

# MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO

## DIAGNÓSTICO



### DIAGNÓSTICO DE LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA EN EL CAMPO COLOMBIANO



**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

# **MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO**

## **Diagnóstico de la Inclusión Productiva en el Campo Colombiano**

Documento elaborado por el  
Equipo Técnico de la Misión para la Transformación del Campo  
Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del DNP

**Bogotá D.C., Mayo de 2015**

La Misión para la Transformación del Campo (MTC) es una iniciativa del Gobierno Nacional y cuenta con la secretaría técnica del DNP y el apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento de Prosperidad Social. Tiene como objetivo la elaboración de un portafolio robusto y amplio de instrumentos y políticas públicas para el desarrollo del campo colombiano en los próximos 20 años. La MTC se diferencia de otras iniciativas del Gobierno en tanto que contempla una visión integral y de largo plazo donde lo productivo y competitivo van de la mano del bienestar de los pobladores rurales.

El enfoque de la Misión parte del reconocimiento de que la política pública en Colombia ha mantenido un sesgo urbano que ha hecho crecer las brechas urbano-rurales dejando a los habitantes del campo rezagados en su desarrollo. Por ello, propone el cierre de esas brechas como un elemento esencial de construcción de paz. Tres ideas fuerza son para la MTC principios que deben orientar las políticas de desarrollo rural:

1. La necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, que reconoce una ruralidad diferenciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo.
2. La concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca la inclusión social y productiva de todos los habitantes rurales. Esta visión supera una visión asistencialista al considerarlos como agentes de desarrollo productivo y sujetos de derechos plenos.
3. La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la provisión adecuada de bienes públicos que faciliten el desarrollo rural (agropecuario y no agropecuario).

Cítese: Misión para la Transformación del Campo, (2015). *Diagnóstico de la Inclusión Productiva en el Campo Colombiano* (Informe para la Misión para la Transformación del Campo). Bogotá D.C.

# Contenido

1.	Introducción .....	5
2.	Baja cobertura y calidad de la educación técnica y superior .....	6
3.	Empleo rural y problemas para su formalización .....	10
4.	Barreras de acceso a factores de producción .....	13
4.1	Microfundios, concentración de la tierra e informalidad .....	14
4.2	Falta de acceso a crédito a pequeños productores.....	19
4.3	Bajo nivel de investigación, innovación y transferencia tecnológica.....	23
5.	Dificultades para promover la asociatividad .....	24
6.	Multiplicidad de iniciativas de inclusión productiva .....	27
7.	Mercados imperfectos y problemas de comercialización.....	31
8.	Inadecuada provisión de bienes y servicios públicos .....	33
9.	Conclusiones .....	35

# Diagnóstico de la Inclusión Productiva en el Campo Colombiano

## 1. Introducción

En el transcurso del Siglo XXI, Colombia, al igual que muchos de los países de América Latina, ha emprendido una serie de medidas para combatir la pobreza. Los índices de pobreza y miseria han mostrado una clara reducción y, si bien se requieren de esfuerzos adicionales y mejoras a los programas, se puede afirmar que las medidas han sido relativamente exitosas a nivel urbano pero no tanto en lo rural. La pobreza sigue siendo muy elevada en el campo siendo su principal cuello de botella la generación de ingresos. Por lo demás, la desigualdad en la distribución del ingreso y de la tierra en Colombia sigue siendo muy elevada sin una clara señal de mejora, por lo que se requiere desarrollar una ambiciosa estrategia de inclusión productiva para el desarrollo del campo colombiano.

Como fue planteado en el Marco conceptual de la Misión: “La estrategia de *inclusión productiva* es tal vez el mayor desafío de la nueva visión del campo que debe impulsar la Misión para la Transformación del Campo. Una de las razones fundamentales es que es necesario transitar de la visión asistencialista que ha tendido a difundirse en la forma de diseñar políticas de combate a la pobreza y apoyo a la producción, a una visión que convierte a la población rural en actores de su propio desarrollo. Es, por otra parte, la que mejor responde a las necesidades de un desarrollo impulsado desde el territorio.” (Ocampo, 2014).

La Misión para la Transformación del Campo ha definido la inclusión productiva como la situación en la que se cumple el objetivo de *que los pobladores, los campesinos, los pequeños productores, los microempresarios y los trabajadores rurales<sup>1</sup> perciban ingresos remunerativos, accedan al sistema de protección social y se integren exitosamente a lo largo de toda la cadena de producción, procesamiento y comercialización de las apuestas productivas de su territorio.*

Para lograr esta situación se deben revisar todos los aspectos que permiten a los trabajadores rurales tener empleos en condiciones adecuadas de remuneración y acceso a la protección social, y a los pequeños productores contar con las capacidades necesarias para ser más eficientes, tener escalas de producción adecuadas y generar valor agregado a sus productos ya sea a través de su transformación y/o avanzando en la cadena de

---

<sup>1</sup> Los pequeños productores agrupan al conjunto de campesinos cuenta propia, pequeños agricultores, mineros artesanales, pequeños productores, microempresarios, jóvenes emprendedores y, en general, a toda la población rural de todos los grupos étnicos con pequeños negocios en todos los sectores. Estos los diferenciamos de los trabajadores rurales que venden su mano de obra para el desarrollo de negocios pues, en general, requieren políticas diferenciadas.

comercialización. En resumen, se trata de identificar los cuellos de botella que impiden generar proyectos productivos rentables y brindar una remuneración adecuada al trabajo y al emprendimiento individual o colectivo.

Este objetivo requiere una revisión de muchos aspectos de las condiciones del campo que incluyen el nivel de formación de la población y los productores, la situación del empleo rural, el acceso a bienes y servicios públicos y a una dotación adecuada de factores de producción como el capital, la tierra y la tecnología. Se deben revisar, además, los aspectos relacionados con la generación de economías de escala y aprovechamiento de los beneficios de la asociatividad y las condiciones de los mercados rurales. Este diagnóstico analiza todos estos aspectos y resume las condiciones en las cuales las iniciativas que se han adelantado en el país las han resuelto y las recomendaciones que se pueden derivar de ellas.

Este documento forma parte de la serie de diagnósticos realizados por la Misión y corresponde a la estrategia de inclusión productiva. Cabe anotar que esta estrategia está muy ligada con la de derechos sociales, en particular en lo relacionado con la educación, formación y protección social de la población rural y la estrategia de competitividad, en lo relacionado con la inclusión productiva de los agricultores.

Este documento consta de diez secciones de las cuáles esta introducción es la primera. La segunda consiste en el alcance del documento. La tercera presenta los problemas relacionados con la baja cobertura y calidad de la educación técnica y superior. La cuarta analiza las precarias condiciones del empleo rural y las dificultades para su formalización. La quinta aborda los problemas de la inadecuada provisión de bienes y servicios públicos. La sexta identifica las barreras de acceso a factores de producción como el capital, la tecnología y la tierra. La séptima presenta las dificultades para promover la asociatividad. La octava resume las recomendaciones del estudio de casos de las iniciativas de inclusión productiva en el país. La novena expone los problemas de los mercados imperfectos y la comercialización. Finalmente, el documento presenta unas conclusiones generales.

## **2. Baja cobertura y calidad de la educación técnica y superior**

Como fue mencionado en el diagnóstico de las condiciones sociales del campo de la Misión<sup>2</sup>, uno de los principales problemas sociales a nivel rural es el bajo nivel educativo que se refleja en que la población rural de 15 años y más de edad tiene en promedio 5,5 años de educación frente a 9,2 de la población urbana. Las brechas de cobertura neta de educación secundaria y media son de más de 20 puntos porcentuales y la calidad de la

---

<sup>2</sup> Misión para la Transformación del Campo Colombiano (2014).

educación es deficiente. Cerca del 50% de los establecimientos educativos rurales tienen un desempeño inferior y bajo, frente al 20% de los establecimiento urbanos.

El bajo nivel educativo en la educación básica y media es la puerta de entrada hacia una baja productividad del trabajo que se traduce en un bajo nivel de ingreso y una alta informalidad laboral que se acentúan con la falta de programas pertinentes asequibles y de calidad de educación técnica y superior<sup>3</sup>. Los programas de educación superior suelen mantener programas clásicos no adecuados a las nuevas tendencias del área rural. Por ejemplo, hay muchos programas de agronomía y pocos en biología, genética o ecología<sup>4</sup>. Como resultado de todo lo anterior, en la zona rural solamente el 5,1% de la población de 17 años y más tiene un título de educación superior, lo que limita sensiblemente la capacidad de inclusión productiva.

Esto es de particular relevancia, pues las estimaciones de Tenjo & Jiménez (2015) arrojan que los retornos marginales a la educación en lo rural decrecen con los niveles educativos hasta la educación media, pero se incrementan enormemente con la educación superior. Por lo tanto, una parte importante de la brecha de ingresos entre lo urbano y lo rural se puede explicar por la brecha existente a nivel educativo y, particularmente, por la brecha en acceso a los niveles de educación técnica y superior.

Esta baja tasa de cobertura se explica por varios factores que incluyen: i) el rezago existente en la cobertura de la educación secundaria; ii) los problemas de calidad de algunos programas de educación técnica y superior a la que tienen acceso; iii) las barreras de entrada a una educación técnica y superior de calidad que se encuentra alejada, tiene cupos limitados y para la cual los estudiantes no cuentan con los recursos para pagar las matriculas o su propio sostenimiento; iv) una desconexión existente entre la oferta laboral, la oferta de cursos, la demanda de las empresas y la demanda de los estudiantes, por ejemplo, en zonas de importante producción agrícola, aunque el SENA abra convocatorias para formar técnicos u operadores agropecuarios, tiene dificultades para llenar los cupos; v) la demanda de trabajo con la estructura productiva actual del campo no remunera adecuadamente la formación en el ámbito rural, lo que hace que aquellos que se forman no regresen al campo.

La oferta de educación técnica y superior privada no encuentra en el área rural una demanda suficiente para cubrir sus costos. Para aumentar la cobertura, es entonces necesario recurrir a instrumentos que acerquen la oferta pública y privada a la población rural, o que acerquen a la población rural a la oferta de servicios de educación superior. Se podrían distinguir cinco estrategias que el Gobierno ha venido implementando para lograrlo: i) la oferta de cursos de formación presencial del SENA; ii) la articulación de la educación media a la técnica en los mismos colegios; iii) el desarrollo de programas virtuales y a distancia de formación; iv) la creación de los Centros Regionales de Educación Superior

---

<sup>3</sup> La educación superior comprende el nivel técnico profesional, tecnológico y profesional universitario al igual que los programas de posgrado como especializaciones, maestrías y doctorados.

<sup>4</sup> Aunque esto pueda parecer un problema de pertinencia, de acuerdo con las estimaciones de Tenjo & Jiménez (2015) los retornos marginales a la educación superior en el área rural son mayores para las actividades no agrícolas.

(CERES) y, v) los apoyos de sostenimiento a la población vulnerable que accede a la educación superior.<sup>5</sup> A continuación se analizan cada una de estas estrategias.

El SENA cuenta con cobertura nacional en términos de formación técnica y profesional con 33 regionales y 117 centros de formación presencial. La oferta del SENA es muy relevante para el desarrollo rural puesto que 41 de los centros están enfocados hacia la agricultura y 6 hacia la biotecnología y el medio ambiente. Además, en algunos de los departamentos más rezagados como los del oriente del país, es casi la única institución de formación superior. Sin embargo, la ubicación de los centros de formación presencial sigue más unos criterios de demanda, muy concentrados alrededor de las capitales departamentales que de garantizar una amplia cobertura territorial de la oferta técnica y profesional.

El programa de articulación de la educación media y la formación para el trabajo permite a estudiantes de grado 10 y 11 cursar de forma simultánea un programa técnico del SENA. Esta iniciativa liderada por el SENA ha permitido ampliar la cobertura de la formación técnica con muy buenos resultados pues, a 2013, contaba con 3.491 instituciones de educación ubicadas en 32 departamentos y 857 municipios. Aunque muchos de estos se concentraban en las cabeceras municipales, su cobertura incluye muchos municipios rurales y, a futuro, se puede pensar que la ampliación de este programa hacia los colegios rurales por medio de programas pertinentes podría tener un impacto importante en la inclusión productiva. Para esto, es necesario hacer una focalización, evitando que sean las convocatorias las que decidan cómo se reparten regionalmente los recursos.

El SENA también ha sido pionero en el desarrollo de cursos de formación virtual que pueden ser una estrategia muy efectiva para brindar acceso a las comunidades rurales dispersas. Por otro lado, el país ha avanzado también a nivel de la oferta de educación virtual universitaria. Actualmente, 8 universidades públicas y 21 universidades privadas ofrecen carreras y cursos de formación virtuales, aunque muchos de estos requieren algo de asistencia presencial. Sin embargo, para una mayor profundización de la educación virtual en lo rural, se requiere de acceso a Internet en el campo, algo en lo que el país está avanzando mucho, pero sigue siendo una fuerte limitante.

