

**El Sistema De Gestión De Proyectos Productivos Agropecuarios En el Enfoque
Territorial de Desarrollo Rural
El Caso de la Ruralidad del Municipio de Ipiales-Nariño**

**Trabajo de grado para optar al título de:
Magister en Políticas Públicas**

Por:

Darío Enrique Coral Mora

Director:

Harold Galvis Parrasi

Phd

Universidad del Valle

Facultad de Ciencias de la Administración

Maestría en Políticas Públicas

San Juan de Pasto

2023

Nota de aceptación:

Aprobado por el Comité de Programa en
Cumplimiento de los requisitos exigidos por la
Universidad del Valle para optar al título de:
Magister en Políticas Públicas

Jurado

Jurado

Santiago de Cali, ____ de _____ de 2023

A los productores del agro colombiano,
por su lucha y su ejemplo.

Agradecimientos

La posibilidad de presentar esta tesis para optar por el título de Magister en Política Públicas se la debo a muchas personas. Mi padre y mi madre por su paciencia y dedicación todos estos años. Natalie Gamboa que durante largas jornadas me acompañó y aconsejó diversos enfoques para poder ver ángulos distintos a diversos problemas. Gerónimo Gamboa que, además de sus consejos, estuvo pendiente de mis avances y no pocas veces debatió conmigo diversos tópicos y enfoques de la política nacional. También debo agradecer a Oscar Gutiérrez, defensor de las luchas del agro y director ejecutivo nacional de Dignidad Agropecuaria Colombiana, asociación de productores agropecuarios con presencia en todo el país, sin cuya experiencia estas líneas no serían posibles. Al doctor Jairo Chamorro, secretario de Agricultura del departamento de Nariño en el momento en que se desarrolló esta investigación, por su gentileza y su terquedad en aportar en el desarrollo agropecuario de Nariño. Al doctor Henry Charfuelán, secretario de agricultura del municipio de Ipiales y a todo su equipo, profesionales destacados que participaron con entusiasmo en esta investigación, aportaron información valiosa y atendieron los requerimientos que demandó el trabajo.

Lo desarrollado en este documento resume un periodo de 5 años de mi vida en el que aprendí de la mano de los productores los enormes desafíos que enfrentan diariamente para hacerse con los ingresos suficientes para llevar comida a sus mesas y entregarla a la de miles de colombianos en los mercados locales, esta investigación también se desarrolló durante un largo tratamiento contra un cuadro de depresión y ansiedad del que alegremente me recuperé, en buena medida el trabajo académico, el relacionamiento con productores y el estudio de la realidad concreta de la ruralidad nariñense pero en especial Ipialeña resultaron un bálsamo sanador para mí.

No podría dejar de mencionar a dos grandes amigos que de manera directa e indirecta aportaron a esta investigación, el primero es Richard Fuelantala, ganadero nariñense y presidente nacional de Dignidad Ganadera, quien con su experiencia aportó varias ideas desde el inicio de este trabajo. El segundo es Aurelio Suarez cuyos trabajos fueron base fundamental para la construcción teórica y también para las propuestas posteriores.

Y el agradecimiento más importante, a los productores agropecuarios, hombres y mujeres valientes, llenos de la sabiduría que solo la vida en el agro y las vicisitudes de la producción pueden aportar, a todos ellos les debo lo que hoy puedo humildemente presentar.

TABLA DE CONTENIDO

Agradecimientos.....	4
1 Resumen.....	8
2 Introducción	9
3 Planteamiento Del Problema	10
3.1 Formulación del Problema.....	15
4 Objetivos	16
4.1 Objetivo General.....	16
4.2 Objetivos Específicos	16
5 Justificación	17
6 Estado del Arte.....	21
7 Referentes Teóricos y Conceptuales.....	25
7.1 El Problema de lo Rural.	27
7.2 La División del Trabajo en el Agro	30
7.3 El Enfoque de Desarrollo Rural Territorial	36
7.4 Asociatividad, Agricultura Familiar y Territorio.....	40
7.5 El sistema de Gestión de los Proyectos Productivos Agropecuarios.	43
8 Metodología	45
8.1 Tipo de Investigación.....	48
8.2 Fuentes de Información.....	49
9 Resultados.....	52

9.1	Análisis de las políticas públicas y lineamientos de política pública que configuran la Metodología del Sistema de Gestión de Recursos Públicos para Proyectos Productivos Agropecuarios. (MSGRPSPA)	52
9.1.1	<i>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</i>	54
9.1.2	<i>La Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC)</i>	59
9.1.3	<i>Actores del Sistema de Gestión de Proyectos Productivos.....</i>	63
9.1.4	<i>Instrumentos de Priorización</i>	64
9.1.5	<i>Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial</i>	67
9.2	La metodología del sistema de gestión de recursos públicos para proyectos agropecuarios y los efectos de su aplicación en la ruralidad del municipio de Ipiales	73
9.2.1	<i>Los Recursos y la Financiación.....</i>	77
9.2.2	<i>Asociatividad en Ipiales.....</i>	82
9.2.3	<i>Institucionalidad.....</i>	89
9.2.4	<i>La Metodología</i>	90
9.3	Recomendaciones para mejorar el diseño y la aplicación de la Metodología de la Gestión de Proyectos Agropecuarios del Municipio de Ipiales.....	97
9.3.1	<i>Desarrollo Agropecuario</i>	97
9.3.2	<i>Enfoque Territorial o Focalización</i>	101
9.3.3	<i>La Formulación.....</i>	102
9.3.4	<i>Asociatividad</i>	104
9.3.5	<i>Consideraciones Finales</i>	106
10	Conclusiones	108
11	Recomendaciones	111
12	Referencias.....	113
13	ANEXOS.....	116

Listado de Tablas

Tabla 1. Matriz Metodológica.....	51
Tabla 2. Monto de cofinanciación de proyectos cofinanciados e implementados en Nariño por parte de la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos el MADR.	57
Tabla 3. Gastos del rubro agropecuario de la Administración Municipal de Ipiales, Año 2019	99

