de alto impacto, pero de bajo costo. Son diferentes los tipos de innovación social y pueden surgir a partir de la centralidad de lo público (*top down*), en donde, en una relación vertical y descendente, las acciones se realizan desde la acción pública y la empresa privada, por medio de la Responsabilidad Social Empresarial. Por otro lado, la innovación social puede construirse desde la horizontalidad y de forma ascendente (*button-up*), en donde es la acción colectiva y la comunidad misma, en este caso las asociaciones, quienes tienen en papel central y plantean las iniciativas para generar los cambios dentro de su comunidad (Núñez, 2011).

Teniendo en cuenta la diversidad de actores y la articulación institucional y comunitaria que caracteriza a los REACTIVAR, se propone un diálogo entre los diferentes agentes involucrados en el proceso con el fin de que la innovación social tenga un impacto mayor en la población.

Entre los diferentes componentes de la innovación social (IS), son varios los que implican y se relacionan de manera directa con el fortalecimiento institucional, pues es sólo de esta forma, y mediante la entrega de competencias y capacidades a los actores departamentales o municipales en que la IS puede generar cambios en la calidad de vida de la población de manera estructural y sostenible. En este orden de ideas, se debe buscar la incorporación de algunos de los siguientes elementos que propone Núñez (2011):

- Educación, capacitación y aprendizaje a distancia en técnicas de producción, administración, gestión y comercialización.
- Tecnologías para la comercialización, el manejo de negocios y el acceso a nuevos mercados.

- Centros tecnológicos, de información, de formación, de asistencia y de generación de ingresos.
- Microcrédito comunal y microempresas rurales.
- Asociatividad y microfinanzas.
- Agroindustria, agroempresa, desarrollo agrícola.
- Investigación para la productividad de la agricultura a pequeña escala.
- Diversificación productiva.
- Biotecnología.
- Tecnologías para la protección del medioambiente rural.
- Tecnologías para la comunicación y para facilitar la información y los conocimientos (TICs).
- Tecnologías geométricas de conversación y consensos.
- Subsidios para la innovación.

Para complementar la idea de IS, se debe tener en cuenta los Sistemas Locales de Innovación que consiste en hacer uso de los conocimientos y la iniciativa de las personas propias de los lugares en donde se va a desarrollar los REACTIVAR. “Los sistemas locales de innovación están constituidos, en parte, por sistemas productivos. Además de sistemas productivos, los sistemas locales de innovación incluyen a instituciones educativas y de formación de diversos niveles, a instituciones que agrupan a trabajadores, técnicos, profesionales y empresas y a entidades de investigación y desarrollo científico y tecnológico.” (Yoguel, Borello, Erbes; 2006).

Es importante resaltar que varios de estos componentes no son competencia del Fondo Adaptación, sino que deben hacer parte de esfuerzos conjuntos entre diferentes niveles del Estado, tales como los municipios, los departamentos y el gobierno central, la empresa privada y las asociaciones de campesinos que hagan parte de los REACTIVAR, con el fin de asegurar la sostenibilidad pretendida por medio de la generación de capital humano y de la transferencia de tecnología, entre otras variables anteriormente descritas que implica la innovación social.

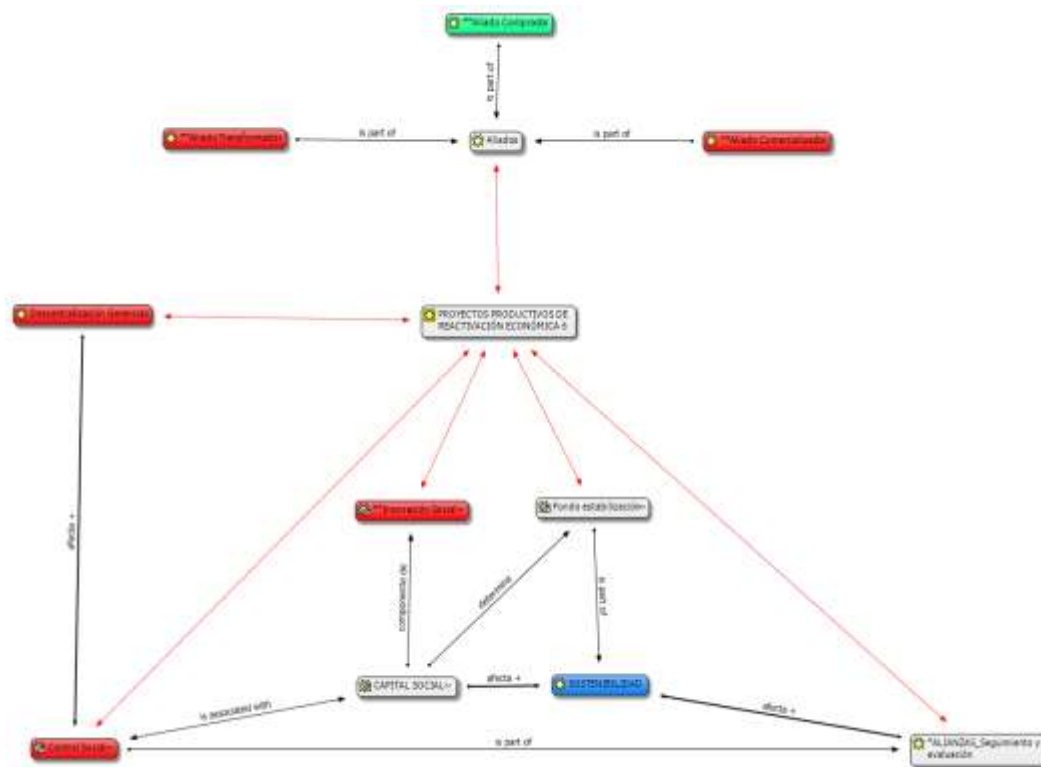
En relación a lo que se ha venido planteando frente a la Innovación Social, es importante en cuanto al empoderamiento que genera en la población y a las herramientas que desarrolla para el fortalecimiento del Capital Social, y en esta medida del Control Social de los productores sobre las gerencias y la ejecución de los recursos.

De los aspectos reseñados anteriormente, son fundamentales para el desarrollo de instrumentos de control, factores tales como las capacitaciones, el desarrollo de tecnologías y de centros de información. En resumen, son fundamentales las tecnologías para la comunicación y para facilitar la información y los conocimientos (TICs), con el propósito de generar herramientas que empoderen a las asociaciones y permitan un control social sólido y transparente.

Como es de esperarse, la Innovación Social debe ser un componente progresivo y constante en el desarrollo de los REACTIVAR, pues desde sus inicios debe contemplarse como un instrumento para el fortalecimiento y sostenibilidad de los proyectos dada su importancia en términos de transferencia de conocimientos y tecnología, y su condición inalterable de asociatividad y desarrollo de un Capital

Social robusto que permita la continuidad de procesos. En esta medida, según el estadio en que se encuentren las asociaciones y los REACTIVAR como tal, se deben introducir aspectos de la Innovación Social, pues los requerimientos y necesidades de los productores pueden variar.

Ilustración 9. Innovación Social y las relaciones que surgen entre diferentes variables asociadas



Fuente: Elaboración propia

4.2.7. Desarrollo y fortalecimiento del capital social

Ahora bien, y teniendo en cuenta las relaciones representadas en la Ilustración 9, con la incorporación de la innovación social, la complejidad de las relaciones, y el surgimiento de nuevas categorías centrales en el análisis y desarrollo de los PREEA se hace visible, pues los componentes mencionados entran en un diálogo en donde las interacciones entre unos y otros es constante.

En esta medida, y como eje central de los propósitos de los REACTIVAR, el capital social se convierte en el punto de inflexión entre las demás variables que se han mencionado. Pues de éste depende, no sólo el fundamento primario de los proyectos y sus asociaciones, sino es determinante a la hora de crear mecanismos de control social, que a su vez alimenta al monitoreo y evaluación, y le da sostenibilidad a las asociaciones. A su vez, es fundamental para la creación del Fondo de Estabilización, pues de existir un pobre tejido social y unas redes de confianza débiles entre los productores, éste difícilmente podría operar y tener las implicaciones e impactos que se pretende en la población. Por último, es un componente central de la innovación social, pues ésta requiere de población organizada que genere propuestas, y además sea objeto de las iniciativas del sector público y privado.

Dada la importancia conceptual del capital social dentro de los REACTIVAR, y siendo conscientes de la complejidad del término, es importante resaltar las posibles implicaciones que tiene el fortalecimiento del tejidos social en las poblaciones así como las diversas aproximaciones que presenta. Por un lado, se plantea que el capital social está conformado por el grado de confianza existente entre los actores sociales, las normas de comportamiento cívico y el nivel de asociatividad. Un segundo planteamiento propone que el capital social se presenta tanto en lo individual como en lo colectivo. El primero tiene que ver con el grado de integración de la persona en su sociedad, que implica relaciones de reciprocidad y contacto sociales, pero a su vez es colectivo, pues en la medida en que las redes, a nivel individual, son fuertes, se crean reglas tácitas de convivencia, de solidaridad y de no agresión. Ahora bien, la aproximación que más se acerca al escenario que estamos tratando, es el impacto y la relación de un capital social fuerte con los ingresos de las poblaciones. En un estudio realizado en Tanzania por Narayan y Pritchett (1997) citado en Kilgusberg (1999b), se encontró que aún en contexto de gran pobreza, las familias que contaban con relaciones sociales más sólidas eran aquellas que tenían un mayor nivel de ingresos comparativamente. Dice Kilgusberg que:

“Estas familias: i) utilizaban prácticas agrícolas mejores que las de los hogares que no participaban, ya que al participar recibían información que las llevaban a utilizar agroquímicos, fertilizantes y semillas mejoradas; ii) tenían mejor información sobre el mercado; iii) estaban dispuestas a tomar más riesgos, porque el formar parte de una red social las hacía sentirse más protegidas; iv) influían en el mejoramiento de los servicios públicos y participaban más en la escuela, y v) cooperaban más a nivel del municipio.” (Kilgusberg, 1999b).

En este sentido, el capital social es el único capital que no se agota con su uso, sino que más bien crece en la medida en que se utiliza, razón por la cual es fundamental el desarrollo social y humano que pretenden los REACTIVAR y su sostenibilidad.

En esta medida, es importante promover y fortalecer el capital social, pues en las regiones visitadas se observó que, si bien hay procesos de asociatividad y existen productores con redes sociales robustas, una gran mayoría de la población realiza las actividades de manera individual. Así se expresó en las sesiones de grupo:

“Allí el cultivador siembra, y cuando ya el cultivo está apto para sacarlo, él verá cómo hace.” (Arjona Piloto)

“(...) los costeños tenemos la problemática, como estamos en la pobreza, no tenemos para ayudarnos nosotros (...).” (Arjona Piloto)

4.2.8. Seguridad alimentaria

En aras de promover la mejoría en la calidad de vida de las familias y reducir su vulnerabilidad en cuanto a su condición de pobreza⁹, entendida ésta en el sentido amplio de la palabra, tomando como punto de referencia a Max-Neef (1998) y su idea de desarrollo a escala humana, la seguridad alimentaria (Ilustración 10)

⁹ En resumen hay tres posturas frente a la pobreza: i) la absolutista economicista que asocia la pobreza al nivel de ingreso de las personas determinando una línea única y global de esta; ii) los relativistas que consideran que la pobreza se debe pensar según cada caso particular, lo cual no permite hablar de pobreza en términos globales; y iii) quienes buscan una idea de pobreza universal, pero basada en las capacidades y autonomía de las personas para hacer uso de sus capitales y tomar las decisiones que consideren pertinentes frente a estos.

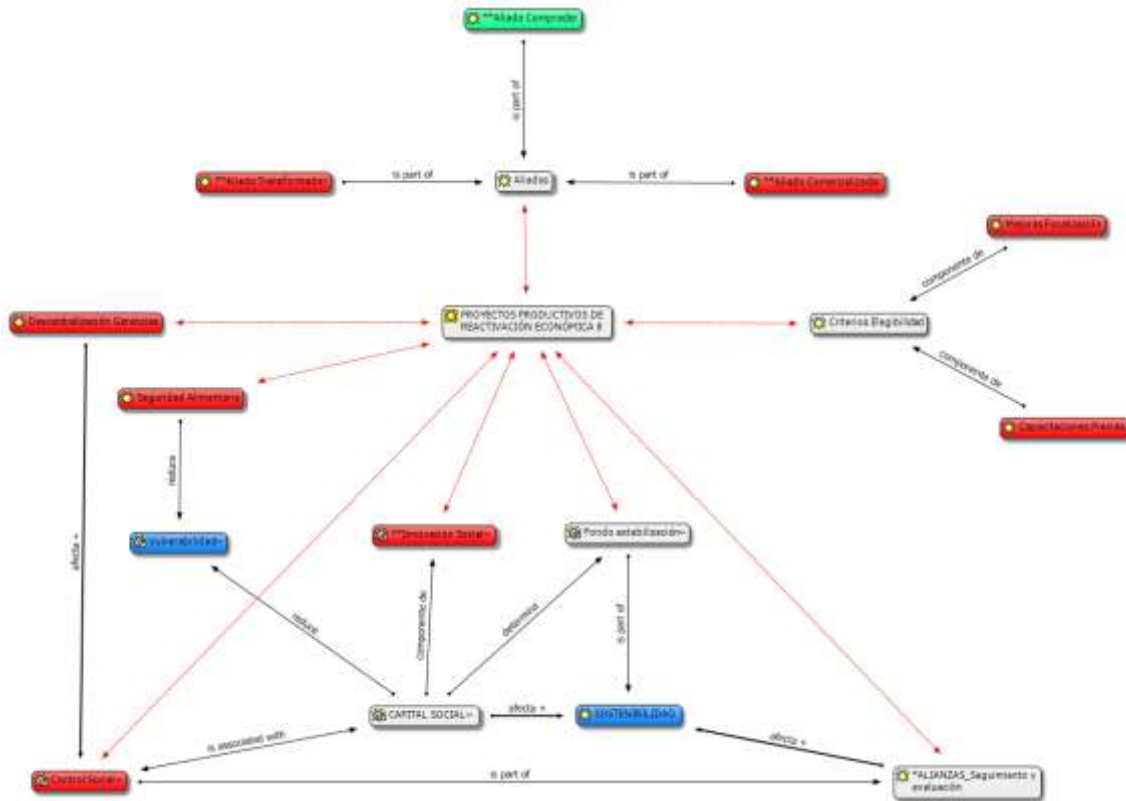
representa la herramienta para que las familias que hagan parte de los REACTIVAR cuenten con la capacidad y puedan hacer uso de sus activos, en este caso de la tierra, para asegurar su alimentación.

En este sentido, según el Conpes 113 de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (NSAN) (2007b), la seguridad alimentaria es la “disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.” (DNP, 2007b). Si bien es claro que el objetivo de los REACTIVAR no es cambiar los hábitos alimenticios de las personas, bien pueden entrar a jugar un papel fundamental en la reducción de las necesidades de las familias, pues la implementación de planes en donde una parte de la tierra de cada productor esté dedicada a cultivos de pancoger le permite a las familias, no sólo tener acceso a la alimentación, sino la posibilidad de trabajar con cultivos de ciclo largo para los REACTIVAR, sin arriesgar la salud y alimentación de sus familias, pues los ingresos se demoran un tiempo considerable.

“Porque yo lo veo diferente, digamos que uno dice cuál es el tamaño mínimo rentable del mango, son entre 2.5 y 3 hectáreas, entonces, uno puede decirle a varios productores, siembren todos mango, como son 3 hectáreas, y tienen 7, entonces, en las otras hectáreas siembren su pancoger.” (Gobernación Atlántico)

De manera complementaria, se puede plantear un sistema de ayudas a las familias en situación de pobreza extrema que consista en financiar los costos de producción de cultivos de “pancoger” que asegure la alimentación de las familias. El planteamiento general consiste en que paralelo a los REACTIVAR, se comprometa al productor a dedicar una parte de su parcela a la seguridad alimentaria, con el objetivo de que las familias tengan acceso a una buena alimentación, y en los casos en que las familias no cuenten con el capital económico suficiente, se puede pensar en cubrir los gastos que implica el cultivo de consumo para así, además de liberar un gasto en este sector de la población, se aporta al fortalecimiento social y reducción de la pobreza. Tal como lo plantea Yamada (2001), para contribuir al capital humano de los “pobres es necesario realizar intervenciones focalizadas en los campos de la educación, la salud y la nutrición.” Así que el componente de seguridad alimentaria estaría aportando a la creación y fortalecimiento del capital humano de las poblaciones afectadas por la Ola Invernal 2010-2011.

Ilustración 10. Seguridad Alimentaria y sus relaciones



Fuente: Elaboración propia

4.2.9. Vulnerabilidad y sus relaciones con los componentes

Como se observa en la ilustración anterior, la seguridad alimentaria y el capital social aportan a la reducción de la vulnerabilidad de las familias, y en esta medida, a fortalecer a las poblaciones frente a nuevos eventos naturales que se puedan desarrollar en la región. El eje central de esta idea reside en que los eventos naturales se vuelven desastrosos cuando la población se ve afectada, y que el desastre como tal está socialmente condicionado, pues una posición reduccionista de la realidad basada en que el “llamado paradigma <<fiscalista>> substanciado en el trabajo de las Ciencias Básicas e Ingenieriles, que ha incitado, consciente o inconscientemente, la idea de que los desastres son productos de extremos de la naturaleza haciendo impacto sobre una sociedad neutra o inocente.” (Lavell; 2000), no permite ver la complejidad del problema y las relaciones existentes entre los desastres naturales y las poblaciones que se ven afectadas por éste.

Es en esta medida en que el modelo de desarrollo que se ha establecido en la ruralidad del país a lo largo de su historia ha generado vulnerabilidades en la población, lo cual implica un mayor nivel de afectación en casos de eventos naturales. De esta forma, por medio del fortalecimiento del capital social, que por lo general es el único con que cuenta la población pobre, y la seguridad alimentaria, la vulnerabilidad se reduce y permite a las personas sobrellevar los ciclos de la naturaleza sin volverse víctimas de “desastres naturales”. Así, por medio de los REACTIVAR y el empoderamiento de la población que éstos conllevan, se construye un proceso mediante el cual “se disminuyen las vulnerabilidades de la sociedad o de los grupos que la conforman, mientras aumentan sus capacidades.” (Lavell, 2000).

A modo de comparación con otras regiones del hemisferio, la relación entre el modelo de desarrollo implantado y el nivel de afectación de las poblaciones está relacionada con el grado de vulnerabilidad de estas. En este sentido, lo devastador de la Ola Invernal 2010-2011 no responde únicamente a una eventualidad climática, sino a las condiciones de vida de las comunidades damnificadas. Elizabeth Mansilla en su texto *Katrina, Stan y Wilma: tres desastres en busca de un paradigma* plantea que:

“La caótica urbanización, la irracional apropiación del espacio y la transformación/degradación del hábitat en las ciudades de Nueva Orleans y Cancún tardaron décadas en llevarse a cabo. La pobreza lastimosa a la que están sometidas las poblaciones indígenas (y no indígenas) en el sudeste mexicano y Guatemala, que obliga a la deforestación, la construcción de viviendas inadecuadas y la ocupación de zonas de alta amenaza, es el producto de muchos años de modelos económicos excluyentes. Asimismo, la indolencia y la ineficiencia gubernamentales para reducir los niveles de pobreza e implementar medidas para la disminución del riesgo también son históricas y estructurales y no producto de una sola administración.” (Mansilla, 2006).

En este mismo orden de ideas, y haciendo referencia a los planteamientos iniciales relacionados con los problemas estructurales del campo y del modelo de desarrollo impuesto en la ruralidad del país, en aras de reducir los niveles de vulnerabilidad de la población, es necesario replantearse las aproximaciones económicas y conceptuales que ha tenido el desarrollo del lo rural, que si bien no es un función u objetivo de los REACTIVAR ni del Fondo Adaptación, es importante señalarlo y dejar claro que, como lo platea Lavell (2000):

“Cualquier esfuerzo para reducir de forma significativa los niveles de vulnerabilidad existentes, mientras se mantengan los parámetros básicos de los modelos de crecimiento vigentes en la región, claramente requeriría de mecanismos de compensación social que exceden por mucho las posibilidades y capacidades financieros o la voluntad política de los gobiernos – aún de los más avanzados en concepción social y humanitaria” (Lavell; 2000)

En este sentido, reducir la vulnerabilidad de las poblaciones, a través de la seguridad alimentaria y el fortalecimiento del Capital Social, representa el camino sostenible para que los eventos naturales sean menos desastrosos y sus consecuencias sean menos nefastas y sus costos en términos sociales, económicos y psicológicos no alcancen la magnitud que se reflejó tras la Ola Invernal 2010-2011.

4.2.10. Medio Ambiente y gestión del riesgo

“Los problemas del medio ambiente no son problemas del entorno, sino (en su génesis y en sus consecuencias) problemas sociales, problemas del ser humano, de su historia, de sus condiciones de vida, de su referencia al mundo y a la realidad, de su ordenamiento económico, cultural y político.” (Beck; 1998)

Con el objetivo de generar sostenibilidad de los proyectos, la atención al medio ambiente y la gestión del riesgo son fundamentales, pues de estos depende la capacidad de producción de la población objetivo. Estos componentes van de la mano, ya que en la medida en que se siguen mejores prácticas ambientales se logra una mejor gestión del riesgo en la unidad productiva. Por ejemplo, un manejo

inadecuado de los suelos puede llevar al desgaste de la tierra por pérdida de nutrientes y como consecuencia a la disminución de rendimientos de los cultivos, o un uso indiscriminado de agroquímicos puede llevar a la contaminación de los productos, lo que tiene implicaciones en la estabilidad de los REACTIVAR.

En cuanto a gestión del riesgo dentro del proceso de operación, son tres los elementos generales que es conveniente implementar y que determinarían la sostenibilidad social y ambiental de los proyectos, así como la reducción de la vulnerabilidad de las poblaciones que hagan parte de los REACTIVAR. En primer lugar, se requiere de **conocimiento del riesgo**, que implica la identificación de escenarios de riesgo por regiones y actividades y la comunicación sobre éstos. En segundo lugar, la **mitigación del riesgo** que se traduce en medidas para reducir la probabilidad de pérdida y los daños que se puedan producir a través de acciones previas por parte de los productores o del sector público, incluyendo transferencia de riesgo a terceros. La mitigación procura además evitar futuras intervenciones en la naturaleza que puedan poner en riesgo a las poblaciones. La **recuperación** es el tercer elemento de la gestión del riesgo, y pretende el restablecimiento de las condiciones normales, de los bienes y servicios interrumpidos e impulso del desarrollo económico y social. En este componente el Estado y el capital social juegan un rol muy importante para la recuperación de los productores o comunidades, ya que los productores, especialmente los más pobres cuentan con mecanismos muy limitados una vez que se enfrentan a un evento catastrófico. Por último, y de manera global, la prevención abarca estos tres componentes, pues sólo a través de una adecuada aplicación y diálogo entre ellos se puede efectivamente reducir el riesgo.

Transversal a estos tres elementos, se requiere del **fortalecimiento institucional**, tema del que se hablará más adelante, pues según un informe del Banco Mundial (Campos *et. al.*, 2012) en Colombia “el riesgo de desastre está aumentando debido a la inadecuada gestión territorial, sectorial y privada, más que por factores externos como el cambio climático”.

Durante la ejecución del proyecto el seguimiento, monitoreo y evaluación debe cerciorarse que se cumplan a tiempo los principios y actividades establecidos en el PMA y el PMR. En este orden de ideas, dos instrumentos fundamentales de la gestión del riesgo en los REACTIVAR son la asistencia técnica y la capacitación. La asistencia técnica brinda a los productores el conocimiento y las herramientas para hacer un manejo integral del riesgo y seguir mejores prácticas ambientales. Con este instrumento se busca avanzar en tres frentes:

1. Cambios en la manera de producir, de modo que se haga un mejor uso de los recursos naturales y de esta forma el impacto de la actividad agropecuaria sea menor en el medio ambiente, así como la dependencia en insumos externos y el desgaste de suelos. La asistencia técnica en este frente busca promover la reducción en el uso de agroquímicos, adopción de sistemas de riego eficientes, implementar la rotación de cultivos (que además de mantener los nutrientes en el suelo va de la mano con el componente de seguridad alimentaria), promover un manejo integral de plagas (MIP) y uso de fertilizantes naturales. Adicionalmente, busca proveer información sobre mecanismos de manejo de inundaciones y erosión, tales como cercas vivas. Esto con miras a implementar sistemas agroforestales donde árboles

interactúan biológicamente en un área con cultivos o animales para diversificar y optimizar la producción bajo principios de sostenibilidad. De esta manera los sistemas silvoagrícolas, silvopastoriles o agrosilvopastoriles ofrecen servicios ambientales y tienen menos efectos negativos sobre el ambiente que si solo se realizara una actividad en el terreno. Además, ayudan a la mitigación del riesgo en la finca a través de la diversificación al introducir una nueva actividad productiva. La asistencia técnica adicionalmente ayudará a los productores a lidiar con suelos compactados en las áreas identificadas en los estudios ambientales. Se especificará cómo se llevará a cabo la adecuación y preparación de suelos antes de la siembra, cómo incorporar nutrientes orgánicos para recuperar la fertilidad del suelo, y cómo llevar a cabo la preparación de la tierra en cada temporada (labranza mínima o labranza con cincel, por ejemplo).

2. Entrada a nuevos mercados, tales como orgánicos y certificados, que además de poder generar más ingresos para los productores, gracias al crecimiento de este tipo de mercados, representa y compromete al productor a trabajar con unas prácticas ambientales propias de la sostenibilidad. Adicionalmente, aprovecha los avances del MADR en el tema, particularmente el “sello de alimento ecológico”. La asistencia técnica en este tema incluye la transición entre agricultura tradicional y agricultura ecológica o certificada, así como el proceso de certificación de los productos.
3. Asistencia técnica para otro tipo de proyectos, tales como el pago por servicios ambientales (PSA), en lugares en donde, según el mapa de riesgo, el riesgo sea muy alto y no sea viable la ejecución de un REACTIVAR de prácticas agropecuarias. Los pagos por servicios ambientales buscan dar incentivos a los productores de manera que continúen ofreciendo un servicio ambiental que beneficia a la sociedad como un todo. En algunos casos, los pagos buscan que los usuarios del suelo conserven cierto tipo de ecosistemas o que adopten prácticas de uso que garanticen la provisión de un servicio en particular. Son acuerdos voluntarios condicionados (a la provisión del servicio) y requieren un vendedor y comprador de un servicio específico (calidad del aire, recursos hídricos, biodiversidad, captura de carbono, entre otros). En términos de asistencia técnica esto implica prácticas de manejo y conservación de ecosistemas naturales, así como la medición del servicio ambiental provisto.