Para promover el acceso a educación superior de la población alejada de las aglomeraciones y capitales departamentales el Ministerio de Educación ha venido impulsando desde el 2003 y a través de alianzas con los departamentos y municipios, la creación de los Centros Regionales de Educación Superior (CERES) que buscan ofrecer programas de acuerdo con las necesidades sociales y la vocación productiva de cada una de las 5 regiones donde se encuentran. Entre 2004 y 2010 se crearon 162 CERES en 31 departamentos que beneficiaron a más de 34.000 estudiantes a través de 1.001 programas académicos<sup>6</sup>. Los programas académicos ofrecidos se distribuyen grosso modo de la siguiente manera: el 10% son técnicos profesionales, el 40% tecnológicos, el 48%

---

<sup>5</sup> Una estrategia adicional es el programa de jóvenes rurales emprendedores del SENA que se analiza en la revisión de experiencia de inclusión productiva en la medida que tienen un enfoque más de desarrollo productivo y emprendimiento que de formación.

<sup>6</sup> Ministerio de Educación. Convocatoria para conformar un banco de elegibles para apoyar la creación de Centros Regionales de Educación Superior CERES. Bogotá, 2013.

universitarios y el 2% de posgrado, pero no todos están acreditados. De los 231 programas acreditados, la oferta se distribuye en un 40% hacia el sector agropecuario, agroindustrial y la biotecnología, el 25% hacia el turismo y el 25% hacia la industria incluyendo en ella las artesanías<sup>7</sup>. La vasta oferta de programas vuelve complejo entender su enfoque específico y certificar competencias de tal forma que los empleadores las apropien, algo que de hecho también sucede con la oferta del SENA.

Los CERES son una alternativa interesante para acercar la oferta de educación superior a la población del campo. Su distribución regional y por categorías de ruralidad muestra que salvo en el Caribe y el Valle del Cauca estos no se concentran en las ciudades y aglomeraciones, ni en Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca que concentran la mayor parte de la oferta de educación superior, y tienen una presencia importante en los municipios intermedios, rurales y rurales dispersos (Gráfico 1). El modelo funciona a través de universidades operadoras que deben estar acreditadas por el Ministerios y que suelen estar ubicadas en la aglomeración más cercana de tal forma que se creen redes de conocimiento regional y se logre proveer localmente una primera etapa de formación que luego puede complementarse en las ciudades. Sin embargo, ha habido críticas hacia su calidad y pertinencia e inclusive nueve CERES no están operando<sup>8</sup>. Pese a esto, en 2011 se crearon 16 nuevos CERES y en 2013 se abrió la convocatoria para 22 más.

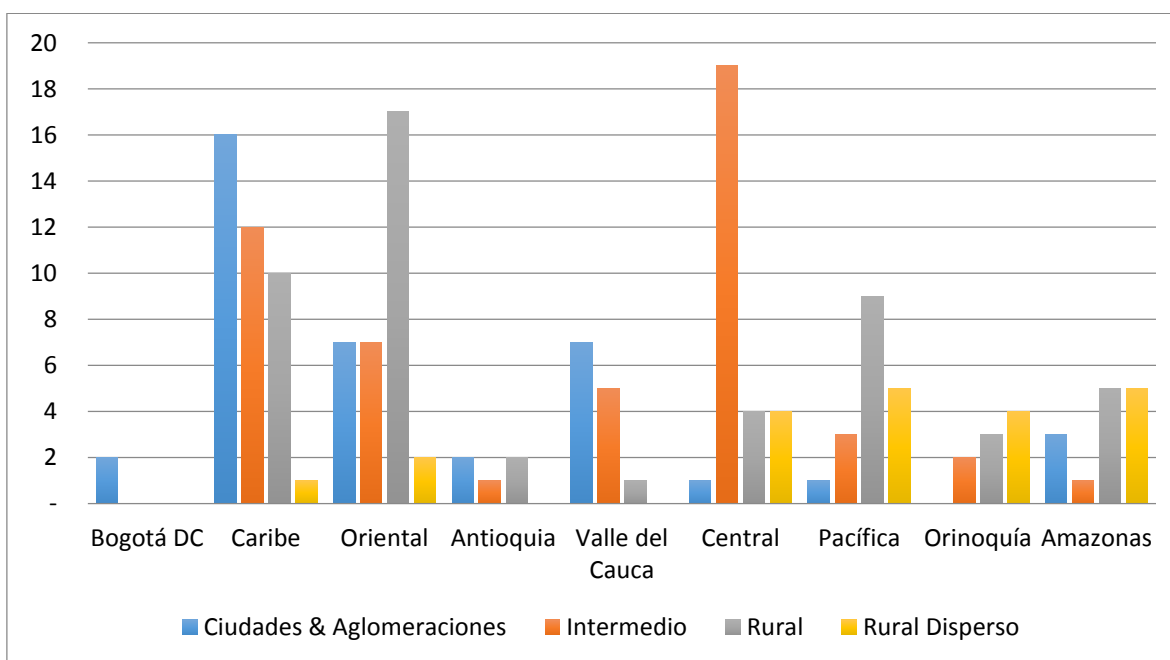
Por último, los apoyos de sostenimiento que realiza el SENA al igual que el nuevo Programa de “Ser Pilo Paga” del MEN ayudan a romper barreras de acceso a la educación superior por parte de la población rural. Los apoyos de sostenimientos que corresponden al 50% de un SMLV son una buena estrategia para darle acceso a la población rural que debe desplazarse para estudiar, pero tienen el problema de que están asignados por convocatorias que difícilmente llegan a buena parte del área rural. Además, hasta el 2013 cuando se modificó la ponderación, si bien daban un puntaje adicional en la priorización a los habitantes de más de 30 km del Centro de Formación, los pone a competir con los beneficiarios de la Red Unidos, del SISBEN, de estrato 1 y la población vulnerable. Algo similar sucede con las becas de ser pilo paga, pues al pagar el costo de la matrícula de la Universidad se rompe una enorme barrera de acceso, pero los estudiantes igual compiten con el resto del país urbano donde hay mejor calidad en la educación básica y media. Es recomendable que los estudiantes de la zona rural tengan cupos o una bolsa específica para estas cuotas de sostenimiento que no compitan contra población urbana de tal forma que los jóvenes rurales vean en el estudio una perspectiva de vida.

---

<sup>7</sup> Información del portal Colombia Aprende. Cálculos del autor.

<sup>8</sup> La evaluación de educación superior en Colombia de la OECD afirma: “La calidad y los estándares de algunos programas, especialmente de los programas de TyT – y los que se ofrecen en muchos CERES – es bajo.” Sin embargo, esta afirmación no se sustenta en el documento correspondiente y, por lo tanto, para evaluar mejor los CERES y analizar cómo esta oferta se complementa o compete con la del SENA se debe esperar a la evaluación de los mismos que adelanta el DNP.

Gráfico 1. Distribución CERES en regiones de la ECV y por categorías de ruralidad



Fuente: Ministerio de Educación y Colombia Aprende. Cálculos del autor.

Un último elemento que enlaza la educación técnica con el empleo son los programas promovidos por el SENA que incluyen el Observatorio Laboral y Ocupacional y la Agencia Pública de Empleo. Estos programas que permiten brindar mejor información para orientar las decisiones de las personas y reducir los costos de transacción y tiempos para la contratación del personal apuntan en el camino correcto, aunque no se ha evaluado ni se puede concluir sobre su pertinencia para el ámbito rural. De lo único que se tiene evidencia es del creciente desinterés de la población joven por las actividades agropecuarias medido a través de las aplicaciones a los cursos ofrecidos por el SENA, inclusive en situaciones donde existe una demanda del sector por trabajadores.

### 3. Empleo rural y problemas para su formalización <sup>9</sup>

El empleo en las áreas rurales puede ser descrito como precario. Esta situación lleva a una dicotomía, pues si bien la tasa de desempleo es más baja en el área dispersa que en los centros poblados, el empleo es principalmente informal y cuenta con menores ingresos muy por debajo del salario mínimo nacional. Además, se debe tener en cuenta que en las áreas dispersas cerca de la mitad de los trabajadores son “cuenta propia” dedicados principalmente a la agricultura y que la composición de la ocupación varía notablemente entre hombres y mujeres. Al incluir las cabeceras rurales en el marco del análisis del empleo

<sup>9</sup> Esta sección parte de los diagnósticos y principales hallazgos de los documentos técnicos insumo para la Misión para la Transformación del Campo en particular los de Merchán (2014), CEPAL (2014). CRECE (2014) y Tenjo & Jiménez (2015). Para la información más detallada se recomienda referirse directamente a estos documentos

rural se encuentran mejores condiciones laborales que en el área dispersa y una composición sectorial diferente.

Según el DANE, entre mayo 2014 y abril de 2015 la tasa de desempleo nacional fue de 9,0%, con un promedio de trimestre móvil de 5,3% para los centros poblados y las zonas rurales dispersas frente a uno de 10,2% para las 13 ciudades y áreas metropolitana. Es decir que el desempleo rural fue de casi la mitad que el desempleo urbano. Esta menor incidencia de desempleo en función de la ruralidad se válida con el análisis de la tasa de desempleo por categorías de ruralidad. La Tabla 1 muestra que, en todas las regiones, a mayor grado de ruralidad menor grado de desempleo.

**Tabla 1: Tasa de desempleo por regiones y categorías de ruralidad**

Categorías de ruralidad	ATLÁNTICO		BOGOTA		CENTRAL		ORIENTAL		PACÍFICO	
	Indicador	CV	Indicador	CV	Indicador	CV	Indicador	CV	Indicador	CV
Ciudades y aglomeraciones	8,6	1,5			11,8	1,8	11,0	2,2	13,8	2,1
Municipios Intermedios	7,4	5,7	9,0	2,4	7,6	1,7	6,6	7,8	10,5	5,9
Municipios Rurales	6,2	7,4			7,4	6,3	6,2	9,7	8,4	9,0
Municipios Rural disperso	5,1	8,3			3,9	9,1	5,2	6,9	7,9	6,0
<b>Total</b>	<b>7,8</b>	<b>1,8</b>	<b>9,0</b>	<b>2,4</b>	<b>9,9</b>	<b>1,8</b>	<b>9,0</b>	<b>2,1</b>	<b>12,2</b>	<b>1,9</b>

Fuente: DANE con información de GEIH 2013

De la misma forma, en el año 2011, la afiliación a los principales mecanismos de protección social es mínima. En el área dispersa la afiliación al régimen contributivo de salud fue de un 19%, a pensiones del 10% y a riesgos profesionales del 9% frente a una afiliación en las cabeceras del 57%, el 35% y el 34% respectivamente para salud, pensiones y riesgos profesionales. Además, en 2011, el ingreso per cápita en el área dispersa fue de \$196.672, frente a \$566.192 de las cabeceras municipales.

**Tabla 2: Porcentaje de ocupados por posición ocupacional en lo rural disperso**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Empleado particular del gobierno	20,8%	16,0%	16,7%	16,8%	20,4%	21,5%	19,9%	14,7%	14,3%	14,7%	16,1%	18,7%
Empleado doméstico	2,7%	2,3%	1,6%	1,8%	2,0%	2,3%	1,4%	1,4%	1,0%	1,0%	1,2%	1,2%
Cuenta propia	41,8%	43,3%	47,0%	42,9%	38,1%	38,9%	44,1%	49,5%	50,1%	48,9%	49,7%	49,5%
Patrón o empleador	4,6%	4,1%	4,3%	5,6%	5,7%	5,7%	5,8%	5,7%	6,2%	5,1%	5,1%	4,2%
TFSR	10,2%	12,3%	9,5%	9,6%	7,9%	7,5%	6,5%	10,8%	9,4%	12,6%	10,8%	8,7%
Otro TSR	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,7%	1,3%	1,0%	1,2%	2,1%	1,7%	1,5%
Jornalero o Peón	16,7%	19,1%	17,5%	20,6%	23,2%	21,3%	18,4%	14,6%	15,5%	13,3%	13,3%	14,2%
Otro	0,7%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,0%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%

Fuente: CRECE (2014) a partir–ECH 2002-2005 y GEIH 2006- 2013. DANE

La agricultura genera el 62% del empleo en el área dispersa y cerca del 50% cuando se incluyen las cabeceras rurales. Por su peso, continúa siendo el mayor creador de nuevos empleos (351.000 empleos o el 42% entre 2008-2013), aunque creció a una tasa de 2,4% anual, que es significativamente menor que la rural no agrícola de 3,5%<sup>10</sup>. La mayoría de los oficios agrícolas tienen un bajo nivel de cuadros técnicos pues en el área rural dispersa menos del 5% son profesionales, técnicos, directivos y personal administrativo. De la población rural dispersa, el 8% son comerciantes, el 11% trabajan en servicios, el 15% como trabajadores no agrícolas. Al mirar la posición ocupacional se destacan los trabajadores cuenta propia que en lo rural disperso se acercan al 50%, los empleados que son más del 20%, los jornaleros o peones que son cerca de 15%, los trabajadores familiares sin remuneración que oscilan alrededor del 10% y los patrones o empleadores que representan el 5%. La dinámica de la estructura muestra un incremento en la participación de los trabajadores por cuenta propia y una disminución de los empleados y los jornaleros o peones.