Listado de Figuras

Figura 1. Estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	55
Figura 2. Aportes MADR al Programa de Alianzas Productivas. Total (Izq.), y como porcentaje de la inversión (Der.) (2002-2020)	59
Figura 3. Etapas del Fortalecimiento Asociativo.....	68
Figura 4 Producción agrícola municipio de Ipiales (2010-2020), hectáreas sembradas (Eje izq.) y producción en toneladas (Eje Der).....	73
Figura 5. Tipo de Propiedad según UPA, Ipiales. 2014	88
Figura 6. Metodología actual de flujo de información para Proyectos Productivos Agropecuarios en Ipiales	92

1 Resumen

Existe un sistema de gestión de proyectos productivos que se desarrolla sobre el Enfoque Territorial de Desarrollo Rural. El documento presenta especial interés en la metodología aplicada para la gestión de proyectos, los lineamientos de política pública que la organizan y orientan a nivel nacional y su aplicación territorial. Se desarrollan proposiciones orientadas a cambios metodológicos que contribuyan a mejoras en el sistema de gestión de proyectos desde la óptica municipal. Se abordan las tensiones entre actores, además de formular lineamientos de política que pudieran ser útiles como herramientas para mejorar el sistema de gestión de proyectos y por tanto de los productores.

Palabras Clave: Formulación de Proyectos, Productor Agropecuario, Política Pública, Metodología, Región, Territorio.

2 Introducción

El desarrollo agropecuario en Colombia ha tenido diversos matices, la metodología actual se basa en la formulación de proyectos con un enfoque territorial, que tienen en cuenta las características sobre la propiedad de la tierra y las relaciones de producción inherentes al trabajo agropecuario. Para entenderlas se analizaron diversos criterios, desde el del latifundio, la economía campesina hasta la economía empresarial agropecuaria. De las tres, la última es la más productiva, porque permite la generación de excedentes de acumulación y, por tanto, reinversión en activos productivos.

Esta estructura está afectada por el sistema de proyectos productivos y la política de inversión pública, que genera cambios en la composición de costos en el corto plazo. Sin embargo, se hace necesario la revisión si tales recursos están o no contribuyendo al desarrollo de dicha estructura y si de hecho la política pública está direccionada con esas intenciones y contribuyendo a la consolidación de sus propios objetivos. El caso de Ipiales se abordó desde el enfoque territorial y el desarrollo del sistema de gestión de proyectos, donde los actores van desde los entes territoriales, los beneficiarios de los proyectos, sus ejecutores y formuladores.

Además de esta introducción el documento presenta un planteamiento del problema, unos objetivos, una justificación, todo un marco referencial que abarca el estado del arte sobre el tema y un marco teórico, donde se hacen acercamientos importantes a la estructura teórica y jurídica que sustenta el estudio. El capítulo de resultados desarrolla los objetivos específicos propuestos, finaliza el documento con conclusiones y recomendaciones.

3 Planteamiento Del Problema

El enfoque de desarrollo rural territorial parte de la base de la descentralización y la operación de actores no solo públicos sino privados. En Colombia el Enfoque de Desarrollo Rural Territorial -EDRT – se ha aplicado en las últimas décadas por medio de un método que privilegia la presentación de proyectos productivos y la ejecución de estos con sujeción a manuales institucionales que involucran recursos públicos que se enlazan por medio de oferta institucional -en su mayoría centralizada en el gobierno nacional-, formuladores, ejecutores, gestores y beneficiarios de proyectos.

Estos arreglos institucionales responden a la reforma del Estado colombiano y la presencia del sector privado en la institucionalidad rural, además del proceso de descentralización de responsabilidades hacia los municipios. Aunque en Colombia esta descentralización no siempre se dio a la par de los recursos, pues mientras descentralizaban las responsabilidades, no sucedía lo mismo con los recursos necesarios para atenderlas. Por ello la forma como se invierten esos recursos responde más a políticas públicas nacionales. Por su parte los actores regionales juegan papeles secundarios bien sea para la formulación, ejecución o recibir sus beneficios, así mismo los municipios juegan un papel de intermediarios para lograr *bajar* recursos nacionales a las regiones.

El *Sistema de Gestión de Proyectos Productivos* es la forma en cómo se lleva a la práctica el Enfoque Territorial de Desarrollo Rural, dicho de otra manera, responde a cómo se aplica este enfoque en el país, por medio de un sistema de gestión de proyectos productivos, donde los actores presentan intereses en cada uno de los eslabones del sistema. En los últimos años se ha privilegiado la gestión de proyectos productivos con destino a la asociatividad, puesto que permite la gestión y puede desarrollarse por actores privados o públicos, en especial de esta

gestión se encargan los municipios por medio de formuladores de proyectos. Luego los municipios son los encargados de la gestión para la aprobación de dichos proyectos y finalmente la ejecución depende de actores que en general responden a una lógica privada, con sujeción a los manuales de contratación pública y licitaciones.

El ánimo de *bajar* los recursos tiene una motivación política por parte de los municipios para demostrar capacidad de gestión y avances concretos. Por parte de los formuladores y ejecutores su motivación es de índole privada, dado que ganan una tasa de rentabilidad por los servicios prestados. Los productores asociados tienen una motivación productiva: bien porque el proyecto alivia parte de sus costos de producción o porque representan experiencias distintas al cotidiano productivo, como capacitaciones, viajes de negocios, cursos para aprender nuevas herramientas de manejo, transferencia tecnológica.

En relación con la asociatividad no siempre opera de manera consciente del Sistema de Gestión de Proyectos sino más bien desde una perspectiva de oportunidad. Esto se refleja en la aplicación de medidas que no necesariamente corresponden a la realidad y a las demandas en términos de inversión pública que requieren las regiones, en parte al desconocimiento de la importancia de los entes territoriales y a su limitada autonomía. Desde el gobierno central y sus instituciones –que puede llamarse oferta institucional–, existe un control dominante de los recursos públicos y también de los lineamientos metodológicos para acceder a ellos, dentro de los cuales se encuentran todos los documentos para presentación de proyectos a los ministerios, en especial el de agricultura y también los de la actual Agencia de Desarrollo Rural.