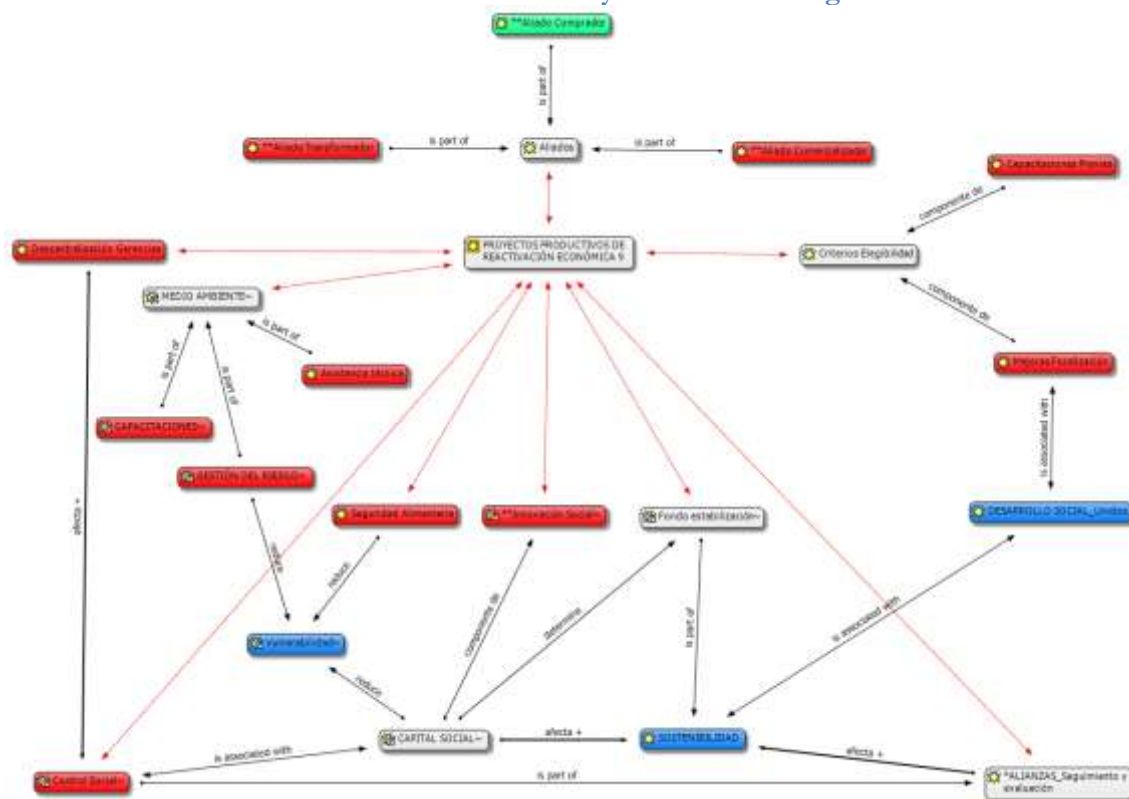
“(…) que vamos a hacer un proyecto de productos no maderables del bosque, como hierbas aromáticas, condimentarias, que vamos a hacer un proyecto de fibras (...)”

En lo que se refiere a la capacitación en gestión de riesgo y cuidado ambiental, ésta debe girar en torno al aumento de la conciencia ambiental por parte de la población objetivo para que de esta forma puedan “interiorizar” y volver una práctica rutinaria la aplicación de los planteamientos del Plan de Manejo Ambiental y de las herramientas provistas a través de la asistencia técnica. De la misma forma, tienen como objetivo brindar información y generar conciencia en los productores sobre los distintos tipos de riesgos a los que pueden enfrentarse y la manera de manejarlos con el objetivo de que ante una eventualidad similar a la Ola Invernal 2010-2011, la población esté preparada para que las afectaciones sean menores o el tiempo de recuperación sea más corto. Por último, a través de las capacitaciones se procura una

socialización sobre las ventajas y oportunidades que ofrecen las formas de producción en las cuales el medio ambiente, y el manejo adecuado de éste, permita la sostenibilidad de los REACTIVAR.

Adicionalmente a la asistencia técnica y capacitación a los productores, la instrumentación de estos componentes requiere que en las distintas etapas del proceso de estructuración de los REACTIVAR se busquen las oportunidades para fortalecer esquemas de producción sostenibles de modo que se convierten en elementos centrales a los proyectos. En la etapa de acercamiento a aliados comerciales es importante buscar oportunidades para productos orgánicos o certificados y poder construir procesos de aprendizaje entre los socios, así como oportunidades para otro tipo de proyectos, como PSA. En la etapa de pre-inversión, particularmente en el Plan de Manejo Ambiental, las OGR deben incluir los principios de producción a seguir, el esquema de rotación de cultivos, y en particular la periodicidad de los análisis de suelos para asegurar su fertilidad y evaluar que no exista compactación. De igual manera el Plan de Gestión de Riesgos debe incluir los tres elementos de gestión de riesgo descritos: conocimiento, mitigación y recuperación. Finalmente, los componentes de medio ambiente y gestión del riesgo deben formar parte importante de la evaluación de los proyectos y ser uno de los indicadores de sostenibilidad a largo plazo de los REACTIVAR.

Ilustración 11. Medio Ambiente y Gestión del Riesgo



Fuente: Elaboración propia

4.2.11. Fortalecimiento institucional

Ahora bien, teniendo en cuenta el papel que debe jugar la institucionalidad para la ejecución de los REACTIVAR y la articulación de ésta, se recomienda desarrollar estrategias de fortalecimiento institucional con el fin de que los agentes locales entren

a participar de varias formas en el proceso en el que están las asociaciones de productores de su competencia. En esta medida, y teniendo en cuenta la descentralización de las gerencias, lo que implica otorgar competencias y capacidades a las regiones, se considera importante la participación de agentes municipales para la difusión del programa y asistencia operativa a los productores interesados. Esto consiste en el apoyo a los REACTIVAR en dos sentidos iniciales. Por un lado, hace las veces de puente entre la gerencia y los productores con el objetivo de difundir el programa y generar interés en quienes cumplen con los requisitos. Como segunda medida, presta asistencia a los productores que requieran ayuda en temas operativos para la aplicación y participación del programa. Estos dos factores, además de aportar al fortalecimiento y visibilidad de la institucionalidad municipal, descongestionan procesos y hace más eficiente la participación, pues los productores que no cuenten con los criterios de elegibilidad no van a aplicar a la gerencia y se descongestionan y facilita la labor de selección de asociaciones por parte del operador regional.

Un segundo propósito de la participación municipal es darles visibilidad a los actores locales, lo cual representa un punto fundamental del fortalecimiento institucional, pues el reconocimiento de la población sobre el papel que pueden cumplir los agentes locales y sobre el desempeño de éstos empodera a los actores y genera capacidades por medio de la entrega de competencias, además de facilitar el proceso de participación en los REACTIVAR por parte de los productores. En este sentido, la posición y sensación de los habitantes de las regiones afectadas se relaciona con la falta de presencia y de capacidad institucional. La población no confía en el estado y el abandono al que están sometidos.

*“(...) nosotros venimos siendo uno de los corregimientos más afectados por la ola invernal, no únicamente del 2010, 2011, sino de todos los tiempos, ahora porque se dio la del 2010 y 2011 fue que el país se fijó un poco más en nosotros, pero nosotros siempre hemos vivido esa calamidad sin tener todavía una solución definitiva con la comunidad de nosotros.”
(Arjona Productores)*

“(...) no tengo nada que ver con ninguna entidad del gobierno, a mí nadie me va a parar bolas, me van a decir que soy un loco, y es la realidad, porque los que no estudiamos somos locos, y los que estudian son los que valen.” (Arjona Productores)

En referencia al planteamiento de la población expresado anteriormente, con respecto a la institucionalidad, el abandono y la falta de representatividad y participación dentro los procesos políticos, se traduce en la falta de legitimidad de las acciones e iniciativas estatales. Es por dicha razón que la cercanía entre la población, en este caso las asociaciones de productores, y las instituciones públicas municipales, es un tema fundamental para la construcción de procesos desde el Estado, que en esta ocasión está representado en los REACTIVAR. En esta medida, construir puentes entre las gerencias, ya sean regionales o departamentales, y las poblaciones, por medio de actores locales, no sólo facilita los procesos sino que permite la construcción de credibilidad y legitimidad de éstos.

Por otro lado, la participación de actores públicos municipales, en el marco del fortalecimiento institucional, permite más transparencia en los procesos de asignación y ejecución de los recursos por parte de la gerencia regional, pues los agentes locales actúan como entes de control sobre el desempeño de las gerencias y hacen las veces de una herramienta de monitoreo y evaluación de los productores y de las gerencias.

Esta idea alimenta el planteamiento referente a la entrega de capacidades a los municipios, con el fin de generar responsabilidades, que la misma población exige en la medida de su interés en los REACTIVAR, para lo cual el capital social es fundamental, y que se traduce en el fortalecimiento de las instituciones públicas locales.

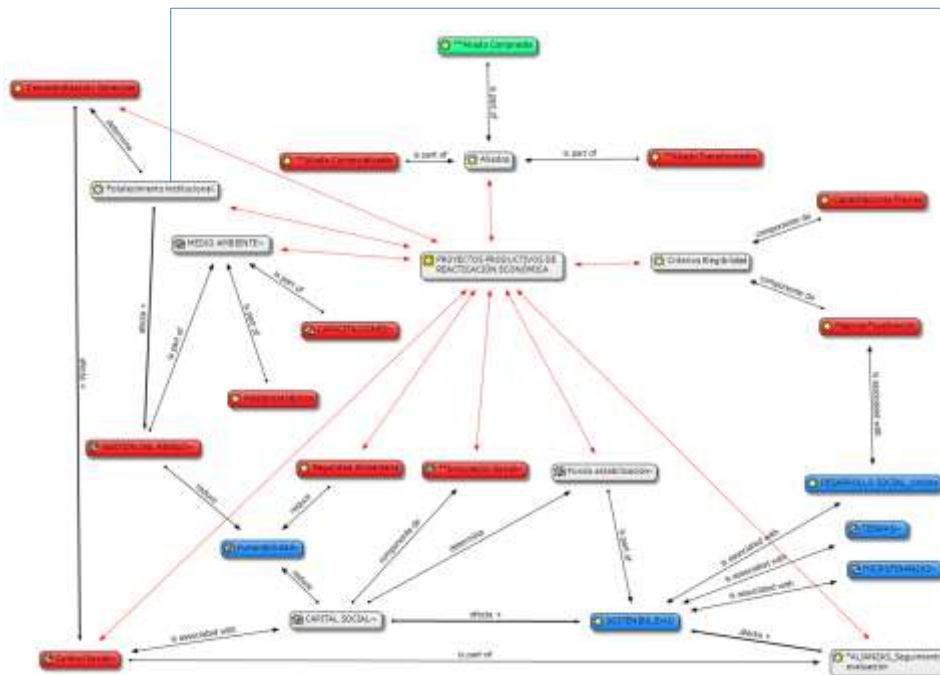
Por último, un objetivo del fortalecimiento de lo local es consolidar la gestión del riesgo por medio de actores, que no sólo conocen la zona mejor que algún externo, sino que tienen contacto con la población y saben los riesgos ambientales y sociales en los que están inmersos. Por esta razón, hacer uso de los conocimientos locales, por medio de agentes municipales, enriquecería el conocimiento de la zona, y la gestión del riesgo sería fundamentada en experiencias locales en conjunción con conocimientos técnicos y expertos sobre el tema, para de esta forma, evitar el desarrollo de los REACTIVAR en zonas inadecuadas lo cual implicaría el fracaso de la sostenibilidad de los proyectos.

Los agentes objeto del fortalecimiento institucional depende de las características de los municipios y de sus capacidades. Sin embargo, es recomendable que una agencia de las ya existentes en el panorama institucional se haga cargo de construir ese lazo entre los productores y las gerencias regionales o departamentales. Tales actores pueden estar representados en las Secretarías de Agricultura municipales, las Secretarías de Desarrollo Económico, las UMATA, entre otras.

Este planteamiento se enmarca en el proceso general de descentralización, en donde se buscan ampliar las capacidades y desarrollar competencias institucionales locales, razón por la cual este componente debe ser desarrollado, o nutrido, junto con el gobierno nacional y departamental, pues es un tema que desborda las competencias y propósitos del Fondo Adaptación y de los REACTIVAR.

Teniendo en cuenta que la capacidad institucional no es la misma en todas las regiones y municipios del país que se vieron afectados, es importante, después de hacer un diagnóstico de la institucionalidad, analizar y plantear qué necesidades se presentan para de esta forma, de manera progresiva ir entregando responsabilidades a los agentes locales. De esta forma, el fortalecimiento institucional debe ser constante a lo largo de la intervención de los REACTIVAR, pero diferenciado según las características regionales, en aras de que cuando los recursos del Fondo Adaptación se acaben, la institucionalidad local cuente con las capacidades para acompañar a los productores, asistirlos y orientarlos en la continuidad de los procesos productivos que hayan iniciado durante los REACTIVAR o que pretendan desarrollar.

Ilustración 12. Fortalecimiento institucional y sus relaciones dentro de los REACTIVAR



Fuente: Elaboración propia

4.2.12. La Política Agropecuaria y los REACTIVAR

En relación con el tema que se venía tratando y dado que los procesos de consolidación de iniciativas, como la que se propone el Fondo Adaptación de reconstruir y reactivar las actividad productiva agropecuaria en las regiones de su intervención, son necesariamente de mediano y largo plazo, es preciso contemplar instrumentos de apoyo que tengan una perspectiva temporal apropiada y tomen el relevo de los apoyos que el Fondo pueda a dar durante su vigencia para iniciar dichos procesos. Estos procesos son necesariamente de mediano y largo plazo en la medida que hay que remediar los efectos de la Ola Invernal en las características de los suelos y las aguas, en la disponibilidad de la mano de obra por efecto de los desplazamientos ocurridos, en el capital social de las regiones, en la carga financiera de las actividades productivas destruidas, en expectativas de inversión, en las expectativas de riesgo de las mismas y en la infraestructura necesaria para la actividad productiva agropecuaria, entre otros aspectos.

Por esta razón, es pertinente un examen de las instituciones de apoyo al desarrollo agropecuario presentes en las zonas, sus capacidades y los diferentes instrumentos de apoyo que ofrece la política de desarrollo agropecuario y otras como la laboral, que puedan ser aprovechados para dicha reconstrucción y reactivación de la manera más amplia posible para lograr un impacto y atención a la población afectada.

En este sentido, es conveniente combinar estrategias de apoyo al desarrollo empresarial de la pequeña agricultura con base en procesos asociativos, con estrategias para reconstruir la pequeña agricultura tradicional y la agricultura

empresarial que en conjunto conforman la base de la reactivación de la actividad económica que se genera desde el campo en las regiones sujetas a la intervención del Fondo Adaptación.

Por tales motivos, un paso para lograr la coordinación de la intervención de los REACTIVAR con la institucionalidad agropecuaria, y un impacto amplio en la reactivación económica y su mejor cobertura regional, es estimar cómo los instrumentos de la política agropecuaria pueden utilizarse para apalancar¹⁰ los recursos del Fondo y cómo puede facilitarse el acceso de los productores a dichos instrumentos con el despliegue institucional que haga el Fondo en las regiones.

Los distintos componentes de la política agropecuaria, cuya aplicación para este efecto pueden examinarse, son aquellos en donde el objetivo es apoyar la generación de ingresos para población rural cuyos instrumentos principales están relacionados con la Política Integral de Tierras, el Programa de Desarrollo Rural con Equidad (DRE) y el Programa de Generación de Ingresos.

La Política de Tierras está dirigida a dotar al Estado de las herramientas para hacer una gestión eficaz del territorio y de su base ambiental, para optimizar los usos de la tierra y ordenar los derechos de propiedad. Esta política cuenta con instrumentos creados por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el Programa de Formalización de la Propiedad Rural y un Plan de Choque de Restitución y Formalización de Tierras.

El Programa de Desarrollo Rural con Equidad (DRE) que se financia con recursos apropiados por la Ley 1133 de 2007, tiene como objetivo apoyar el desarrollo agropecuario frente a las amenazas y oportunidades de la apertura comercial y específicamente apoyar el logro de los objetivos del desarrollo rural integral, fortalecer la seguridad alimentaria y mejorar la competitividad de la producción en una perspectiva de un mercado agropecuario nacional más abierto y con mayor acceso al mercado internacional.

El Programa DRE tiene instrumentos como la línea especial de crédito (LEC), el incentivo a la capitalización rural (ICR), Fortalecimiento del Microcrédito Rural, Apoyo a Proyectos de Riego y Drenaje, el Incentivo a la Asistencia Técnica Rural, el Certificado de Incentivo Forestal, así como apoyos a iniciativas de ciencia, tecnología e innovación.

El Programa de Generación de Ingresos conformado por el Programa de Oportunidades Rurales que cuenta con instrumentos como el de Servicios Técnicos Rurales, Microcrédito Rural, Promoción de Ahorro con Jóvenes Rurales y un Incentivo de acceso a microseguros y el Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas, Fomento a la Acuicultura y los Programas de Mujer Rural y de Vivienda de Interés Social Rural. Así mismo es necesario consultar los programas de formación laboral y de innovación para el medio rural que ofrece el SENA.

¹⁰ Este concepto de apalancamiento exige un diseño adecuado del apoyo del Fondo de Adaptación posiblemente de tipo “incentivo modular” adaptado a los diferentes instrumentos de política que se quieren apalancar.

Del mismo modo, en la propuesta final deben tenerse en cuenta algunas recomendaciones surgidas de diferentes evaluaciones de algunos programas e instrumentos señalados¹¹, entre las cuales vale la pena destacar:

- La sugerida complementación arriba propuesta con instrumentos de la política agropecuaria.
- El aprovechamiento de las dinámicas productivas que quedan en las regiones afectadas o sobre las que hay aprendizajes acumulados.
- Considerar criterios de concentración de la asignación de recursos de apoyo para evitar dispersión y propiciar desarrollos en *clusters*.
- Especial atención a la estrategia de asistencia técnica en términos de su calidad, pertinencia, vínculos con la generación de conocimiento, cobertura y permanencia.
- Examinar las barreras para el acceso al crédito.
- Examinar el margen de participación de los productores con sus recursos propios en el cierre financiero de los proyectos productivos.
- Examinar estrategias adecuadas para la formación de capital social y el desarrollo de capacidades empresariales, más allá de las tradicionales, basadas en programas de capacitación concebidos exógenamente.
- Dar relevancia a apoyos que permitan capitalizar excedentes en la mejora de las condiciones de vida de los productores.

4.2.13. Acompañamiento y asistencia técnica

El último punto de implementación, y que es de vital importancia, hace referencia al acompañamiento (Ilustración 13), que es responsabilidad de la gerencia regional y puede estar fundamentado en varios temas, como aspectos administrativos, técnicos, asociativos y ambientales entre otros, con el fin de mantener los estándares establecidos de la producción y las especificidades para trabajar la tierra según los estudios previos y de factibilidad.

Específicamente, por asistencia técnica se entiende “*la atención regular y continua a los productores agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros, en la asesoría de los siguientes asuntos:*

- *Aptitud de los suelos*
- *Selección del tipo de actividad a desarrollar y en la planificación de las explotaciones*
- *Aplicación y uso de tecnologías y recursos adecuados a la naturaleza de la actividad productiva*
- *Posibilidades y procedimientos para acceder al financiamiento de la inversión*

Mercadeo apropiado de los bienes producidos y en la promoción de las formas de organización de los productores.” (Ley 607 de 2000. Artículo tercero).

En este sentido, se deben buscar los mecanismos, para que entre la institucionalidad local, las gerencias y las asociaciones de productores, desarrollen estrategias de aprendizaje según los saberes y los recursos locales, lo cual implica no sólo aprovechar lo que los productores han manejado durante varias generaciones, sino que permite la sostenibilidad, pues el uso de este tipo de prácticas permite la interiorización de los proyectos por parte de la comunidad, lo cual conlleva a la sostenibilidad.

¹¹ Evaluaciones de Programas AIS, Alianzas Productivas, ICR, CIF

Para ilustrar este punto, una experiencia del Chocó puede representar la importancia de generar mecanismos de apropiación de los proyectos por parte de comunidad; aspecto que una utilización adecuada de los saberes locales, adicionándole conocimientos y tecnologías nuevas, espacios de socialización y retroalimentación entre los tres actores (asociación, institucionalidad local y gerencias) permite. La vitalidad de estrategias de acompañamiento basadas en la retroalimentación y en la socialización de conocimientos en dos sentidos, no sólo permite que los proyectos sean tan rentables como se espera, sino que sean respetuosos con la comunidad y sus saberes, y que marquen las pautas para la sostenibilidad de estos y de la mejoría en la calidad de vida de las familias. Así, personal del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico plantea que:

“[Las] Naciones Unidas que ha hecho constantes inversiones de parte de los holandeses, de parte de los alemanes, de los japoneses, se han quedado solamente en el proyecto, cuando se termina el proyecto se terminó también la actividad, lo cual denota que no hay ninguna apropiación por parte de las comunidades, de las dinámicas (...)” (IIAP-Quibdó)

“(...) la gente volvió a su lógica del cultivo tradicional del arroz, o sea, despreciando ese aumento del mil por ciento de la economía, es decir que prevaleció de una u otra manera el aspecto cultural, las tradiciones, el conocimiento tradicional; entonces, eso hace que cuando lleguen este tipo de proyectos se tenga uno que sentar un poquito y pensar en lo que se va a hacer, porque de lo contrario la sostenibilidad se queda solamente en buenas intenciones, y no en la práctica. Nosotros como instituto que de una u otra manera hemos inaugurado una nueva modalidad de ser aquí en el Pacífico y en Colombia, que es la participación, el Instituto es el único de los siete institutos, y quizás la única entidad en el país en donde quienes tienen la determinación de las decisiones son las organizaciones afroindígenas.” (IIAP-Quibdó)

Teniendo esto en cuenta, la experiencia del Programa MIDAS para el desarrollo sostenible, en cuanto a las estrategias para llevar a cabo el acompañamiento plantea la importancia de Escuelas de Campo para Agricultores (ECAS) que consisten en una “Formación participativa que se basa en el construcción colectiva de conocimiento y se caracteriza por un proceso de autoaprendizaje, en el cual se aportan conocimientos, se analizan situaciones puntuales, se comparten opiniones y se toman decisiones con base en lo aprendido, en torno a un ciclo de interés para los productores agropecuarios que participan en el proceso.” (Ruiz y Reyes, 2010).

Dado que las escuelas de campo hacen parte de un proceso participativo y horizontal, en donde las relaciones no se desarrollan en un espacio ajeno y extraño para los productores como un salón de clases, sino en el campo, es más probable que haya apropiación de los proyectos y continuidad de los mismos. Con esta herramienta se pueden evitar fracasos generados por el desconocimiento de contextos, prácticas y estrategias de trabajo local y tradicional que conllevan a la imposición de modelos de producción que no son propios de las regiones y que imposibilitan el camino hacia la sostenibilidad.

En este orden de ideas, según Rivas Aldana (2009), citado en (Ruiz y Reyes, 2010) las ECAS tiene 6 principios fundamentales: 1.) La utilidad; las actividades de acompañamiento deben estar relacionadas directamente con el ciclo productivo del negocio, 2.) La realidad; ser conscientes de las condiciones efectivas del proyecto y

en sus proyecciones, 3.) La apropiación; los participantes deben hacer parte de un proceso de autoformación en donde es propia la responsabilidad de la producción y de la innovación resultante del aprendizaje, 4.) La equidad; una participación horizontal que genera sentido de pertenencia y continuidad a los procesos, 5.) La solidaridad respetuosa; se reconocen las diferencias de opinión y se utilizan de forma constructiva, 6.) La sostenibilidad; se busca la construcción de prácticas en donde dialogue lo social, lo económico y lo ambiental dentro de la actividad productiva (Ruiz y Reyes, 2010. P 35).

En este sentido, las ECAS proponen el trabajo asociativo, en donde el conocimiento se complementa con las actividades propias de la asistencia técnica en prácticas participativas de aprendizaje y retroalimentación, para que de esta manera, los productores puedan compartir sus experiencias con los expertos y se desarrolle una relación en dos sentidos y de enriquecimiento mutuo característico de los procesos participativos.

Ahora bien, en cuanto a la sostenibilidad de los procesos de acompañamiento, y teniendo en cuenta la limitación de los recursos, las asociaciones, en articulación con los actores locales, deben desarrollar estrategias para que el proceso de aprendizaje y retroalimentación se mantenga una vez el Fondo Adaptación suspenda sus actividades. Para este fin se puede hacer uso del Incentivo a la Asistencia Técnica (IAT) del MADR que paga una parte de los costos de asistencia técnica para productores que tienen crédito. Por otro lado, a través del municipio se puede desarrollar cierta regularidad en las visitas y en los procesos de acompañamiento a los productores en donde una parte de los recursos los aporte el Estado y otra parte la asociación por medio de dineros destinados para este fin.

La importancia del acompañamiento para la sostenibilidad es tal, que los campesinos, en medio de las necesidades que trajo consigo la Ola Invernal, piden la ayuda por parte de las entidades correspondientes para que les enseñen a manejar su entorno natural según las nuevas características climáticas y a las particularidades del mercado.

“donde haya semillas, donde haya técnicos que nos enseñen a manejar el tiempo que estamos viviendo, pues se darían muchas cosas.” (Arjona Productores)

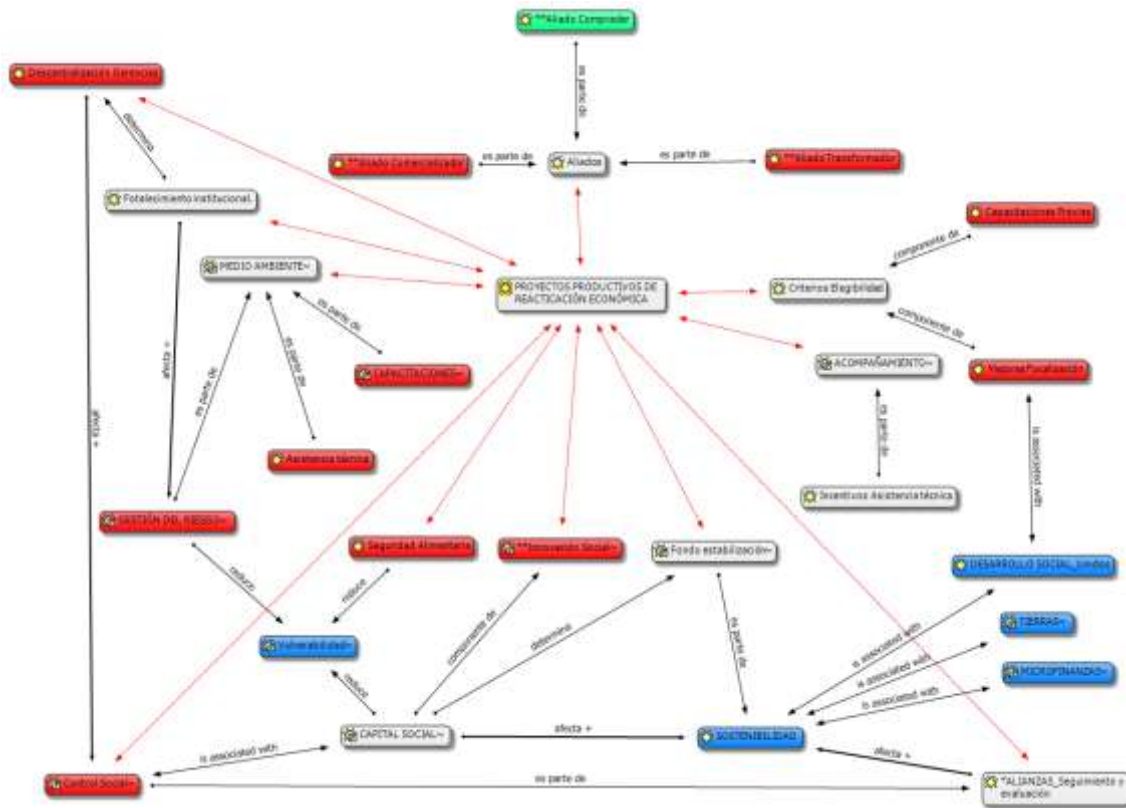
“Cultivos promisorios, o sea que le digan a uno cuáles cultivos hoy día tienen mayor valor en el mercado, los que generan mayor rentabilidad.” (San Cristóbal Productores)

Otro factor de gran importancia, el cual presenta una queja permanente entre quienes reciben capacitaciones y asistencia, es referente a la pertinencia de los cursos y de los procesos de aprendizaje, pues en ocasiones se preparan cursos, que si bien entregan herramientas a las personas, no son acordes a sus necesidades y a sus proyectos. Tal como lo plantea el segundo punto de las ECA se debe ser consciente de las condiciones y necesidades de los proyectos.