Dos hipótesis podrían explicar esto, la contracción de la demanda de trabajo que ha llevado a los trabajadores a migrar hacia esquemas de cuenta propia o que la rentabilidad de las actividades cuenta propia han atraído a una mayor parte de la población. Dadas las dificultades que manifiesta el sector privado por contratar mano de obra y el aumento en los ingresos de los trabajadores por cuenta propia, pareciera ser más lo segundo. Por otra parte, sin embargo, sus ingresos siguen siendo más bajos que los de los asalariados. Pareciera entonces que la demanda por trabajadores a término definido o indefinido es limitada, en particular en condiciones formales de trabajo, y las dificultades del sector privado estuvieran más ligadas a la contratación de labores específicas o temporales. Es decir, que efectivamente se habría contraído la oferta de jornaleros o peones por su

<sup>10</sup> Estas estimaciones de Tenjo & Jiménez fueron realizadas sobre la base de las categorías de ruralidad de la Misión, es decir incluyendo las cabeceras de los municipios rurales y rurales dispersos.

transición hacia esquemas cuenta propia y esto estuviera afectando la disponibilidad de la mano de obra para el sector privado.

Cuando se miran los ingresos laborales por posición ocupacional se encuentran grandes diferencias entre estos. Los trabajadores por cuenta propia, los empleados domésticos y los jornaleros tienen ingresos promedio menores al salario mínimo mientras que los empleados del gobierno son los mejor remunerados. Salvo los empleados del gobierno y una tercera parte de los empleados particulares, en el resto de categorías, más del 60% de todas las personas reciben ingresos menores a 1 SMLV, lo que refleja un problema generalizado de ingresos para esta población. Por otro lado, al mirar los ingresos por sector, salvo los establecimientos financieros, las actividades inmobiliarias y quienes trabajan en servicios públicos que reciben ingresos mayores al salario mínimo, los trabajadores de los demás sectores perciben en promedio ingresos menores al salario mínimo siendo críticos los casos del sector agropecuario, de la industria y del comercio, restaurantes y hoteles.

Según el DANE, a junio de 2014 el 41,6% de la población en el área dispersa se encontraba en pobreza por ingresos y el 18,2% en pobreza extrema frente a una incidencia en las cabeceras del 25,6% y 5,4% respectivamente. Lo anterior, pese a que en el área dispersa la línea de pobreza y pobreza extrema son 40% y 19% más bajas respectivamente (\$137.612 per capita frente a \$229.855 para pobreza, y \$78.332 frente a \$96.548 para pobreza extrema).

Además del problema que ya se analizó sobre la productividad del trabajo asociado al nivel de formación, existen múltiples problemas para la formalización del trabajo en la zona rural. El primero es que la legislación laboral no está adecuada a la zona rural y en particular, al sector agrícola que predomina. Son muchas las normas urbanas que no aplican a lo rural: las jornadas laborales de 8 horas no corresponden a las labores horarias o por producto que muchas veces requiere una finca; los horarios matutinos de las horas extra no tienen en cuenta que en el campo se madruga mucho más y que el ordeño y la pesca empiezan en la madrugada; la población rural no recibe plenamente los beneficios del aporte a las cajas de compensación<sup>11</sup> e inclusive en algunos casos de la salud, pues la oferta no es pertinente y no hay un acceso efectivo, fuera de que, debido al nivel de ingresos, no tienen realmente la capacidad de pago; y las contribuciones que antes eran mensuales y fueron recientemente ajustadas a semanales igual siguen haciendo que una buena parte de las relaciones laborales existentes en el campo se deban realizar en la informalidad, pues se requieren esquemas de pago diario o inclusive horario.

## 4. Barreras de acceso a factores de producción

Además de mejorar la productividad del trabajo y fortalecer los mercados laborales rurales, para lograr una adecuada inclusión productiva se debe brindar a los emprendedores del

---

<sup>11</sup> Sobre este aspecto cabe mencionar que a través de Asocajas, las Cajas de Compensación han manifestado su interés de trabajar conjuntamente con la Misión para consolidar una propuesta sobre cómo ampliar la cobertura de sus servicios y atender a la población rural inclusive cuando estos no son formales.

campo acceso a una dotación adecuada de los demás factores de producción como la tierra, el capital, la tecnología y los recursos naturales. Sin esta dotación adecuada, las actividades productivas y de generación de ingresos se ven seriamente limitadas pues no logran las escalas y la productividad suficientes para ser rentables y generar condiciones laborales dignas.

La problemática en Colombia, en general, no es tanto la disponibilidad de estos factores como su distribución y la dificultad que tienen algunos productores para acceder a estos. La tierra tiene elevados índices de concentración y la amplia área destinada a ganadería en vez de agricultura y forestales resulta en una elevada incidencia de conflictos de uso del suelo. El país tiene un importante sector financiero, pero este suele concentrarse en atender a la población urbana y aunque el gobierno destina amplios recursos para promoverlo, el acceso de los pequeños productores del campo al crédito sigue siendo muy limitado. Hay regiones y productores agrícolas con rendimientos extraordinarios para varios productos, pero el conocimiento no se comparte ni difunde de manera adecuada. En cuanto a los recursos naturales como el agua, esta es abundante en algunos territorios, algunos de los cuales experimentan inundaciones periódicas, pero es escasa en otros territorios que sufren de sequía y desertificación.

A continuación se presenta con mayor detalle la problemática en materia de tierra, capital y, tecnología recogiendo lo avanzado en muchos de los estudios realizados para la Misión. Lo relacionado con el acceso a los recursos naturales será abordado en la estrategia de sostenibilidad ambiental.

### 4.1 Microfundios, concentración de la tierra e informalidad

La tierra<sup>12</sup> cumple un papel central en la inclusión productiva del campo para los productores agropecuarios. Por un lado, esta ha limitado el acceso a muchas de las políticas públicas en la medida que tener tierra con títulos válidos ha sido un prerrequisito para acceder a los programas de apoyo productivo, crédito y vivienda, entre otros. Esto es crítico pues según la ENCV 2011, solamente el 36,4% de los hogares del campo tienen tierra. Por otro lado, el tamaño de la propiedad es determinante del nivel de ingresos. Usando la Unidad Agrícola Familiar (UAF) como medida del tamaño de la propiedad, el proyecto de semillero de desarrollo rural del PNUD en el 2013 citado por Leibovich (2013) estableció que el 66,8% de los productores tendrían microfundios (<0,5 UAF), el 20,5% una pequeña propiedad (entre 0,5 y 2 UAF), el 9,7% una propiedad mediana (entre 2 y 10 UAF) y el 2,9% una gran propiedad (>10 UAF). Los microfundistas son productores que no cuentan con acceso suficiente a tierra para poder generar al menos un salario mínimo de ingreso. Por lo tanto, la inclusión productiva debe pasar por brindar mecanismos y herramientas que permitan a estos ya sea a través de la adquisición o del arriendo operar unidades productivas más grandes. Para esto, se debe identificar, más allá de la UAF, las unidades mínimas de

---

<sup>12</sup> Se recomienda revisar el insumo técnico de USAID (2015) Lineamientos de Política para el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural que fue realizado para la Misión.

producción por producto o sistema productivo y por región de tal forma que se puedan tener políticas activas para consolidarlas.

**Tabla 3: Adjudicación de tierras por modalidad y beneficiarios 1960-2012**

Modalidad	Periodo	Familias/Hectáreas		% Del área total adjudicada
		Familias	Hectáreas	
Titulación de baldíos a campesinos y colonos	1960-2012	Familias	503.191	34,1%
		Hectáreas	19.274.708	
Fondo Nacional Agrario- FNA	2004-2012	Familias	4.805	0,1%
		Hectáreas	50.154	
Compra directa	2002-2012	Familias	4.916	0,1%
		Hectáreas	48.192	
Extinguidos provenientes Dirección Nacional de Estupefacientes	2004-2012	Familias	2.889	0,1%
		Hectáreas	36.733	
Titulación a consejos comunitarios de comunidades negras	1996-2012	Familias	71.157	9,6%
		Hectáreas	5.396.609	
Creación o ampliación de resguardos indígenas	1966-2012	Familias	84.573	56,0%
		Hectáreas	31.651.072	
Subsidio Integral de Tierras	2008-2012	Familias	3.938	0,1%
		Hectáreas	29.532	
<b>Total familias beneficiarias</b>		<b>675.469</b>		<b>100%</b>
<b>Total hectáreas adjudicadas</b>		<b>56.487.000</b>		

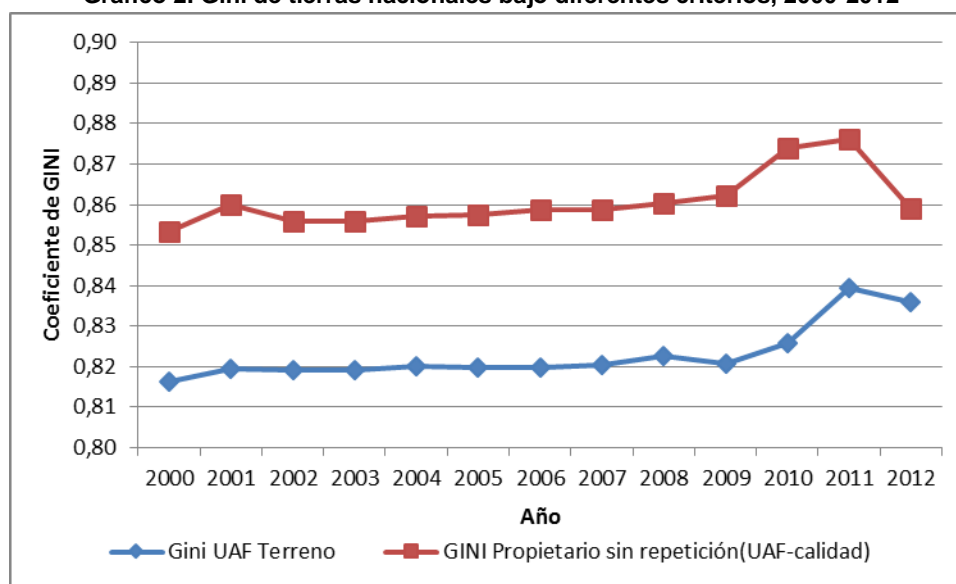
Fuente: INCODER, Subgerencia de Planificación e Información, SIDER 2013. Corte 31/12/2012

El país ha adelantado enormes esfuerzos en materia de entrega de baldíos con un fuerte énfasis en comunidades indígenas y campesinos y, en menor medida en comunidades afrodescendientes. Entre 1960 y 2012, el INCODER tiene registro de haber entregado más de 19 millones de hectáreas a 515.801 familias campesinas, cerca de 32 millones de hectáreas a 84.573 familias de pueblos indígenas y 5 millones de hectáreas a 71.157 familias de comunidades negras (Tabla 3). Además, se puede observar que el Subsidio Integral de Tierras no ha sido una modalidad que haya favorecido la adjudicación de tierras de manera significativa.

Pese a estos esfuerzos, la tierra ha continuado con una tendencia hacia la concentración. De acuerdo con lo analizado por Rueda (2014) para la Misión y recogiendo varios estudios sobre concentración de la tierra en Colombia, se encuentra que, desde la Ley 351 de 1961 con sus subsecuentes reformas, la concentración de la tierra ha aumentado. Esto es consistente con cualquier criterio de medición del Gini (Gráfico 2). Estas cifras reflejan que las dinámicas de acumulación de tierras no pudieron ser revertidas pese a la repartición de tierras a pequeños productores sujetos de reforma agraria y que, por lo tanto, ha habido procesos de apropiación de baldíos de la Nación y de acumulación indebida de la tierra que deben ser corregidos.

La política de tierras, además, ha adolecido de una evaluación que indique su éxito frente a los objetivos que busca cumplir. Además de hacerle seguimiento a las cifras de adjudicación y concentración de la tierra, es necesario revisar cuál ha sido el ingreso generado por hectárea o el empleo generado por hectárea. Sobre esto, Berry ha realizado varios estudios<sup>13</sup> que muestran como la pequeña agricultura es mucho más productiva que la grande tanto en generación de ingresos por hectárea, así como en generación de empleo familiar.

**Gráfico 2. Gini de tierras nacionales bajo diferentes criterios, 2000-2012**



Fuente: Tomado de Rueda (2014) con información del IGAC (2012), Gran Atlas de la Propiedad Rural.

Un elemento complementario alrededor de la problemática de la tierra de los pequeños productores es la alta informalidad. Aunque muchos pequeños productores tengan acceso a la tierra, no tienen un goce efectivo de la misma y, en muchos casos, no se benefician de las políticas públicas por falta de un título de propiedad formal. Esta circunstancia los vuelve, además, aún más vulnerables a despojos. Se puede analizar que el atraso en materia de formalización de los predios es muy grande pues solamente 71 municipios (6%) tiene un nivel de formalidad mayor al 75% y los niveles de formalidad son muy grandes (Tabla 4).

**Tabla 4. Distribución de los municipios por formalidad de los predios**

Categorías municipales	Grado de formalidad de los predios					
	0 a 25%	25 a 50%	50 a 75%	75 a 100%	Sin catastro	Sin inform.
Total municipios	181	325	276	71	79	190
Distribución	16%	29%	25%	6%	7%	17%

Fuente: UPRA (Cartografía para la Planificación del Territorio Rural).