Los gobiernos territoriales -alcaldías y gobernaciones- funcionan más como intermediarios y coordinadores que como actores decisivos, a pesar de la descentralización de

funciones y responsabilidades, los recursos siguen estando en su mayoría centralizados, lo que limita su capacidad de incidir adecuadamente en los lineamientos de política planteados.

Así mismo, los sectores productivos, que son beneficiarios de la inversión pública, particularmente desde las asociaciones de productores, no cuentan con un papel principal ni en la gestión ni en la ejecución y menos en la capacidad de vincular sus intereses a los lineamientos de política pública. La relación de los beneficiarios con el poder regional y nacional se manifiesta en una estructura desigual, con una tensión permanente sobre los escenarios de incidencia para la inversión pública, entre los lineamientos que son nacionales frente los intereses que son regionales y locales. Estos actores llegan a ser beneficiados por medio de aplicación a convocatorias o programas que buscan un efecto en poblaciones con características muy concretas. Aunque, al no tener herramientas suficientes de formulación, existe el riesgo de que los formuladores no apunten a las principales necesidades de los esquemas asociativos y sus productores, sino a cumplir con el lenguaje institucional que permita el éxito de la gestión.

Ello impide priorizar demandas de zonas o regiones con particularidades en lo local, contrario a ello, la demanda se basa en asociaciones que puedan certificar la necesidad de inversiones con recursos públicos por medio de proyectos productivos, enmarcado en lineamientos metodológicos que se formulan desde lo nacional, con independencia de las condiciones de la región donde se encuentra. Así por ejemplo los programas de la Agencia de Desarrollo Rural o las líneas de inversión de los programas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no diferencian entre regiones y sus condiciones no varían de manera significativa entre ellas y los formuladores en aras de lograr beneficiarse de las convocatorias terminan adecuándose a cada convocatoria.

Por su parte, el lineamiento principal depende de los intereses de actores institucionales nacionales, principalmente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), que condicionan la gestión y consecución de los proyectos productivos y los recursos que los sostienen, según manuales de procedimiento estándar que no tienen en cuenta los matices y diferencias de la ruralidad colombiana. Por ello la metodología asume principios que pueden o no responder a las necesidades de la región. Esto sucede así porque el enfoque y la metodología que lo traduce a la práctica son esencialmente centralizadas. Por ello no necesariamente están garantizados los resultados positivos de su aplicación en las regiones.

Sobre el enfoque adoptado y que se puede encontrar en los manuales de formulación de la Agencia de Desarrollo Rural y de las dependencias del Ministerio de Agricultura, se debe señalar que en principio y pese a que formalmente se supone lo contrario, aún existe una marcada practica asistencialista, que termina dotando de herramientas y elementos que tienen bajo impacto en la contribución de la transformación de las capacidades y en la estructura productiva.

Esto se puede explicar en buena medida porque al girar el enfoque en recursos que son centralizados, finalmente el interés de las entidades territoriales, de los formuladores y gestores además de los propios beneficiarios gira alrededor de conseguir *bajarlos*. Lo que termina privilegiando la formulación con énfasis en el lenguaje y los intereses formulados desde ministerios e instituciones nacionales antes que iniciar por el análisis y el diagnóstico del territorio, es más, los análisis justamente se hacen pensando en responder a los intereses de los actores nacionales.

Ello lleva a que las iniciativas y lineamientos de política pública no asuman el territorio como categoría de intervención, sino que por el contrario son los territorios y las regiones los que se adecuan a lo previamente formulado.

Es justamente estas tensiones entre actores las que se pueden identificar en Ipiales: en los últimos años la política de inversión y la gestión de proyectos para el sector agropecuario se hace desde la oferta institucional. Los determinantes de la inversión desde el nivel nacional se han apalancado en el cambio de vocación productiva del municipio, el desmonte de la institucionalidad agropecuaria pública, como ha sucedido con el Instituto Colombiano Agropecuario, encargado de tareas de sanidad animal e investigación científica o con La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, hoy denominada AGROSAVIA, que por medio de la tercerización se ha privatizado de manera paulatina.

Para hacer frente a dichas tensiones se recurre a actores, entre los que se pueden destacar la Agencia de Desarrollo Rural, el plan fronteras para la prosperidad, el COMPES 3811 de 2014, direcciones o programas del ministerio de Agricultura, entre otros. En ese contexto tanto la secretaría de agricultura departamental como las secretarías municipales juegan un papel de facilitadores y en determinados casos como cofinanciadores que aportan parte de sus recursos, generalmente en especie, para poder mejorar los niveles susceptibles de evaluarse con posterioridad a la ejecución de estos, aunque no por ello mejoran su nivel de influencia en el sistema de gestión de proyectos.

Lo anterior, hace que las inversiones lleguen a las actividades particulares de cada beneficiario, con lo cual, aunque los recursos puedan ser relativamente grandes, toma como campo de acción al individuo y no a la región y el contexto del individuo. Dicho de otra manera, se llega al individuo a partir de los esquemas asociativos. No es extraño encontrar proyectos que invierten en insumos de producción, que finalizan con el propio ciclo productivo y permiten solo un alivio temporal de costos, generando una tasa de ganancia en relativo superior a quienes no tienen estos beneficios. Esto conlleva a que estas actividades productivas se supediten cada

vez más a la presencia de inversiones de estas características, con lo cual en realidad los recursos tienen efectos de muy corto plazo y cada nuevo ciclo se requieren más inversiones.

Se analizó los efectos que sobre el Sistema de Gestión de Proyectos Productivos genera el Enfoque Territorial de Desarrollo Rural, con especial interés en la metodología aplicada para la gestión de proyectos, los lineamientos de política pública que la organizan y orientan, para proponer cambios metodológicos que contribuyan a mejoras en el sistema de gestión de proyectos. Esta perspectiva permitió reconocer y entender las tensiones entre actores, además de formular lineamientos de política que pudieran ser útiles como herramientas para mejorar el sistema de gestión de proyectos y de los productores.