Para ilustrar este punto, un productor de Arjona plantea que:

“(...) el Sena capacita la gente aquí en cursos de piscicultura, y qué vamos a hacer nosotros si nos capacitan para una piscicultura, si no tenemos una herramienta, no tenemos las semillas necesarias que hay que comprarlas, entonces, nada hacen con capacitarnos, si no tenemos las herramientas.” (Arjona Piloto)

Ilustración 13. Acompañamiento y su relación con los REACTIVAR



Fuente: Elaboración propia

4.2.14. Interventoría

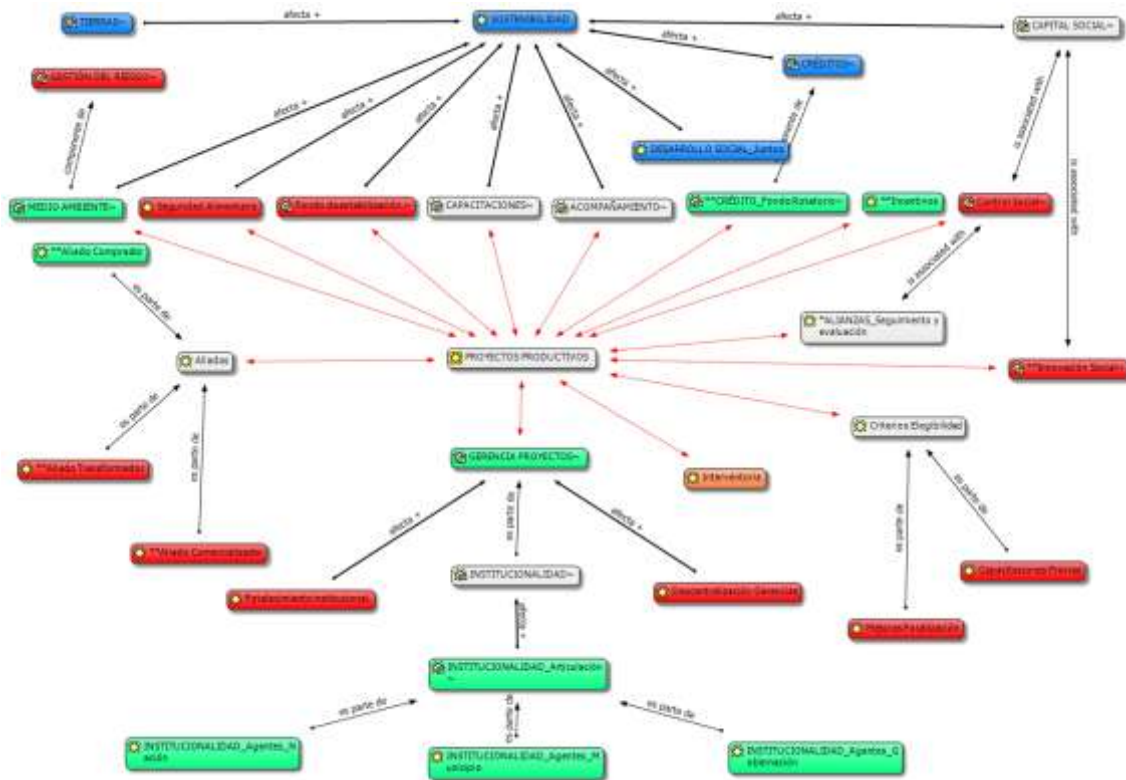
Una vez explícito lo correspondiente a los componentes de la estructuración y las diferentes variables que efectivamente se debe buscar construir o desarrollar a través de los REACTIVAR y en función de estos, en lo que se refiere a la operación se recomienda la contratación de una interventora que haga seguimiento y control sobre el accionar del contratista con el fin de verificar el cumplimiento de los acuerdos preestablecidos y de sus obligaciones. Asimismo, debe hacer revisión de las especificidades técnicas contratadas y de la supervisión de la ejecución del objeto establecido en los contratos.

De esta forma, las funciones de la interventoría (Ilustración 14) según *Manual de Interventoría o Supervisión de Contratos u Órdenes Contractuales diferentes a Contratos de Obras* son:

1. **Controlar:** Este objetivo se logra por medio de una labor de inspección, asesoría, supervisión, comprobación y evaluación, con el fin de establecer si la ejecución se ajusta a lo pactado. El control se orienta básicamente a verificar que el contratista cumpla con el objeto del contrato de acuerdo a las especificaciones técnicas, las actividades administrativas, legales y presupuestales o financieras establecidas en los contratos celebrados y dentro del plazo de ejecución.
2. **Exigir:** En la medida que la función de la interventoría o supervisión encuentre que en el desarrollo de la relación contractual no se está

- cumpliendo estrictamente con las cláusulas establecidas en el contrato y en los términos de la oferta del contratista, adquiere la obligación de informar y exigir a las partes el debido cumplimiento de los términos y condiciones contractuales y las garantías constituidas para dicho fin.
3. Prevenir: El mayor aporte de este objetivo consiste en establecer que el control no está destinado exclusivamente a sancionar el incumplimiento de las obligaciones, sino a corregir los conceptos erróneos, impidiendo que se desvíe el objeto del contrato. Para que la interventoría o supervisión logre este objetivo se hace necesario que la designación del interventor o supervisor y su actuación sea previa a la ejecución del contrato.
 4. Verificar: Cada uno de los objetivos enunciados se cumplen mediante el control de la ejecución del contrato para poder establecer su situación y nivel de cumplimiento. Esta realidad se concreta mediante la aplicación de correctivos, la exigencia del cumplimiento de lo contratado, la solución de los problemas y la absolución de dudas, teniendo en cuenta las buenas relaciones en el trabajo. Para ello, la interventoría o supervisión no deberá desconocer los límites de sus atribuciones, incursionando en campos donde los contratistas sean autónomos y además se apersonará con diligencia de las solicitudes que deba atender.” (Universidad del Valle; 2004).

Ilustración 14. Interventoría dentro de los REACTIVAR



Fuente: Elaboración propia

4.2.15. Sistema de M&E para los REACTIVAR

En esta sección se realiza una primera aproximación a lo que podría ser un sistema de M&E para los REACTIVAR. En primer lugar, se presentan algunas generalidades del sistema de M&E, haciendo énfasis en sus usuarios y la cadena de valor. Luego, en la segunda parte, se expone el esquema propuesto para la etapa de ejecución en sus

distintas fases hasta la generación de los productos. Por último, se analiza la etapa de resultados, con el fin de hacer explícita la forma en que el sistema de M&E podría contribuir para el alcance de las metas trazadas por los REACTIVAR.

Consideraciones Generales

El punto de partida para el diseño del sistema de M&E de los REACTIVAR es la identificación de usuarios de la información que generaría el sistema. Por un lado, está el Fondo Adaptación (FA) que, como responsable de los proyectos de reactivación económica en cada región, tiene la tarea de verificar la forma en la que se están desarrollando tanto la etapa de ejecución como la de resultados. Por otro lado, el segundo usuario del sistema de M&E son los beneficiarios y el público en general, ya que la información debe ser un insumo también para las comunidades beneficiadas por los REACTIVAR. De hecho, la transparencia de las actividades de seguimiento y evaluación, junto con un fácil acceso a la información que éstas generan, deben contribuir al empoderamiento de esta población para fortalecer su control social sobre los proyectos.

Una vez identificados los usuarios, es necesario precisar el modelo lógico de los REACTIVAR como intervención e identificar los principales objetos de seguimiento en cada etapa. Esto teniendo en cuenta que a partir del modelo lógico se pueden priorizar los diferentes objetos de seguimiento a lo largo de las distintas fases del proyecto. En la Ilustración 15 se muestra una propuesta de cómo estaría compuesta cada fase de esta cadena en el marco de los REACTIVAR y cuáles deberían ser los objetos de seguimiento para cada una.



Fuente: Elaboración propia.

Monitoreo etapa de ejecución

De acuerdo con el esquema planteado, la primera etapa de la estrategia es la ejecución. En este caso, el sistema de M&E busca hacer uso de indicadores para identificar los hitos principales –e intermedios- de los REACTIVAR en términos de los insumos, actividades y productos.

Estructuración

En esta fase de la etapa de ejecución, se diseñarán indicadores que midan los avances en los distintos elementos de estructuración contemplados por los REACTIVAR, que son:

- Estudios socio-empresariales.
- Estudios técnicos y de productividad, que están asociados al diseño de planes de asistencia técnica.
- Estudios financieros y de mercado, que se tienen en cuenta para la elaboración de los planes de negocio.
- Estudios ambientales y de riesgo, que se consolidan en el plan de manejo ambiental.

Es importante mencionar que el diseño de todos estos estudios y planes deben hacerse de forma articulada, a la luz de los objetivos finales de los REACTIVAR. Dicho de otra forma, la sinergia entre los distintos elementos que estructuran los proyectos es un requisito fundamental para esta fase de la etapa de ejecución.

Implementación

Esta fase adquiere especial importancia en la medida que se encarga de poner en marcha las distintas actividades planeadas en el marco de los proyectos, de acuerdo con los lineamientos definidos en la estructuración. De este modo, procesos como la selección de los aliados (compradores, comerciales y transformadores), la asistencia técnica y el acompañamiento a los productores, entre otros, se convierten en elementos esenciales al momento de implementar la estrategia de M&E a los REACTIVAR.

Así mismo, además de los procesos mencionados anteriormente, hay otros temas de carácter transversal que deben ser prioritarios en la agenda de implementación, tales como la descentralización de las gerencias, la creación del fondo de estabilización y el fomento del control social, debido a que determinan en gran medida el rumbo del proyecto. Por lo tanto, la información derivada del seguimiento y la evaluación sobre estos temas resulta fundamental para los usuarios en la toma de decisiones.

Productos

Por último, tras la implementación de los proyectos de reactivación económica en cada una de las regiones la etapa de ejecución finaliza con la obtención de los productos deseados. En esta fase, la estrategia de M&E debe recurrir a indicadores de producto para determinar hasta qué punto fueron provistos los bienes y servicios planeados inicialmente.

Así mismo, para analizar los productos es importante tener en cuenta el alcance que ha tenido la implementación de los REACTIVAR sobre la población y sobre su desempeño en términos de producción. En otras palabras, el monitoreo debe poder determinar no sólo el número de familias beneficiadas durante el desarrollo de los proyectos, sino también el nivel de producción alcanzado y su respectiva distribución y comercialización.

Monitoreo etapa de resultados

En esta parte de la cadena de valor es donde se miden los efectos e impactos que tienen los REACTIVAR sobre las comunidades beneficiarias. Por un lado, es importante tener en cuenta que estos proyectos de reactivación económica tienen como principal objetivo el desarrollo sostenible de las regiones en distintas dimensiones: económica, social, ambiental e institucional; por lo tanto, éstos serían los ejes sobre los cuales se articularía la estrategia de M&E en el largo plazo, ya que representan los objetivos finales de los REACTIVAR.

Por otro lado, también es necesario que el sistema de M&E analice los resultados que están alcanzando los proyectos en un horizonte temporal de corto plazo. Así, a partir de las dimensiones de desarrollo sostenible planteados en el marco de los REACTIVAR, sería deseable que se realizaran actividades de monitoreo sobre el alcance de metas puntuales en términos de ingresos, producción, gestión y manejo ambiental, asociatividad y coordinación institucional, entre otros temas pertinentes.

Estrategia de evaluación

Como se presentó en la Ilustración 15, el contexto del proyecto hace que incidan factores externos sobre los resultados, razón por la cual la evaluación debe tratar de responder qué parte de los resultados obtenidos se debe a la ejecución del proyecto y cuál otra a tales variables exógenas. Dependiendo del tipo de intervención, y del alcance que se requiera en términos de determinar atribución pueden ser utilizadas diferentes técnicas de evaluación. Esto también dependerá de los recursos disponibles para desarrollar la evaluación ya que estos varían considerablemente dependiendo del tipo de evaluación que se quiera utilizar.

Por ejemplo, una evaluación de impacto podría servir para determinar los efectos de los REACTIVAR en variables como el nivel de ingreso de los hogares beneficiarios. Así mismo, una evaluación de resultados podría determinar hasta qué punto los beneficiarios de los REACTIVAR mejoró la asociatividad y organización de los productores en las áreas de influencia. Otra alternativa sería desarrollar una evaluación de operaciones para ver como el diseño de los REACTIVAR se llevó a la práctica y qué dificultades tuvo en su implementación. Finalmente, se podría contemplar la realización de un análisis costo beneficio que pudiera analizar de forma comparada los costos de implementación de los REACTIVAR y los beneficios que este generó en los beneficiarios.

Todas estas alternativas de evaluación de los REACTIVAR son viables y podrían ser parte de la estrategia de evaluación de los proyectos. Sin embargo, es necesario priorizar el tipo de evaluación que se quiera adoptar dependiendo del análisis que se quiera hacer. Esto también dependerá de los recursos disponibles para desarrollar esta estrategia ya que los costos varían dependiendo de la técnica que se decida utilizar.

Recomendaciones generales para la implementación y sostenibilidad de la estrategia

Finalmente, en esta aparte se presentan algunas de las recomendaciones a tener en cuenta para la implementación de la estrategia de M&E.

Kusek y Rist (2005), hacen énfasis en cuatro requisitos claves para el éxito de este proceso, estas son:

- **Apropiación**, vista como la necesidad que tienen las partes involucradas (a saber, población, productores, aliados, gerencias de los REACTIVAR y Fondo Adaptación, entre otros) de la información provista por los indicadores.
- **Gestión**, por cuanto se debe establecer quién estará a cargo del proceso de seguimiento y de recolección de información. En este aspecto, es de gran importancia el papel que desempeñen las gerencias de los REACTIVAR.
- **Mantenimiento**, que relacionado con el punto anterior, debe asignar responsables y funciones para garantizar la calidad de la información derivada del monitoreo.
- **Credibilidad**, en la medida que la información sea confiable y esté disponible para todos los actores partícipes en el proyecto, de forma tal que tengan acceso directo a los resultados que se están alcanzando.

Otro elemento clave que debe considerarse, y que está asociado a la sostenibilidad de la estrategia, es la de consolidar una demanda activa de información de M&E por usuarios diferentes al responsable de la operación del sistema. Como se mencionó en la parte de consideraciones generales, la estrategia de M&E contempla como usuario principal al Fondo Adaptación como responsable de los REACTIVAR. Sin embargo, también incluye a las comunidades beneficiarias de los proyectos como usuarios de esta información de tal forma que retroalimenten el proceso de implementación y, a su vez, tengan la capacidad e información necesaria para ejercer un control social sobre la intervención. En este sentido, el control social¹² ejercido por parte de las mismas comunidades puede desempeñar un papel de gran importancia al nivel del monitoreo, en la medida que al ser agentes activos dentro del proyecto¹³, son veedores de los resultados que éste alcanza y el impacto que tiene sobre su calidad de vida.

4.2.16. Para el largo plazo

Ya para cerrar, y en aras de construir la sostenibilidad, es importante tener en cuenta tres factores (

Ilustración 16) que se deben buscar en el mediano y largo plazo, y que son determinantes para la continuidad de los REACTIVAR y del mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones miembro de las asociaciones.

Por un lado, con el objetivo articular diferentes programas y de hacer uso de lo existente en el país en torno a la reducción de la pobreza, el uso de las estrategias y propósitos que presenta la Red Unidos, no sólo sirve como una herramienta de focalización a la hora de seleccionar las propuestas de REACTIVAR, sino que se pueden utilizar algunos de sus componentes para enriquecer los proyectos productivos y así el bienestar de las familias. En este sentido, se debe tener en cuenta la promoción del emprendimiento con que cuenta Unidos, que buscan la inclusión de

¹² Mackay (2007) destaca el papel que desempeña la sociedad civil en las estrategias de M&E, que además de ser quien provee la información para estas actividades, también es quien puede emplearla al final del proyecto.

¹³ De acuerdo con el modelo lógico, la participación es un elemento importante, en la medida que ellos son los principales actores en el proyecto. En el caso de los REACTIVAR se confirma esta idea.

las familias en el sistema financiero y el aumento en el acceso a capital semilla para así aumentar el acceso a créditos.

En este orden de ideas, no sólo el uso de las herramientas que ofrece la Red Unidos y que pueden incorporarse en las estrategias que implementen los REACTIVAR, sino que los proyectos se conviertan en una estrategia de promoción de emprendimiento, no sólo a través de capital semilla o de créditos, sino a través de la complejidad que implican los proyectos. En esta medida, el planteamiento no se basa simplemente en utilizar herramientas de la Red Unidos, sino que ésta incorpore propuestas y componentes de los REACTIVAR para ampliar y mejorar sus objetivos a cumplir.

En segundo lugar, otro componente, que por la realidad social en la que están inmersas las poblaciones objetivo de los REACTIVAR, es de difícil implementación, hace referencia al acceso a tierras por parte de las poblaciones; factor fundamental para que los proyectos se puedan ampliar y las comunidades que hoy, no sólo son damnificadas por la Ola Invernal 2010-2011, sino que hace parte del sector más desfavorecido del país. El acceso a tierras se puede realizar a través de la Ley de Tierras que se está implementando en la actualidad, o a través de créditos por medio de los cuales las familias puedan acceder a éstas. Si bien ésta es una estrategia que no es competencia del Fondo Adaptación, éste puede crear las bases y plantear la importancia del acceso a la tierra para cambiar las condiciones del campo de forma sostenible, pues como lo plantea el Especial de la Revista Semana, “Colombia tiene uno de los índices más altos de concentración de la propiedad y según diversos estudios esta circunstancia se relaciona directamente con la escandalosa pobreza en que viven los habitantes del campo.” (Semana, 2012).

A modo de ilustración, un campesino de Arjona plantea que:

“Nosotros que somos los que la necesitamos para comer, tan siquiera tres veces, la yuquita, el maíz, el melón, la patilla, no lo podemos hacer, porque esas tierras no, qué es lo que está desocupado, lo que tiene agua, nosotros los pobres que necesitamos esas tierras no las tenemos, las tienen los terratenientes, no hemos podido sembrar en otra parte.” (Arjona Piloto)

Este factor evitaría que los campesinos se vieran en la necesidad de trabajar en tierras prestadas, lo cual no permite la sostenibilidad de los procesos productivos, pues el periodo de tenencia, en ocasiones inestable e incierto, además es limitado. Esta modalidad consiste en que durante un periodo de tiempo; por lo general de dos años, los campesinos trabajan tierras de otras personas con el compromiso que al final del tiempo acordado se entreguen los terrenos con pastos para que el ganado pueda hacer uso de ellos.

“(…) nosotros todos nos dedicamos a la agricultura, pero lastimosamente son los que tienen tierras propias, los otros contamos con que el vecino o un amigo nos presta tierras para que la trabajemos, y así es que nosotros trabajamos, por eso es que nos hacemos llamar agricultores, pero no es que tengamos algo de propiedad.” (Arjona Piloto)

Esta caracterización para ilustrar la situación y precariedad de la tenencia de la tierra en la región visitada, y para resaltar la importancia de promover la posibilidad de una distribución de la tierra que sea más acorde a las características sociales del país en donde las poblaciones que más necesitan de este activo no tienen acceso a él. Este

factor se asocia al tercero de los aspectos que fundamentan la sostenibilidad y hace referencia a las microfinanzas, en especial al crédito y a sistemas de seguros, que le permiten a los productores, en caso de crisis, soportar la eventualidad y superarla sin que represente un choque que los conduzca a la condición de pobreza nuevamente.

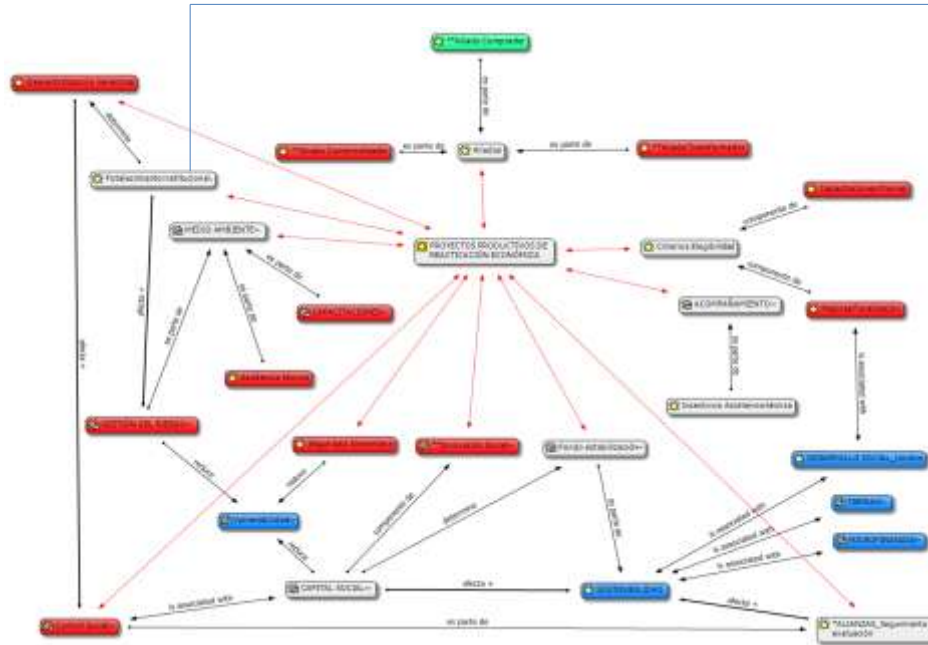
Si bien se comprende que el acceso a créditos por este sector de la población es reducido, en el largo plazo se deben buscar las herramientas que les permitan a los productores pedir recursos a entidades financieras con fines de inversión en los proyectos y asociaciones. Para este fin, y haciendo uso del Fondo Rotatorio con que cuenta Alianzas Productivas, y de fondos propios de la asociación, en la medida de las capacidades económicas de los productores y de los fondos, se pueden otorgar créditos de inversión para los proyectos productivos.

Teniendo en cuenta que las posibilidades económicas de los fondos pueden ser limitadas, se plantea la posibilidad de fortalecer y ampliar los créditos para darle sostenibilidad y una herramienta más de crecimiento a los proyectos productivos. Son dos estrategias diferenciadas, pero que a su vez se pueden complementar. Por un lado, y durante el periodo de operación que tiene el Fondo Adaptación, se plantea la posibilidad de llegar a acuerdos entre esta institución y entidades financieras, en donde se les otorgue créditos a los productores que hacen parte de los REACTIVAR. Esta propuesta basada en el hecho de que según los estudios de prefactibilidad los ingresos de los productores van a girar en torno a los dos salarios mínimos mensuales y van a tener la capacidad de pago de la deuda según estos ingresos.

En concordancia con la estrategia anteriormente planteada, siendo conscientes de las limitaciones temporales del Fondo Adaptación, viendo la necesidad de continuidad del acceso a créditos para productores beneficiarios de los REACTIVAR, y en aras de la sostenibilidad, se plantea la posibilidad de un complemento. Éste consistiría en que, teniendo como respaldo la alianza con los compradores, comercializadores y transformadores de la producción, que aseguran la salida de los productos al mercado, y en esta medida unos ingresos determinados para las asociaciones y los productores, las entidades financieras, tras previa revisión de los acuerdos entre los campesinos y los aliados, puedan permitir el acceso a crédito por parte de este sector de la población, pues, aunque no cuenten con un historial crediticio que los avale, sí cuentan con unos ingresos determinados que les permite cumplir con los pagos.

La importancia de la estrategia de acceso al crédito reside en la sostenibilidad, pues no se depende de los recursos o gestión del Fondo Adaptación, sino del éxito de los proyectos productivos y las relaciones entre los aliados y los productores que están sujetos y acreditados por la gerencia en los estudios de prefactibilidad.

Ilustración 16. Los REACTIVAR en toda su complejidad



Fuente: Elaboración propia

5. Estrategias operativas

Después de la contextualización sobre los problemas estructurales de la agricultura y de desarrollar la estrategia nacional, que parte de un programa de gran trayectoria en el sector agrícola al que se le incorporan ciertas modificaciones, en este capítulo se discuten los aspectos relacionados con las estrategias operativas. En este sentido, en la sección 5.1 se analizan los temas operativos que tienen que ver con la institucionalidad, mientras que en la sección 5.2 se describen los mecanismos operativos y en la sección 5.3 se resume la ruta crítica. Una versión detallada de los mecanismos operativos puede verse en el

5.1. Institucionalidad

En este apartado se desarrollan los temas relacionados con la institucionalidad: en la sección 5.1.1 se explica en qué consiste el convenio con las gobernaciones, en la sección 5.1.2 se desarrolla cuál es el rol y las características de las gerencias regionales, mientras que en la sección 5.1.3 se profundiza en el procedimiento para la selección de iniciativas, en la sección 5.1.4 se presentan los elementos que son importantes antes de estructurar los REACTIVAR y en la sección 5.1.5 se discute la participación de diferentes instituciones en el departamento.

5.1.1. Convenio con las gobernaciones

Los REACTIVAR se desarrollarán en el ámbito departamental. En este sentido, la primera aproximación que hará el Fondo Adaptación debe ser con las gobernaciones, a través de la firma de un convenio marco entre ambas entidades. Este convenio consiste en las aproximaciones y aclaraciones que se hagan con las gobernaciones con respecto a las responsabilidades de cada una de las partes, aspectos que dependerán de las capacidades de los departamentos. Así las cosas, se deben definir,

según el desempeño y capacidad departamental, la cantidad de recursos que ponen las gobernaciones por cada peso que pone el Fondo Adaptación (*pari passu*). Seguidamente, se debe acordar los recursos con que efectivamente pueden contar los REACTIVAR, teniendo en cuenta los aportes de ambas partes.

En este sentido, la contrapartida que aporte el departamento es fundamental, pues permitirá invertir en las apuestas productivas de la entidad territorial y multiplicar los recursos aportados por el FA, lo que en la práctica significa atender a más damnificados. Sin embargo, aunque se propende por que los municipios que hagan parte de los REACTIVAR sean los más afectados, esto no siempre sería así debido a que algunos municipios podrían estar previamente determinados por apuestas productivas que ya estén establecidas, por iniciativas aprobadas que vayan a ser financiadas por el Sistema General de Regalías y por emprendimientos que se encuentren en el banco de proyectos de Alianzas Productivas.

En el proceso que se ha venido adelantando con los departamentos se ha identificado que, sin excluir a otras fuentes como los recursos propios, los dineros del Sistema General de Regalías (SGR) son el origen principal de los aportes que realizarán los departamentos. En principio, proyectos productivos como los de REACTIVAR pueden financiarse con el 60% del Fondo de Compensación Regional y con el 100% del Fondo de Desarrollo Regional. Eventualmente, las contrapartidas podrían provenir del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI). En este caso es necesario asegurarse que los proyectos financiados con este rubro sean de cultivos y no de investigación.

Otros aspectos que deben examinarse cuando la contrapartida tiene como fuente el SGR es a qué vigencia corresponden los recursos de regalías que se aportarán y el estado de los proyectos que presentarán las gobernaciones. Es diferente si los proyectos están aprobados o por aprobarse, pues esto reduce el margen de maniobra que tiene el Fondo Adaptación en cuanto a aspectos como la inclusión de nuevos beneficiarios, a si la gobernación presenta proyectos que están por formular. Estos últimos tienen la ventaja de ser flexibles en cuanto a ciertas características, como la inclusión de damnificados, pero la desventaja es que el proceso sería más lento, pues habría que formular un proyecto desde cero.

Una vez definido y acordado estos aspectos, se debe dejar completamente claro en qué tipo de rubros puede aportar dinero el Fondo. Este aspecto, si bien está definido en el componente del Incentivo Modular, es medular a la hora de hacer convenios con las gobernaciones, pues debe estar absolutamente claro por parte de ambos actores, en qué tipo de activos o servicios el Fondo puede contribuir económicamente, para que de esta forma, no haya mal entendidos y los REACTIVAR se vean amenazados.

Por último, en el acuerdo con las gobernaciones se deben definir los tiempos en que se busca ejecutar los recursos de los REACTIVAR y la forma en que se va a hacer según la definición del Incentivo Modular.

Se debe tener presente en el convenio los proyectos a elegir deben ser sugeridos por los entes territoriales o por las comunidades y debe haber cofinanciación en todos los eslabones para la ejecución de los proyectos. Esto implica que desde la preinversión para la estructuración (costo de preparación) de los sub-proyectos incluyendo los

respectivos estudios de factibilidad (técnicos, de mercado, económico, sociales, ambientales y de gestión de riesgo) será financiado por los dineros conjuntos del Fondo y de las Gobernaciones, así como los gastos para la operación de los proyectos en función de la temporalidad del Fondo. De este modo, teniendo en cuenta que los proyectos deben ser pensados para el mediano y el largo plazo, las gobernaciones deben plantear una propuesta para la sostenibilidad de los proyectos una vez el Fondo haya dejado de operar.