Ante el anterior panorama, una alternativa que se ha venido adelantando en el país es la conformación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como una forma de organización

<sup>13</sup> Véase por ejemplo Berry (1973) sobre la eficiencia productiva de la agricultura colombiana, Berry (1992) sobre la agricultura en los ochentas donde documenta el avance de la productividad campesina en este periodo y, más recientemente, Berry (1995) sobre la contribución al crecimiento y donde destaca el papel de los campesinos.

de la propiedad y desarrollo regional para pequeños productores. A la fecha se han conformado 6 reservas campesinas en una extensión de 831.111 hectáreas y con una población estimada de 74.864 habitantes y se encuentran en proceso de constitución 7 más con un área por determinar de entre 894.000 y 1'251.000 habitantes (Tabla 5). Las ZRC pueden ser un importante modelo de desarrollo regional (véase, al respecto, Llinás, 2015), pero no han recibido del gobierno un apoyo decidido en materia de recursos para sus planes de desarrollo sostenible y, como resultado, no han generado el nivel de inclusión esperado.

Tabla 5. Zonas de Reserva Campesina Constituidas y en Proceso de Constitución

Nombre	Departamento: Municipios	Resolución inicio o constitución	Extensión (hectáreas)	Población
<b>ZRC constituidas</b>			<b>831.111</b>	<b>74.864</b>
Guaviare	Guaviare: San José Del Guaviare, El Retorno Y Calamar	054/18-Dic-97	463.600	14.054
Cuenca del río Pato y valle de Balsillas	Caquetá: San Vicente Del Caguán	055/18-Dic-97	88.401	7.500
Morales-Arenal	Bolívar: Morales y Arenal	054/22-Jun-99	29.110	3.500
Cabrera	Cundinamarca: Cabrera	046/07-Nov-00	44.000	9.300
Bajo Cuembí y Comandante	Putumayo: Puerto Asís	069/18-Dic-00	22.000	4.700
Valle del río Cimitarra	Antioquia: Yondó y Remedios Bolívar: Cantagallo y San Pablo	028/10-Dic-02 046/10-Abr-03 240/22-Feb-11*	184.000	35.810
<b>ZRC en proceso de constitución</b>			<b>831.111</b>	<b>74.864</b>
Montes de María 1	Sucre: Chalán, Colosó, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, San Onofre y Tolviejo Bolívar: El Carmen de Bolívar, María La Baja, San Jacinto y San Juan Nepomuceno	189/01-Feb-11	255.000 / 380.000°	n.d.
Montes de María 2	Bolívar: Córdoba, El Guamo, San Juan Nepomuceno (San Agustín) y Zambrano	189/01-Feb-11	46.000/ 78.000°	n.d.
Ariari-Güejar-Cafre	Meta: Puerto Rico	2059/11-Ago-11	40.000	n.d.
Catatumbo	N. Santander: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Teorama y Tibú	2060/11-Ago-11	153.000/ 353.000+	n.d.
Sumapaz	Bogotá D.C., Localidad 20	3180/25-Nov-11	40.000	n.d.
Cesar	Cesar: Chimichagua, Chiriguaná, Curumaní y Pailitas	Pte. sustracción reserva forestal	150.000	n.d.
Losada Guayabero	Meta: Macarena y La Uribe	0431/Mar-23-12	210.000	n.d.

\* La resolución 046 de 2003 suspende la ZRC y la 240 de 2011 levanta la suspensión.

° Corresponde al área aprobada durante la audiencia pública.

+ Incorporando el área que esperan sustraer de la reserva forestal.

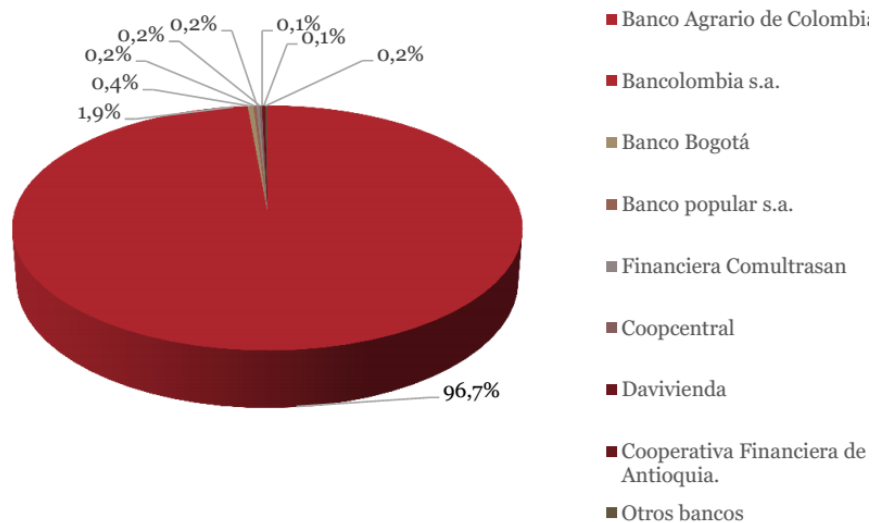
Fuente: INCODER

## 4.2 Falta de acceso a crédito a pequeños productores

El acceso a crédito por parte de los pequeños productores agropecuarios fue analizado en el documento de la Misión sobre el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. La falta de acceso a crédito es un problema generalizado del área rural y no exclusivamente del sector. Según la ENCV de 2011, solamente el 5,2% de los hogares tiene acceso a crédito, una cifra que posiblemente subestima el registro correspondiente, ya que según estimaciones de Leibovich (2013) el 16% de los 2,7 millones de pequeños productores agropecuarios tiene acceso a crédito medido a través de la cartera de FINAGRO, una cifra en cualquier caso muy baja.

Se debe destacar la importancia que cumple el Banco Agrario de Colombia (BAC) en la colocación de crédito a pequeños productores. Al 2013, el BAC colocó el 96,7% del crédito a pequeños productores mientras que la participación de todas las demás entidades financieras llegó a tan solo el 3,3% (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Participación colocaciones de pequeño productor por entidad financiera, 2013**



Fuente: MADR/FINAGRO

Queda claro que la privatización de otros bancos oficiales como Bancafé o el Banco Ganadero, que cumplían un papel importante en la colocación de crédito a pequeños productores agrícolas, ha tenido como consecuencia la reorientación del crédito de estas entidades hacia otro tipo de productores y sectores con la consecuente concentración del crédito a pequeños en manos del Banco Agrario. El Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) ha mostrado ser muy efectivo para ampliar el acceso a crédito de pequeños, pues a 2013 se colocaron 246.037 garantías amparando créditos por \$2,04 billones de las cuales el 97% ha sido otorgado a pequeños. Sin embargo, el instrumento se ha desvirtuado en la medida que ha dejado de lado un análisis juicioso del riesgo crediticio de los préstamos. La colocación del BAC, por lo demás, ha pasado de una proporción de 24% de los créditos con FAG en 2000, a un 93% en el 2013.

El vacío que ha dejado la participación de los principales bancos comerciales en la colocación de crédito rural a pequeños productores ha empezado a ser cubierto por otros actores. En primer lugar, en tan solo 6 años Bancamía ha expandido sus servicios a 819 municipios del país (72,9%) captando así el 28,04% de las colocaciones de microcrédito en el país. Esta entidad ha hecho una apuesta estratégica por atender a la población rural orientando su fuerza de ventas a este segmento de tal forma que, hoy en día, atiende a 159.951 clientes en zona rural que representan el 36,9% de los clientes del banco. Además, ha logrado colocaciones de créditos por \$343 mil millones.

En segundo lugar, las cooperativas de ahorro y crédito, multiactivas y financieras son otro tipo de organizaciones que facilitan el acceso al crédito de la base de la población en general. Si bien la mayor parte de su actividad se concentra en las ciudades y aglomeraciones, su presencia en los municipios rurales y rurales dispersos no es menospreciable. Tienen oficinas en 99 municipios rurales y 49 municipios rurales dispersos, que corresponden al 9% del total de oficinas. Los afiliados en municipios rurales y rurales dispersos superan las 300.000 personas, pero su alcance rural es aún mayor en la medida que muchas oficinas en las cabeceras de las ciudades, aglomeraciones y municipios intermedios prestan servicios financieros a los habitantes del campo (Tabla 6). Sin embargo, pese a la cobertura de las cooperativas, estas no han contado con políticas de apoyo y fomento que potencialicen su capacidad de atender a la población rural y les permita llegar más a los municipios rurales y rurales dispersos.

En términos de los montos que operan las cooperativas, estos ascienden a cerca de \$2,0 billones de pesos en aportes, \$3,8 billones en depósitos y \$6,6 billones en cartera de los cuáles respectivamente \$129 mil millones, \$371 mil millones y \$601 mil millones corresponden a los municipios rural y rural disperso (Tabla 7).

**Tabla 6. Distribución de oficinas de cooperativas con actividad financiera por ruralidad**

<b>Categorías de ruralidad</b>	<b>Municipios con presencia</b>		<b>Número de oficinas</b>		<b>Número de asociados</b>	
Ciudades y aglomeraciones	82	23%	1.833	81%	1.477.841	68%
Intermedio	132	36%	238	10%	380.580	18%
Rural	99	27%	137	6%	231.819	11%
Rural disperso	49	14%	60	3%	71.539	3%
<b>Total general</b>	<b>362</b>	<b>100%</b>	<b>2.268</b>	<b>100%</b>	<b>2.161.779</b>	<b>100%</b>

Fuente: CONFECOOP. Cálculos de la MTC.

**Tabla 7. Aportes, carteras y depósitos de las cooperativas con actividad financiera**  
(Millones de pesos)

<b>Categorías de ruralidad</b>	<b>Aportes</b>	<b>Depósitos</b>	<b>Cartera</b>
Ciudades y aglomeraciones	1.698.583	3.033.782	5.260.258
Intermedio	164.982	427.905	712.362
Rural	103.529	304.103	487.084
Rural disperso	25.454	66.619	124.196
<b>Total general</b>	<b>1.992.547</b>	<b>3.832.408</b>	<b>6.583.900</b>

Fuente: CONFECOOP. Cálculos de la MTC.

En tercer lugar, las casas de agroinsumos juegan un papel muy importante en la financiación de actividades productivas. Según la información reportada al MADR, estas prestaron \$1,6 billones en 2012, es decir el equivalente al 43% de las colocaciones del BAC para el mismo año. En la medida que las casas de agroinsumos prestan a tasas mucho mayores que las del banco, es claro que el problema de acceso de los productores no tiene que ver con su capacidad de pago, sino con el acceso al crédito de la banca y su capacidad de garantizar los cobros.

En cuarto lugar, las estrategias de corresponsales bancarios y banca móvil que han venido adelantando varias entidades financieras son un elemento interesante para ampliar la cobertura del sector financiero hacia el área rural. Por ejemplo, el BAC inició un proceso de modernización desde el 2010 utilizando plataformas como la Banca Virtual y la Banca Móvil que en 2013 ya contaban con 165 mil y 117 mil clientes respectivamente y ha avanzado en la implementación de corresponsales bancarios que se incrementaron en más de 5.000 desde el año 2008. Asimismo, la cédula y tarjeta cafetera inteligente implementada por la Federación Nacional de Cafeteros con el Banco de Bogotá, o el monedero electrónico de Davivienda que facilita el pago de los subsidios de Familias en Acción, son ejemplos de otras innovaciones que también pueden facilitar la inclusión financiera. (Ocampo, 2015, capítulo IV). Aunque vale la pena advertir que algunas de estas iniciativas logran una buena cobertura inicial mediante campañas de despliegue, pero luego entran en desuso y las cuentas quedan inactivas (Superintendencia Financiera y Banca de las Oportunidades, 2014).

El número de corresponsales ha aumentado muy rápidamente en los últimos años. A diciembre de 2014 ya había 3.464 corresponsales en municipios de menos de 10.000 habitantes y 12.620 en municipios entre 10.001 y 50.000 habitantes principalmente en tiendas, centros de telecomunicación y droguerías (Tabla 8). Además, en el solo mes de diciembre en los municipios con menos de 50.000 habitantes se realizaron a través de los corresponsales operaciones por más de \$1,1 billones correspondientes principalmente a retiros de cuentas de ahorros (39%), depósitos en cuentas de ahorros (23%) y recaudos (18%), aunque estos corresponsales también han permitido facilitar otras transacciones como la transferencia de fondos, la recepción de giros y el pago de obligaciones (Tabla 9).

**Tabla 8. Número de corresponsales por tipo de negocio y municipio a diciembre 2014**

Municipios (número de habitantes)	Droguerías	Super-mercados	Tiendas	Oficinas Postales	Centros de Telecomunic.	Cooperativas	Otros	TOTAL
0 - 10.000	392	189	686	318	605	23	1.251	<b>3.464</b>
10.001 - 50.000	1.658	689	2.642	1.566	1.804	96	4.165	<b>12.620</b>
50.001 - 100.000	737	410	1.200	618	595	46	1.359	<b>4.965</b>
Más de 100.000	10.937	5.417	14.703	8.346	15.318	247	19.713	<b>74.681</b>
<b>TOTAL</b>	<b>13.724</b>	<b>6.705</b>	<b>19.231</b>	<b>10.848</b>	<b>18.322</b>	<b>412</b>	<b>26.488</b>	<b>95.730</b>

Fuente: Banca de las Oportunidades. Cálculos con base en Superintendencia Financiera Formatos 398.