3.1 Formulación del Problema

Dadas las implicaciones críticas que tiene la aplicación de la Metodología del Sistema de Gestión de Proyectos Productivos Agropecuarios ¿cuáles son las políticas públicas y los lineamientos de políticas que soportan tal metodología y qué ajustes se le pueden plantear a la misma, de tal manera que desde su diseño y aplicación se trate justa y equitativamente a los productores, a las asociaciones campesinas, se incremente significativamente la productividad agropecuaria y el desarrollo rural del municipio de Ipiales-Nariño, mostrando así la eficacia y eficiencia de la inversión social del Estado?

4 Objetivos

4.1 Objetivo General

Estudiar las políticas públicas y los lineamientos de políticas que soportan la metodología de la gestión de proyectos productivos agropecuarios con enfoque territorial en Colombia y sus efectos en la ruralidad del Municipio de Ipiales.

4.2 Objetivos Específicos

1. Analizar las políticas públicas y lineamientos de política pública que configuran la Metodología del Sistema de Gestión de recursos públicos para Proyectos Productivos Agropecuarios en Colombia.
2. Demostrar cómo opera la metodología del sistema de gestión de recursos públicos para proyectos agropecuarios con enfoque territorial y los efectos de su aplicación en la ruralidad del municipio de Ipiales.
3. Plantear recomendaciones que permitan mejorar el diseño y la aplicación de la Metodología de Gestión de Proyectos Productivos Agropecuarios, desde el enfoque territorial y una visión crítica de las políticas públicas que soportan dicha metodología.

5 Justificación

El estudio de la relación entre el Sistema de Gestión de Proyectos Productivos y el Enfoque Territorial de Desarrollo Rural desde la perspectiva de las políticas públicas es importante en tanto permiten abordar aspectos como el desarrollo rural, la interrelación de actores institucionales y no institucionales, las posiciones dominantes y tensiones sobre cada uno de los actores del sistema de gestión de proyectos.

Lo anterior se desarrolló estudiando la institucionalidad y el caso de la ruralidad del municipio de Ipiales, permitiendo, por un lado, reconocer las características de la ruralidad en la región, la vocación agrícola del departamento de Nariño, en especial como una despensa alimentaria de una buena porción de la dieta básica de los colombianos y, por otro lado, comprender las dificultades del desarrollo productivo del sector rural, que en general tiene la característica del minifundio.

Comprender cómo el Enfoque Territorial de Desarrollo Rural y la metodología empleada para aplicarlo se traduce en prácticas concretas sobre la gestión de proyectos productivos y el papel que juegan los actores en dicho proceso, permite reafirmar la necesidad de diseñar y aplicar lineamientos de política pública y de metodologías de gestión de proyectos productivos que logren mejorar los resultados y alcances de la inversión pública, así mismo posibilita una participación más activa de los actores regionales y su efecto en las mejoras de vida de los productores, que es finalmente el objetivo de cualquier política pública agropecuaria que analice las características de la producción

Esto permite abarcar las tres funciones básicas de la producción agropecuarias propuestas por Fernández (2013), a saber: “producir alimentos, generar divisas y producir materias primas para la industria” (p. 38). Pero aún más allá de eso, es posible abordar también la asociatividad

como una herramienta en la transformación de materias primas, que desarrolle valor agregado desde elementos como la productividad, la competitividad en el marco de asociatividad de los productores, tanto de manera individual como parte de un esquema asociativo. Especialmente si se tiene en cuenta que el minifundio genera una carga de costos a la producción, que se puede solventar por medio de la asociatividad, porque se difieren gastos, se conecta la producción con nuevos mercados, se hace transferencia tecnológica y cambios en la forma de producir. Es decir, el paso de una producción individual hacia una más asociativa.

El sector agropecuario y lo realizado por los productores tienen una particularidad, en el contexto de una economía altamente globalizada. La producción de alimentos es un problema de escala planetaria y forma parte del entramado de la política de seguridad, pero sobre todo de soberanía alimentaria, por lo tanto, los alimentos y el papel de los productores es vital en el desarrollo regional y nacional, no se entiende como una actividad secundaria o meramente nutricional, sino que además forma parte de todos los elementos que determinan el desarrollo económico, social de una región y de la nación en su conjunto.

La implementación de la investigación propone ajustes significativos en los costos de producción agropecuaria para los campesinos y las asociaciones de tal orden, incrementos en los niveles de productividad, es decir, en rentabilidad y soberanía alimentaria desde lo local, lo regional hasta el nivel nacional.

De ahí que una política pública adecuada para la inversión de recursos públicos sobre el sector agropecuario debe tener en cuenta todos estos factores, si quiere desarrollar eficientemente el gasto y potencializar dichas inversiones, en el sentido en que no pueden ser solamente estacionales o depender de coyunturas de tensión social, sino lograr efectos de largo plazo en términos de lo señalado por Faulkner (en Suarez, 2007, p. 11) donde, con respecto a la economía

de los Estados Unidos, luego de las primeras medidas agropecuarias del New Deal señala: “Nuestra economía ya no es agrícola. Nuestra economía es el gobierno federal. Ya no cultivamos en los campos algodoneros de Mississippi. Ahora cultivamos en los corredores y en las salas de los comités del Congreso en Washington”. Que no es otra cosa que la aceptación de la importancia que tiene la producción de alimentos en la política nacional, lo cual es muy claro para las potencias mundiales.

Entender de manera adecuada la Metodología de Gestión de Proyectos Agropecuarios y sus efectos en la región no solo contribuye a comprender mejor el fenómeno sino también a proponer cambios institucionales regionales que permitan aprovechar de mejor manera el enfoque territorial o incluso proponer cambios de este en aquellas características que no resulten útiles a la realidad de la zona. Es la construcción de iniciativas de desarrollo rural que tienen una relación dialéctica con lo nacional, por lo tanto, no se construye solamente desde arriba hacia abajo, sino que también se acepta que hay factores que se imponen de abajo hacia arriba.

Al ser considerados los ajustes al diseño y aplicación de la metodología ello constituirá un valioso y reconocido aporte de la academia, en especial desde el estudio crítico y propositivo de las políticas públicas agropecuarias.