5.1.2. Gerencia regional

En este punto se debe establecer y definir las características de las gerencias según las particularidades departamentales y sus capacidades para emprender proyectos de este tipo. En este sentido, hay tres formas de gerencias; las encabezadas por un representante del Fondo en la región, en donde es éste quien lidera los proyectos y está al mando de los REACTIVAR, las que el Fondo Adaptación como agente central que realiza las contrataciones de una empresa que realice la factibilidad y seguimiento de los proyectos y la operación de estos, y las que están representadas por privados que se contratan con el fin exclusivo de liderar estos proyectos.

Para el caso en que es el Fondo Adaptación quien funciona como una gerencia central, éste debe contratar agentes especializados, ya sean nacionales o regionales, para que realicen la factibilidad de las iniciativas seleccionadas. En un segundo momento debe hacer la contratación de quien opere y ejecute los proyectos de reactivación económica en cada una de las regiones.

En el caso de las gerencias contratadas, éstas deben contar con la capacidad para liderar tal magnitud de proyectos (el Fondo Adaptación debe definir si los candidatos cuentan con tal capacidad), haber participado en procesos similares y asegurar, en sus planes de trabajo la forma en que van a certificar el cumplimiento de los Estudios de Factibilidad, las Asistencias Técnicas, Capacitaciones, Acompañamiento y demás aspectos o componentes que son responsabilidad de las gerencias y que son modulares para el desarrollo ideal de los REACTIVAR.

Las gerencias deben estar a cargo de articular y de hacer interactuar a los departamentos de la región de la que están a cargo. La idea de las gerencias regionales es que éstas logren llevar a la práctica los convenios con cada una de las gobernaciones y ejecutar los proyectos, así como hacer seguimiento de todos los procesos correspondientes a los REACTIVAR. De esta forma, deben contratar los estudios de factibilidad de los proyectos, además de estar al frente de todos los procesos de articulación y seguimiento de estos.

La gerencia debe tener en cuenta todos los componentes planteados y propuestos por Fedesarrollo para una adecuada implementación de los REACTIVAR e incorporarlos según las fases correspondientes. Asimismo, las gerencias se deben asegurar las asociaciones cumplen con los requisitos establecidos en la selección de las iniciativas y en los parámetros planteados por el Fondo Adaptación.

El planteamiento de una gerencia regional consiste en que ésta debe estar a cargo de todos los proyectos que se desarrollen en cada uno de los departamentos y hacer parte de los comités regionales sobre las decisiones relacionadas con los REACTIVAR. El comité implica la articulación de los actores involucrados y crea

bases para sostenibilidad, a través del fortalecimiento institucional, para que los actores regionales, departamentales y municipales puedan continuar con los procesos aun cuando el Fondo Adaptación deje de operar.

5.1.3. Selección de iniciativas

Teniendo en cuenta la limitación presupuestal, debe haber unos criterios definidos en cuanto a qué tipo de proyectos se puede y hay interés de financiar y apoyar. En esta medida, los criterios establecidos en los parámetros del Incentivo Modular, en conjunción con el tipo de proyectos que el Fondo Adaptación tiene la facultad jurídica de impulsar, determina qué tipo de iniciativas cumplen con los requisitos iniciales de participación.

En este sentido, es importante apoyar iniciativas que hayan empezado procesos productivos, pero que por efectos presupuestales o logísticos se están viendo obstaculizados, y que pueden hacer parte de los sujetos a cierres financieros del Fondo Adaptación para llevar a feliz término sus proyectos.

Una vez dicho esto, es importante aclarar que en la selección de iniciativas es importante tener en cuenta propuestas que ya están en curso y aquellas que hasta ahora van a iniciar procesos. Sin embargo, cualquiera de los dos casos está sujeto a los criterios de focalización mencionados en los componentes de los REACTIVAR desarrollados más adelante.

De esta forma, y a modo de resumen, la selección de iniciativas debe ser diferenciada para los procesos que ya iniciaron y para los que aún no lo han hecho. En este sentido, la selección de los proyectos está a cargo de las Gerencias Regionales en compañía del Fondo Adaptación según unos criterios básicos de elegibilidad.

5.1.4. Factibilidad de los proyectos

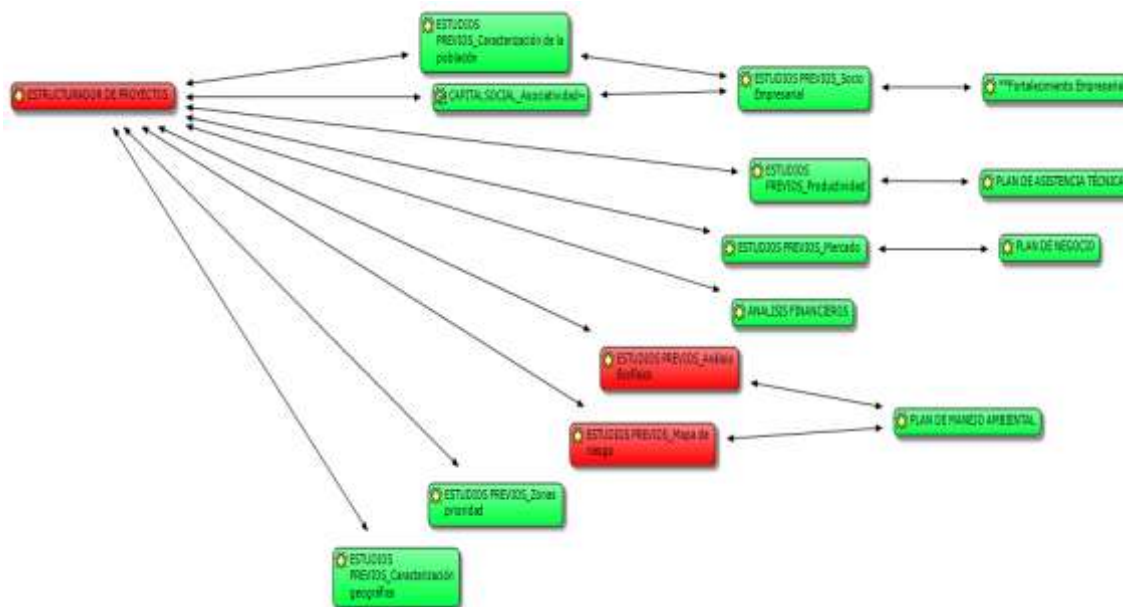
Una vez seleccionadas las iniciativas que pueden hacer parte de los proyectos que financia el Fondo, la Gerencia Regional debe realizar los estudios previos o de factibilidad. Este aspecto es fundamental para la ejecución de los REACTIVAR, pues de éste depende el éxito de los proyectos y su posible sostenibilidad. Una vez realizados los estudios y teniendo en cuenta las propuestas que sean aprobadas y cumplan con los requisitos planteados en términos financieros, ambientales y de asociatividad, se procede a la estructuración como tal.

De esta forma, los Programas Regionales de Reactivación Económica, deben tener en cuenta algunos elementos importantes que ayudarán a asegurar el éxito en la estructuración y posterior operación de los mismos (Ilustración 17). Un modelo tradicional de gestión de proyectos incluye un segmento de pre-inversión en el cual se efectúan los análisis previos a la actividad que se desea realizar, con el fin de lograr la mejor toma de decisiones y conseguir así la correcta realización del proyecto. (Miranda, 2000).

Uno de los componentes fundamentales en la etapa de pre-inversión son los estudios de pre-factibilidad que integran los análisis técnicos y económicos de las propuestas de inversión para anticiparse a los hechos que puedan afectar el resultado final del proyecto. Asimismo, estos estudios buscan disminuir los márgenes de incertidumbre

que arrojan los indicadores de gestión que acompañan la toma de decisiones de inversión. En este sentido, se verifica la rentabilidad, la sostenibilidad y las metas que propone quien pretenda desarrollar el proyecto.

Ilustración 17. Elementos de estructuración de los REACTIVAR



Fuente: Elaboración propia

Los estudios de pre-factibilidad están compuestos por varios tipos de análisis dentro de los que se encuentran los **estudios socio-empresariales**. En la parte social estos estudios se encargan de la caracterización de la población que participará en el programa (*i.e.* tamaño del hogar, tamaño de la finca o parcela, pérdidas asociadas a la ola invernal, ingresos, gastos, cultivo o cultivos principales, nivel educativo, etc.) y de analizar temas relacionados con la asociatividad. Al respecto, se debe evaluar el nivel de fortaleza de las asociaciones existentes y proponer un plan de fortalecimiento de la asociación. En caso de no existir asociación, se establecerán los pasos para su creación. Todo esto dará como resultado la elaboración de un plan de fortalecimiento socio-empresarial.

Adicionalmente, los estudios de prefactibilidad incluyen unos **estudios técnicos y de productividad** que darán origen al plan de asistencia técnica. Estos estudios deben analizar las alternativas productivas, enlazándose con el estudio de mercado en cuanto al análisis de la capacidad de cumplimiento con los requisitos de calidad y cantidad exigidos por los aliados comerciales. En este sentido, se debe tener en cuenta la estacionalidad de cada producto y fenómenos climáticos previsibles como el Fenómeno del Niño que se aproxima. En estos estudios también deben definirse los costos de producción, los rendimientos por hectárea, el tamaño mínimo rentable de la unidad productiva y las cantidades totales que ofrecerá cada subproyecto.

Los **estudios de mercado** también hacen parte de los estudios de prefactibilidad. Éstos incluyen un análisis del comportamiento del mercado de cada producto que contemple la oferta (teniendo en cuenta los resultados del estudio técnico), la demanda característica de cada producto y el comportamiento de los precios. Igualmente, el estudio de mercado debe identificar a todos los tipos de clientes, sus necesidades e inquietudes, entregar un diseño de producto óptimo y analizar la

capacidad de los vendedores para satisfacer las demandas de los compradores. Todos estos análisis darán como resultado un plan de negocios base para poder identificar canales de distribución, precio, comercializadores, fuentes de financiación, entre otros. Profesionales en publicidad, administración, marketing y ciencias afines pueden adelantar este tipo de estudios.

Otro tipo de estudio que debe incluirse al analizar la factibilidad de los proyectos es el **estudio operativo**. Con este se pretende que el estructurador proponga varias entidades que estén en capacidad de operar los proyectos (*i.e.* EPSAGROS, ONGs, Universidades), teniendo en cuenta aspectos como la capacidad financiera, la presencia regional y la experiencia en proyectos similares.

Por último, los **estudios financieros** permitirán identificar la viabilidad del proyecto a nivel financiero y hacer el cierre financiero del mismo. Para esto se deben construir los flujos de caja de cada unidad productiva y de cada subproyecto, definir la forma cómo se financiará el proyecto (que porcentaje se financiará con aportes del Fondo Adaptación, con aportes de la gobernación o de los gobiernos locales, con recursos propios –*i.e.* pago de jornales-, crédito, etc.), niveles de endeudamiento, manejo de cartera, los indicadores y razones financieras (Tasa Interna de Retorno –TIR-)¹⁴ y los ingresos de cada productor. Para el desarrollo de estos estudios se debe contar con profesionales o técnicos en áreas tales como: administración, economía, finanzas y contabilidad u otras afines.

5.1.5. Participación de instituciones particulares

Es deseable que los sistemas productivos que se van a implementar en los departamentos sean validados con información proveniente de los Centros Provinciales de Gestión Agro-Empresarial (CPGA) y las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA). Éstas son las instituciones locales que conocen de cerca las condiciones del terreno, el comportamiento del mercado local y regional y las tendencias (producción, precios, comercialización) que han mantenido los productos más importantes de la zona. Es recomendable que la validación sea hecha por la gobernación con su Secretaría de Agricultura y las entidades locales antes de proponer los productos que quieren desarrollar en los REACTIVAR.

Adicionalmente, la estructuración de los REACTIVAR puede apoyarse en una institución como los Centros Provinciales de Gestión Agro-Empresarial (CPGAs). Estos son “organizaciones que gerencian el desarrollo rural sostenible” y tienen entre sus funciones fortalecer la transformación de los campesinos como empresarios del campo (MADR, 2005). Los CPGAs pueden apoyar el establecimiento de relaciones con diferentes tipos de aliados, ya que cuentan con recurso humano calificado, como el experto en gestión empresarial y planes de negocio. Esto facilita la elaboración del mapa de posibles aliados en cada una de las diferentes fases, lo que es el primer paso para el establecimiento de acuerdos comerciales con los aliados.

En parte el éxito de las iniciativas propuestas depende de la articulación y participación de las instituciones que están en capacidad de brindar asistencia técnica

¹⁴ Entre los indicadores que pueden brindar un panorama de la situación financiera se encuentran: TIR, tasa promedio del costo de capital (WACC), razones de liquidez, rotación de cartera e inventarios, flujos de efectivo, proyecciones y escenarios.

a nivel local. Es por esto que en la operación de los Programas Regionales de Reactivación Económica es necesario involucrar a la institucionalidad del Subsistema de Asistencia Técnica Agropecuaria, del que hacen parte las UMATAs, los CPGAs y a las Empresas Prestadoras de Servicios de Asistencia Técnica Directa Rural (EPSAGROs). Las UMATAs entraron en funcionamiento en 1991, siendo modificadas en 2000 con la creación del servicio público de asistencia técnica directa rural y a pesar que el Decreto 2980 de 2004¹⁵ las desmontó para evitar duplicidad de funciones, en muchos municipios funcionan tanto los CPGAs como las UMATAs. Entretanto, el mismo decreto que creó los CPGAs (Decreto 2980 de 2004), estableció que estos deberán contratar EPSAGROs que presten asistencia técnica directa.

La participación de estas instituciones es deseable pues además de que cuentan con toda la experiencia en brindar asistencia técnica a los pequeños productores (las UMATAs tienen una trayectoria de más de 20 años en esta labor), tienen presencia municipal, lo que se constituye en una ventaja para llegar a los beneficiarios. Este proceso puede hacerse operativo a través de la Secretaría de Agricultura departamental o quien haga sus veces. En caso de que se decida que la asistencia que se brindará será pública, la Secretaría se encargaría de garantizar que las mencionadas instituciones brinden la asistencia técnica. En caso contrario, es decir, si la asistencia va a ser brindada por terceros, este componente debe conservar los principios planteados por las UMATAs, los CPGAs y las EPSAGROs.

Otra institución que juega un papel importante para la estructuración y ejecución de los REACTIVAR es la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica). La entidad mixta puede hacer una labor significativa en la identificación de cambios en las condiciones de suelo, como lo ha hecho ya en el departamento del Atlántico (Corpoica, 2012). La Ola Invernal produjo cambios en las características de los suelos, por lo que es necesario analizar si hay que utilizar técnicas de cultivos diferentes para hacer frente a estas nuevas condiciones. En virtud de lo anterior, contar con los estudios sobre la capacidad productiva de los suelos afectados por las inundaciones es muy importante para la etapa de factibilidad.

Corpoica también es un aliado clave de los REACTIVAR en tanto cuenta con un importante acervo de conocimiento que puede ofrecer a los pequeños productores. Corpoica cuenta con sistemas para gran parte de los productos con los que se harán los REACTIVAR en Atlántico. Por ejemplo, en Corpocia hay sistemas de frutales (*i.e.* mango, cítricos), hortalizas (*i.e.* tomate, coliflor, fríjol), y de ganadería. En este sentido, Corpoica puede transferir el sistema de recomendaciones tecnológicas por producto y los paquetes tecnológicos por producto. Estos paquetes tecnológicos se constituyen en una guía para los pequeños productores en cuanto a las generalidades del producto, preparación del terreno, siembra, manejo de plagas, cosecha, etc.¹⁶

Finalmente, anteriormente se plantearon componentes para la sostenibilidad de los REACTIVAR que no se pondrán en marcha a corto plazo, sino a mediano y largo plazo, como el acceso a tierras y a crédito. En este sentido, el FA debe articular su acción con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), entidad que

¹⁵ Con este decreto se crearon los CPGAs y las EPSAGROs.

¹⁶ En el marco del Comité Técnico establecido entre el Fondo Adaptación y Corpoica se ha establecido que Corpoica entrará a las 17 regiones en las que se ejecutarán los REACTIVAR.

ejecuta las políticas agropecuarias y rurales y facilita el acceso a factores productivos (PNUD, 2011), en particular a la tierra. En lo que tiene que ver con crédito, es muy importante coordinar las labores del FA con las que desarrolla el Banco Agrario y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), de modo que en el mediano plazo se pueda pensar en que los pequeños productores que participan en los REACTIVAR puedan acceder a una línea especial de crédito con estas entidades.

De otro lado, hasta el momento se ha planteado cuáles serían las instituciones del sector agrícola que deberían participar en los Programas Regionales de Reactivación Económica (REACTIVAR). Sin embargo, se han desconocido los problemas institucionales del sector agrícola del país, problemas que van desde un bajo nivel de coordinación y orientación, hasta el desconocimiento de la situación real de los campesinos. Esto se traduce en que si se quiere que la institucionalidad desarrolle de manera efectiva su papel en los REACTIVAR, necesariamente deberán implementarse cambios profundos en el sector, que permitan una mejor articulación entre los diferentes niveles de gobierno y las distintas entidades, de modo que se eviten duplicidades y se garantice la ejecución efectiva de una política de desarrollo rural con visión de largo plazo en el país.

La institucionalidad del sector agrícola enfrenta serias limitaciones que vienen de tiempo atrás. A principios de la década de los noventa se iniciaron una serie de reformas tendientes a la descentralización del sector, que llevaron a una nueva política de desarrollo rural campesino con énfasis en la focalización de acuerdo a diferentes criterios y en la transferencia de funciones y recursos a las entidades territoriales (Rincón, 2006). De acuerdo con Rincón (2006), también se dieron cambios institucionales importantes en el área de investigación agropecuaria (la investigación pasó de una entidad gubernamental a una entidad mixta) y en el manejo de los recursos naturales con la creación del Ministerio del Medio Ambiente. Adicionalmente, en la misma época fue muy positivo que se fortaleciera el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología (SINTAP), que se pusieran en marcha las UMATA y que se diseñara el Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (PRONATTA). Según Rincón (2006), este conjunto de iniciativas permitió que lo público y lo privado participaran en la planificación del desarrollo rural local y que la asistencia técnica llegara a los pequeños y medianos productores rurales.

A pesar de los avances descritos, a principios de esta década desaparecieron algunos de los programas rurales más importantes (Desarrollo Rural Integrado, DRI, Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, entre otros). A esto se suma el debilitamiento de las UMATAs y del PRONATTA, la politización de algunas entidades como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y las Secretarías de Agricultura, y la atomización de recursos, programas y proyectos manejados no sólo en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sino en el Plan Colombia, Acción Social (hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social) y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) (PNUD, 2011). Las reformas del sector pueden resumirse en que “antes que obedecer a una nueva concepción del desarrollo rural, se siguió un carácter más pragmático y simplista (reducción de nóminas con el argumento de la ineficiencia), en lugar de proyectar una institucionalidad para el manejo integral del sector rural” (PNUD, 2011. P 311).

Este panorama exige reformas institucionales que le permitan al sector modernizarse y responder de manera ágil a los retos planteados por muchas circunstancias como la competencia internacional y los sucesivos eventos climáticos que cambian las condiciones de producción. Así las cosas, Rincón (2006) sugiere que se implante una nueva visión de ruralidad, terminando con el “esquema centralista, disperso, atomizado y clientelizado” (Rincón, 2006. P 10). La misma autora señala que la política debe estar en capacidad de construir tejido social, auspiciar las actividades productivas rurales, coordinar las acciones de entidades públicas y privadas en el medio rural y realizar una dotación de factores productivos.

Por último, el Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia 2011 (PNUD, 2011) plantea que la política de desarrollo rural ejecutada hasta el momento ha sido fragmentada y de poco alcance. En virtud de lo anterior, el informe afirma que el MADR “necesita recuperar su liderazgo, haciendo del desarrollo rural un componente clave de su política” (PNUD, 2011. P 321). A futuro, el sector necesita redefinir las reglas de juego para acceder a ciertos programas, de modo que los incentivos para participar sean los correctos y “se promueva la creación de bienes públicos y se apoyen la capitalización y la competitividad del sector, en un marco de equidad en el acceso a los recursos” (PNUD, 2011. P 333).

Teniendo en cuenta que los Programas Regionales se van a ejecutar a nivel de departamento y que las gobernaciones departamentales conocen en detalle tanto el territorio como la población, estas entidades territoriales están llamadas a articular la interacción entre instituciones departamentales y municipales y las entidades nacionales del sector agropecuario (*i.e.* Corpoica, Incoder). Esto con el fin de evitar duplicidades y lograr mayor efectividad en la ejecución de la política. Para esto es deseable que la gobernación establezca los incentivos adecuados para la participación de los agentes locales en el proceso de los REACTIVAR y para que las asociaciones hagan uso de la institucionalidad local, lo que garantiza empoderamiento y sostenibilidad del proceso, mejorando la autonomía política e institucional.

5.2. Mecanismos operativos

Los Programas Regionales de Reactivación Económica se llevarán a cabo en cada uno de los departamentos y zonas definidos por el Fondo: Atlántico, Bolívar, Antioquia, Nariño, Chocó, Gramalote, Sucre, Córdoba, Valle, Cauca, Magdalena, Cesar, Santander, Norte de Santander, Huila, Tolima, Boyacá y Cundinamarca. Para definir en qué zonas se actuará al interior de los departamentos, Fedesarrollo procesará un mapa que indique la zona con el mayor porcentaje de afectados. La gobernación, por su parte, debe escoger la zona en la que se hará el REACTIVAR, justificando su decisión bajo parámetros objetivos relacionados con las metas y propósitos de sus Planes de Desarrollo, cifras de pobreza, apuestas productivas, etc. Adicionalmente, debe escogerse con qué productores se va a trabajar; la filosofía de los REACTIVAR establece que éstos están dirigidos a pequeños productores con certificado CREPAD o CLOPAD o que se encuentren censados en REUNIDOS.

5.2.1. Incentivo Modular Fondo Adaptación

Teniendo en cuenta los estudios financieros, las características de los proyectos a desarrollar y la variedad de perfiles de la población afectada objetivo del FA, sus niveles de afectación, la probable heterogeneidad de las iniciativas o ideas de

proyectos de reactivación económica agropecuarios que tengan los departamentos y/o las comunidades afectadas y las asimetrías de la institucionalidad que opera en cada una de las zonas, su liderazgo y capacidad operativa, es pertinente desarrollar un Incentivo Modular del Fondo Adaptación (IMFA) que sea flexible para el cierre financiero de los proyectos. Esta definición es necesaria para poder entrar a negociar las contrapartidas que deben dar los departamentos para el cierre financiero de los REACTIVAR y sus subproyectos. El IMFA puede reglamentarse a partir de las siguientes posibilidades y condiciones:

1. Una “bolsa común” pactada con los departamentos bajo una fórmula de “peso a peso” sobre una idea o perfil de proyecto y bajo algunas condiciones para usar los recursos del Fondo tales como:
 - El incentivo puede ser asociativo o individual con alguna gestión asociativa
 - Con algún margen de reembolso por parte de los beneficiarios a un Fondo Rotatorio
 - Utilizable para: capital de trabajo, capital fijo, capacitación y asistencia técnica
 - Con algunas condiciones de elegibilidad de los beneficiarios
 - Hasta un monto determinado por beneficiario a fijar en función de las metas del proyecto, las necesidades de inversión por beneficiario y el monto de la bolsa común.

2. Bajo la forma de un incentivo modular que haga el cierre financiero del proyecto en cuyo caso el incentivo puede tener las siguientes condiciones:
 - El incentivo puede ser asociativo o individual con alguna gestión asociativa
 - Con algún margen de reembolso a un Fondo Rotatorio
 - Utilizable para: capital de trabajo, compra o alquiler de maquinaria y equipos, insumos y mano de obra para adecuación de suelos y manejo de agua, mejora del margen de garantía crediticia, asistencia técnica, desarrollo organizacional.
 - Con algunas condiciones de elegibilidad de los beneficiarios
 - Hasta un monto predeterminado por beneficiario a fijar en función del costo total del proyecto o del costo total por beneficiario.

3. Bajo la forma de un incentivo que financie exclusivamente la asistencia técnica, la gerencia del proyecto y la provisión de algunos insumos básicos (material vegetal, provisión de pies de cría, etc), provista por una empresa (socio agroindustrial o comercial) que se convierte en operador y gerente del proyecto.

Se propone una definición final de la propuesta del IMFA, una vez se cuente con la información de diagnóstico de las diferentes zonas del país definidas para esta intervención, incluida la relativa a las ideas de proyectos existentes y la de la perspectiva de la institucionalidad de apoyo en región a esta iniciativa.

En este mismo orden de ideas, dentro del marco del **manejo ambiental** que deben tener los REACTIVAR, y en cuanto a la estructuración, es fundamental contar con estudios en donde se tenga en cuenta las nuevas características de los suelos para poder implementar una asistencia técnica acorde a éstos, una revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) con el fin de evitar el desarrollo de proyectos en zonas inundables o de riesgo y, en general, se debe contar con un mapa de riesgos,

para que de esta forma los REACTIVAR, no sólo sean sostenibles, sino que generen la producción esperada.

Dada la situación de las zonas afectadas por el Invierno es necesario que de manera paralela a la identificación de beneficiarios y a la factibilidad de los proyectos se lleven a cabo los mapas de riesgo de las zonas elegibles para determinar dónde es viable establecer programas de reactivación económica y qué riesgos hidroclimáticos y biológicos hay que tener presentes para asegurar la sostenibilidad de los mismos. Adicionalmente, por el problema de compactación de suelos en gran parte de las áreas afectadas, se requiere realizar los estudios de suelos necesarios para poder definir la asistencia técnica adecuada para restablecer las tierras para producción agrícola. Estos dos elementos de la gestión de riesgo son fundamentales para poder empezar a operar los programas y para evitar pérdidas futuras.

Una vez que se definan las áreas susceptibles a ser parte del programa de reactivación económica, se identifiquen productos estratégicos y población beneficiaria, los REACTIVAR pasan a la etapa de estudios de factibilidad. En esta etapa se elaborarán el Plan de Manejo de Riesgo (PMR) y el Plan de Manejo Ambiental (PMA). El PMR toma en cuenta la información de los mapas de riesgo y a nivel de finca identifica qué riesgos enfrentan los productores y qué mecanismos pueden utilizarse para hacerles frente. Esto incluye estrategias ex-ante y ex-post dentro de la finca, entre los productores del proyecto, y a través de terceros para minimizar, manejar y/o transferir el riesgo. El PMA identifica los riesgos a nivel de finca y de proyecto en cuanto a formas de producción, residuos sólidos, manejo de agua, uso de agroquímicos, entre otros, y debe tener en cuenta los elementos de los mapas de riesgo y de los estudios de suelos realizados.

5.2.2. Criterios de elegibilidad

Los criterios de elegibilidad de los REACTIVAR están basados en una serie de parámetros para identificar y seleccionar a los productores beneficiarios. De esta forma, al igual que la mayoría de programas que buscan incorporar a las comunidades afectadas a proyectos productivos, los REACTIVAR son proyectos que cuentan con una cantidad limitada de recursos. Por esto es necesario diseñar mecanismos de focalización que permitan identificar a los productores que cuenten con ciertas herramientas de capital humano, y que además, sean los más necesitados para ser objeto de la intervención.

Estos mecanismos deben ser lo suficientemente flexibles para operar en los distintos escenarios que pueden presentarse en los departamentos. Asimismo, aunque en el trabajo de campo se ha observado que las particularidades departamentales configuran diferentes escenarios, en general, debería cumplirse que los beneficiarios de proyectos REACTIVAR deben ser **damnificados y estar asociados**. A continuación se describen brevemente las tipologías de esquemas que se han encontrado en los departamentos:

- Proyectos ya formulados y aprobados por regalías que sirven de contrapartida a los aportes del Fondo. Aquí puede suceder que el proyecto no tenga damnificados y que con la intervención del Fondo Adaptación se les incorporen nuevos usuarios damnificados o que el proyecto aprobado por regalías tenga damnificados, cuya participación sería financiada por el FA,

liberando “cupo” para no damnificados. En cualquiera de los casos, además de la condición de ser damnificados los beneficiarios deben estar en las asociaciones que hacen parte del proyecto.