**Tabla 9. Monto de operaciones en corresponsales por tipo de operación, diciembre 2014**  
(Millones de pesos)

Municipios con número de habitantes entre:	Recaudos	Transferencia de Fondos	Recepción de Giros	Depósitos Cuentas Corrientes	Depósitos Cuentas de ahorros	Retiros Cuenta Corriente	Retiros Cuenta de ahorros	Pagos de Obligaciones	TOTAL
0 - 10.000	37.765	9.859	1.301	22.905	48.453	3.175	85.449	2.329	<b>211.235</b>
10.001 - 50.000	173.791	37.837	10.186	101.053	221.522	13.700	362.519	17.908	<b>938.515</b>
50.001 - 100.000	65.553	6.184	3.470	23.853	55.981	2.604	72.919	13.689	<b>244.253</b>
Más de 100.000	816.798	84.802	25.023	110.873	221.354	8.731	253.864	340.709	<b>1.862.154</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.093.906</b>	<b>138.682</b>	<b>39.979</b>	<b>258.683</b>	<b>547.309</b>	<b>28.210</b>	<b>774.752</b>	<b>374.635</b>	<b>3.256.157</b>

Fuente: Banca de las Oportunidades. Cálculos con base en Superintendencia Financiera Formatos 398.

La ampliación en esta cobertura que ha sido apoyada a través de los programas de la Banca de las Oportunidades debe profundizarse, pero al mismo tiempo se debe mirar cómo puede permitir ampliar el acceso a crédito, que es una función de las entidades financieras en las que aún los corresponsales no han avanzado mucho, o al menos no han avanzado mucho formalmente. Para apoyar este tipo de iniciativas, hay que resolver un cuello de botella adicional y es que la definición de pequeños productores no es homogénea entre las diferentes entidades del Estado, ni comparable entre sectores lo que dificulta definir instrumentos transversales a todos los sectores para realizar actividades de fomento, incluido el acceso a crédito.

Por último, se debe destacar el papel que cumplen otras formas de ahorro y crédito como pueden ser los fondos rotatorios, los grupos informales de ahorro y crédito y otros mecanismos que las comunidades han desarrollado para tener acceso a crédito. Por su naturaleza informal y dispersa no es claro la magnitud de estas iniciativas, pero si se puede afirmar que son usuales entre los productores.

A manera de resumen, queda claro que pese a las políticas promovidas por el Gobierno para brindar mayor acceso a los pequeños productores a crédito y las facilidades para iniciar proyectos sin colateral a través del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), una parte importante de los pequeños productores aún está excluido del sistema financiero. Ante la ausencia de un sector financiero consolidado, otros actores han venido llenando de una u otra forma este vacío y brindando acceso a crédito a la población, pero en muchos casos a tasas muy altas.

### 4.3 Bajo nivel de investigación, innovación y transferencia tecnológica

A nivel del acceso a tecnología, este debe ser entendido en un sentido amplio que comprende todo un sistema de ciencia, tecnología e innovación en el que por medio de la innovación, la mecanización, el uso de semilla certificada, la tipo y cantidad adecuada de fertilizantes y otros agroinsumos, incluidos los biológicos, y la inversión en infraestructura se aumenta la productividad del trabajo, de los otros factores de producción, se ahorra tiempo, se logran economías de escala o se genera mayor valor agregado a un producto. Por su amplia gama y diversidad es difícil tener cifras o un estimativo del nivel de acceso a tecnología por parte de los pequeños productores, pero a todas luces se puede estimar que es bajo, salvo en los casos donde hay un gremio que desarrolla y transfiere la tecnología. Por otra parte, se debe reconocer que el pequeño agricultor sabe mucho sobre sus productos y su entorno, pero en general este conocimiento ha tendido a ser subvalorado en el diseño de políticas y la implementación de programas y proyectos.

La asistencia técnica dirigida hacia la población de menores ingresos es una herramienta de inclusión productiva complementaria a la de educación para aumentar la productividad del trabajo y la rentabilidad de los emprendimientos, pero solamente existe para el sector agropecuario y con una muy baja cobertura y algunos otros problemas de calidad y pertinencia. De acuerdo con CORPOICA (2015) hay una multiplicidad de instituciones y actores que intervienen en el sub-sistema de asistencia técnica agropecuaria (SSATA), el modelo de prestación ha sufrido varios cambios a lo largo del tiempo y solo hasta recientemente ha empezado a aumentar los niveles de atención a través de una combinación de la prestación a través de las UMATAS, las EPSAgro y los gremios, cuya presencia varía regionalmente y entre producto, y de modalidades que incluyen el Incentivo Económico a la Asistencia Técnica Directa Rural (IEATDR), el Incentivo a la Asistencia Técnica Especial (IATE) y el Incentivo a la Asistencia Técnica Gremial (IATG) (Tabla 10).

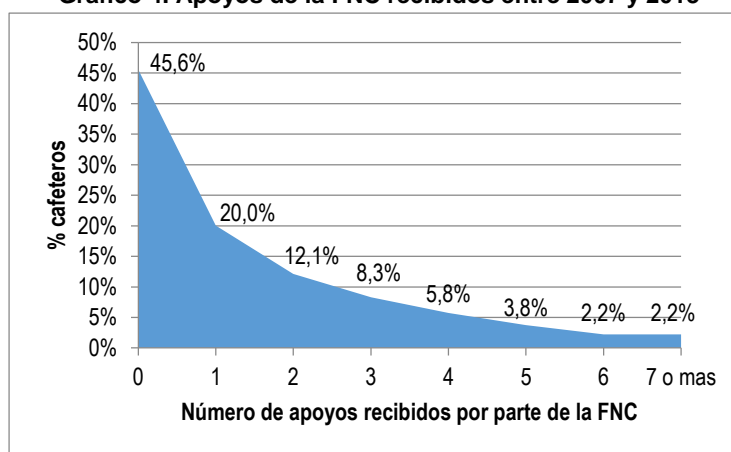
**Tabla 10. Beneficiarios y Valores de las Modalidades de Asistencia Técnica**

Modalidad	Beneficiarios (N°)			2013-2014	
	2012 - 2013	2013-2014	Continuidad 2014	Valor apoyo (prom.) por beneficiario	Valor prestación servicio (prom.) por beneficiario
Directa Rural (IEATDR)	127.288	152.173	90.244	286.797	358.582
Especial (IATE)	22.372	13.100		787.708	787.708
Gremial (IATG)*		18.359		486.679	991.974
<b>Total</b>	<b>149.660</b>	<b>183.632</b>	<b>90.244</b>		

Fuente: MADR

Pese a los avances logrados, la cobertura de la asistencia técnica es a todas luces insuficiente si se tiene en cuenta que debería llegar a los más de 4 millones de productores que tiene el campo colombiano o al menos a los 3,5 millones de la pequeña producción y en el 2013-2014, los programas directos del Gobierno nacional solo alcanzaron a 183.632 beneficiarios. La situación es más crítica si se tiene en cuenta que servicios como el de las EPSAgro tienen problemas de continuidad en la atención debido a ciclos presupuestales y de contratación. A esta cobertura financiada con recursos del PGN se le debe sumar los esfuerzos que realizan los gremios por fuera del IATG y las entidades territoriales, sin embargo por falta de recursos la cobertura de los mismos no es universal, depende de proyectos específicos y también sufre de problemas de cobertura. En el caso más emblemático como el servicio de asistencia técnica y extensión rural de la Federación Nacional de Cafeteros la cobertura, aunque más alta que en cualquier otro sector, dista de ser universal. García y Sandoval (2014) encuentran que entre 2007 y 2013 el 45,6% de los cafeteros no recibieron ningún apoyo de parte de la Federación, proporción que se mantiene en todas las regiones (Gráfico 4).

**Gráfico 4. Apoyos de la FNC recibidos entre 2007 y 2013**



Fuente: Econometría S.A. con base en información del SICA y apoyos de la FNC

## 5. Dificultades para promover la asociatividad

La asociatividad juega un papel central para lograr la inclusión de los pequeños productores en la medida que permite generar economías de escala y aprovechar eficiencias colectivas. Sin embargo, se pueden identificar varias dificultades que han minado las estructuras organizativas locales. En primer lugar, la política de promoción de la economía solidaria ha sido inestable, insuficiente e incoherente. En segundo lugar, la violencia y el conflicto armado han tenido efectos devastadores en tanto que han debilitado el tejido social local, cercenado las iniciativas de acción colectiva y, destruido capacidades locales. En tercer lugar, el afán del Estado de exigir a los productores asociarse para poder ser beneficiarios de las políticas públicas ha generado asociaciones ad-hoc y, en algunos casos, politizadas que son débiles en su interior y no tienen objetivos o visiones compartidas entre sus miembros. Por último, cabe destacar que el manejo administrativo de las asociaciones y

cooperativas<sup>14</sup> requiere capacidades para las cuáles no siempre está preparada la población rural y mucho menos los pequeños productores.

Desde la creación de la Superintendencia de Sociedades Cooperativas en 1932, las instituciones del estado relacionadas con la economía solidaria han sufrido cambios institucionales importantes. Históricamente el sector ha estado adscrito a diversas entidades, y la naturaleza de la institución que la orienta ha cambiado entre el papel de un Departamento Administrativo y una Superintendencia. En las últimas décadas cambió desde el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas – DANCOOP, creado en 1981, al Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria – DANSOCIAL y actualmente opera la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias adscrita al Ministerio de Trabajo, aunque no cuenta con mucha jerarquía dentro de la estructura del Ministerio. La Superintendencia de Economía Solidaria – SUPERSOLIDARIA, que aún opera, fue creada paralelamente a DANSOCIAL en 1998. Además, la legislación cooperativa ha sufrido constantes cambios distanciándola del marco jurídico internacional, al punto de casi equipararlas con las empresas comerciales. El cambio de organismos y la proliferación de legislación frente a las cooperativas han llevado a que estas sufran ante la ausencia de una política clara de fomento y un actor posicionado en el Gobierno para darle la relevancia que merecen.

En las zonas de mayor violencia y donde se ha desarrollado el conflicto armado, se han producido procesos de intimidación hacia grupos específicos, tanto por razones políticas y económicas como militares. Los líderes locales eran vistos muchas veces como objetivo militar y representar a la comunidad ante un actor del conflicto podía valer convertirse en enemigo del otro bando. En Colombia se estima que fueron asesinados más de 2.500 líderes en todo el territorio en los últimos 20 años. Esto ha generado no solo una ruptura social entre muchos grupos poblacionales (campesinos, empresarios, guerrilleros, paramilitares, desmovilizados, familiares de grupos armados, etc.) sino que además ha generado oportunidades perdidas y miedo a sobresalir entre la población del campo.

Pese a las anteriores dificultades, a nivel rural hoy en día se pueden encontrar muchas organizaciones, grupos de productores, asociaciones y, en menor medida, cooperativas. Esto se debe a que el Estado ha establecido como una condición para el acceso a muchos de sus programas el que la población o los productores se encuentren asociados. Sin embargo, esta proliferación de asociaciones como respuesta a las demandas del Estado ha llevado a la conformación de organizaciones débiles, creadas exclusivamente para capturar un recurso público y que en muchos casos ven significativamente disminuido el número de asociados o que simplemente se crean y destruyen en función del ciclo del proyecto. En esta situación no se están conformando realmente capital social. Por el contrario, en la historia de Colombia la asociatividad más productiva ha sido la que nació sin mucha participación estatal, con notables excepciones como pueden ser las

---

<sup>14</sup> Aunque no se analiza en esta sección, se aclara que la conformación de empresas privadas es también una forma de asociación. Es decir que la promoción de la asociatividad no solo debe buscar conformar organizaciones solidarias, sino a su vez la creación de empresas privadas con ánimo de lucro en la que se asocian varios productores. El Estado debe promover y facilitar la conformación de empresas en el área rural como una forma de inclusión productiva.

cooperativas cafeteras o algunas apoyadas por el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI).

Por otro lado, las cooperativas que sí corresponden a empresas privadas solidarias y formales, salvo contadas excepciones, juegan un papel modesto a nivel rural. De acuerdo con el registro de CONFECOOP, se pueden identificar apenas 375 cooperativas dedicadas a la producción agropecuaria, la silvicultura y la pesca (excluyendo las orientadas al comercio al por mayor o las ligadas a la industria como Colanta). A 2013, estas cooperativas contaban con 23.550 asociados, tenían activos por \$157 mil millones y generaron ingresos por \$403 mil millones. Queda claro entonces que este tipo de figuras asociativas formales son limitadas y deberían promoverse mucho más.

La conformación de organizaciones y la promoción de la asociatividad requieren de un mayor conocimiento por parte de la población rural. La estigmatización de muchas formas de organización como las cooperativas, quienes gozan en general de mala reputación pese a ser empresas privadas formales, y la proliferación de asociaciones, en la mayoría de los casos informales, como respuesta a todas las necesidades muestra que hay un desconocimiento muy grande de las alternativas de organización que tienen las comunidades. Algo similar sucede con las sociedades privadas. Esto es consecuencia de la ausencia de un programa que capacite, informe y acompañe a la población en la construcción y conformación de organizaciones al tiempo que les brinde las herramientas para administrarlas.