La investigación fortalece los estudios del desarrollo rural local-regional y del campesino, en tanto su agente histórico fundamental, ello desde la óptica de las políticas públicas agropecuarias pensadas desde la ruralidad misma. En el caso del municipio de Ipiales, permite aplicar ajustes institucionales a la metodología de gestión de proyectos, desde un enfoque territorial. Ello permite que desde las regiones se pueda aplicar la metodología, pero también adecuarla a los intereses de los actores, encontrando un papel más activo y no solo de adecuación a los métodos institucionales centralizados desde el gobierno nacional.

Sobre la metodología en su conjunto, esta investigación aporta a la discusión sobre la aplicación de la política pública y los lineamientos de política pública que pretenden solucionar problemas que son nacionales, pero tienen una dinámica territorial y por lo tanto contribuir en encontrar mecanismos para que resulte más funcional en su aplicación concreta.

6 Estado del Arte

La relación entre el sector agropecuario la eficacia y legitimidad de los actores institucionales, la estructura productiva y los recursos públicos invertidos, las características en las regiones, cuentan con importantes desarrollos teóricos, tanto en Colombia como en el mundo. Se encontraron varios trabajos que desarrollan uno o varios puntos relacionados con los intereses de esta investigación, desde el abordaje de los recursos públicos hasta la estructura productiva. Hay algunos análisis que solo se encuentran en la literatura internacional, especialmente Brasil, otros en cambio cuentan con algunos desarrollos en el ámbito local.

Sobre la política pública agropecuaria la literatura predominante toma como base la agricultura familiar (Sabourin, 2015,) y la dotación de factores que existe en su entorno para poder desarrollarla, desde un enfoque donde prima la productividad de los factores y su consiguiente dotación como en Tonini, A. (2012) donde la utilización de variables estocásticas y variables de tiempo se utiliza para ese análisis. Otro caso similar se encuentra en Ribeiro Vieira Filho, J. E., y Fornazier, A. (2016) que abordan esa dotación sobre la incidencia de la productividad, comparando la brecha de factores entre Brasil y Estados Unidos, con especial énfasis en la tierra y el trabajo. Por otro lado Miranda Scheuer, J., Alves da Silva Neves, S. M., dos Santos Galvanin, E. A., y Patrik de Moura, A. (2017) y Rodrigues, B. S., Simão, F. C. y Petry, J. F. (2018), aunque revisan la productividad no lo hacen en función de los factores, sino que por un lado se separan de la revolución verde hacia un enfoque agroecológico y por otro la productividad tiene más que ver con elementos de generación de empleo y riqueza que con la dotación de factores productivos y la necesidad de la agricultura familiar para la seguridad y la soberanía alimentaria. Estos últimos lo hacen con motivo de la promulgación de la ley de agricultura familiar en el Brasil en el año 2016. Un estudio reciente de Bonilla y Singaña, (2019)

por ejemplo plantea que la productividad por hectarea es un enfoque excesivamente limitado para el análisis de los rendimientos de los cultivos, proponen un modelo matemático en el que se incluyen variables sobre paquetes tecnológicos usados como tipo de semilla, disponibilidad de riego, aplicación de fertilizantes además de variables como la asociatividad y genero de quien toma la decisión productiva; el estudio demuestra por medio de un modelo de regresión lineal multiple, evidencia empírica de los efectos sobre la productividad, la concentración de la tierra, la asociatividad y el rol de la mujer, en cuanto al mejoramiento de semillas y el rendimiento por hectarea como rector de las decisiones de políticas públicas en Ecuador.

En América latina en los últimos años se ha suscitado un debate interesante sobre el concepto mismo de territorio, Sánchez (2020) aborda un análisis pormenorizado del concepto de territorialidad desde finales del siglo XIX hasta nuestros días; dando cuenta de su evolución y la relación con los cambios el sistema político predominante en un país, expresa como una red de cooperación entre Argentina y Francia permitieron que el enfoque territorial se volviera parte fundamental de la institucionalidad agropecuria argentina y las políticas públicas agropecuarias. En Colombia también hay un debate actual sobre el territorio, especialmente asociado a sectores con tensiones políticas, económicas y sociales, en particular sobre el reconocimiento de la categoría *campesino*. Un artículo de Pineda y Valencia (2022) abordan una región del país que históricamente a sufrido las consecuencias del conflicto armado sobre el territorio y el reconocimiento de relaciones históricas, sociales y culturales de quienes lo habitan y producen a partir de la utilización de la tierra.

El debate entre la utilización de agroquimicos y agroecología tambien ha sucitado recientemente debates importantes (Lopes Soares & Cunha, 2020; Molpeceres, 2022), especialmente sobre los efectos de la revolución verde y la isntitucionalidad comercial asociada

a los agroquímicos usados para la producción agropecuaria, las decisiones de política pública para su producción, subsidios para su utilización en contraposición a medidas para el fomento de sustitutos de la agricultura más tradicional en beneficio de un enfoque agroecológico.

Las políticas públicas también están influenciadas por el desarrollo de sistemas de investigación e innovación, puesto que estas permitirían mejorar la eficiencia del gasto y en general adecuar mejor las cadenas productivas para la toma de decisiones (Universidad Jorge Tadeo Lozano 2013). En el mismo sentido, aunque con mayor énfasis en la modificación de la estructura productiva, Rodríguez (2014), le da mayor importancia al sistema de innovación a la institucionalidad sobre la investigación y su aplicación práctica. Estas fuerzas productivas pueden variar de acuerdo al contexto. Así, por ejemplo, Alomía y Chamorro (2013), plantean que las fuerzas productivas de la economía campesina en el departamento de Nariño están afectadas por la asociatividad, de tal manera que por medio de ella es posible saltar de economía campesina a empresarial para el sector lácteo del trópico alto del sur de Nariño.