- Proyectos ya formulados pero que no están aprobados por el Sistema General de Regalías. Éstos se van a ajustar con los recursos del Fondo Adaptación, bajo la condición de que los beneficiarios adicionales sean damnificados y pertenezcan a las asociaciones con las que se formuló el proyecto.
- Proyectos resultantes de convocatorias para elegir algunos que se someterán a los OCAD en cofinanciación del Fondo, donde los beneficiarios a financiar con los recursos del Fondo deben ser damnificados y asociados.

Teniendo en cuenta lo anterior, en cada departamento la gobernación será la encargada de realizar la selección de los beneficiarios, de acuerdo con los lineamientos y criterios establecidos por el Fondo Adaptación. Para esto, debe seguirse un proceso de apertura de convocatoria, inscripción de damnificados interesados y selección de beneficiarios. La selección de los beneficiarios se hará teniendo en cuenta los criterios de focalización que se desarrollan a continuación.

El primer criterio es estrictamente geográfico y se define de acuerdo al porcentaje de afectados en el municipio con respecto a la población total. Esto con el fin de que los proyectos de reactivación económica lleguen a las poblaciones que efectivamente presentaron un mayor nivel de afectación. La identificación de las personas afectadas se realizará utilizando los sistemas de información oficiales para este fin: CREPAD, CLOPAD y REUNIDOS.

Una vez que se ha definido la ubicación geográfica de los proyectos productivos, es necesario identificar quiénes son los potenciales beneficiarios al interior de cada municipio.

El principal criterio habilitante lo constituye la tenencia de la tierra, para lo cual los productores deberán demostrar que cuentan con sus certificados de propiedad o con el contrato de arrendamiento de las tierras en las cuales pretenden llevar a cabo el proyecto productivo. De no ser así, el productor no será tenido en cuenta para poder acceder a estos proyectos.

Una vez que se ha corroborado que los productores cumplen con el criterio habilitante, se procederá a utilizar criterios de priorización, que permitirán elegir a las personas más necesitadas en las regiones afectadas. Los criterios de priorización para elegir los beneficiarios de los proyectos productivos son, en su orden, los siguientes:

1. Porcentaje de productores damnificados en la asociación. De nuevo, la condición de damnificado se debe verificar con los sistemas de información destinados para esto: REUNIDOS, CLOPAD, CREPAD.
2. Si los pequeños productores son ganaderos, deben certificar esta condición aportando certificado de vacunación del ganado con fecha anterior a la ocurrencia del desastre.
3. Si los pequeños productores son agricultores, deben certificar esta condición certificando que recibieron asistencia técnica antes del desastre.
4. Experiencia de la asociación en otro tipo de proyectos productivos tales como: Oportunidades Rurales, proyectos con Corpoica, etc.

5. En el caso de que sean arrendatarios de tierras, se priorizaran aquellas asociaciones que demuestren un mayor tiempo trabajando en la tierra arrendada.
6. Porcentaje de productores de la asociación que pertenezcan al programa Familias en Acción.
7. Porcentaje de productores de la asociación que pertenezcan al programa UNIDOS.
8. Porcentaje de productores de la asociación registrados como desplazados.
9. Porcentaje de mujeres en la asociación.

Si una vez que se han pasado los criterios de priorización existen asociaciones que presentan las mismas condiciones, se utilizarán puntos de corte definidos por el puntaje del SISBEN. De este modo, se calculará el porcentaje promedio de SISBEN de la asociación y se ordenarán de menor a mayor como criterio último de desempate.

5.3. Ruta crítica

Operativamente, el primer paso para concretar un REACTIVAR es realizar un **convenio con las gobernaciones** dejando explícitas las responsabilidades de cada una de las partes y según las capacidades institucionales de los departamentos (aspecto señalado en la sección 5.1.1 de este documento). Entre los temas que se deben acordar está la definición del *pari passu* y el establecimiento de los recursos con que efectivamente pueden contar los REACTIVAR, teniendo en cuenta los aportes del Fondo Adaptación y los de los departamentos para la estructuración de los proyectos, incluyendo los estudios de factibilidad, su monitoreo y los gastos relacionados con la gerencia.

De la misma manera se debe dejar claridad con respecto a las restricciones que tiene el Fondo para aportar el dinero, aspecto relacionado con el Incentivo Modular del Fondo Adaptación (IMFA), el cual lo retomaremos más adelante en este resumen. Por último, se deben definir los tiempos en que los recursos se van a girar y la forma de hacerlos según el IMFA. En aras de la sostenibilidad, la gobernación debe plantear una propuesta de sostenibilidad de mediano y largo plazo una vez que se retiren los apoyos económicos del Fondo para los proyectos.

Posterior a este proceso, se debe establecer la figura de la **gerencia regional**, que se describirá en la sección 5.1.2, la cual puede tener dos modalidades; por un lado, puede estar representada en un agente del Fondo en la región, o puede estar encabezada por un privado que es contratado y que cuenta con la capacidad suficiente para llevar a cabo las labores correspondientes.

La gerencia debe tener la capacidad y la responsabilidad de articular a las gobernaciones y a todos los actores que pueden estar involucrados en los REACTIVAR, así como del cumplimiento y revisión de la ejecución del convenio entre el Fondo y las gobernaciones, de la contratación de los estudios de factibilidad y de la operación de los proyectos.

Como paso a seguir, la **selección de las iniciativas** está fundamentada en el tipo de iniciativas que el Fondo Adaptación puede apoyar acorde a su facultad jurídica y en las características que el IMFA delimita. Adicionalmente, es deseable que las

iniciativas presentadas por los entes territoriales o las comunidades beneficiarias sean validadas con información de las CPGAS, UMATAS y EPSAGROS

Teniendo esto en cuenta, es recomendable apoyar iniciativas que ya hayan iniciado procesos productivos, pero que por obstáculos presupuestarios, logísticos o por otras dificultades causadas por la Ola Invernal 2010-2011, están estancados y requieren del cierre financiero del Fondo para recuperar su curso esperado. De igual forma, las nuevas iniciativas que se presenten, (aquellas que hasta ahora están iniciando los procesos por las oportunidades que presenta la eventualidad climática del 2010-2011), deben ser tenidas en cuenta según los criterios de selección mencionados anteriormente. En este sentido, la selección de iniciativas debe ser diferenciada para los procesos que ya iniciaron y para los que aún no lo han hecho, siempre y cuando estén enmarcadas en los criterios básicos de elegibilidad y bajo las condiciones que imputa el IMFA. La selección de iniciativas debe estar a cargo de las Gerencias Regionales.

Una vez seleccionadas las iniciativas, se deben iniciar los estudios de **factibilidad de los proyectos** a cargo de la Gerencia Regional, aspecto fundamental para la ejecución y sostenibilidad de los REACTIVAR, pues en éste reside su éxito. Los estudios de factibilidad tienen varios componentes. Por un lado los estudios socio-empresariales consisten en una caracterización de la población que participará de los proyectos y del nivel de asociatividad que los caracteriza. Se debe evaluar o diagnosticar el nivel de Capital Social, de educación, características familiares, posesión de la tierra y demás aspectos que puedan entrar a determinar el diseño de un plan de fortalecimiento socio-empresarial.

Los estudios técnicos y de productividad, que en la operación se traduce como asistencia técnica, deben analizar las alternativas productivas para enlazarlo con los estudios de mercado en cuanto al cumplimiento de las calidades esperadas de los productos y al tamaño de la producción. De esta forma, los estudios de mercado deben indicar el comportamiento de los productos y la demanda de estos, así como la identificación de los clientes potenciales (aliados compradores, mercados, etc.)

Los estudios financieros deben identificar la viabilidad de los proyectos en las características del cierre financiero según las características particulares de la región y de los proyectos en concreto, para así realizar una acertada escogencia del tipo de IMFA que se va a aplicar según sus tres variaciones descritas a profundidad en la sección anterior.

Por último, para los estudios de factibilidad, se debe contar con un diagnóstico relacionado con el medio ambiente. Éste debe estar contenido por las nuevas características de los suelos en donde se va a realizar el proyecto, con el fin de aportar una asistencia técnica acorde. Debe contar con una revisión minuciosa del POT para evitar desarrollar proyectos en zonas de riesgo y es deseable contar con un Mapa de Riesgos con el fin de plantear proyectos que puedan ser sostenibles y que generen la producción esperada. Una vez seleccionados las zonas y productos con los que se va a trabajar se debe hacer un estudio de los riesgos que pueden correr los productores y las estrategias para mitigarlos. En esta medida se debe desarrollar un Plan de Manejo Ambiental que contemple los riesgos, las formas de producción, los residuos sólidos y el manejo de aguas entre otros.

Trabajos citados

Aguilera, M., 2004. La Mojana: Riqueza natural y potencial económico. Documentos de trabajo sobre economía regional, Issue 48.

Alta Consejería para la Reintegración. (2008). Diagnóstico socio-económico departamento de Magdalena.

Beck, U, 1998, *La Sociedad del Riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Buenos Aires, Paidós.

Bonnefoy, J, 2003, *Los indicadores de evaluación del desempeño: Una herramienta para la gestión por resultados en América Latina*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Campos, A, Holm-Nielsen, N, Díaz, C, Rubiano, D, Costa, C, Ramírez, F, Dickson, E, 2012, *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas*, Banco Mundial y Global Facility for Disaster Reduction and Recovery.

Castro, F, Cardozo, L, Barrero, N, Aguilar, W, Velasco, M, 2007, *Guía metodológica aplicada para la formulación de indicadores y el seguimiento a metas del Gobierno Municipal de Tocancipá*.

Cleaver, K. 1997. *Rural development strategies for poverty reduction and environmental protection in Sub-Saharan Africa*. Washington. World Bank.

CODHES-SISDHES. (2011). Número de personas desplazadas por departamento de llegada.

Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), 2012, Estrategia de respuesta de Corpoica para mitigar el impacto de las inundaciones sobre la agricultura colombiana. Acción 2: Rehabilitación de la capacidad productiva de los suelos afectados por las inundaciones. Componente 2: Análisis integrado de los impactos biofísicos y socioeconómicos de la emergencia invernal en el sector agropecuario.

Crespo, M, 2010, *Guía de Diseño de proyectos sociales comunitarios bajo el enfoque del marco lógico (conceptos esenciales y aplicaciones)*. Caracas. Edición mimeografiada del autor.

DANE. (2013). Pobreza monetaria por departamentos.

DANE, 2011. Reporte final de áreas afectadas por inundaciones 2010-2011. s.l.:s.n

Decreto 2980 de 2004

Decreto 4950 de 2011

Departamento Nacional de Planeación, 2007a, Agenda interna para la productividad y la competitividad, Documento regional Atlántico.

Departamento Nacional de Planeación, 2007b, Conpes N° 113. *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (NSAN).

Departamento Nacional de Planeación, 2010a, *Evaluación del desempeño integral de los municipios, Informe de resultados, vigencia 2010*, Bogotá, Imprenta Nacional.

Departamento Nacional de Planeación, 2010b, *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Regionalización Plan Plurianual de Inversiones 2011-2014*.

Departamento Nacional de Planeación, 2011, *Resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios, vigencia 2010*, Presentación en Power Point.

DNP. (2011). Evaluación del desempeño integral de los municipios.

DNP. (2011). Plan Nacional de Desarrollo. 2010-2014.

Econometría Consultores, 2008, “Evaluación de impactos del Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas. Informe Final”

Escobar, G, Palacios, M, Cruz, M, Lizarazo, M, 2010, “Misión de Evaluación de Medio Término Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas – PAAP Fase II”, Banco Mundial.

Fajardo, D. (2001) “Notas para la formulación de un programa de desarrollo rural para la paz”. En *Colombia, tierra y paz: experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI*. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá, D.C.

Fedesarrollo, 2013. Propuesta Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación del Programa REACTIVAR.

Fedesarrollo, 2012, Programas Regionales de Reactivación Económica REACTIVAR.

Fiduciaria de Occidente, 2013. Propuesta de servicios al Fondo Adaptación.

Fondo Adaptación, 2013a. Estudios previos desarrollo del Sistema de Monitoreo y Seguimiento.

Fondo Adaptación, 2013b. Estudios previos Convenio Marco Departamento de Atlántico.

Fondo Adaptación, 2013c. Resumen Convenio Marco Fondo Adaptación - Gobernación del Magdalena.

Fondo Adaptación, 2013d. Estudios Previos de la Gerencia del Proyecto REACTIVAR "Reactivación de la cadena lechera en proyectos silvopastoriles en seis municipios del Sur del Atlántico para beneficio de 1.000 familias afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.

Fondo Adaptación, 2013e. Estudios previos Prodesarrollo.

Fondo Adaptación, 2013f. Estudios previos Convenio Marco con el departamento de Atlántico.

Fondo Adaptación-Fedesarrollo-Gobernación de Córdoba, 2013. Acta de calificación de los proyectos de Córdoba. 7 de junio de 2013.

Fondo Adaptación, s.f. 2013f. Estudios previos convenio REACTIVAR Atlántico.

Garita, Nora & Nowalski, Jorge, 2000, *Del Desastre al Desarrollo Sostenible: El Caso de Mitch en Centroamérica*. BID y CIDHS.

Gasser, M, Salzano, C, Di Megio, A, Lazarte-Hoyle, 2010, *Desarrollo Económico Local en Situaciones de Post Crisis. Guía Operacional*. OIT.

Jha, Abhas K., 2010, *Safer Homes, Stronger Communities. A Handbook for Reconstruction after Natural Disasters*. Washington. The World Bank.

Kalmanovitz & López, 2004, “Desarrollo de la agricultura en el Siglo XX” En: Mejía, Diana Margarita (Ed.), 2004, “Investigaciones recientes sobre historia económica colombiana”. *Reportes del Emisor. Investigaciones e Información Económica*. N°. 62 Banco de la República. Bogotá.

Klikberg, B, 1999a, “Seis tesis no convencionales sobre participación”. En: *Centro de Documentación en Políticas Sociales*. Buenos Aires.

Klikberg, B, 1999b, Capital Social y Cultura. Claves esenciales para el desarrollo. En: *Revista de la CEPAL*. N° 69.

Kusek, J, Rist, R, 2005, *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Bogotá D.C., Mayol Ediciones.

Kusek, Jody Zall, 2004, *A Handbook for Development Practitioners. Ten Steps to a Result-Based Monitoring and Evaluation System*, The World Bank, Washington D.C.

Lavell, Alan, 2000, “Desastre y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica. En: Lele, Uma, 1975, *The Design of Rural Development. Lessons from Africa*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Ley 607 de 2000

Machado, A. (2001) “De la reforma agraria a la reforma rural”. En: *Colombia, tierra y paz: experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI*. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá, D.C. pp. 14-3738-52

Mackay, K, 2007, *Contribution of M&E to Sound Governance*, En K. Mackay, *How to Build M&E Systems to Support Better Government*, Washington DC, Independent Evaluation Group - World Bank.

Mahecha, L, 2002, “El silvopastoreo: una alternativa de producción que disminuye el impacto ambiental de la ganadería bovina” En: *Revista Colombiana de Ciencias Pecuarias*. Vol. 15 N° 2. Universidad de Antioquia.

Mansilla, E, 2006, “Katrina, Stan y Wilma: tres desastres en busca de un paradigma”. En: *Revista Nueva Sociedad*. N° 201. Buenos Aires.

Max-Neef, 1998, *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo: Nordan-Comunidad.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2009. Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas. Fase II. Manual Operativo.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), 2005, Centros Provinciales de Gestión Empresarial.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2006). *Apuesta Exportadora Agropecuaria*.

Miranda, J, 2000, *Gestión de proyectos: Identificación, formulación, evaluación financiera, económica, social y ambiental*. – 5ª. Ed.- Bogotá: MM editores, 2005.

Núñez, J, 2011, *Lineamientos Conceptuales y Técnicos para el Diseño de un Plan Nacional de Prosperidad Social*. USAID.

Plan Nacional de Formación para el Control Social de la Gestión Pública, 2006, *Mecanismos jurídicos para el Control Social. Momento de Fundamentación*.

PNUD, 2011, *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá. INDH PNUD.

Proyecto de Ley número 158 de 2012

Rincón, M, 2006, Balance sobre política e institucionalidad en el sector agropecuario, *Memorias desde lo local*, No. 5, 1-10.

Rocha, R., 2011, *Las nuevas dimensiones del narcotráfico en Colombia*. UNODC. Ministerio de Justicia y del Derecho. Bogotá, D.C.

Ruiz, M, Reyes, A, 2010, *Desarrollo Rural Alternativo Sostenible. Lecciones Aprendidas. Lecciones Impartidas*. USAID-MIDAS-Acción Social.

Sánchez, A, 2011, Después de la inundación, *Coyuntura Económica*, Volumen XLI, No. 2.

Semana, 2012, *Los Pilares Olvidados de la Tierra. Especial Semana*. Edición 1559. Marzo 17 de 2012.

Tjondronegoro S. 1988. *A sociological evaluation of participatory approaches in planned rural development: some experiences from selected third world countries*. VII World Congress for rural sociology. Bologny. Italy.

Universidad del Valle, 2004, *Manual de Interventoría o Supervisión de Contratos u Ordenes Contractuales diferentes a Contratos de Obras*. Universidad del Valle.

University of Wisconsin, 2003, *Enhancing Program Performance with Logic Models*.

Yamada, G, 2001, *Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: La acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo*. Tomado de: Conferencia Regional “Capital Social y Pobreza”, CEPAL, Santiago de Chile, 24-26 de Septiembre 2001.

Yoguel, G, Borello, J, Erbes, A, 2006, *Sistemas Locales de Innovación y Sistemas Productivos Locales: ¿cómo son, cómo estudiarlos y cómo actuar sobre ellos?* Laboratorio de Investigación sobre Tecnología, Trabajo, Empresa y Competitividad. Sarmiento. Buenos Aires, Argentina Universidad Nacional de General.

Anexo 1. Manual Operativo Programa Reactivar

1. Presentación

Teniendo en cuenta que el diseño del Programa REACTIVAR ha representado un proceso de construcción participativa por parte del Fondo Adaptación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Fedesarrollo y los departamentos involucrados y que en este proceso algunos de los componentes del programa han ido cambiando, mientras que otros se han instaurado en la ruta crítica, es importante documentar los hitos que dan lugar a que el Programa REACTIVAR se concrete en un departamento.

En virtud de lo anterior, este documento constituye el Manual Operativo del Programa REACTIVAR que busca dejar claro cuáles son los procedimientos más importantes en el proceso de poner en marcha el Programa en cada departamento. Con esto se espera que los usuarios del Manual (*i.e.* Gobernación, Fondo Adaptación, Operador, Fiduciaria, Gestor, Beneficiario, etc.) tengan claro el proceso. Para esto, en la sección 2 se hace un recuento del Programa, mientras que en la sección 3 se explica el arreglo institucional en el cual se enmarca la operación del REACTIVAR y en la sección 4 se detalla su operatividad. En la sección 5 se hace énfasis en el Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación, en la sección 6 se explica cómo se realiza la administración de los recursos del Programa y, finalmente, la sección 7 trata del manejo financiero de los recursos del Programa.

2. Programa REACTIVAR

2.1. Contexto en el que se diseñó la intervención

Durante los años 2010 y 2011, Colombia se vio afectada por la ocurrencia de un fuerte fenómeno climático conocido como Fenómeno de la Niña. Este se define como el “enfriamiento por debajo de lo normal de las aguas del océano pacífico tropical, que provoca un cambio en el patrón de comportamiento de los vientos y por ende en el patrón de comportamiento de las lluvias con un incremento de estas sobre las regiones Caribe y Andina en el territorio colombiano” (DANE, 2011).

Como consecuencia de lo anterior, el DANE reporta que a agosto 18 de 2011, el número de hogares afectados por la ola invernal 2010-2011 era 879.542, lo que corresponde a 3.219.238 personas (DANE, 2011). Otras cifras que ilustran la magnitud de la tragedia son que 87.5% de los departamentos y 93.03% de los municipios del país resultaron afectados por la ola invernal. A esto se suma una afectación en el 2.09% de las hectáreas cultivadas, en el 4.13% de las sedes educativas, en 269 acueductos y en 751 vías. (Sánchez, 2011)

En virtud de la emergencia, mediante el decreto 4819 de 2010, el gobierno nacional creó el Fondo Adaptación, cuyas funciones son la recuperación, construcción y reconstrucción, la reactivación económica de los sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios y la mitigación y prevención del riesgo. En respuesta a la función de reactivar económicamente a los sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios más afectados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, el Fondo Adaptación trabaja en el

sector de Reactivación Económica, que con la asesoría de Fedesarrollo diseñó el Programa REACTIVAR.

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que el programa se diseñó en el contexto de los problemas estructurales de la agricultura colombiana, problemas que aunque superan el ámbito de ejecución de los proyectos y que no pretenden ser resueltos por el Programa REACTIVAR, pueden afectar su desempeño. Entre estos problemas se encuentran la condición de pobreza que ha caracterizado al campo colombiano, la violencia, la concentración de la propiedad rural y el narcotráfico, todo lo que configura un proceso de apropiación y distribución de la tierra por medio de estrategias violentas y fraudulentas.

2.2. El Programa

Para la rehabilitación económica de los sectores agrícolas y pecuarios afectados por los efectos derivados del fenómeno de La Niña 2010-2011 y para llevar a cabo las acciones tendientes a la mitigación y prevención de riesgos, el 2 de febrero de 2012, tal y como consta en el Acta No. 009 de 2012, el Consejo Directivo del Fondo Adaptación priorizó, entre otras, la siguiente propuesta de proyecto postulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR (Fondo Adaptación, 2013a):

Proyectos Regionales de Reactivación Económica PRREA-REACTIVAR, con los siguientes objetivos específicos:

- a) Estructurar y poner en ejecución Proyectos Regionales de Reactivación Económica con las siguientes características:
 - i. Enfoque de cadena productiva.
 - ii. Lógica de aglomeración.
 - iii. Enfoque de desarrollo sostenible en sus aspectos económicos, sociales, ambientales, de riesgos e institucionales.

En virtud de lo anterior, los Programas Regionales de Reactivación Económica (Programa REACTIVAR) tienen por objeto estructurar y poner en ejecución Programas Regionales de Reactivación Económica en el sector agropecuario. Entre los principios que deben cumplir los REACTIVAR se encuentran la **sostenibilidad económica**, que implica que se trabajará con un enfoque de cadena productiva y con lógica de aglomeración, que se establecerán vínculos con empresas del sector privado que se comprometerán a adquirir los productos de los campesinos que estén en el proyecto, y se garantizará un ingreso mínimo de dos salarios mínimos mensuales por familia. Otro principio que deben cumplir los REACTIVAR es el de la **sostenibilidad social**, lo que se logra ofreciendo fortalecimiento socio-empresarial a las asociaciones de productores y encadenamiento con programas de lucha contra la pobreza como la Red Unidos. Adicionalmente, los REACTIVAR deben cumplir con unos principios de **sostenibilidad ambiental**, que incluyen la gestión ambiental del territorio y mitigación del riesgo, y la **sostenibilidad institucional**, que exige la articulación con organizaciones y entidades de todos los niveles del sector público y del sector privado (Fedesarrollo, 2012).

Uno de los temas estratégicos de estos programas es que el aliado en el territorio es la gobernación, aspecto que es fundamental para garantizar la sostenibilidad de los procesos. En este sentido, se espera que las gobernaciones se comprometan a continuar con los proyectos una vez el Fondo se retire; a su vez se espera que a

través del proceso las entidades territoriales se empoderen, fortaleciendo su capacidad institucional. Otro tema estratégico para la operación de los REACTIVAR es el de las contrapartidas, pues el FA aportará un porcentaje de los recursos que debe ser complementado con dineros de las gobernaciones, el sector privado, los pequeños productores, etc. El proceso que se ha llevado a cabo hasta el momento con estos departamentos sugiere que las regalías son una de las fuentes más importantes para las contrapartidas que aportan los departamentos. Al respecto es necesario tener en cuenta temas como a qué vigencia corresponden las regalías que se van a usar como contrapartida y si los proyectos para justificarlas están aprobados, están por aprobarse o no se han formulado. Finalmente, el proceso de reactivación supone una transferencia de capacidades para apoyar la sostenibilidad de los proyectos y ayude a prevenir los riesgos que enfrentarán en el futuro los pequeños productores (Fedesarrollo, 2012).

2.3. Objetivo del Programa

El objetivo del programa PRREA-REACTIVAR es permitir que la población damnificada por la ola invernal del Fenómeno de la Niña 2010 – 2011 en 18 departamentos del país reactive su economía de manera sostenible y adaptada al cambio climático y a las condiciones del mercado (Fondo Adaptación, 2013b).

2.4. Cobertura del Programa

Se estima que el Fondo ejecutará 130 proyectos REACTIVAR en 18 departamentos del país: Atlántico, Bolívar, Nariño, Chocó, Córdoba, Antioquia, Valle, Magdalena, Sucre, Cesar, Cauca, Tolima, Huila, Santander, Norte de Santander, La Guajira, Cundinamarca y Boyacá. Las inversiones serán por un valor total de \$214.809 millones, de los cuales el Fondo aportará \$108.199 millones y las regiones, los restantes \$106.610 millones, para beneficio de cerca de 92.452 familias damnificadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 (Fondo Adaptación, 2013a).

A continuación se resume el alcance del programa REACTIVAR:

Cuadro 1. Alcance del programa REACTIVAR

Número de Departamentos	18	21 Territorios a intervenir
Número de Megaproyectos	3	
Número de Proyectos REACTIVAR (e)	130	
Número de familias a atender (e)	92.452	
Recursos a ejecutar	214.809.000.000	

(e): Estimado

Fuente: Fondo Adaptación

2.5. Población objetivo

En esta sección se describen los criterios que debe cumplir la población a la que se dirige el programa REACTIVAR. Estos criterios se presentan de manera detallada en el

Anexo 2.

1. Criterios obligatorios

- a) La persona debe estar inscrita en el Registro Único de Damnificados UNGRD-REUNIDOS Fenómeno de la Niña 2010-2011. (<http://reunidos.dgr.gov.co/consultas/buscar.php>) o en su defecto certificada por el respectivo Comité Local de Prevención y Atención de Desastres - CLOPAD (según Directiva Presidencial Nro. 14 del 25 de Abril de 2011).
- b) Los beneficiarios directos se deben registrar individualmente, con número de cédula y deberán ser caracterizados por el instrumento diseñado para tal fin.
- c) Aplicarán como beneficiarios(as) aquellos productores(as) que firmen el Acta de Acuerdo de Voluntades o su equivalente, en caso de ser aprobado el proyecto Reactivar por el Fondo Adaptación para su implementación.

2. Características sociales

- a) Los productores(as) agropecuarios deben ser mayores de edad y con la responsabilidad de la manutención de un núcleo familiar a su cargo.
- b) Preferiblemente la persona deberá saber leer y escribir. Si el productor y su esposa (compañera) son analfabetos, una de las personas a cargo debe estar alfabetizada, con el fin que pueda participar en las discusiones y concertaciones de los términos del proyecto REACTIVAR. En ningún caso puede un menor de edad representar a la persona en condición de analfabetismo.
- c) El productor deberá estar vinculado formalmente a una organización de productores o manifestar su voluntad expresa de vincularse a una estructura organizativa que se definirá durante la formulación del proyecto REACTIVAR.

3. Características económicas

- a) Los beneficiarios(as) de proyectos REACTIVAR apoyados por Fondo Adaptación no pueden hacer parte de proyectos de Alianzas Productivas y del Programa de Oportunidades Rurales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), apoyados por el Fondo Adaptación.
- b) Para ser elegible como partícipe de un proyecto REACTIVAR, el productor requiere experiencia en labores agropecuarias o de gestión empresarial, preferiblemente en el renglón principal del sistema productivo del proyecto REACTIVAR. Lo anterior quedará evidenciado en el instrumento diseñado para la caracterización socio-económica.
- c) Desde el punto de vista patrimonial, los activos familiares brutos no deberían superar los 200 Salarios Mínimos Mensuales Legales.