Todas las formas de asociación pueden contribuir significativamente a la inclusión productiva: las entidades sin ánimo de lucro (fundaciones, asociaciones y corporaciones), las entidades de la economía solidaria (cooperativas, precooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales) y las empresas privadas (S.A., S.A.S, E.U., etc.). En este sentido, no hay un mejor tipo de organización. La escogencia de la mejor forma de organizarse depende de la finalidad que lleva a la asociación de personas: qué objetivo persiguen, a quienes benefician, si tienen o no ánimo de lucro y si buscan un beneficio personal o colectivo. En función de este objeto, la forma de organización que se escoja y el nivel de formalidad con el que se maneje, habrá mayores o menores requerimientos y entidades de vigilancia y control. Sin embargo, uno de los principales problemas es que hay más incentivos a la informalidad y la conformación de grupos y asociaciones informales sin ningún tipo de vigilancia y control, además de que los incentivos para la formalización suelen ser represivos y no positivos.

## 6. Multiplicidad de iniciativas de inclusión productiva

La revisión de iniciativas nacionales que contribuyen hacia la inclusión productiva muestra que hay modelos diversos que permiten avanzar hacia este objetivo<sup>15</sup>. Los modelos que se han documentado e identificado se resumen a continuación:

1. *Sector privado generador de empleo formal*: Se caracteriza por ser liderado por un sector empresarial a través de iniciativas privadas que genera empleos formales con salarios iguales o superiores al mínimo. Precisamente por generar algunos de los empleos mejor remunerados del campo y acceso a un régimen prestacional pleno, se pueden considerar como casos de inclusión productiva. Se destacan en el sector agrícola la producción de flores, banano, caña y palma. Por el contrario, y pese a emplear una porción importante de la mano de obra rural, en la minería no se encuentran muchas experiencias destacables.
2. *Negocios inclusivos y alianzas productivas*: Este modelo se diferencia del anterior en la medida que no existe una relación laboral entre empresarios y trabajadores, sino que media una relación comercial entre empresarios y pequeños productores que se ven integrados en la cadena de valor de las empresas. De particular importancia para este modelo han sido el Programa de Alianzas Productivas que inició en el año 2002 y las iniciativas de Negocios Inclusivos promovidas por varias de las principales empresas del país a través del Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible (CECODES) y con apoyo del Servicio Holandés de Cooperación para el Desarrollo (SNV) desde el año 2006. Estos modelos han mostrado sus beneficios y capacidad de brindar paquetes integrales a los pequeños productores quienes cuentan con asistencia técnica de primera categoría, asesoría en dónde sembrar qué, promoción de los esquemas asociativos y la comercialización garantizada de sus productos en condiciones favorables.
3. *Presupuestos y proyectos participativos*: Los presupuestos y proyectos participativos desarrollados en Colombia tienen orígenes precolombinos, pero el modelo institucional adaptado de la experiencia de Brasil surge durante la alcaldía de Antonio Navarro entre 1995 y 1997 para la zona rural del municipio de Pasto. Su concepto es muy sencillo, pues consiste en hacer a la población local participe de todas las etapas de concepción, formulación y selección de proyectos. Incluso, en algunos casos la comunidad ha participado en la ejecución de los proyectos. Desde entonces, se ha replicado a lo largo y ancho del país con experiencias tanto urbanas como rurales y ha mostrado caminos para priorizar e inclusive ejecutar de forma participativa - y a menor costo - proyectos y obras públicas.
4. *Compras públicas solidarias*: Las compras públicas solidarias consisten en que el Estado, como el principal comprador del mercado, incorpore dentro de los criterios para seleccionar a sus proveedores no solamente criterios de eficiencia, sino también de solidaridad, garantizando así una mejor distribución del ingreso y favoreciendo a los pequeños productores. Colombia no ha avanzado mucho en esta

<sup>15</sup> La revisión y el análisis de estas iniciativas puede consultarse con mayor detalle en el documento de Llinás (2015) realizado para la Misión para la Transformación del Campo.

materia, pero se deben reconocer los avances que surgieron desde el 2004 a través del *Programa Bogotá Sin Hambre* que incorporó una visión regional para la provisión de alimentos favoreciendo a los pequeños productores en la circunferencia de la ciudad. Asimismo, desde el primer piloto en Antioquia en el año 2009 y la iniciativa del MADS de las Compras Públicas Sostenibles, se ha avanzado en la capacitación de algunas instituciones públicas. La Ley 80 de 1993 y la visión de Colombia Compra Eficiente establecen una serie de barreras que, en aras de la eficiencia, sacrifican la equidad. En efecto, los numerosos y complicados requisitos establecidos para poder vender bienes y servicios al Estado hacen que se favorezca la contratación con grandes empresas y, aunque logren su cometido de reducir los costos para el Estado, generan exclusión sin necesariamente blindar al Estado de la corrupción.

5. *Emprendimiento social*: El modelo de emprendimiento social comprende a todas aquellas iniciativas que apoyan el desarrollo de proyectos individuales o colectivos de emprendimiento familiar y apoyo a la microempresa rural. Este modelo es de los más diversos en la medida que incluye programas como PADEMÉR, INNpulsA y el Programa de Jóvenes Rurales Emprendedores del SENA, al igual que muchas de las acciones dispersas que realizan entidades sin ánimo de lucro para acompañar a la población civil.
6. *Economía solidaria rural*: El modelo de economía solidaria ha mostrado ser de los más exitosos y de tener una capacidad de generar escalas transformadoras. Los casos más ilustrativos a nivel rural comprenden a las cooperativas de caficultores y a Colanta, aunque el éxito de pequeñas cooperativas lecheras como las de Nariño también es de resaltar. En estos casos es interesante ver como las cooperativas permiten acompañar a los pequeños productores en toda su cadena de producción, reducen los costos de los insumos, les brindan asistencia técnica, los apoyan con crédito y permiten desarrollar la cadena de comercialización más allá de lo que podrían lograr individualmente.
7. *Programas regionales*: Los programas regionales y en particular los Programas de Desarrollo y Paz (PDP) han mostrado su capacidad para generar una cobertura nacional y abordar en un mismo territorio todos los problemas ligados con el desarrollo. Su mirada territorial incluyente en la que se vinculan a todos los actores del territorio ha logrado transformaciones significativas en donde han hecho presencia. Son de destacar lo logrado por el PDP de Magdalena Medio en materia de inclusión y generación de condiciones para la paz, al igual que lo avanzado por Vallenpaz en términos de la implementación de proyectos productivos. De la misma manera, las Zonas de Reserva Campesina han mostrado otras alternativas de organización de pequeños productores, pero han sido estigmatizadas y abandonadas por el Estado.

Todos estos modelos y las iniciativas analizadas son de distinta índole, tienen límites difusos, pueden combinarse entre sí y cada una contribuye a su manera y con sus objetivos hacia lograr una inclusión productiva. Más que priorizarlos se debe coordinarlas en el territorio para generar sinergias y mantener la diversidad de las iniciativas para lograr una mayor inclusión productiva. Para esto, el MADR debe contar con un sistema de información e intercambio de opiniones sobre éxitos y fracasos de proyectos, algo que se ha empezado

a configurar para tecnología a través del portal [www.siembra.gov.co](http://www.siembra.gov.co) o del Mapa Social que alimenta el DPS, pero en lo cual aún se debe profundizar y lograr una mayor sistematización de las experiencias.

Pese a la diversidad de iniciativas y los retos asociados con su coordinación en el territorio, se han podido identificar una serie de factores de éxito comunes a varias iniciativas entre las cuáles se destacan: i) la necesidad de un acompañamiento continuo y prologando; ii) el papel central de una asociatividad auténtica en el éxito de los modelos; iii) la integralidad de las intervenciones que incluyen en un solo paquete asistencia técnica, crédito, comercialización, etc.; iv) la participación efectiva de las comunidades en la formulación, ejecución de los proyectos y la toma de decisiones; v) la visión urbano-regional que permite conectar los mercados, el territorio y pensar en la comercialización a través de la oferta y demanda de productos; vi) la construcción de confianza entre las partes; y, vii) la sostenibilidad que le da a los proyectos la confluencia de programas y de actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Los factores de éxito identificados concuerdan con los encontrados en el estudio de Perry, Barberi y Garay (2013) que destacan: “el acompañamiento integral a las comunidades (organizativo, productivo, empresarial, comercial); el desarrollo de capacidades en personas de las mismas comunidades para que adelanten la actividad comercial; el adecuado tiempo de maduración de la experiencia que ha permitido el desarrollo de organizaciones y capacidades en las comunidades y la creación de confianza entre estas y los compradores de sus cosechas, y el apoyo de los empresarios de la región”.

La Tabla 11 presenta un resumen de los principales indicadores de las iniciativas analizadas. Un elemento que se destaca es que la consolidación de productos agrícolas en los que Colombia es líder a nivel mundial es una de las formas más importantes de inclusión ya sea a través de un modelo empresarial (flores, banano, caña y palma), como uno solidario (leche y café). Por lo tanto, la competitividad y la inclusión productiva deben articularse para lograr posicionar nuevos productos, o profundizar algunos de los ya existentes con el fin de generar más empleo y mejores condiciones de vida en el campo.

Los negocios inclusivos y las alianzas productivas aunque son pequeños a nivel de los proyectos individuales pueden ser multiplicados ampliamente en la medida que haya voluntad del sector privado y liderazgo desde el sector público. Colombia debe avanzar y profundizar el desarrollo de sus compras y obras públicas sobre todo para jalonar la demanda y comercialización de los productos que en muchos casos ha sido la talanquera del desarrollo rural. Asimismo, los presupuestos participativos en los que el país tanto ha avanzado deben buscar institucionalizarse en los programas regionales y en las formas de Gobierno en general.

Tabla 11. Resumen de contribución de iniciativas analizadas a la inclusión productiva

Modelo e iniciativa	Empleo Directo/indirecto	Familias beneficiada s	Hectárea s	Inversión Pública / Total (millones)	Ventas anuales (millones )
<b>Sector privado generador de empleo</b>					
Flores	99.000 / 84.000	183.000	7.500	n.a.	2.000.000
Banano	20.000 / 60.000	80.000	33.000	n.a.	1.618.000
Caña	36.000 / 230.000	188.000	223.905	n.a.	3.720.592
Palma	65.000 / 84.000	n.d.	452.000	n.a.	2.000.000
<b>Negocios Inclusivos y Alianzas Productivas</b>					
Indupalma y Otras Alianzas	9.000 / 18.000	6.500	70.000	200.000	62.500
Alpina en Cauca y Nariño	1.050 /	1.050	n.d.	450	n.d.
C. Nacional de Chocolates	3.500	3.500	9.300	56.000	n.d.
Casa Luker	378	378	350	620	n.d.
Pavco – Carvajal	70	70	30	780	n.d.
Frutas Comerciales	400	400	n.d.	n.a.	16.000
Alianzas Productivas I: 02-07	18.700	12.823	26.651	51.307 / 202.648	n.d.
Alianzas Productivas II: 08-10	n.d.	6.648	12.206	25.685 / 117.083	n.d.
Alianzas Productivas III: 10-13	31.801	21.967	49.441	124.505 / 558.955	n.d.
<b>Compras y Obras Públicas Solidarias</b>					
Cabildos Abiertos de Pasto	n.d.	n.d.	n.a.	80.000	n.a.
Cabildos de Samaniego	n.d.	n.d.	n.a.	7.000	n.a.
Bogotá Sin Hambre	n.d.	26.300	227.000	n.a.	n.a.
<b>Emprendimiento Social</b>					
PADEMER: 02-06	8.000	10.200	n.a.	40.000	n.d.
Oportunidades Rurales: 07-12	n.d.	32.000	n.a.	64.000	n.d.
PTP 08-12	n.d.	n.d.	n.a.	52.433	n.a.
Innpulsa	41.395 mipymes	n.d.	n.a.	124.728 / 179.775	n.d.
Mercados Campesinos Bogotá	1.200	1.200	n.d.	1.450	n.d.
MIDAS: 06-10	260.364	287.812	164.716	360.000	n.a.
<b>Economía Solidaria</b>					
Cooperativas de Café	n.d.	200.000	n.d.	n.d.	n.d.
Cooperativa Lechera Colanta	6.175 / 35.000	41.175	n.d.	n.d.	1.800.000
Ahorro y crédito Colanta	n.a.	9.274	n.a.	0 / 16.502	19.156
<b>Programas Regionales de Desarrollo</b>					
Programas de Desarrollo y Paz	n.d.	n.d.	n.a.	n.d.	n.d.
Zonas de Reserva Campesina	n.d.	74.864	831.111	0	n.d.

Fuente: Llinás (2015).

Una discusión que debe ser abordada a nivel de la política pública y que no se ha dado tiene que ver con la eficiencia de las diferentes iniciativas para orientar la distribución de los recursos públicos. El costo de atención por beneficiario es muy variable inclusive cuando se busca brindar una atención integral y teniendo en cuenta los recursos apalancados. Por ejemplo, MIDAS tiene costos de \$1,2 millones por beneficiario y las alianzas productivas invierten cerca de \$4 millones por beneficiario, mientras que otros programas que no fueron analizados como los de desarrollo productivo del INCODER ascienden a cerca de \$13 millones por beneficiario para los de campesinos y desplazados y a cerca de \$22 millones para los de restitución de tierras. La sola comparación de costos por beneficiario no es suficiente para saber cuál modelo es más eficiente para el Estado, pues se debe mirar también el impacto en términos de ingresos y rentabilidad de los negocios de los beneficiarios, pero si queda claro que se debe analizar con mucho detenimiento la demanda de recursos públicos que se van a requerir para lograr una adecuada inclusión productiva, algo que inevitablemente va a estar ligado con el modelo de intervención que se promueva y el impacto que estos generen.