En cuanto a lo estudiado en Colombia, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA- por medio de un documento titulado Experiencias político-institucionales y territoriales en Colombia (Samper & González, 2018) aborda diversos elementos entre la historia del conflicto por la tierra, algunos estudios de caso concretos, las instituciones encargadas de dirigir las iniciativas públicas en el agro y la ruralidad, aporta así mismo un análisis de diversas metodologías para el estudio de lo rural en el país y medidas como las zonas de reserva campesina, políticas de tránsito hacia la paz, la agricultura familiar y la formulación de iniciativas productivas. El documento aporta además recomendaciones para la apropiación del conocimiento en cuanto al desarrollo productivo, la importancia de la academia y las relaciones institucionales deseables en un contexto de atraso rural por medio de mecanismos adecuados de

gestión. Sin embargo, lo anterior debe tener depositarios, es decir beneficiarios. Las investigaciones sobre el caso refieren a la asociatividad como la herramienta para ser los depositarios de la aplicación de políticas públicas (Universidad Piloto, 2015); que se deben complementar con los recursos en el contexto regional, por cuanto no basta la financiación nacional, sino que los actores regionales deben contar con capacidad de incidir en la financiación, formulación de proyectos productivos y la gestión de los mismos (Canchala, 2008). El diseño debe adecuarse a las condiciones de producción y la composición del ingreso de los productores, porque puede resultar que la inversión pública solamente logre sustituir la inversión privada en beneficio de los productores más acomodados y en desmedro de los productores más pobres (Gómez y Tacuba, 2017, Niederle, Grisa, Piccolotto y Soldera, 2019). Lo anterior muestra como los actores institucionales juegan un papel en cuanto a su posición y percepción sobre las prioridades de financiación y el contexto en el que se desarrollan, tal posición se puede encontrar en Canchala (2008) y Alomía y Chamorro (2013), por cuanto es importante la percepción de alcaldes, directores de UMATAS del departamento y productores organizados en asociaciones y cooperativas.

7 Referentes Teóricos y Conceptuales

El análisis de la importancia de lo rural se divide en 3 fases claves: una primera en la que el factor productivo tierra es principal frente a capital y trabajo¹. Este periodo está comprendido especialmente en la colonia, cuya característica principal sería la hacienda como unidad productiva, propia de la economía terrateniente y en el que los factores productivos se centran sobre la explotación de la tierra, que se extiende desde la independencia hasta 1950. Posterior a este periodo, con el avance de la técnica y el desarrollo tecnológico, es el capital el factor que se abre paso y se vuelve clave en lo rural, no solo el capital físico sino también el denominado capital social, que se refiere a todos los progresos y cambios que lo rural ha vivido desde las primeras reformas agrarias hasta nuestros días. En este periodo se comprenden las reformas rurales de mediados del siglo XX hasta la revolución verde a inicios de los años 90 del mismo siglo, cuando inicia la apertura económica, donde será el capital internacional el encargado de jalonar los sectores productivos de mayor rentabilidad para el agro (Suarez, 2007).

Frente a la estructura de la producción y la relación de los productores sobre la tierra hay diversas miradas: para Bejarano (1984) el latifundio coexiste con la pequeña propiedad, sin embargo, estos minifundios tienen una localización específica en lo que el autor señala como “tierras de vertiente”. Por su parte, para Jiménez (2012) existen grandes productores representados por el latifundio y los propietarios ricos, a su vez, propone la *vía campesina* como manera de desarrollar el mercado interno y la satisfacción de necesidades alimentarias en el país, principalmente sobre la base de los productos denominados transitorios. Presta especial atención

¹ Los factores productivos considerados para el sistema productivo son tierra, capital y trabajo, siguiendo la teoría de la economía clásica.

al fenómeno del latifundio improductivo, que privilegia la producción extensiva o la renta de la tierra sobre la productividad por unidad de tierra.

En contraste, Jaramillo (2002) no reconoce la improductividad del latifundio en términos relativos, señala que la producción se divide entre la agricultura comercial, moderna y la de economía campesina: la primera se entiende avanzada, de aplicación intensiva de capital y la segunda es atrasada, con costos de oportunidad bajos frente a la utilización del trabajo. Sin embargo, la producción agropecuaria históricamente se ha generado por latifundio que en general es improductivo, principalmente porque se dedica a actividades como la ganadería extensiva o negocios especulativos, pero, en definitiva, la economía campesina no genera renta suficiente para reinversión sino para la reproducción de las condiciones de vida. Frente a ello Suarez (2007) propone la necesidad de condiciones que permitan el avance de empresarios agrícolas y la creación de capital en el agro, aparejado por la aparición del proletariado agrícola, separando de esta manera al campesinado y los terratenientes (ambos de herencia feudal) de los empresarios agrícolas propiamente hablando, con lo cual el capital y el trabajo se vuelven factores determinantes de la producción agropecuaria.

En el mismo sentido para Machado (2017), la pequeña propiedad se puede catalogar como de pequeños productores encargados del desarrollo de la microempresa rural, aunque no es clara la forma como se divide la economía campesina y la empresarial. Lo que se llama vía campesina o economía campesina o microeconomía rural tiende a definir la producción que es de pequeña escala y agricultura de trabajo familiar, que hoy se conoce justamente de esa manera, como *agricultura familiar*.

Esto demuestra que, dependiendo de la preeminencia del factor productivo predominante habrá diferencias en torno a la política pública rural. Para Suarez por ejemplo (2007), en este

momento en el país el debate está sobre si es predominante el capital nacional o el capital internacional. Por ello la política pública tiene cambios en función de cual se asuma como principal. Lo anterior da cuenta de un modelo productivo dual en función de la estructura productiva de la tierra y su relación con el trabajo o el capital como factores productivos. El minifundio, pequeña propiedad y por otro lado el latifundio, que es tradicionalmente improductivo en términos relativos, aunque pudiera serlo en términos absolutos, bien sea porque son tierras ociosas o porque forman parte de negocios extensivos en lugar de intensivos. Para Suarez (2007) y Machado (2017), ninguno de los dos en realidad se correspondía de manera perfecta con el desarrollo empresarial que requería el país y su concomitante desarrollo de fuerzas empresariales en el agro, ambas formas de explotación de la tierra son herencias feudales.