- d) Para los propietarios(as) de tierra interesados en formar parte del proyecto REACTIVAR y participar de las opciones que el mismo ofrece, se consideran elegibles quienes estén incluidos en la definición de "Pequeño Productor", que es aquel que posea hasta dos (2) Unidades Agrícolas Familiares (UAF) (Ley 607 de 2000). No obstante, si las condiciones técnicas del proyecto propuesto o las condiciones en las que quedó el productor después del desastre lo ameritan, se podrían aceptar máximo hasta 5 UAF, justificado en los estudios de Preinversión o Preoperativos.
- e) Son productores(as) elegibles quienes obtengan la mayoría de sus ingresos familiares provenientes mínimo del 70% de actividades directas o relaciones laborales del sector rural antes del Fenómeno de la Niña 2010-2011 o que los estudios de pre-inversión o pre-operativos demuestren que después del proyecto se llegará a ese porcentaje.
- f) Los productores(as) deberán tener disponibilidad de áreas para el desarrollo del proyecto REACTIVAR con capacidad de decisión sobre este predio, que cumpla con normativas ambientales y con la condición de tener una adecuada valoración del riesgo climático en relación con las probabilidades de que sea afectado por inundaciones, derrumbes, sequía, etc. También se propenderá porque los predios destinados para el proyecto cumplan con condiciones agroclimáticas adecuadas.
- g) Los predios de los productores(as) no podrán encontrarse en áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2 de 1959 o en una zona de páramo, humedal, ciénaga, zona de retiro o protección de cauces de ríos, quebradas u otra categoría de área protegida, o área de reserva de valor cultural y patrimonial.
- h) El predio incluido en el proyecto Reactivar debe ser compatible con los lineamientos planteados en los correspondientes POT, PBOT y EOT.

2.6. Metas del Programa

De acuerdo con la información consignada en el **Cuadro 1**, el Programa REACTIVAR tiene como meta apoyar la estructuración y ejecución de 130 proyectos productivos en 18 departamentos del país. Se estima que se atenderán 92.452 familias a través de la ejecución de \$214.809 millones.

2.7. Fases del Programa

2.7.1. Acercamiento a la gobernación e identificación de iniciativas

El primer paso para iniciar con el Programa REACTIVAR en cada departamento es realizar una serie de visitas con el fin de realizar un acercamiento con la gobernación e identificar las iniciativas productivas que harán parte del programa en el departamento. Para esto, el sector de Reactivación Económica del Fondo Adaptación iniciará contactos con la Secretaría de Desarrollo Económico o de Agricultura. Se agendará una reunión con el Secretario o Secretaria para presentar los principios del proyecto, sus principales características, cuáles serían los tiempos de ejecución y establecer los aportes financieros que realizará cada entidad.

En la misma visita es ideal tener una reunión con el Gobernador o Gobernadora del departamento, con el fin de acordar y concretar los aportes que realizará el departamento. Finalmente, se llevará a cabo un taller con los representantes de las UMATAs de los municipios más afectados y de las instituciones del sector agrícola del departamento, con el objetivo de identificar iniciativas productivas que, potencialmente, puedan hacer parte de los REACTIVAR. En este sentido, se propenderá por productos que hagan parte de las apuestas productivas que la entidad territorial consignó en el Plan de Desarrollo, que cuente con el respaldo de asociaciones de pequeños productores y que estén financiados con recursos de regalías.

Después de esta primera etapa de trabajo territorial, se realizarán otras visitas, que buscan revisar la viabilidad de las iniciativas identificadas en la primera etapa. Para la revisión, las iniciativas deben diligenciarse en el formato de Alianzas Productivas, lo que permitirá identificar fácilmente si cumplen con ciertos criterios técnicos y operativos. Adicionalmente, se realizará una visita para analizar los estudios previos que justificarán la firma del convenio. En el **Anexo 4** se presenta un modelo de los estudios previos que deben presentarse para la firma de cualquier convenio.

2.7.2. Firma del convenio con la gobernación

Surtidos los procesos descritos en el numeral anterior, se procederá la firma del convenio, que tiene por objeto establecer los términos de las relaciones interinstitucionales entre el Fondo Adaptación (FA) y el departamento para la estructuración, ejecución y cofinanciación del Programa Departamental de Reactivación Económica Agropecuaria –PRREA- REACTIVAR en las zonas afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 del departamento (Fondo Adaptación, 2013c).

2.7.3. Estudios de pre-inversión

Posterior a la firma del convenio entre el Fondo Adaptación y la gobernación, es necesario desarrollar los estudios de pre-inversión. Estos son estudios social, técnico, de mercado, ambiental, operativo y financiero, de gestión del riesgo y los planes de fortalecimiento socio-empresarial, de asistencia técnica, de negocios, ambiental, y de inversiones, así como los términos de referencia para la contratación de la entidad ejecutora. Los estudios tendrán un enfoque de Reactivación Económica y contarán con aliados comerciales para la compra de las respectivas cosechas y productos. La seguridad alimentaria tendrá una posición subordinada (Fondo Adaptación, 2013c).

2.7.4. Ejecución del programa REACTIVAR en cada departamento

Después de las etapas de acercamiento, identificación y selección de iniciativas, estudios previos, convenio y estudios de pre-inversión, inicia la ejecución del programa. Para esto, se debe contar con un operador o ejecutor, que se encargará de los procesos relacionados directamente con la operación del el programa. Entre sus labores se encuentran realizar las visitas de campo, brindar la asistencia técnica y hacer llegar a los productores los insumos necesarios para la producción. Adicionalmente, en esta etapa participan de manera activa las asociaciones y la fiduciaria, que se encarga de desembolsar los recursos al patrimonio autónomo

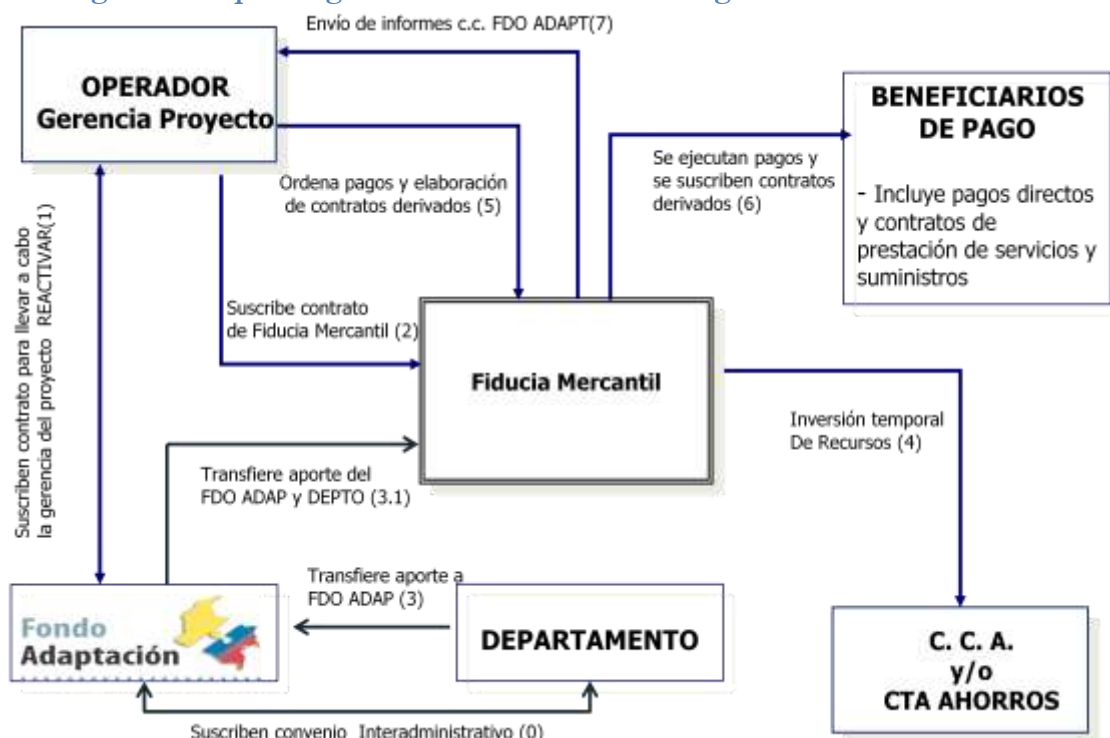
constituido para cada proyecto, de acuerdo al Plan de Inversiones establecido en la estructuración.

2.7.5. Fiduciaria

La fiduciaria es la entidad encargada de administrar los recursos del proyecto a través de la constitución de un patrimonio autónomo de administración, contratación y pagos. A continuación se describe cómo funciona este arreglo institucional. Como se aprecia en la Figura 1, el arreglo se encuadra en el convenio marco firmado entre cada Gobernación y el Fondo Adaptación (FA) y está sujeto a la contratación por parte del Fondo del Operador del proyecto.

En este contexto, la fiduciaria suscribe un contrato de fiducia mercantil con el Operador (numeral 2 del esquema) y el Fondo Adaptación gira la fiduciaria los aportes del departamento y del Fondo (numeral 3.1 del esquema). Posteriormente, el Operador del proyecto ordena los pagos a la fiduciaria de acuerdo con el Plan de Inversiones mensualizado que arrojó el estudio de pre-inversión. Por último, la fiduciaria hace los respectivos desembolsos a los beneficiarios de los pagos.

Figura 1. Esquema general del Fideicomiso. Programa REACTIVAR.



Fuente: Fiduciaria de Occidente. S.A.

2.7.6. Monitoreo y evaluación del programa

En virtud de la gran cantidad de proyectos que se van a ejecutar en el marco del Programa REACTIVAR, el FA ha identificado la necesidad de sistematizar el monitoreo de los mismos con el fin de detectar fácilmente avances y retrasos. Asimismo, es necesario conocer los efectos que la intervención ha tenido sobre los beneficiarios. Por esto, contrató a Fedesarrollo para que diseñe el Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación. Para llevar a cabo el diseño del sistema de

monitoreo y seguimiento se seguirán las metodologías de Marco Lógico y de cadena de valor. Éstas son el punto a partir del cual se definen los indicadores sobre los que se hará el seguimiento. Posteriormente, se definirán unas metas para cada indicador, al tiempo que inicia una fase de recolección de información para poder llevar a cabo el seguimiento. La entrada en operación del sistema de MSE consiste básicamente en la definición de metas por parte del FA a partir de los indicadores formulados. Adicionalmente, Fedesarrollo llevará a cabo labores de transferencia de tecnología, acompañamiento en la implementación y una evaluación cualitativa de medio término del Programa (Fedesarrollo, 2013).

2.8. Financiación del programa REACTIVAR

Se estima que el programa REACTIVAR tenga un costo de \$214.809 millones, de los cuales \$108.199 millones serán aportados por el Fondo y \$106.610 millones por las regiones. En el **Cuadro 2** se presenta la clasificación de cada departamento, de acuerdo con los aportes que cada uno debe realizar. Para realizar esta clasificación, se utilizó un índice desarrollado por Fedesarrollo que, para cada departamento, combina la pobreza, la recepción de regalías y el índice de desempeño fiscal que calcula DNP.

Cuadro 2. Clasificación de la contrapartida regional¹⁷

DEPARTAMENTOS CON MAYOR AFECTACIÓN EN HECTÁREAS	INDICE	CONTRAPARTIDA REGIONAL
GRUPO 1		
Santander	67,19	POR CADA PESO QUE PONEN MADR-FA, EL DEPARTAMENTO PONE 2
Cundinamarca	66,00	
Antioquia	64,01	
Valle del Cauca	61,62	
GRUPO 2		
Atlántico	58,65	POR CADA PESO QUE PONEN MADR-FA, EL DEPARTAMENTO PONE 1
Norte de Santander	56,86	
Boyacá	55,34	
Cesar	54,89	
Tolima	54,83	
Bolívar	54,45	
GRUPO 3		
Nariño	49,21	POR CADA PESO QUE PONEN MADR-FA, EL DEPARTAMENTO PONE 0,5
Sucre	48,18	
Magdalena	48,04	
Huila	46,81	
Córdoba	46,65	
Cauca	44,73	
Chocó	38,10	

Fuente: Fondo Adaptación y Fedesarrollo

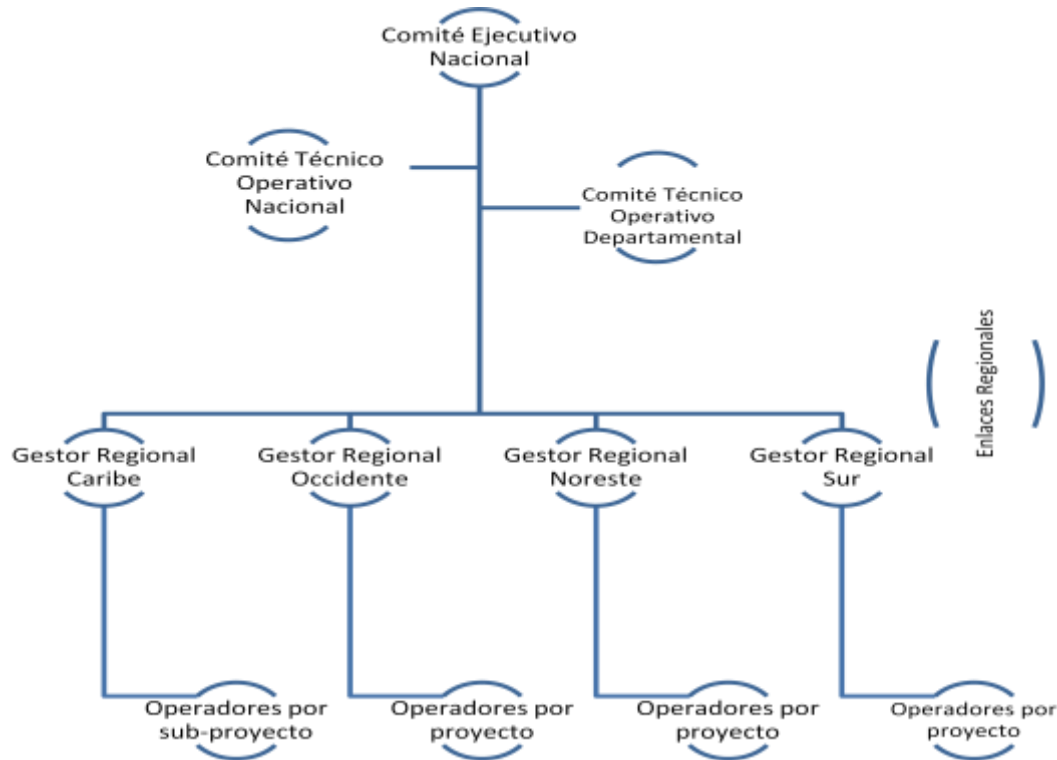
3. Marco institucional del Programa REACTIVAR

El marco institucional del Programa REACTIVAR está regido por lo establecido en el Convenio Marco Interadministrativo 012 de 2012 firmado entre el Fondo Adaptación y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Este es el convenio marco, donde se establecen las bases y las obligaciones generales para la celebración

¹⁷ En el cuadro falta el departamento de La Guajira, que se ubica en el grupo 3.

de convenios derivados a través de los cuales se ejecutarán los REACTIVAR. En el Convenio se estableció el funcionamiento del Comité Ejecutivo y del Comité Técnico, cuyas funciones se describen a continuación. Adicionalmente, durante el proceso de diseño de la intervención ha sido necesario que otras figuras entren a hacer parte del engranaje de los REACTIVAR; estas se describen a partir del numeral 3.4. En la Figura 2 se presenta de manera esquematizada el arreglo institucional descrito.

Figura 2. Arreglo institucional del Programa REACTIVAR



Fuente: Elaboración propia

3.1. Comité Ejecutivo Nacional

De acuerdo con lo establecido en el Convenio Marco Interadministrativo 012 de 2012, el Comité Ejecutivo Nacional está integrado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, hasta el nivel de viceministro y la Gerente del Fondo Adaptación o su delegado, hasta el nivel de viceministro. Entre las funciones del Comité se encuentran celebrar reuniones periódicas para verificar el avance de los contratos, tomar decisiones estratégicas para la ejecución de los proyectos aprobados por el Consejo Directivo del FA y autorizar cambios al interior de los proyectos aprobados el Consejo Directivo del FA.

3.2. Comité Técnico Operativo Nacional

De acuerdo con lo establecido en el Convenio Marco Interadministrativo 012 de 2012, el Comité Técnico Operativo Nacional está conformado por el delegado del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y por el delegado de la Gerente del Fondo. Entre las funciones de este comité se encuentran realizar seguimiento a los proyectos en ejecución aprobados por el Consejo Directivo, someter a consideración

del Comité Ejecutivo decisiones estratégicas para la adecuada ejecución de los proyectos, someter a consideración del Comité Ejecutivo cambios al interior de los proyectos y crear y reglamentar los comités operativos de los proyectos.

3.3. Comité Técnico Operativo Departamental

Está integrado por la Asesora III – Sectorial Reactivación Económica del Fondo Adaptación, por el Gobernador o su delegado y por el Secretario de Agricultura o Desarrollo Económico o su delegado y se conforma en el marco de la firma del Convenio Interadministrativo entre el Fondo Adaptación y cada gobernación. Este comité tiene como función hacer seguimiento de manera detallada a la ejecución de los proyectos REACTIVAR por departamento, someter a consideración del Comité Técnico Nacional decisiones estratégicas para la ejecución de los proyectos y reaccionar –i.e., aprobación, toma de decisiones estratégicas, cambios- a los informes que presente la interventoría y a los informes derivados del Sistema de Monitoreo y Seguimiento.

3.4. Gestores regionales

La función de los gestores regionales es supervisar cada proyecto REACTIVAR por departamento. Así, se espera que los gestores hagan las veces de interventores, analizando el avance de cada proyecto de acuerdo con lo esperado según los cronogramas y los informes financieros y de avance entregados por el ejecutor y los diferentes planes contemplados en el estudio de pre-inversión. Al momento de elaboración de este documento (agosto de 2013), el Fondo Adaptación considera organizar los gestores de acuerdo con cuatro regiones:

- i. Caribe: Está integrada por los departamentos de Magdalena, Bolívar, Guajira, Cesar, Sucre y Córdoba.
- ii. Occidente: Está integrada por los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca.
- iii. Noreste: Está integrada por los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Norte de Santander y Santander.
- iv. Sur: Está integrada por los departamentos de Huila y Tolima.

3.5. Operador Regional¹⁸

El Operador regional, cuya escogencia resulta de los términos de referencia elaborados por las entidades encargadas de elaborar los estudios de pre-inversión, tiene como función ejecutar el proyecto. Dentro de esta función general, se destacan determinadas funciones específicas, enmarcadas en la gerencia de cada proyecto REACTIVAR. Así las cosas, el Operador o Gerente debe cumplir con obligaciones generales, de ejecución, financieras y administrativas¹⁹.

Entre las funciones de ejecución se destaca la ejecución de los planes (Plan de Inversiones, Plan de Acompañamiento Gerencial, Plan de Compra, Plan de Asistencia y Acompañamiento Técnico, Social y Ambiental y Plan de Fortalecimiento

¹⁸ En diversas partes del documento nos referiremos a Operador, Ejecutor o Gerencia. Estos términos hacen referencia a la misma figura.

¹⁹ Una versión detallada de las funciones que debe ejercer el Operador puede encontrarse en Fondo Adaptación (2013d)

Socio-empresarial) establecidos en el estudio de pre-inversión. Asimismo, es importante desarrollar los componentes técnico, socio-empresarial, de mercado, ambiental y de gestión de riesgos consignados en el estudio de pre-inversión. Adicionalmente, una de las obligaciones financieras del ejecutor es manejar los recursos del proyecto, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Inversiones del estudio de pre-inversión. Por último, en lo que tiene que ver con las obligaciones administrativas, algunas importantes son la elaboración de un cronograma detallado y la entrega de informes de avance y financieros con una periodicidad mensual.

3.6. Enlaces regionales

El enlace regional es la figura que representa al Programa REACTIVAR del sector de Reactivación Económica del Fondo Adaptación en cada una de las regiones. Teniendo en cuenta que los enlaces regionales conocen y manejan todo lo referente al Programa, su alcance es transversal a nivel de operador, gestor y sistema de monitoreo y seguimiento. Al momento de elaboración de este documento (agosto de 2013) el Programa cuenta con tres enlaces regionales: Costa Caribe, encargado de los departamentos de Atlántico, Magdalena y Bolívar; Noroccidente, encargado de los departamentos de Sucre, Córdoba, Antioquia y Chocó; y Centro, encargado de los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander.

3.7. Organización de productores

Corresponden a las asociaciones de productores (personas jurídicas legalmente constituidas) con las que se desarrollará el proyecto. Estas serán identificadas y diagnosticadas en el estudio social del estudio de pre-inversión, a partir de lo cual se elaborará un plan de fortalecimiento socio-empresarial. Las organizaciones de productores juegan un papel fundamental en el Programa, ya que representan a los pequeños productores en todos los aspectos, incluyendo las contrapartidas, reciben los giros que hace la fiduciaria y son las encargadas de realizar la inversión en el Fondo Rotatorio²⁰.

3.8. Aliado comercial

En los estudios de pre-inversión debe quedar establecido quién o quiénes serán los aliados comerciales de cada proyecto REACTIVAR. Se debe señalar de manera específica cuál es el aliado comercial de cada una de las asociaciones, estableciendo si estarían dispuestas a comprar los productos del proyecto.

4. Operatividad del Programa REACTIVAR

4.1. Diagrama del proceso – Acercamiento a la gobernación y firma del convenio

En la Figura 3 se presenta de manera esquemática el proceso descrito en las secciones 2.7.1 y 2.7.2.

²⁰ Las organizaciones de productores reembolsarán parte de los recursos del Programa. Con estos recursos se conformará un fondo rotario para que puedan disponer de recursos para invertir en la actividad productiva.

Figura 3. Acercamiento a la gobernación y firma del convenio.

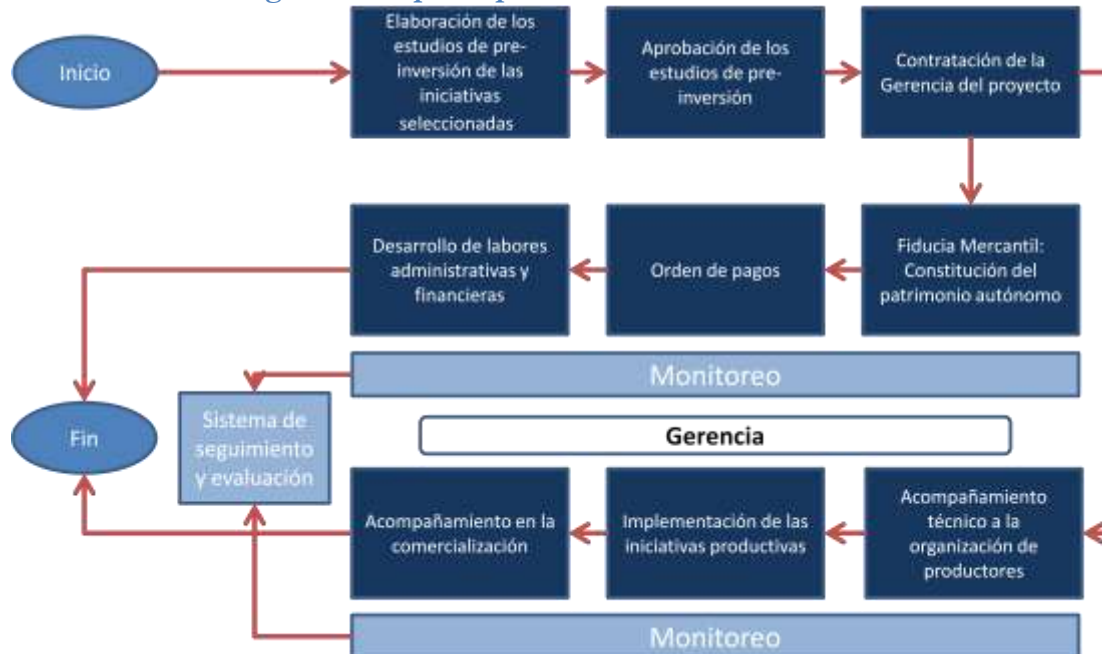


Fuente: Elaboración propia

4.2. Diagrama del proceso – etapa de pre-inversión e inversión

En la Figura 4 se presenta el diagrama de las etapas de pre-inversión e inversión que se describieron en las secciones 2.7.3 y 2.7.4.

Figura 4. Etapa de pre-inversión e inversión.



Fuente: Elaboración propia

4.3. Difusión del Programa e identificación de iniciativas

La difusión del Programa REACTIVAR se realiza en varios niveles. El primero es a nivel departamental con el despacho del gobernador y la Secretaría de Agricultura o de Desarrollo Económico. Para esto, el sector de Reactivación Económica, en compañía de Fedesarrollo, viaja a cada departamento para adelantar reuniones en las que se da a conocer los principios de los REACTIVAR. En esa misma visita el Programa REACTIVAR se da a conocer a nivel municipal, pues se realiza el taller de identificación de iniciativas con la presencia de algunos alcaldes o sus delegados y con la participación de los representantes de las UMATAs. El Programa se difunde con otras instituciones del sector agrícola, pues a las reuniones se convoca al INCODER, al ICA, al Banco Agrario, entre otros.

De otro lado, en lo que tiene que ver con identificación de iniciativas, en el taller que se realiza en cada departamento se identifican iniciativas que podrían hacer parte de los proyectos REACTIVAR por departamento. Se realiza una identificación preliminar teniendo en cuenta iniciativas que cumplan con criterios como: i) priorización y financiación departamental, ii) priorización en las apuestas exportadoras del MADR y en la agenda interna para la productividad y la competitividad, iii) asociatividad alrededor de la iniciativa, iv) experiencia en programas similares como Alianzas Productivas y Oportunidades Rurales. Producto de este encuentro, se tiene una lista preliminar de iniciativas que posteriormente son diligenciadas por los municipios en el formato de Alianzas Productivas y centralizadas por la Gobernación. Esta entidad se encarga de enviarlas al Fondo Adaptación para continuar con el proceso de evaluación y selección de las iniciativas que, finalmente, integrarán los proyectos REACTIVAR en cada departamento.

4.4. Preparación y estructuración de los proyectos REACTIVAR

La preparación y estructuración de los proyectos REACTIVAR se hace en la etapa de los estudios de pre-inversión. Es en ese momento donde se plantea cómo será cada proyecto REACTIVAR, se analiza el mercado, se plantean posibles aliados comerciales, se indaga sobre las asociaciones que harían parte del proceso, se estudian las variables técnicas, operativas, ambientales, de riesgo, financieras, etc., para concluir si el proyecto REACTIVAR es viable o no. Adicionalmente, en esta etapa se elaboran los términos de referencia para la contratación del Operador o Gerente del proyecto. Teniendo en cuenta que la preparación y estructuración se hace en la etapa de los estudios de pre-inversión, una versión más extensa sobre este tema puede encontrarse en la sección 4.7.

4.4.1. Articulación con el Sistema General de Regalías

Uno de los principios más importantes del Programa REACTIVAR es la cofinanciación que aportan varios actores, entre los que se encuentra el departamento. En el proceso que se adelantó con los departamentos se identificó que, sin excluir a otras fuentes como los recursos propios, los dineros del Sistema General de Regalías (SGR) son el origen principal de los aportes que realizarán los departamentos. En principio, proyectos productivos como los de REACTIVAR pueden financiarse con el 60% del Fondo de Compensación Regional y con el 100% del Fondo de Desarrollo Regional. Eventualmente, las contrapartidas podrían provenir del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI). En este caso es

necesario asegurarse que los proyectos financiados con este rubro sean para cultivos y no para investigación (Fedesarrollo, 2012).

Otros aspectos que deben examinarse cuando la contrapartida tiene como fuente el SGR es a qué vigencia corresponden los recursos de regalías que se aportarán y el estado de los proyectos que presentarán las gobernaciones. Es diferente si los proyectos están aprobados o por aprobarse, pues esto reduce el margen de maniobra que tiene el Fondo Adaptación en cuanto a aspectos como la inclusión de nuevos beneficiarios, a si la gobernación presenta proyectos que están por formular. Estos últimos tienen la ventaja de ser flexibles en cuanto a ciertas características, como la inclusión de damnificados, pero la desventaja es que el proceso sería más lento, pues habría que formular un proyecto desde cero (Fedesarrollo, 2012).