Por último, el análisis comparativo de las iniciativas permite concluir que los modelos empresariales (privados, solidarios o a través de alianzas) tienen una mayor capacidad para generar inclusión a gran escala, lo que hace del sector privado un actor central para la inclusión productiva. La baja escala y el reducido presupuesto histórico ligado a los programas de generación de ingresos del Gobierno, en particular del MADR, hacen que su alcance sea muy limitado y en algunos casos comparable con los de una ONG. Aunque la abundancia de proyectos e iniciativas en el territorio es deseable, la redundancia de programas del sector público no lo es. Se debe profundizar la división de funciones y el Gobierno debe propender por tener programas eficientes, masivos y transformadores con escala y vocación de cobertura nacional, aunque siempre con una perspectiva territorial.

## 7. Mercados imperfectos y problemas de comercialización

Los mercados de productos e insumos agrícolas colombianos han estado caracterizados por ser mercados imperfectos en detrimento de los eslabones más débiles de la cadena: los productores y los consumidores. A nivel de los productores, estos se convierten en tomadores de precios pues transan un producto perecedero y los comercializadores e intermediarios abusan de que no haya muchos compradores. Asimismo, a nivel local donde no hay muchos proveedores de insumos, fertilizantes y agroquímicos, las casas de agro insumos terminan cobrando los productos muy caros ya sea directamente o a través de planes de financiamiento.

Un ejemplo para ilustrar esto es el mercado de agroquímicos y fertilizantes. El estudio de Econometría S.A. (2007) para la ANDI y el MADR encuentra evidencia de poder de mercado en el mercado de fertilizantes inorgánicos edáficos que abarca el 79,3% del mercado, y a nivel del tipo de uso (fungicida, insecticida y herbicida) en 6 de los 18 ingredientes activos

de los herbicidas, en 15 de los 23 ingredientes activos de los fungicidas y en 14 de los 23 insecticidas. Aunque el estudio luego desestima este resultado analizando si hay poder de mercado por el tipo de plaga a atacar, se puede pensar que este si existe en la medida que a nivel local y al alcance del productor no están todas las alternativas del mercado nacional para enfrentar una plaga y no necesariamente tiene el conocimiento de su existencia. Dado que el estudio no hace un análisis regional de la competencia y el poder de mercado<sup>16</sup>, se podría plantear que el poder de mercado a nivel de uso es evidencia suficiente del poder de mercado de estas empresas.

Por lo anterior, este mercado se encuentra en régimen de control de precios, pero recientemente la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) tuvo que abrir pliego de cargos contra 52 empresas que representan el 80% de las ventas de insumos del país por no reportar precios, ventas y costos de insumos. Por otro lado, cuando Econometría analiza los precios de estos productos y su variación, su estudio no es concluyente y plantea la necesidad de un mayor seguimiento a las variaciones de los precios internacionales y nacionales para ver si hay un abuso de posición dominante. Sin embargo, el estudio no analiza la diferencia de precios internos nacionales con los de países de referencia que es una de las principales quejas de los productores. Otros estudios como el de Leibovich et al. (2011) muestran que hay precios similares de urea frente a Brasil y Estados Unidos, pero una sobreprecio del 13% y 37% para DAP y a 44% y 70% para KCL respectivamente. Al mirar el detalle el costo de importación de la urea, es claro que parte de la diferencia del precio frente a Estados Unidos se explica por los costos logísticos, pero estos son similares en Brasil y, por lo tanto, el mayor precio solo puede ser explicado por las escalas de producción o el poder de mercado.

A nivel de los consumidores, se puede afirmar que estos pagan una intermediación excesiva sobre los productos. El Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá estimó que en promedio había tres intermediarios en la cadena de comercialización que no agregaban valor y generaban un sobreprecio del 21% sobre el precio final. De tal forma, que tan solo por acercar a los consumidores de los productores se podrían obtener ahorros para los primeros y mejoras en los ingresos de los segundos. Se debe revisar, además, cómo dar acceso a los pequeños agricultores a infraestructura de redes de frío, acopio, secado y en general de logística y transformación para generar un mayor valor agregado. Este tema será abordado con mayor profundidad en la estrategia de competitividad.

Lo anterior refleja que uno de los principales problemas de la producción agropecuaria es la comercialización, algo que es corroborado por muchos de los pequeños productores que se quejan de la intermediación y el problema que tienen para vender sus productos a un precio remunerativo.

---

<sup>16</sup> El Estudio sobre Fertilizantes de la SIC (2014) que si hace un análisis regional muestra precisamente que todos los compuestos tienen un margen similar en Bogotá (entre 1,24 y 1,39), pero a nivel municipal, primero no todos están presentes y segundo, la dispersión de los márgenes se amplía (p.ej. entre 1,12 y 1,42 en Tuluá o entre 1,18 y 1,47 en Girón), indicando que esto puede obedecer más a poder de mercado que a costos logísticos.

## 8. Inadecuada provisión de bienes y servicios públicos

La falta de bienes y servicios públicos ha sido uno de los principales factores de exclusión pues si no hay red eléctrica, ni señal celular, ni acceso a Internet, ni acueductos veredales, ni distritos de adecuación de tierras, ni controles y medidas fitosanitarias, ni hay información para tomar decisiones y las vías de comunicación, se encarecen los insumos, se dificulta la prestación de servicios y el transporte de los productos y, por lo tanto, su producción y comercialización no resultan viables. Todos estos bienes y servicios afectan transversalmente al área rural y hacen muy difícil pensar en actividades productivas y de generación de ingresos cuando unas condiciones mínimas para el desarrollo no se encuentran presentes. Pese a estas limitantes, en muchos lugares los habitantes del campo han permanecido en condiciones realmente adversas, por lo que es claro que no se trata de esperar a poder garantizar todos estos bienes y servicios para avanzar en una propuesta de inclusión productiva.

El diagnóstico y las estrategias específicas para proveer la mayoría de estos bienes y servicios públicos serán abordados en otras estrategias<sup>17</sup>. Por lo tanto, a continuación solo se mencionan los aspectos de cada uno relacionados con la inclusión productiva.

Más de 2 millones de colombianos del área rural aún no cuentan con servicio de energía eléctrica. Esto es cerca del 4% de la población total del país y 17% de la población del área dispersa. De hecho, la energía, la cobertura celular y el Internet que fueron introducidos como cambios tecnológicos hoy en día son tan indispensables que tienen un carácter de bienes públicos. De ahí su doble importancia para la inclusión productiva. El principal reto para Colombia en materia de energía eléctrica tiene que ver con cómo proveer energía para las Zonas No Interconectadas. Este problema no podrá ser resuelto simplemente con el avance progresivo de la red de interconexión, pues tomaría muchos años en llevar electricidad a todos los hogares y en algunas zonas puede ser demasiado costoso para atender unas pocas casas. La generación local de energía a través de fuentes sostenibles son alternativas que no ha tenido suficiente despliegue. En particular, la generación de energía a partir de biomasa que tiene un estrecho vínculo con la producción agrícola no ha sido una apuesta fuerte.

A nivel de la cobertura celular y de Internet rural, si bien el país ha avanzado mucho, aún hay que mejorar la señal y cobertura celular en las áreas rurales, tener mayor cobertura de datos celulares y continuar avanzando en el Programa de Kioscos Vive Digital<sup>18</sup>.

El deterioro de la infraestructura, en particular la vial, es un factor que afecta a todos los productores del área rural, pero particularmente a los pequeños. Colombia cuenta con un total de 188.202 km de vías de las cuales 5.980 son primarias, 11.503 secundarias y

---

<sup>17</sup> Los acueductos veredales y el acceso a energía se abordan en la Estrategia de Derechos Sociales, el acceso a información será tratado en la Estrategia de Reforma Institucional y los programas de adecuación de tierras, medidas fitosanitarias y vías terciarias serán abordados en la Estrategia de Competitividad.

<sup>18</sup> Los Kioscos Vive Digital tienen como objetivo dar un punto de acceso a Internet público a núcleos poblados con más de 100 habitantes. En la primera fase se instalaron 1.144 Kioscos Vive Digital y la segunda fase que está en ejecución que contempla la instalación de 5.524 más.

135.679 terciarias. Según el Global Competitiveness Index 2014-2015, Colombia ocupa el puesto 126 entre 144 países en términos de su infraestructura vial, ubicándose por debajo de la mayor parte de los países de la región. Los municipios son quienes tienen a cargo las vías terciarias pero no cuentan con el presupuesto necesario para hacer su mantenimiento, afirmarlas y mucho menos pavimentarlas. Los pequeños productores no suelen tener la capacidad de lobby para lograr que se priorice dentro del escaso presupuesto de inversiones municipales las vías que llevan a sus fincas, pero en muchos casos sí cuentan con la capacidad de aportar a un muy bajo costo en el mantenimiento de las vías como lo hicieron en su momento los Camineros para la Federación de Cafeteros.

El país ha focalizado buena parte de sus recursos para adecuación de tierras en grandes distritos de riego que no han beneficiado prioritariamente a los pequeños productores. El documento de Forero (2014) realiza un diagnóstico detallado del tema, del que se destacan problemáticas como: i) el deterioro de la infraestructura existente; 2) la falta de recursos para financiar la construcción, rehabilitación y operación de los distritos; y, 3) en algunos casos no hay claridad sobre el proyecto productivo. Aunque el país cuenta con figuras como la Administración Pública Cooperativa y las Asociaciones de Usuarios que favorecerían la inclusión, estas formas de organización requieren de un acompañamiento y fortalecimiento de las organizaciones. Además, deben buscarse soluciones que impliquen bajos costos de operación y mantenimiento para que la infraestructura no se abandone como sucede en varios distritos de pequeña irrigación.

Respecto a las medidas de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos, vale la pena resaltar que estos muchas veces no llegan efectivamente a los pequeños productores, y que, al mismo tiempo, cuando éstos se ven afectados por problemas sanitarios que afectan su producción tienen dificultad para acceder a recursos o apoyos de emergencia. La asistencia técnica a pequeños tiene que mejorar su componente de medidas de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos.

En materia de información para la inclusión productiva, se pueden identificar varios problemas. Primero, no se cuenta con un registro universal de los productores, en particular de pequeños que facilite la acción del Estado. El Registro Único de Asistencia Técnica (RUAT) por su forma de captura se presta para cooptación y exclusión de productores a nivel municipal, además de que limita a quienes se les presta asistencia técnica cuando esta debería ser para todos los productores. Segundo, no hay una definición única y transversal a todas las entidades de lo que es un pequeño productor, lo que lleva a problemas de articulación en la oferta del Estado. Tercero, los pequeños productores no suelen participar en la alimentación de los sistemas de información y tienen problemas para acceder a la información que se genera, en muchos casos por las barreras tecnológicas que ya se presentaron (energía, Internet, etc.), pero también porque el diseño de los mecanismos de difusión no los tienen en cuenta como público objetivo.

A manera de síntesis se puede afirmar que el atraso en materia de bienes y servicios públicos rurales es tan grande que simplemente no es viable avanzar en todos los frentes al mismo tiempo, pero que en cada uno de ellos se debe tener presente a los pequeños productores como principal público objetivo. Dada la limitación de recursos, se requiere

determinar con las comunidades rurales cuáles son sus prioridades de tal forma que se pueda dar respuesta a las principales necesidades de la población, haciéndolos así actores de su propio desarrollo.

Un reto adicional, es que los costos de provisión de estos bienes y servicios públicos por efecto de la ruralidad y la dispersión pueden ser mayores cuando se requiere desplazar la mano de obra a cada territorio. Esto al mismo tiempo representa una oportunidad, pues en la medida que se logre vincular a las comunidades en la construcción y provisión de estos bienes y servicios se llevará no solo el bien y servicio público, sino que se generará una fuente de ingresos para la población rural y se construirán capacidades locales para el desarrollo.

## 9. Conclusiones

Para lograr una adecuada inclusión productiva se requiere una intervención multidimensional. La solución pasa por atacar los problemas estructurales de la educación en el campo, incluyendo la técnica y superior, facilitar condiciones que promuevan la formalización del empleo rural, dotar a los territorios rurales de una adecuada provisión de bienes y servicios públicos, superar las barreras al acceso de los pequeños productores niveles suficientes de factores de producción como la tierra, el crédito, la tecnología (con especial énfasis en la asistencia técnica) y suficientes recursos naturales. Al mismo tiempo, se debe lograr una coordinación efectiva entre los múltiples actores del campo lo que incluye: i) un mayor nivel de asociatividad de pequeños productores para generar economías de escala y avanzar en los procesos de transformación y comercialización conjuntamente; ii) la articulación y potencialización de las diferentes iniciativas de inclusión productiva existentes, al tiempo que se dividen mejor las funciones de los actores públicos que en muchos casos se traslapan o compiten entre sí; y, iii) la intervención del Estado para corregir las fallas de mercado y los problemas de comercialización inherentes a la dispersión, la condición perecedera de muchos de los alimentos producidos y el poder de mercado que tienen algunos actores de las cadenas productivas.