7.1 El Problema de lo Rural.

La necesidad de incentivar el papel activo del capital nacional es lo que permite justificar la necesidad de un mercado interno fuerte, sin embargo, mientras se mantenga una característica dual sobre la cual las mejores tierras continúan siendo subutilizadas o como apalancamiento de la especulación y al mismo tiempo las tierras marginales sean de pequeña propiedad que no permiten la reinversión de capital como una práctica generalizada, el mercado de la tierra y el desarrollo de principios capitalistas se verá frenado justamente porque en ambos casos resulta un freno para la inversión privada de principios capitalistas y por lo tanto la política pública estará condicionada esa limitante (Bejarano, 1984).

Siguiendo esta lógica, se vuelve evidente que el mercado interno, desde el punto de vista agropecuario se entenderá íntimamente ligado a la producción de alimentos de consumo final, por una parte y, por otra, la creación de materia prima que sirva para los procesos industriales,

como el caso del algodón o la cebada, que no son de consumo inmediato necesariamente, sino que se configuran en materia prima para industrias nacionales. De ello se desprende que el grado de pobreza en las zonas rurales, si se tiene como base el modelo dual que describe Bejarano (1984), se encuentra en función del grado de desarrollo agrícola -y por tanto de su estructura productiva- que estará determinado por los ingresos del agro, la distribución de la tierra y el tipo de demanda de la producción agropecuaria. Según Jiménez (2012), esta pobreza rural con características sumamente ligadas al desarrollo del mercado interno se configuró también como un claro determinante de la violencia.

Esta concepción del desarrollo agropecuario se ha encontrado con la dificultad de la utilización del poder económico de terratenientes y dueños de grandes extensiones de tierra utilizadas para la especulación o la producción extensiva, que al final termina traduciéndose en poder político y moldeando la estructura legal del país hacia los intereses de unos en contraposición de los otros, de la gran propiedad sobre la pequeña.

Sobre las estrategias claves para el empuje de la producción, Bejarano (1984) señala la sustitución de importaciones como la política que sirvió de base para la creación de buena parte de los circuitos agroindustriales, por ejemplo, de los textiles; pero que no fue homogénea para todo el país dejando rezagadas grandes zonas, donde confluía una vida campesina y de producción de sobrevivencia sin tener enclaves con la industria.

Esto en buena medida se explica porque la política de reforma agraria ha tenido serias complicaciones desde mediados del siglo XX, a finales del frente nacional y en el marco de la Alianza para el Progreso, sin embargo, según Machado (2017, p 67): “Este esfuerzo (...) quedó a la mitad de camino por el cambio de política macroeconómica hacia una apertura económica y un mayor énfasis en la globalización, lo que para muchos fue el paso del Estado interventor a un

Estado facilitador, que expresa en parte la idea de una política neoliberal a partir del gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994)''.

Con la caída del modelo de sustitución de importaciones se inscribe la *revolución verde* que privilegia el incremento de insumos agrícolas y paquetes tecnológicos que se impusieron sobre la estructura productiva agropecuaria. A propósito del tema, vale la pena señalar que actualmente viene creciendo un sector de académicos y profesionales del agro que señalan la necesidad de un modelo más ajustado a la denominada agroecología para sustituir los insumos agrícolas importados (Patiño, 2016). En ese sentido, la productividad de los factores en agricultura tiene dos opciones, o bien cambian las condiciones tecnológicas o bien la composición de la utilización de los factores productivos. Aunque la calidad de los insumos puede variar entre países debe tomarse con cuidado cualquier tipo de generalización, dado que las productividades no solo dependen de los insumos en sí mismos sino también de las condiciones climáticas y de los suelos, de las vías de comunicación y de la dotación relativa de factores productivos (Tonini, 2012).

De esta manera, y homológamente al desarrollo dual de la estructura productiva, también la política agropecuaria tendrá un doble sentido: por un lado, estará el problema de la tierra, su distribución y concentración, por el otro la vocación productiva del país.

En este punto vale la pena detenerse sobre la discusión entre los elementos hasta este momento señalados: primero está la propiedad de la tierra, la pequeña propiedad, el desarrollo de unas condiciones propias de la sobrevivencia, el pan coger y contrapuesta a la acumulación de tierra que relativamente es improductiva. En segunda instancia un mercado interno que no se ha podido desarrollar en su conjunto, cuya agricultura cumple parcialmente la función de producción de alimentos y de proveer materias primas para la industria. La política Pública de

desarrollo agropecuario entonces tendrá dos vías, la primera sobre la cual funciona en la estructura de la propiedad de la tierra y la segunda que opera sobre la producción de las cadenas ya existentes, también denominado apoyo a las *cadenas productivas*, que es donde se centra el enfoque territorial de desarrollo rural.

7.2 La División del Trabajo en el Agro

De acuerdo con lo anterior, la política que tiene que ver con la producción se decantó hacia el apoyo a las cadenas productivas, con miras a mejorar la competitividad y el desarrollo de la producción hacia el modelo económico de exportaciones, política que coincide con las recomendaciones del Banco Mundial (Machado, 2017). Ello significa de manera directa que se abandona la necesidad de una distribución más equitativa de la propiedad rural que permaneció en la agenda política del siglo XX, al menos en su segunda mitad, además, se consolida un modelo de creación de un mercado de tierras en función de algunos subsidios para la compra de terrenos por parte de campesinos. Política que es homologa a la de la salud o la educación, donde se abandona la financiación a la oferta y se pasa a un modelo de subsidio a la demanda. Jaramillo (2002, p. 88) señala que este proceso no contó con el beneplácito, salvo algunas excepciones, de los gremios y que toda la política que se avecinaba provenía más de la inventiva de economistas y planificadores que trabajaban para el gobierno. En todo caso, el problema jurídico de la propiedad de la tierra que subyace está íntimamente ligado a la violencia, los despojos por parte de actores armados a campesinos pequeños y la falta de condiciones materiales para el retorno de la población desplazada.

En efecto, con la apertura económica y el modelo de desarrollo basado en el ahorro externo y el neoliberalismo, a inicios de la década del 90 cambia de manera drástica, no solo la

institucionalidad agropecuaria sino también la forma de la producción. A finales del siglo XX existían una serie de mecanismos de crédito, producción, control de precios y acceso a tierra que permitió el desarrollo de producción como el algodón, el trigo, la cebada o el frijol, cultivados principalmente en minifundio. La apertura trajo consigo la competencia exterior, con lo cual se inscribe la política de diversificación de la producción y de los ingresos (Jaramillo, 2002).