4.4.2. Escenarios

Teniendo en cuenta que, aunque hay unas líneas generales, el proceso en cada departamento ha sido diferente, en esta sección del manual se contemplan una serie de escenarios que se han presentado y que podrían ser las tres tipologías de negociación con los departamentos.

4.4.2.1. Escenario tipo 1 (i.e. Atlántico)

Este es el escenario más común y se da cuando el Fondo Adaptación y la Gobernación hacen las negociaciones respectivas, después de lo cual se firma el convenio marco entre ambas entidades. En este escenario hay un Operador, un Gestor y un Enlace Regional. Este contexto general puede tener variaciones en algunas fases del proceso. Por ejemplo, en la etapa de difusión y de selección de iniciativas puede variar en cada departamento, pues pueden ser producto de un consenso al interior de la gobernación o puede hacerse una convocatoria pública de perfiles que serán sometidos a un proceso de evaluación y revisión.

4.4.2.2. Escenario tipo 2 (i.e. Antioquia)

En este escenario, que solo se ha dado en Antioquia, se da en el marco de la firma de un convenio entre el departamento y el Fondo Adaptación, pero aunque hay un Enlace Regional, no hay ni un Operador ni un Gestor contratado por el Fondo. Esto se debe a que en Antioquia los temas relacionados con el Fenómeno de la Niña 2010-2011 está siendo manejado por una Gerencia contratada por la gobernación. Entre las funciones de la gerencia se encuentran la operación y la supervisión de los proyectos REACTIVAR en el departamento.

4.4.2.3. Escenario tipo 3 (i.e. Magdalena)

La última tipología de escenario es Magdalena. En este caso el departamento se encuentra en un proceso de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999. Por este motivo, el departamento no cuenta con recursos para aportar la cofinanciación necesaria para el funcionamiento de los REACTIVAR. Sin embargo, Magdalena acompaña el proceso y ofrece como contrapartida aportes en especie para apoyar el monitoreo y el seguimiento. Así las cosas, se firma un convenio marco entre el departamento y el Fondo, del que se deriva un convenio entre el Fondo Adaptación, la Gobernación del Magdalena y cuatro municipios (Zona Bananera,

Concordia, Sabanas de San Ángel y Fundación) que cuentan con disponibilidad presupuestal y con iniciativas que pueden hacer parte los proyectos REACTIVAR en Magdalena.

4.5. Acercamientos con los aliados comerciales

El acercamiento con los aliados comerciales se realiza en la fase de estructuración del proyecto, es decir, en el momento en que se están haciendo los estudios pre-operativos. Específicamente, el estudio de mercado debe presentar cuáles serían los aliados comerciales de las asociaciones de productores, detallando cuáles son las condiciones en las que el aliado necesita el producto. En este proceso de acercamiento es importante resaltar que no es una alianza tradicional, pues además de estar apoyando a pequeños productores, los aliados comerciales están jugando un papel muy importante en la reactivación económica de los campesinos afectados por la Ola Invernal 2010-2011.

4.6. Evaluación y calificación de los proyectos REACTIVAR

El Fondo Adaptación y Fedesarrollo han definido unos criterios que deben cumplir las iniciativas presentadas por cada Gobernación. Con base en los parámetros, que se listan a continuación, se realiza la evaluación de los perfiles presentados.

- i. Parámetros²¹:
 - a. Carta de compromiso del Aliado Comercial
 - b. Número de Beneficiarios
 - c. Relación Incentivo Modular Fondo Adaptación IMFA/Costos Totales del Proyecto
 - d. Tipo de actividad: corto, mediano y largo plazo
 - e. Rentabilidad medida como alta, media y baja frente a la Unidad Mínima Rentable definida en el proyecto Alianzas Productivas
 - f. Porcentaje de afectación del municipio según la base de datos de Reunidos y calculado por Fedesarrollo.

- ii. Criterios de calificación²²:
 - a. Aliado comercial: SI: 1 punto. NO: cero puntos
 - b. Número de beneficiarios. Menos de 30: cero puntos. Más de 30: 1 punto
 - c. Relación Incentivo Modular Fondo Adaptación IMFA/Costos totales del proyecto:
 - ✓ Menos de 35%: 3 puntos
 - ✓ Entre 35% y 70%: 2 puntos
 - ✓ Entre 70% y 80%: 1 puntos
 - ✓ Más de 80%: cero puntos
 - d. Tipo de actividad: corto, mediano y largo plazo:
 - ✓ Corto plazo: cero puntos
 - ✓ Mediano plazo: 1 punto

²¹ Tomado de (Fondo Adaptación-Fedesarrollo-Gobernación de Córdoba, 2013)

²² Tomado de Fondo Adaptación-Fedesarrollo-Gobernación de Córdoba (2013)

- ✓ Largo plazo: 2 puntos
- e. Rentabilidad medida como alta, media y baja frente a la Unidad Mínima Rentable definida en el proyecto Alianzas Productivas:
 - ✓ Alta: 2 puntos
 - ✓ Media: 1 punto
 - ✓ Baja: cero puntos
- f. Porcentaje de afectación del municipio según la base de datos de Reunidos y calculado por Fedesarrollo:
 - ✓ Menos de 25%: 0 puntos
 - ✓ Entre 26% y 50%: 1 punto
 - ✓ Entre 51% y 75%: 2 puntos
 - ✓ Más de 76%: 3 puntos

4.7. Estudios de pre-inversión

Como se ha explicado en otras secciones del documento, la fase de estudios de pre-inversión o estudios pre-operativos es clave, pues es en este momento donde se estructura el proyecto, concluyendo si el mismo es o no viable y se elaboran los términos de referencia para la contratación de la Gerencia u Operador. Concretamente, los estudios de pre-inversión comprenden²³:

- i. Estudio social: Este estudio tiene dos enfoques principales. El primero es la identificación de beneficiarios, línea dentro de la cual se contempla la verificación en campo de los beneficiarios, el apoyo en la depuración del listado, el levantamiento de una encuesta socio-económica de caracterización de beneficiarios y la georreferenciación de los predios. La otra línea principal del estudio social es el trabajo con las organizaciones de productores. A estas debe aplicársele el Índice de Capacidades Organizacionales (ICO), al tiempo que debe procurarse que los productores que no están asociados ingresen a la asociación y que debe elaborarse un plan de fortalecimiento socio-empresarial detallado.
- ii. Estudio técnico: Dentro de este estudio se debe evaluar o proponer el paquete técnico, analizar los rendimientos y estimar la producción total y por productor. Adicionalmente, es importante que se proponga de manera detallada un plan de asistencia y acompañamiento técnico-ambiental.
- iii. Estudio de mercado: Dentro de este estudio se debe caracterizar la dinámica nacional e internacional del producto que hará parte del proyecto, estudiar los aliados comerciales y la logística y elaborar un plan de negocios.
- iv. Estudio ambiental: Se deben caracterizar las condiciones de sostenibilidad ambiental de la actividad productiva, analizar si hay elementos ambientales que deban ser incluidos en el plan de asistencia técnica y elaborar un plan detallado de manejo ambiental (PMA). El PMA identifica los riesgos a nivel de finca y de proyecto en cuanto a formas de producción, residuos sólidos, manejo de agua, uso de agroquímicos, entre otros, y debe tener en cuenta los elementos de los mapas de riesgo y de los estudios de suelos realizados (Fedesarrollo, 2012).
- v. Estudio de gestión de riesgos: Se debe elaborar un plan detallado de gestión de riesgo que permita establecer la intervención más adecuada para cada zona. El plan de gestión de riesgo toma en cuenta la información de los

²³ Se basa en información de Fondo Adaptación (2013e)

- mapas de riesgo y a nivel de finca identifica qué riesgos enfrentan los productores y qué mecanismos pueden utilizarse para hacerles frente. Esto incluye estrategias ex-ante y ex-post dentro de la finca, entre los productores del proyecto, y a través de terceros para minimizar, manejar y/o transferir el riesgo (Fedesarrollo, 2012).
- vi. Estudio operativo: Dentro de este estudio se debe establecer cómo debe ser el acompañamiento gerencial, especificando el perfil y el equipo necesario para desarrollar esta labor. Asimismo, se deben identificar los riesgos del proyecto, diseñar de manera detallada un plan de acompañamiento gerencial, un plan de implementación de cada proyecto REACTIVAR y elaborar los estudios previos para la contratación de la Gerencia.
 - vii. Estudio financiero: Se debe construir los flujos de caja puros (ingresos - costos) del productor para cada sistema de producción y para el conjunto del proyecto, calcular la Tasa Interna de Retorno al productor y del proyecto REACTIVAR, calcular los ingresos mensuales del productor, calcular los tamaños mínimos rentables y establecer las condiciones del reembolso al departamento y al Fondo Adaptación.

4.8. Incentivo Modular Fondo Adaptación²⁴

Teniendo en cuenta los estudios financieros, las características de los proyectos a desarrollar y la variedad de perfiles de la población afectada objetivo del FA, sus niveles de afectación, la probable heterogeneidad de las iniciativas o ideas de proyectos de reactivación económica agropecuarios que tengan los departamentos y/o las comunidades afectadas y las asimetrías de la institucionalidad que opera en cada una de las zonas, su liderazgo y capacidad operativa, es pertinente desarrollar un Incentivo Modular del Fondo Adaptación (IMFA) que sea flexible para el cierre financiero de los proyectos. El IMFA puede reglamentarse a partir de las siguientes posibilidades y condiciones:

1. Una “bolsa común” pactada con los departamentos bajo una fórmula de “peso a peso” sobre una idea o perfil de proyecto y bajo algunas condiciones para usar los recursos del Fondo tales como:
 - El incentivo puede ser asociativo o individual con alguna gestión asociativa.
 - Con algún margen de reembolso por parte de los beneficiarios a un Fondo Rotatorio.
 - Utilizable para: capital de trabajo, capital fijo, capacitación y asistencia técnica.
 - Con algunas condiciones de elegibilidad de los beneficiarios.
 - Hasta un monto determinado por beneficiario a fijar en función de las metas del proyecto, las necesidades de inversión por beneficiario y el monto de la bolsa común.
2. Bajo la forma de un incentivo modular que haga el cierre financiero del proyecto en cuyo caso el incentivo puede tener las siguientes condiciones:
 - El incentivo puede ser asociativo o individual con alguna gestión asociativa.
 - Con algún margen de reembolso a un Fondo Rotatorio.

²⁴ Esta sección se toma de Fedesarrollo (2012)

- Utilizable para: capital de trabajo, compra o alquiler de maquinaria y equipos, insumos y mano de obra para adecuación de suelos y manejo de agua, mejora del margen de garantía crediticia, asistencia técnica, desarrollo organizacional.
 - Con algunas condiciones de elegibilidad de los beneficiarios.
 - Hasta un monto predeterminado por beneficiario a fijar en función del costo total del proyecto o del costo total por beneficiario.
3. Bajo la forma de un incentivo que financie exclusivamente la asistencia técnica, la gerencia del proyecto y la provisión de algunos insumos básicos (material vegetal, provisión de pies de cría, etc), provista por una empresa (socio agroindustrial o comercial) que se convierte en operador y gerente del proyecto.

4.9. Criterios de elegibilidad²⁵

Los criterios de elegibilidad de los REACTIVAR están basados en una serie de parámetros para identificar y seleccionar a los productores beneficiarios. De esta forma, al igual que la mayoría de programas que buscan incorporar a las comunidades afectadas a proyectos productivos, los REACTIVAR son proyectos que cuentan con una cantidad limitada de recursos. Por esto es necesario diseñar mecanismos de focalización que permitan identificar a los productores que cuenten con ciertas herramientas de capital humano, y que además, sean los más necesitados para ser objeto de la intervención.

Estos mecanismos deben ser lo suficientemente flexibles para operar en los distintos escenarios que pueden presentarse en los departamentos. Asimismo, aunque en el trabajo de campo se observó que las particularidades departamentales configuran diferentes escenarios, en general, debería cumplirse que los beneficiarios de proyectos REACTIVAR deben ser **damnificados y estar asociados**. A continuación se describen brevemente las tipologías de esquemas encontrados en los departamentos:

- Proyectos ya formulados y aprobados por regalías que sirven de contrapartida a los aportes del Fondo. Aquí puede suceder que el proyecto no tenga damnificados y que con la intervención del Fondo Adaptación se les incorporen nuevos usuarios damnificados o que el proyecto aprobado por regalías tenga damnificados, cuya participación sería financiada por el FA, liberando “cupos” para no damnificados. En cualquiera de los casos, además de la condición de ser damnificados los beneficiarios deben estar en las asociaciones que hacen parte del proyecto.
- Proyectos ya formulados pero que no están aprobados por el Sistema General de Regalías. Estos se van a ajustar con los recursos del Fondo Adaptación, bajo la condición de que los beneficiarios adicionales sean damnificados y pertenezcan a las asociaciones con las que se formuló el proyecto.
- Proyectos resultantes de convocatorias para elegir algunos que se someterán a los OCAD en cofinanciación del Fondo, donde los beneficiarios a financiar con los recursos del Fondo deben ser damnificados y asociados.

Teniendo en cuenta lo anterior, en cada departamento la gobernación será la encargada de realizar la selección de los beneficiarios, de acuerdo con los

²⁵ Esta sección se toma de Fedesarrollo (2012)

lineamientos y criterios establecidos por el Fondo Adaptación. Para esto, debe seguirse un proceso de apertura de convocatoria, inscripción de damnificados interesados y selección de beneficiarios. La selección de los beneficiarios se hará teniendo en cuenta los criterios de focalización que se desarrollan a continuación.

El primer criterio es estrictamente geográfico y se define de acuerdo al porcentaje de afectados en el municipio con respecto a la población total. Esto con el fin de que los proyectos de reactivación económica lleguen a las poblaciones que efectivamente presentaron un mayor nivel de afectación. La identificación de las personas afectadas se realizará utilizando los sistemas de información oficiales para este fin: CLOPAD y REUNIDOS.

Una vez que se ha definido la ubicación geográfica de los proyectos productivos, es necesario identificar quiénes son los potenciales beneficiarios al interior de cada municipio. El principal criterio habilitante lo constituye la tenencia de la tierra, para lo cual los productores deberán demostrar que cuentan con sus certificados de propiedad o con el contrato de arrendamiento de las tierras en las cuales pretenden llevar a cabo el proyecto productivo. De no ser así, el productor no será tenido en cuenta para poder acceder a estos proyectos.

Una vez que se ha corroborado que los productores cumplen con el criterio habilitante, se procederá a utilizar criterios de priorización, que permitirán elegir a las personas más necesitadas en las regiones afectadas. Los criterios de priorización para elegir los beneficiarios de los proyectos productivos son, en su orden, los siguientes:

1. Porcentaje de productores damnificados en la asociación. De nuevo, la condición de damnificado se debe verificar con los sistemas de información destinados para esto: REUNIDOS o CLOPAD.
2. Si los pequeños productores son ganaderos, deben certificar esta condición aportando certificado de vacunación del ganado con fecha anterior a la ocurrencia del desastre.
3. Si los pequeños productores son agricultores, deben certificar esta condición demostrando que recibieron asistencia técnica antes del desastre.
4. Experiencia de la asociación en otro tipo de proyectos productivos tales como: Oportunidades Rurales, proyectos con Corpoica, etc.
5. En el caso de que sean arrendatarios de tierras, se priorizarán aquellas asociaciones que demuestren un mayor tiempo trabajando en la tierra arrendada.
6. Porcentaje de productores de la asociación que pertenezcan al programa Familias en Acción.
7. Porcentaje de productores de la asociación que pertenezcan al programa UNIDOS.
8. Porcentaje de productores de la asociación registrados como desplazados.
9. Porcentaje de mujeres en la asociación.

Si una vez que se han pasado los criterios de priorización existen asociaciones que presentan las mismas condiciones, se utilizarán puntos de corte definidos por el puntaje del SISBEN. De este modo, se calculará el porcentaje promedio de SISBEN de la asociación y se ordenarán de menor a mayor como criterio último de desempate.

4.10. Ruta crítica

La ruta crítica del Programa de Regional de Reactivación Económica – REACTIVAR, traza el orden lógico de las múltiples actividades que deben ser ejecutadas para su despliegue territorial y que se definen en cuatro fases básicas (Fondo Adaptación, 2013b)

- ✓ Fase 1: Construcción de acuerdos entre el Fondo y el Departamento con las sub fases de acuerdos preliminares y de elaboración estrategia REACTIVAR Departamental y la definición de un Convenio.
- ✓ Fase 2: Actividades pre-operativas consistentes en el desarrollo de las sub fases identificación de beneficiarios, establecimiento de los parámetros agro climatológicos, estructuración de los proyectos REACTIVAR bajo el modelo de Alianzas Productivas y las labores pre-operativas de tipo legal y administrativo.
- ✓ Fase 3: Ejecución consistente en la ejecución de las actividades de las sub fases Ejecución propiamente dicha, Seguimiento-Monitoreo y Evaluación y Estrategia de Comunicaciones.
- ✓ Fase 4: Liquidación consistente en el cierre de actividades por parte del Fondo en el proceso de reactivación planteado.

4.11. Implementación de los proyectos REACTIVAR por departamento

En esta sección del documento se desarrolla cómo será la implementación los proyectos REACTIVAR desde la perspectiva del Fondo Adaptación pues, como se ha visto, el componente operativo de la implementación recae sobre el Gerente.

4.11.1. Acompañamiento de los proyectos

Cuando se implementan los proyectos REACTIVAR el Fondo Adaptación brinda acompañamiento a los proyectos por dos vías. La primera de estas son los Enlaces Regionales, que tienen la ventaja de vivir en las regiones, razón por la cual están muy cerca de la implementación de los proyectos y pueden acompañar el día a día de este proceso. Adicionalmente, como se explicó en la sección 3.3, con la firma del convenio marco entre la Gobernación y el departamento se establece el Comité Técnico, al interior del cual se analizan los avances y se evalúan los informes entregados por el Operador y por el Sistema de Monitoreo y Seguimiento.

4.11.2. Desembolsos de los recursos de inversión de los proyectos

Los desembolsos de los recursos de inversión de los proyectos se hacen de acuerdo a lo establecido en el Plan de Inversiones mensualizado que se entrega en el estudio de pre-inversión. En este plan se establece cuándo y cuánto se desembolsará mensualmente por concepto de servicios y arriendos, otras inversiones y administración.

4.11.3. Pagos de la fiduciaria

De acuerdo con lo explicado en la sección 2.7.5, la fiduciaria realiza los desembolsos cumpliendo lo establecido en el Plan de Inversiones mensualizado del estudio de pre-inversión. Para esto es necesario que el Gerente designe un o unos ordenadores de gasto, quienes ordenan los pagos que la fiducia debe hacer a los beneficiarios.

5. Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación del Programa

Fedesarrollo elaborará el sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación (MSE) para el programa REACTIVAR del Fondo Adaptación. El Fondo Adaptación contará con un aplicativo para hacer seguimiento al programa REACTIVAR a través de un proceso de recolección de información continuo, dinámico y flexible. Al mismo tiempo, realizará una evaluación cualitativa de medio término que permita encontrar cambios que han enfrentado los beneficiarios tras la puesta en marcha de la intervención (Fedesarrollo, 2013).

5.1. Seguimiento y Monitoreo²⁶

5.1.1. Indicadores

Para el diseño del sistema de monitoreo y seguimiento, que está a cargo de Fedesarrollo, se utilizarán las metodologías de marco lógico y cadena de valor. La metodología de marco lógico es la metodología a partir de la cual se analiza la cadena de valor de los proyectos REACTIVAR. Mediante su aplicación será posible esquematizar las actividades a desarrollar, los productos a entregar y los efectos que, se espera, los proyectos generen en los beneficiarios. De otro lado, la cadena de valor para el programa REACTIVAR se construirá a partir de cinco pasos tradicionales: insumos, procesos, productos, resultados e impactos. A partir de este marco de análisis se definirán los indicadores de seguimiento en cada uno de estos niveles. Estos indicadores pueden ser de resultados, de productos, de gestión, de eficiencia, de eficacia, de efectividad o de costo-efectividad.

5.1.2. Metas

La entrada en operación del sistema de MSE consiste básicamente en la definición de metas por parte del FA a partir de los indicadores formulados. Lo anterior es fundamental ya que es la base para que el sistema sea utilizado como una herramienta de gestión y no como un aplicativo de recolección de información.

El proceso de definición de metas tendrá dos periodicidades. Una de corto plazo (anual) y otra de mediano plazo (multi-anual). La temporalidad de la meta dependerá en buena medida del objeto de medición del indicador. Por lo general los indicadores de eficiencia y eficacia manejan metas anuales, mientras que los de efectividad y costo-efectividad metas multi-anuales. Adicionalmente, dependerá de factores específicos relacionados con las características de los productos, como su ciclo de cultivo.

5.1.3. Alertas y semáforos

Los informes que entregará Fedesarrollo contendrán un análisis del avance logrado en cada indicador contrastado con la meta propuesta para cada uno. A partir de ahí se generará un sistema de alertas y semáforos, con el fin de informar cuáles indicadores presentan un avance satisfactorio, cuáles un avance aceptable y cuáles se encuentran en un estado crítico. Adicionalmente, en los documentos se identificarán los aspectos positivos de la intervención, al tiempo que se presentarán los cuellos de

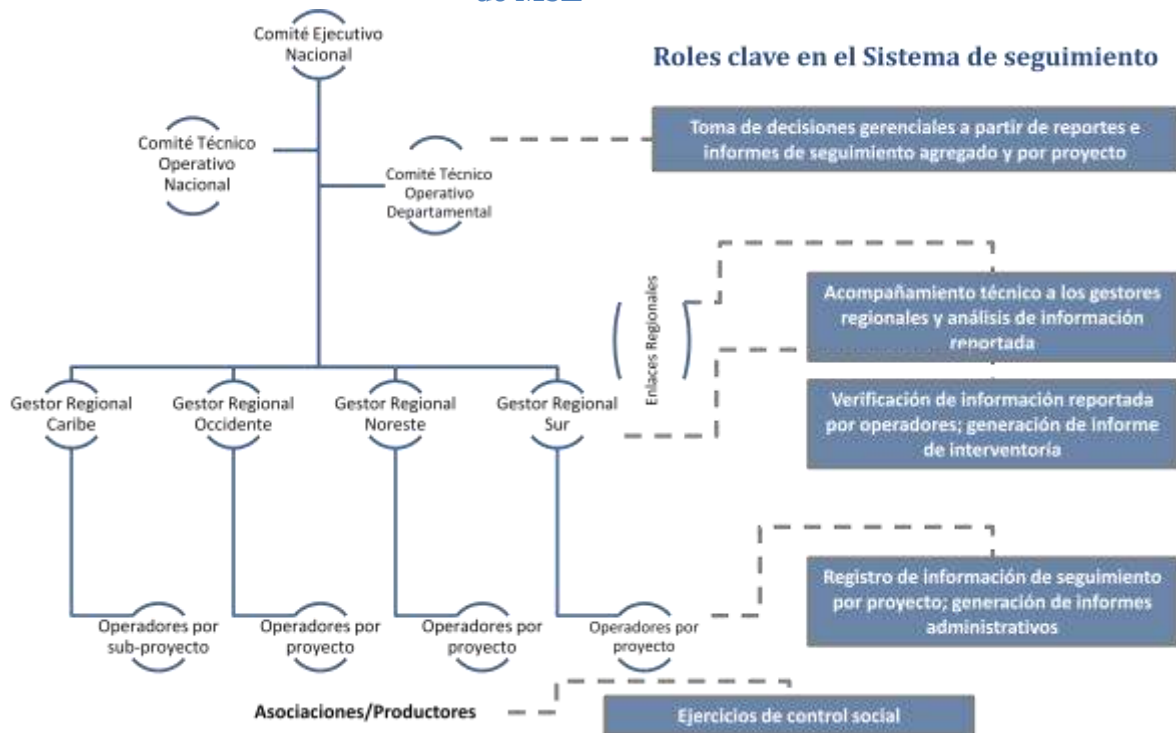
²⁶ Esta sección se basa en Fedesarrollo (2013)

botella identificados, alrededor de los cuales se elaborarán las conclusiones y recomendaciones.

5.2. Arreglo institucional

En la **Figura 5** Fedesarrollo propone los arreglos institucionales necesarios para garantizar la operatividad del sistema de MSE. Como se aprecia en la figura, los Operadores serán los encargados de registrar la información de seguimiento por proyecto y de generar informes administrativos, mientras que los Gestores Regionales verificarán la información presentada por los Operadores y generarán informes de interventoría. Asimismo, los enlaces regionales cumplirán una función de acompañamiento técnico a los gestores regionales, el Comité Técnico Operativo Departamental se encargará de tomar decisiones gerenciales a partir de reportes e informes de seguimiento y Fedesarrollo consolidará los informes periódicos y por región, presentando informes nacionales del avance de los programas REACTIVAR que permitan la gestión y la toma de decisiones.

Figura 5. Arreglo institucional propuesto para el funcionamiento del sistema de MSE



Fuente: Elaboración propia

5.3. Evaluación de medio término

Fedesarrollo propone llevar a cabo una evaluación de medio término del programa REACTIVAR a través de una aproximación cualitativa con grupos focales y entrevistas a profundidad. La evaluación cualitativa de medio término se propone con el fin de complementar la información cuantitativa que se recogerá en el sistema de MSE, pues presenta dos ventajas sobre este tipo de recolección de información. La primera es que, teniendo en cuenta que no se esperan impactos pues la información se recogerá relativamente cerca al inicio de la intervención, los grupos focales sí permiten encontrar y profundizar resultados o efectos de los

REACTIVAR. A partir de esto es posible retroalimentar los procesos que se están adelantando en los proyectos, lo que debe generar que la fase final de la intervención sea más efectiva.

La segunda ventaja es que se podrá contar con información que no puede obtenerse en una encuesta. Esta aproximación permite conocer percepciones, opiniones y sentimientos de los beneficiarios y demás actores pertinentes, al tiempo que puede ofrecer una perspectiva más amplia de los efectos de la intervención, lo que se complementa de manera idónea con la información cuantitativa que se recogerá en el sistema de MSE.

6. Administración de los recursos por proyecto

6.1. Sociedad fiduciaria

Los recursos de cada proyecto REACTIVAR son manejados a través de un contrato de fiducia mercantil entre el Gerente del proyecto y una fiduciaria, a través de la constitución de un patrimonio autónomo de administración, contratación y pagos. El Operador o Gerente del proyecto constituirá un patrimonio autónomo de contratación, administración y pagos, con los recursos que serán transferidos por el Fondo Adaptación y la Gobernación conforme a lo establecido en el convenio interadministrativo suscrito entre dichas entidades. La fiduciaria los administrará, invertirá, llevará a cabo los pagos y suscribirá como mandataria con representación del fideicomitente (Gerente) los contratos necesarios para el desarrollo del proyecto, conforme a las estipulaciones contenidas en el contrato de gerencia del proyecto, contando para ello con el visto bueno del interventor designado por el Fondo y con base en el plan financiero del proyecto (Fiduciaria de Occidente, 2013).

En virtud de lo anterior, la fiduciaria administrará tanto los recursos asignados al proyecto como los rendimientos generados por la administración de los mismos. Concretamente, la fiduciaria prestará los servicios de: i) recepción de los recursos del Fondo Adaptación y la gobernación, para lo cual creará un patrimonio autónomo; ii) inversión de los recursos mientras estos se destinan al pago de los beneficiarios; iii) pagos, que se harán directamente a los contratistas con los cuales la fiduciaria haya celebrado contratos. Para esto, el Operador autoriza a una o varias personas para que sean los ordenadores de gasto y envía las órdenes de pago correspondientes; iv) elaboración de contratos derivados. El Gerente entregará a la fiduciaria la información necesaria para la celebración de cada contrato derivado que deberá ser con cargo a los recursos del proyecto. Para llevar a cabo todas estas labores, la fiduciaria y el fideicomitente, es decir, el Gerente, deben elaborar un reglamento operativo (Fiduciaria de Occidente, 2013).