El análisis realizado ha arrojado algunas luces sobre los principales problemas y elementos a tener en cuenta en la estrategia de inclusión productiva que se resumen a continuación:

- i. Para acceder a la educación técnica y superior la población rural enfrenta tres tipos de problemas. En primer lugar, el rezago existente en la educación media y secundaria. En segundo lugar, hay barreras de acceso como la distancia a los centros de educación, los costos de matrícula y sostenimiento y el hecho de que para acceder a los apoyos del Estado la población rural compite en desventaja contra la urbana. En tercer lugar, hay una desconexión entre la oferta laboral, la oferta de cursos, la demanda de las empresas y la demanda de los estudiantes. A nivel de la oferta por parte del Estado, se destaca a los CERES como estrategia de acercar la formación superior a las áreas más distantes, pero debe revisarse la

- calidad de la educación que imparten y la duplicidad de funciones que generan frente al SENA que ofrece educación técnica y tecnológica.
- ii. Aunque en el campo la tasa de desempleo es de casi la mitad que la urbana, los empleos que tienen son de mala calidad, pues son remunerados por debajo del salario mínimo y con una muy baja proporción de vinculación a la seguridad social. La agricultura permanece el mayor generador de empleo en el área dispersa e inclusive cuando se incluyen las cabeceras rurales emplea a cerca del 50% de la población. Cerca de la mitad de los trabajadores son por cuenta propia y la estructura laboral entre hombres y mujeres difiere notablemente. Por último, al revisar la reglamentación laboral nacional se debe revisar su impacto sobre las condiciones del campo, pues es claro que muchos factores como los horarios y los beneficios de las cajas de compensación están pensados para entornos urbanos.
  - iii. Se deben redoblar los esfuerzos que ha venido adelantando el país en materia de provisión de bienes y servicios públicos en el área rural y focalizar los esfuerzos hacia los pequeños productores. A nivel de cobertura eléctrica, se debe pensar en proyectos ligados a actividades productivas que generen biomasa y de donde pueda generarse energía en zonas no interconectadas. En materia de cobertura celular e Internet, continuar avanzando para garantizar el acceso en las zonas rurales al tiempo que se utilizan estos servicios para dar acceso a formación y apoyo a las actividades productivas y de generación de ingresos. Para lograr mantener en buenas condiciones la amplia malla vial de la red terciaria se debe revisar cómo pueden las comunidades aportar en el mantenimiento de estas vías. El Estado debe apostar más por invertir los recursos públicos de los distritos de riego y las medidas de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos de los pequeños productores, al tiempo que resuelve problemas de información que los afectan como el registro, la clasificación y su adecuada difusión. Por último, se deben revisar los mecanismos por medio de los cuáles la provisión de estos bienes y servicios genera una oportunidad de empleo digno en el campo.
  - iv. La inclusión productiva requiere de una dotación adecuada de factores de producción como la tierra, el capital, la tecnología y los recursos naturales. Pese a los esfuerzos del Gobierno en materia de garantías para el crédito a pequeños, el campo está aún muy alejado de la inclusión financiera pues solamente el 16% de los pequeños productores tienen acceso a crédito. No obstante, existen mecanismos que han ido desarrollándose como el microcrédito, las cooperativas financieras, la financiación en las casas de agroinsumos y los corresponsales bancarios que debe potencializarse y supervisarse para ampliar la cobertura a tasas razonables. La baja cobertura de la asistencia técnica en todas sus modalidades e inclusive en los casos más emblemáticos muestran un problema estructural en la prestación del servicio. Respecto a la tierra, pese a lo avanzado en materia de reforma agraria, persisten tres problemas que requieren de programas específicos. Primero, la fragmentación de la pequeña propiedad y consecuente proliferación de microfundios. Segundo, la persistente tendencia en la concentración de la tierra. Tercero, la informalidad generalizada tanto en grandes como en pequeños.

- v. Existen varias dificultades para promover la asociatividad que incluyen los efectos de la violencia y el conflicto armado en la cohesión social y el liderazgo, la mala reputación alrededor de ciertas figuras asociativas como las cooperativas por casos puntuales de malos manejos y la falta de atención del Estado a la promoción de la asociatividad y la economía solidaria.
- vi. La revisión de iniciativas de inclusión productiva ha permitido clasificarlas en modelos de intervención que varían de acuerdo con sus características. Aunque la abundancia de proyectos e iniciativas en el territorio es deseable, la redundancia de programas del sector público no lo es y el universo de actores en cada territorio representa un reto para el Estado en términos de su coordinación y articulación. En todo caso, se destaca la importancia del sector privado para generar una inclusión masiva. Las iniciativas analizadas han permitido destacar algunos factores de éxito tales como: i) la necesidad de un acompañamiento continuo y prologando; ii) el papel central de la asociatividad en el éxito de los modelos; iii) la integralidad de las intervenciones que incluyen en un solo paquete asistencia técnica, crédito, comercialización, etc.; iv) la participación efectiva de las comunidades en la formulación, ejecución de los proyectos y la toma de decisiones; v) la visión urbano-regional que permite conectar los mercados, el territorio y pensar en la comercialización a través de la oferta y demanda de productos; vi) la construcción de confianza entre las partes; y, vii) la sostenibilidad que la da a los proyectos la confluencia de programas y de actores públicos, privados y de la sociedad civil.
- vii. A diferencia de los mercados urbanos donde suele haber muchos vendedores y muchos compradores, los mercados rurales se caracterizan por ser imperfectos, sobre todo a nivel local donde los productores suelen estar sometidos a un solo o pocos proveedores de insumos y comercializadores de productos. Como resultado, los costos de producción son muy altos, al igual que los márgenes de intermediación disminuyendo la rentabilidad de los pequeños productores.

## Referencias

Álvarez, J.J. (2013). “Evaluación del impacto del microcrédito en la Cooperativa de Ahorro y Crédito COLANTA” Tesis de Maestría en Ingeniería Administrativa. Universidad Nacional de Colombia. Medellín, Colombia.

Barrera-Osorio, F., D. Maldonado & Rodríguez C. (2012). “Calidad de la educación básica y media en Colombia: Diagnóstico y propuestas”. Universidad del Rosario. Serie documentos de trabajo No. 126. Octubre 2012.

BID y CEPAL (2012). “Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia 2010-2011” 240 pp. Coediciones; BID, CEPAL

Berry, R.A. (1973). “Land Distribution, Income Distribution and the Productive Efficiency in Colombian Agriculture”, Food Research Institute Studies 12, 3.

Berry, R.A. (1991). “Colombian Agriculture in the 1980s”, en Modernization and Stagnation: Latin American agriculture into the 1990s, eds. Michael J. Twomey y Ana Helwege.

Berry, R.A. (1995). “The contribution of agriculture to growth: Colombia”, en Agriculture on the road to industrialization, ed. J.W. Mellor. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

CAF – Banco de Desarrollo de América Latina (2013). “Inclusión Productiva y Desarrollo Rural. Acceso a mercados en localidades de bajos recursos” Serie políticas públicas y transformación productiva No. 11.

CID “Estructura del Mercado Laboral Rural de Colombia y el Desarrollo de Políticas Activas”, CID- Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia para el Ministerio del Trabajo, 2012

CORPOICA. (2014). “Ciencia, Tecnología e Innovación en el Sector Agropecuario: Diagnóstico”. Documento técnico para la Misión para la Transformación del Campo. Bogotá D.C.

Corporación Viva la Ciudadanía - VIVA (2009). “Planeación Local y Presupuesto Participativo en Colombia. 12 años de experiencias.” Memoria del 1er Encuentro Nacional Planeación y Presupuesto Participativo, Ciudadanía Activa y Gobernanza Democrática. Bogotá D.C. - Colombia.

----- (2011). “Sistema Nacional de Planeación y Recentralización en Colombia.” Memorias Encuentros de la Red Nacional de Planeación Local y Presupuestación Participativa – Yumbo y Medellín.

DNP. (2014). “Sistema Nacional de Crédito Agropecuario: Documento de Recomendaciones” Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Desarrollo Rural

Sostenible, FINAGRO y Equipo de la Misión para la Transformación del Campo. Bogotá, Colombia.

Econometría S.A. (2006). “*Evaluación de impacto de una muestra de proyectos del Programa de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural PADEMÉR.*” Informe final. Oficina del IICA en Colombia. Bogotá, Enero 2006.

Econometría S.A. (2007). “*Bases para el diseño de una política de precios de agroquímicos.*” Informe Final. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y ANDI Cámara Procultivos. Bogotá D.C., noviembre de 2007.

Econometría S.A. (2008). “*Evaluación de impacto del proyecto de apoyo a las alianzas productivas.*” Informe final de proyectos del cohorte 2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá, Colombia.

Echavarría (2014). “*El Mercado del Café en Colombia.*” Misión para la Competitividad del Café en Colombia.

Fedepalma – Cenipalma (2009). “*Plan de Manejo de la Pudrición del Cogollo*” Palmas Vol. 30 No. 3. Bogotá, septiembre de 2009.

FEDESARROLLO (2008). “*El sector floricultor frente a la revaluación: situación actual y alternativas de política.*” Proyecto para Asocolflores. Bogotá, Noviembre.

FEDESARROLLO (2010). “*Evaluación de impacto del programa jóvenes rurales emprendedores del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA*” Informe Final. Bogotá, Agosto.

FEDESARROLLO (2011). “*Caracterización del empleo en el sector palmicultor colombiano.*” Cuadernos de Fedesarrollo No. 37. Colombia

FEDESARROLLO (2012). “*Evaluación institucional y de resultados de la política nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos*” Informe Final. Departamento Nacional de Planeación. Octubre de 2012.

FIDA (2007). “*Evaluación de Proyecto. Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural.*” Oficina de Evaluación. Informe No. 1887-CO. Junio 2007.

Forero, A. (2014). “*Diagnóstico y prospectiva de los distritos de adecuación de tierras en Colombia*” Documento técnico para la Misión para la Transformación del Campo. CEPAL-DNP. Bogotá, Diciembre de 2014

García, A.J. & G. Llinás. (2012). *Los PDP de Colombia: Una apuesta innovadora por el desarrollo y la paz en medio del conflicto en Construcción de paz en Colombia / Angelika Rettberg.* – Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Ediciones Uniandes, 2012.

INCODER. (2012). *“Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio. INCODER 1960-2012”* Bogotá D.C.

Leibovich, J., L. Guterman, L. & G. Llinás. (2010). *“Estudio sobre competitividad del maíz y la soya en la altillanura colombiana.”* Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales – CRECE. Consultoría realizada para la Cámara Pro-Cultivos de la ANDI.

Leibovich, J. (2013). *“Propuesta de clasificación de los productores agropecuarios por parte de FINAGRO”* Programa de Políticas Públicas de USAID. Bogotá, Agosto 2013.

Llinás, G. (2015). *“Modelos para la inclusión productiva: Análisis de experiencias y estudios de caso”* Misión para la Transformación del Campo. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C.

Misión para la Transformación del Campo (2014). *“Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano”*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C., octubre de 2014.

Ocampo, J. A. (2014). *“Saldar la Deuda Histórica con el Campo. Marco Conceptual de la Misión para la Transformación del Campo”* Misión para la Transformación del Campo. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C., octubre 2014.

Ocampo, J. A. (2015), *Historia financiera de Colombia, 1951-2014*, Asociación Bancaria de Colombia, Bogotá, D.C.

OECD (2012). *“La Educación Superior en Colombia”* Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación. OECD y Banco Mundial.

Pérez, M. & Álvarez, P. (2009). *“Deuda Social y Ambiental del Negocio de la Caña de Azúcar en Colombia.”* Responsabilidad social empresarial y subsidios implícitos en la industria cañera. Bogotá, Marzo 2009.

Perry, S., Barberi y Garay (2013). *“Propuestas de política pública para el desarrollo de la economía campesina en Colombia.”* En Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales (págs. 367-443). Oxfam.

Pimentel, M. (1972). *“Participación de las cooperativas de caficultores en la comercialización del café en Colombia.”* Tesis de grado de magister ciencias. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA. Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria. Bogotá, Colombia

Quesada, V.H. (2013). *“¿Qué podemos aprender de la experiencia bananera en Colombia?”* Estudio sobre Relaciones Laborales en las Fincas Certificadas de Fairtrade en la Región de Urabá. Fairtrade Internacional. Marzo.

RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2014). *“Estrategia de Implementación del Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial”*

Documento elaborado para la Misión para la Transformación del Campo. Bogotá D.C., Diciembre de 2014

Rueda, A. (2014). *“La experiencia de reforma agraria desde 1961, una revisión de la literatura”* Misión para la Transformación del Campo. Departamento Nacional de Planeación y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Bogotá D.C., Agosto de 2014.

Superintendencia Financiera y Banca de las Oportunidades (2014). *“Reporte de Inclusión Financiera 2013”*, Bogotá: Superintendencia Financiera de Colombia.

Superintendencia de Industria y Comercio – SIC (2013). *“Estudio sobre Fertilizantes en Colombia”* Grupo de Estudios Económicos. Estudios Económicos Sectoriales No. 6.

Tenjo, J. & M.C. Jiménez (2015). *“Mercado Laboral en el Sector Rural Colombiano.”* Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – RIMISP. Bogotá D.C., Abril 2015.

SNV & CECODES (2006). *“Los Negocios Inclusivos en Colombia.”* Bogotá – Colombia. 2008

USAID. (2015). *“Lineamientos de política para el ordenamiento social de la propiedad rural.”* Aporte del Programa de Tierras y Desarrollo Rural de USAID a la Misión para la Transformación del Campo. Bogotá D.C., Marzo 3 de 2015.