7. Manejo financiero de los recursos del Programa

7.1. Marco general para la administración de los recursos del Programa

En este, que es el último capítulo del Manual Operativo, se presenta cómo se hace el manejo financiero de los recursos del programa. Para eso es necesario tener claro cuál es el marco general bajo el cual se administran los recursos. En el decreto de creación del Fondo (Decreto 4819 de 2010) se establece que “los contratos que celebre el Fondo para el cumplimiento de su objeto, cualquiera sea su índole o

cuantía, se registrarán por el derecho privado y estarán sujetos a las disposiciones contenidas en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007". Esto hace que, en general, el manejo de recursos que hace el Fondo Adaptación no se rija por la Ley 80 de 1993 para la contratación de la administración pública, lo que hace que, en teoría, la contratación sea más ágil.

7.2. Flujo de recursos para el Programa

El flujo de recursos para el programa se estableció desde la postulación de proyectos que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hizo al Fondo Adaptación (MADR). El MADR postuló unos proyectos en el sector agricultura, dentro de los cuales se encuentran los Programas Regionales de Reactivación Económica. Después de evaluar y ajustar los proyectos presentados por el MADR, el Fondo Adaptación puso a consideración del Consejo Directivo (CD) el Programa RACTIVAR, órgano que aprobó la iniciativa. Esta asignación de recursos inicial aprobada por el CD ha sufrido cambios ya que se han realizado solicitudes de redistribución presupuestales, que han sido aprobadas por el Consejo Directivo. Finalmente, vale la pena destacar que estos dineros son recursos propios del Fondo.

7.3. Flujo de recursos para los proyectos RACTIVAR por departamento

Como se ha visto en otros apartes del documento, el flujo de recursos para los proyectos RACTIVAR en cada departamento se originan de una bolsa común conformada por los recursos del departamento y del Fondo. Teniendo en cuenta que el Fondo se rige por el derecho privado, la vía más expedita es que el departamento transfiera sus recursos al FA y este transfiera los aportes de ambas entidades a la fiducia mercantil. Posteriormente, la fiduciaria realiza los desembolsos de acuerdo a las órdenes de pago emitidas por la Gerencia, siguiendo el Plan de Inversiones mensualizado que se hizo en el estudio de pre-inversión.

7.4. Gastos elegibles con cargo a los recursos del Programa

A continuación se listan los gastos elegibles con cargo a los recursos del Programa:

- i. Capital de trabajo
- ii. Capital fijo
- iii. Capacitación
- iv. Asistencia técnica y socio-empresarial
- v. Insumos y mano de obra para adecuación de suelos y manejo de agua
- vi. Mejora del margen de garantía crediticia
- vii. Desarrollo organizacional
- viii. Provisión de algunos insumos básicos (material vegetal, provisión de pies de cría, vacunas, vitaminas, fertilizantes, etc.)
- ix. Compra o alquiler de maquinaria y equipos
- x. Arriendo de tierras
- xi. Transporte y logística
- xii. Gastos de administración (gastos fiduciarios, estrategia de comunicaciones, interventoría)

7.5. Gastos no elegibles

Gastos no financiados²⁷:

- i. Adquisiciones que no correspondan a lo descrito en el proyecto y a lo establecido en el Plan de Inversiones.
- ii. Pagos posteriores a la fecha del cierre del préstamo.
- iii. Financiación de las actividades incluidas en la lista negativa de la Evaluación Ambiental.

7.6. Reportes financieros

El Operador o Gerente de cada proyecto se encarga de administrar los recursos financieros aportados por el Fondo y por el Departamento, de llevar la contabilidad general de cada proyecto y de reportarla al Comité Técnico Operativo Departamental.

²⁷ Esta sección se tomó de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2009)

Anexo 2. Protocolo de selección de beneficiarios REACTIVAR

REQUISITOS PARA PEQUEÑOS PRODUCTORES PARTICIPANTES EN LOS PROYECTOS DE REACTIVACION ECONOMICA- REACTIVAR (FONDO ADAPTACION)

Los Proyectos Regionales de Reactivación Económica PRREA-REACTIVAR del Fondo Adaptación están dirigidos a la rehabilitación económica de sectores agrícolas que fueron afectados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.

Son potenciales participantes de los Proyectos Reactivar y en caso de ser viable, pueden recibir los recursos del Fondo Adaptación, los productores agropecuarios que cumplan con las siguientes características:

a) Criterios obligatorios

- i. La persona debe estar inscrita en el Registro Único de Damnificados UNGRD-REUNIDOS Fenómeno de la Niña 2010-2011. (<http://reunidos.dgr.gov.co/consultas/buscar.php>) o en su defecto certificada por el respectivo Comité Local de Prevención y Atención de Desastres - CLOPAD (según Directiva Presidencial Nro. 14 del 25 de Abril de 2011).
- ii. Los beneficiarios directos se deben registrar individualmente, con número de cédula y deberán ser caracterizados por el instrumento diseñado para tal fin.
- iii. Aplicarán como beneficiarios(as) aquellos productores(as) que firmen el Acta de Acuerdo de Voluntades o su equivalente, en caso de ser aprobado el proyecto Reactivar por el Fondo Adaptación para su implementación.

b) Características sociales

- i. Los productores(as) agropecuarios deben ser mayores de edad y con la responsabilidad de la manutención de un núcleo familiar a su cargo.
- ii. Preferiblemente la persona deberá saber leer y escribir. Si el productor y su esposa (compañera) son analfabetos, una de las personas a cargo debe estar alfabetizada, con el fin que pueda participar en las discusiones y concertaciones de los términos del Proyecto Reactivar. En ningún caso puede un menor de edad representar a la persona en condición de analfabetismo.
- iii. El productor deberá estar vinculado formalmente a una organización de productores o manifestar su voluntad expresa de vincularse a una estructura organizativa que se definirá durante la formulación del Proyecto Reactivar.

c) Características económicas:

- i. Los beneficiarios(as) de Proyectos Reactivar apoyados por Fondo Adaptación no pueden hacer parte de proyectos de Alianzas productivas y del Programa de Oportunidades Rurales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, apoyados por el Fondo Adaptación.

- ii. Para ser elegible como partícipe de un Proyecto Reactivar, el productor requiere experiencia en labores agropecuarias o de gestión empresarial, preferiblemente en el renglón principal del sistema productivo del Proyecto Reactivar. Lo anterior quedará evidenciado en el instrumento diseñado para la caracterización socio-económica.
- iii. Desde el punto de vista patrimonial, los activos familiares brutos no deberían superar los 200 Salarios Mínimos Mensuales Legales.
- iv. Para los propietarios(as) de tierra interesados en formar parte del Proyecto Reactivar y participar de las opciones que el mismo ofrece, se consideran elegibles quienes estén incluidos en la definición de "Pequeño Productor", que es aquel que posea hasta dos (2) Unidades Agrícolas Familiares (UAF) (Ley 607 de 2000). No obstante, si las condiciones técnicas del proyecto propuesto o las condiciones en las que quedó el productor después del desastre lo ameritan, se podrían aceptar máximo hasta 5 UAF, justificado en los estudios de Preinversión o Preoperativos.
- v. Son productores(as) elegibles quienes obtengan la mayoría de sus ingresos familiares provenientes mínimo del 70% de actividades directas o relaciones laborales del sector rural antes del Fenómeno de la Niña 2010-2011 o que los Estudios de Preinversión o Preoperativos demuestren que después del proyecto se llegará a ese porcentaje.
- vi. Los productores(as) deberán tener disponibilidad de áreas para el desarrollo del Proyecto Reactivar con capacidad de decisión sobre este predio, que cumpla con normativas ambientales y con la condición de tener una adecuada valoración del riesgo climático en relación con las probabilidades de que sea afectado por inundaciones, derrumbes, sequía, etc. También se propenderá porque los predios destinados para el proyecto cumplan con condiciones agroclimáticas adecuadas.
- vii. Los predios de los productores(as) no podrán encontrarse en áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2 de 1959 o en una zona de páramo, humedal, ciénaga, zona de retiro o protección de cauces de ríos, quebradas u otra categoría de área protegida, o área de reserva de valor cultural y patrimonial.
- viii. El predio incluido en el proyecto Reactivar debe ser compatible con los lineamientos planteados en los correspondientes POT, PBOT y EOT.

d) Protocolo de Selección de Beneficiarios de los Proyectos Reactivar del Fondo Adaptación

- i. En los municipios en donde se ejecutará cada proyecto, la Unidad Municipal de Asistencia Técnica -UMATA- o dependencia que haga sus veces, entregará oficialmente a la Secretaría de Agricultura del Departamento el listado de los beneficiarios seleccionados para participar en el proyecto con una justificación de su selección frente a otros damnificados del Municipio²⁸.
- ii. Junto con el listado de beneficiarios, la UMATA entregará, para cada uno de los beneficiarios, los siguientes documentos:

²⁸ La recomendación a la UMATA es realizar un proceso de Convocatoria Pública.

- ✓ Ficha de Inscripción diligenciada (formato adjunto)
- ✓ Fotocopia de la cédula de ciudadanía
- ✓ Fotocopia del certificado de damnificado de Reunidos o del Clopad

Anexo 3. Protocolo de las fases de acercamiento con las gobernaciones, identificación y revisión de iniciativas y firma del convenio

1. Primera visita (Acercamiento e identificación de iniciativas)

1.1. Protocolo de la visita

Dos semanas antes de la visita el Fondo Adaptación inicia los contactos para llevar a cabo la agenda programada. Para esto se comunica con la Secretaría de Desarrollo Económico o de Agricultura y da a conocer la siguiente información:

Bogotá D.C., *Fecha*

Señores

Secretaría de **DESARROLLO o AGRICULTURA**
GOBERNACIÓN DE **DEPARTAMENTO**
MUNICIPIO

ASUNTO: Coordinación de agendas - Proyectos Regionales de Reactivación Económica –REACTIVAR- **DEPARTAMENTO**

Respetados Señores:

Con el fin de establecer la agenda de reuniones que sostendremos para iniciar la construcción del Proyecto Regional de Reactivación Económica –REACTIVAR- de **DEPARTAMENTO**, liderado por el Fondo Adaptación y que contará con el acompañamiento de Fedesarrollo, estoy enviando el cronograma y los requerimientos para las fechas allí señaladas.

Fecha

- *Hora. Reunión con el Secretario de Desarrollo y con los funcionarios que estarán a cargo del Reactivar en el Departamento.* El propósito de esta reunión es tener un primer acercamiento con la gobernación en el que se presenten los principios de los Reactivar y un diagnóstico del departamento.
- *Hora. Reunión con el Gobernador del Departamento.* En el encuentro se explicarán los principios de los Reactivar y se acordarán los recursos destinados a estos proyectos.

Fecha

- *Hora. Taller con funcionarios de Corpoica, ICA, Incoder y Secretaría de Desarrollo.* En este taller se identificarán las regiones más afectadas y las iniciativas y cadenas promisorias en estas regiones.
- *Hora. Taller con las Umatas de los municipios más afectados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.* En este taller se identificarán las regiones más afectadas y las iniciativas y cadenas promisorias en estas regiones.

- *Hora. Reunión con la Secretaría de Desarrollo y Corpoica para acordar compromisos y cronograma.*

Otros asuntos a tener en cuenta:

Para el taller: asumimos el arriendo del salón, si es necesario. Requerimos apoyo en esto, preferiblemente sin costos (salón de la alcaldía, gobernación, SENA, etc.) Es importante que haya un video beam y de ser posible, un tablero y marcadores. Adicionalmente, pagamos un refrigerio que también pedimos nos ayuden a coordinar.

Agradezco de las gestiones necesarias para la realización de estas actividades y quedo atento a cualquier inquietud.

Cordial saludo,

*Asesor (a) Reactivación Económica
Fondo Adaptación*

***Lo escrito en cursiva debe ser ajustado en cada departamento**

1.2. Carta al Secretario (a) de Desarrollo Económico o Agricultura

Bogotá D.C., *Fecha*

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Secretario de Desarrollo Económico o Agricultura

GOBERNACIÓN DE XXXXXXXX

ASUNTO: Hoja de ruta Proyectos Regionales de Reactivación Económica
REACTIVAR **DEPARTAMENTO**

Respetado Señor Secretario:

En virtud de lo acordado durante la visita realizada por el Fondo Adaptación y Fedesarrollo los días X y X de XXXX, la siguiente fase del proceso consiste en identificar las iniciativas promisorias con base en los resultados del taller. Para esto es necesario diligenciar un formato tipo alianzas para cada una de las alternativas identificadas y enviar esta información al Fondo Adaptación. La entidad analizará los datos suministrados y regresará en X semanas para la presentación de las iniciativas identificadas.

Para cada una de las alternativas productivas se sugiere presentar la siguiente información:

Nombre del proyecto	
Departamento	
Municipio	
Vereda	
Tipo de proyecto	
Producto	
Descripción del proyecto	
Total de beneficiarios	
Número de afectados por la Ola Invernal 2010-2011	

Número de UAFs o hectáreas	
Años de experiencia en la actividad productiva	
Nombre de la organización	
Experiencia de la organización	
Condiciones de calidad del producto	
Costo del proyecto	
Tipo de presentación del proyecto	
Precio de mercado	
Aliado comercial	
Cofinanciadores	
Manejo y gestión del riesgo	

Cordial saludo,

1.3. Carta al Gobernador

Bogotá D.C., *Fecha*

Señor

XXXXXXXXX XXXXXXXXX

Gobernador

GOBERNACIÓN DE XXXXXXXX

ASUNTO: Hoja de ruta Proyectos Regionales de Reactivación Económica
REACTIVAR **DEPARTAMENTO**

Respetado Señor Gobernador:

Como es de su conocimiento, los días X y X de XXXX el Fondo Adaptación con el acompañamiento de Fedesarrollo realizó una visita al departamento en la que se expusieron los principios de los REACTIVAR y en la que llegamos a un acuerdo sobre los recursos disponibles para la ejecución de estos proyectos. De acuerdo con lo conversado, en el departamento podría hacerse un proyecto de \$X.XXX.XXX millones; de éstos \$X.XXX millones serán aportados por la Gobernación y \$ X.XXX millones serán aportados por el Fondo Adaptación.

En la visita también se realizó un taller en el que se identificaron las iniciativas promisorias en los municipios y zonas más afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. Según lo acordado, cuando las iniciativas estén diligenciadas en el formato de Alianzas Productivas, el Fondo Adaptación y Fedesarrollo realizarán una segunda visita al departamento en la que la Secretaría de *Desarrollo Económico (Agricultura)* las presentará de manera exhaustiva y se llegará a un acuerdo sobre los proyectos que integrarán los REACTIVAR en el departamento. En esta fase el Fondo Adaptación puede entregar una carta para la presentación de los REACTIVAR en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) del Sistema General de Regalías.

Posteriormente, el Fondo Adaptación realizará una tercera visita al departamento con el fin de revisar los estudios previos a la firma del Convenio Interadministrativo entre el Fondo y la Gobernación y dejar listo un borrador del Convenio. Por último, se realizará el encuentro para la firma del Convenio.

Cordial saludo,

2. Segunda visita (revisión de iniciativas)

2.1. Descripción

Es una visita de un día que contará con la presencia del Fondo Adaptación y de Fedesarrollo. Este encuentro debe hacerse unas X semanas después de la primera visita, momento en el cual la Secretaría debe haber diligenciado las iniciativas identificadas en el taller en el formato de Alianzas Productivas.

El propósito de la visita es que la Secretaría presente en detalle las iniciativas que tienen potencial para hacer parte de los Reactivar. Entre otros temas, se discutirá zonas del departamento en las que se harán los Reactivar, número de beneficiarios, número de hectáreas, producto, mercado, aliado comercial, tecnología, riesgos, etc.

Esta presentación y la revisión detallada de las iniciativas arrojará un acuerdo en cada subproyecto en todas las variables, especialmente las presupuestales. En la visita se hará un acta con los proyectos, productos, beneficiarios, aportes, contrapartida, etc. Posteriormente, el Fondo Adaptación envía una carta al Gobernador informando los avances.

2.2. Carta posterior

Bogotá D.C., *Fecha*

Señor

XXXXXXXXX XXXXXXXXX

Gobernador

GOBERNACIÓN DE XXXXXXXX

ASUNTO: Avances en los Proyectos Regionales de Reactivación Económica
REACTIVAR DEPARTAMENTO

Respetado Señor Gobernador:

Como es de su conocimiento, los días *X* y *X* de *XXXX* el Fondo Adaptación con el acompañamiento de Fedesarrollo realizó una visita al departamento en la que la Secretaría de *Desarrollo Económico (Agricultura)* presentó de manera exhaustiva las iniciativas con potencial para hacer parte de los REACTIVAR. A continuación se relacionan las iniciativas seleccionadas y los compromisos acordados para el correcto desarrollo de los Proyectos.

Resumen de iniciativas

región	Municipio	Producto	Número de beneficiarios	Número de hectáreas	Valor de la propuesta	Aliado comercial

Resumen de compromisos

Compromiso	Responsable	Fecha

Cordial saludo,

3. Tercera visita (revisión de estudios previos)

Es una visita de un día que contará con la presencia del Fondo Adaptación. Este encuentro debe hacerse X semanas después de la visita anterior. El propósito de la reunión es revisar los estudios previos al convenio y acordar aspectos metodológicos, jurídicos y presupuestales relacionados con la firma del Convenio. Al final de la visita se tendrá un acuerdo sobre los estudios previos y un borrador de la minuta del convenio.

4. Cuarta visita (Firma del Convenio)

Aproximadamente 3 meses después de la revisión de los estudios previos se hará la firma del Convenio entre el Fondo Adaptación y la Gobernación. El encuentro contará con la asistencia del Fondo Adaptación (idealmente asistirá la Gerente de la entidad), el gobernador, Fedesarrollo y los beneficiarios.

Anexo 4. Documento de estudios previos

• DOCUMENTO DE ESTUDIOS PREVIOS

1. IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD QUE SE PRETENDE SATISFACER CON LA CONTRATACIÓN

- a. **Justificación de la necesidad**
- b. **Objetivo de la Contratación** ¿Que se persigue con el Contrato?
- c. **Histórico de consumos en la entidad, en los casos que aplique**
- d. **Análisis de conveniencia y oportunidad de la contratación**
- e. **Diseños, en caso de que el contrato a celebrar así lo requiera.** Por regla general, la entidad debe contar previamente con los diseños requeridos para la construcción de obras, salvo que estime conveniente contratar tanto el diseño y la construcción. En este caso deberán tener a disposición de los oferentes, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.

2. ANÁLISIS DE LAS ALTERNATIVAS DE SATISFACCIÓN DE LA NECESIDAD Y SELECCIÓN DE LA ALTERNATIVA MÁS FAVORABLE

Análisis de las posibles formas como satisfacer la necesidad, señalando cuales son las alternativas, y cuál es la más favorable, estableciendo el porqué.

3. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO A CONTRATAR, ESPECIFICACIONES E IDENTIFICACIÓN DEL CONTRATO A CELEBRAR

(Liste y describa todos y cada uno de los bienes o servicios objeto de contratación)

- a. **Objeto**
- b. **Alcance del Objeto**
- c. **Valor**
- d. **Rubro presupuestal**
- e. **Forma de pago.** En el evento en que se requiera pactar anticipos o pagos anticipados, deben evidenciarse las razones técnicas y económicas que den lugar a ello.
- f. **Obligaciones de las partes**
- g. **Plazo de ejecución del contrato**
- h. **Supervisión**

Adicionalmente es conveniente incluir entre otros los siguientes aspectos:

3.1. DEFINICIONES TÉCNICAS

- Especificaciones técnicas del bien, obra o servicio. Es conveniente tener en cuenta las posibilidades de actualización de bienes, su vida útil, coherencia técnica con otras herramientas adquiridas, calidades del personal técnico, etc.

- Servicios conexos: aquellos que se derivan del cumplimiento del objeto (ejemplo: capacitaciones, mantenimientos, soportes, etc).

a. Bien o Servicio:

b. Perfil del contratista:

c. Equipo de trabajo

d. **Fichas técnicas:** (aplica para adquisición de bienes y/o servicios de condiciones técnicas uniformes y de común utilización)²⁹

Ítem	Descripción
Denominación del Bien o servicio	
Denominación técnica del bien o servicio	
Unidad de Medida	
Descripción General	

4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE SOPORTAN LA MODALIDAD DE SELECCIÓN E IDENTIFICACIÓN DEL CONTRATO QUE SE PRETENDE CELEBRAR

Se debe determinar la modalidad de selección aplicable, dependiendo de la naturaleza, cuantía o condiciones de la contratación, así como determinar el tipo de contrato que se va a celebrar.

Cuando se requiera, se solicitará apoyo para la definición de este punto al Asesor III Jurídico de la Secretaría General.

Justificación de selección directa Aplica para: contratos interadministrativos, compra a fabricantes, distribuidores o a representantes exclusivos de materiales, equipos, servicios o insumos a nivel nacional, contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas, proveedor exclusivo, contrataciones sujetas a listas de precios unitarios adoptadas por el Fondo Adaptación, arrendamiento y adquisición de inmuebles y prestación de servicios profesionales en consideración a las calidades de la persona natural o jurídica que se debe contratar (se deben anexar los soportes de la justificación).

5. ANÁLISIS QUE SOPORTA EL VALOR ECONÓMICO ESTIMADO DEL CONTRATO

Variables utilizadas para calcular el presupuesto de la respectiva contratación, así como su monto y el de posibles costos asociados al mismo.

a. Medios de consulta de condiciones y precios de mercado

Para la consulta de los requerimientos técnicos y económicos se utilizaron los siguientes medios:			
Teléfono	<input type="checkbox"/>	Internet (páginas Web)	<input type="checkbox"/>
Fax	<input type="checkbox"/>	Personalmente	<input type="checkbox"/>
Correo electrónico	<input type="checkbox"/>	Comunicación escrita	<input type="checkbox"/>
Catálogo	<input type="checkbox"/>	Otro medio	<input type="checkbox"/> Qual? _____
Anexos: (Relacionar el número de folios anexos que se generaron de la consulta)			

²⁹ Por características técnicas uniformes entiéndase aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas con independencia de su diseño o de sus características descriptivas y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos. Por común utilización entiéndase aquellos requeridos por las entidades y ofrecidos en el mercado en condiciones equivalentes para quien los solicite en términos de prestaciones mínimas y suficientes para la satisfacción de sus necesidades.

- b. **Información de la consulta (Indique los datos de la(s) persona(s) natural(es) o jurídica(s) consultada(s))** Diligenciar esta información únicamente en los casos en que el medio de consulta es teléfono y/o personalmente. Utilice las filas que requiera

Persona natural o jurídica consultada	Teléfono	Día y Hora	Valor Cotizado	Observación

- c. **Análisis comparativo de las consultas de los precios de cada uno de los bienes o servicios**

Bien o Servicio	Valor Cotización 1	Valor Cotización 2	Valor Promedio
Valor Total			

*Se relacionan todas las cotizaciones empleadas para la consulta económica, se deben adicionar cuantas columnas sean necesarias.

- d. **Valor del bien o servicio regulado por el Estado:**

Norma regulatoria

Bienes o servicios regulados

Valor establecido por el Estado (números y letras): (\$)

- e. **Listas de precios unitarios adoptadas por el Fondo Adaptación**

- f. **Análisis de costos del Precio de Mercado**

Valor Promedio de acuerdo con las cotizaciones efectuadas, (el promedio aritmético de los valores es el siguiente) (números y letras): (\$)

Variables tenidas en cuenta para calcular el costo promedio (Plazo, fletes, costos adicionales, etc)

VALOR PRESUPUESTO OFICIAL: (Este valor deberá incluir todos los costos y gastos, incluido los impuestos que se causen)

6. JUSTIFICACIÓN DE LOS FACTORES DE SELECCIÓN QUE PERMITAN IDENTIFICAR LA OFERTA MÁS FAVORABLE

Incluir los criterios de verificación y de ponderación, así como los factores de desempate. Para este efecto puede tenerse en cuenta el Formato N° IV “CRITERIOS DE VERIFICACIÓN Y EVALUACIÓN”.

En los casos de selección directa no hay lugar a definir la oferta más favorable. Sin embargo, debe definirse el perfil requerido. Para este efecto puede tener en cuenta el Formato N° III “CERTIFICADO DE IDONEIDAD DEL CONTRATISTA Y DE VERIFICACIÓN DE SOPORTES DE HOJA DE VIDA”

7. SOPORTE QUE PERMITA LA TIPIFICACIÓN, ESTIMACIÓN Y ASIGNACIÓN DE LOS RIESGOS PREVISIBLES QUE PUEDAN AFECTAR EL EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO

(Relacionar todos y cada uno de los riesgos previsible que se pueden presentar en la ejecución del contrato)

Riesgo (descripción)	Tipificación	Asignación	Calificación Impacto/Probabilidad	Cuantificación
Financieros				
Económicos				
Regulatorios				
Operativos				
Comerciales				
Fortuitos				
Cambiaros				
Laborales				
Técnicos				
Tecnológicos				
Laborales				
Propiedad Intelectual o Industrial				
Legales				
Responsabilidad civil				
Otros				

- **Tipificación del riesgo:** Es la definición que se hace de aquellos hechos previsible constitutivos de riesgo que se puedan presentar en la ejecución del contrato. En otras palabras consiste en señalar los hechos de la humanidad o de la naturaleza que en un futuro pueden ocasionar daño para la estructura económica del contrato.
- **Asignación del riesgo:** Una vez descrito y valorado el riesgo, se debe proceder a señalar a la parte contractual que debe afrontar, superar y financiar los efectos de la ocurrencia del riesgo. Es decir, es la distribución que se hace del riesgo y la manera en que se debe asumir el costo, por parte del contratista y la entidad contratante.
- **Calificación del Riesgo:** Es un análisis que se realiza del riesgo frente a la probabilidad de que ocurra o no y el impacto que este puede generar
- **Cuantificación del Riesgo:** La cuantificación es la valoración que se hace por la asunción misma de los riesgos por las partes.

✓ Para calificar el riesgo se debe tener en cuenta la siguiente tabla:

		Bajo	Medio	Alto	Altísima
IMPACTO	Altísima	4%	5%	5%	5%
	Alto	3%	4%	4%	5%
	Medio	2%	2%	4%	5%
	Bajo	1%	2%	3%	4%
		FRECUCENCIA O PROBABILIDAD DE OCURRENCIA			

✓ Para cuantificar el riesgo se debe tener en cuenta la siguiente tabla:

PROBABILIDAD		IMPACTO			
		BAJO	MEDIO	ALTO	ALTÍSIMO
ALTÍSIMA	Se espera que	Pequeñas	Medianas	Alta pérdida	Enorme

PROBABILIDAD		IMPACTO			
		BAJO	MEDIO	ALTO	ALTÍSIMO
	ocurra en la mayoría de las circunstancias	pérdidas financieras	pérdidas financieras	financiera	pérdida financiera
ALTA	Probablemente ocurra en la mayoría de las circunstancias				
MEDIA	Es posible que ocurra algunas veces				
BAJA	Podría ocurrir algunas veces				

8. ANÁLISIS QUE SUSTENTA LA EXIGENCIA DE GARANTÍAS

Riesgo	Señale los que apliquen	Justificación de los amparos a exigir (solo los que apliquen)	Monto	Vigencia
Buen manejo y correcta inversión del anticipo.				
Devolución del pago anticipado.				
Cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato estatal incluyendo en ellas el pago de multas y cláusula penal pecuniaria, cuando se hayan pactado en el contrato.				
Pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales.				
Estabilidad y calidad de la obra.				
Calidad y correcto funcionamiento de los bienes y equipos suministrados				
Calidad del servicio				
Responsabilidad civil extracontractual				
Los demás incumplimientos de obligaciones que se consideren deben ser amparados				

9. ANÁLISIS QUE SUSTENTA LA EXIGENCIA DE GARANTÍAS DESTINADAS A AMPARAR LOS PERJUICIOS DE NATURALEZA CONTRACTUAL O EXTRA CONTRACTUAL, DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DEL OFRECIMIENTO O DEL CONTRATO SEGÚN EL CASO, ASÍ COMO LA PERTINENCIA DE LA DIVISIÓN DE AQUELLAS, DE ACUERDO CON LA REGLAMENTACIÓN SOBRE EL PARTICULAR.

NOMBRE _____

CARGO _____

Subgerentes o Jefes o Asesores de las dependencias solicitantes

Fecha de elaboración: _____