Por el otro lado, a quienes ya cuentan con propiedad sobre la tierra, con independencia de su extensión, se propone una serie de medidas en función de la competitividad y la mejora microeconómica de las unidades productivas rurales. Según Machado (2017) desde el plan de desarrollo del primer gobierno de Álvaro Uribe “se impone una sola vía de desarrollo con los recursos públicos: la empresarial y la agricultura por contrato” (p. 76-77). Que va en la misma vía de la focalización de recursos hacia actividades determinadas y en función del modelo de desarrollo.

Este viraje de la política hacia las cadenas productivas se acompaña de un modelo sobre el cual los recursos se invierten en función de proyectos que demuestren su sustentabilidad y, por tanto, deben inscribirse en el modelo de desarrollo impuesto desde los planes de desarrollo. En este contexto los recursos públicos se traducirán hacia aportes de iniciativas que muestren un sostenimiento a largo plazo. Ello llevó a que en varias ocasiones los recursos terminaron beneficiando a productores latifundistas o en todo caso grandes productores.

En esencia, para que dichos recursos llegaran hacia sectores más modestos o pequeños, se implantó un modelo de organización por la vía de la asociatividad que, de todas formas, si quiere arañar algunos recursos públicos de los programas gubernamentales, tiene la necesidad de adecuar su producción según lo señalado por la política de desarrollo que se encuentre en ese instante en el poder estatal (Machado, 2017).

Lo anterior se entiende si se toma en cuenta la división de clases sociales en el sector agropecuario. Suarez (2007) señala al respecto que en la primera mitad del siglo XX lo que existía era principalmente una diferencia marcada entre el modelo de *hacienda latifundista* con bajos niveles de productividad, de reinversión y también una economía campesina de formas de producción atrasada. Hacia la segunda mitad del siglo XX se suceden cambios en la composición de clases sociales en el sector agropecuario. Pese a seguir siendo atrasada la producción con respecto al mundo desarrollado se inicia un proceso de generación de excedentes y ganancias, es decir, principios de economía capitalista, expresada principalmente en que el factor capital y trabajo resultan más determinantes que la tierra.

Con esta supremacía de los factores capital y trabajo inicia tímidamente la producción capitalista en el campo colombiano, que permite la aparición de *productores nacionales*², como nuevos actores de la ruralidad del país en conjunto con latifundistas y campesinos. Las diferencias entre actores pueden resumirse en que los latifundistas históricamente han desarrollado principalmente ganaderías extensivas, con poca productividad de la tierra e índices de inversión y reinversión igualmente limitados; los campesinos igualmente improductivos y en condiciones de trabajo sumamente atrasadas en la que normalmente logran reproducir sus condiciones de vida. Por su parte, los productores nacionales pueden ser ricos o también pobres en función de su acceso al capital, pero a diferencia de los otros actores cuentan con una capacidad de acumulación, de inversión y de reinversión de esos excedentes. Con el tiempo la presencia de estos productores logra una demanda de mano de obra asalariada que puede entenderse como un fenómeno de proletarización de las labores agropecuarias, contribuyendo a

² Suarez (2007), llama a estos productores nacionales: Empresarios del Campo.

la división del trabajo y la especialización de este, lo que lleva a una evolución de las relaciones de los factores capital y trabajo (Suarez, 2007).

Lo anterior refleja al menos tres sectores en el agro colombiano: el latifundio, la economía campesina y la economía empresarial agraria.

Sobre la economía empresarial agraria Suarez (2007) hace una propuesta sobre cómo se forma el precio y además cuales son las condiciones para que el capital pueda volverse productivo e invertir en el sector agropecuario. De la siguiente manera³:

$$PMk = (CKcte + CKvble) * (1 + TMg) + RT/TPto$$

Donde:

PMk = Precio mínimo de mercado por unidad producida por el sector capitalista

CKcte = Costo del capital constante

CKvble = Costo de capital variable

TMg = tasa media de ganancia

RT = Renta total de la tierra

TPto = Producción medida por unidades + Renta de la tierra por unidad de producto.

Con lo anterior se pone de relieve la *racionalidad del capital*, en tanto no basta con la mera reproducción de los medios de producción o la manutención del factor trabajo, sino que se espera recuperar el capital fijo y también el variable. La ecuación también muestra la existencia de dos tipos de renta: una que será la rentabilidad en el mercado en la comercialización y la otra

³ En el documento la ecuación no aparece referenciada, sin embargo, se presenta la forma como sería su representación en Notación matemática.

que se deriva del uso de la tierra, si alguna de estas rentabilidades no resulta mayor a la mejor inversión alternativa (el costo de oportunidad de la tierra) *racionalmente* no existe incentivo para mantener inversión en el sector. Condición que no pasa con el campesinado ni con el latifundista, el primero por estar íntimamente ligado al territorio por historia, cultura o subsistencia y el segundo porque su renta no depende de la productividad sino de la extensión productiva.

Así mismo Suarez (2007) señala que el ingreso campesino será:

$$PMc = CPcc + CFw$$

Donde:

PMc = Precio Mínimo de Mercado Campesino.

CPcc = Costo de Producción.

CFw = Costo de bienes de consumo necesarios para reproducir la fuerza de trabajo.

De esta manera la economía campesina solamente se puede entender en la medida en que reproduce los medios de vida y está íntimamente ligada al trabajo y la tierra más que al capital. Internamente en esta estructura de ingreso campesino deberá tenerse en cuenta las rentas diferenciales de la tierra, en el sentido en que existen tierras con productividades diversas. Esta condición de productividad en la producción empresarial se soluciona con mejoras tecnológicas e innovación en la producción, si la renta del modelo empresarial no es superior a las rentas del modelo campesino no hay posibilidad de desarrollo capitalista en el agro (Suarez, 2007).

Con lo anterior es evidente que en el momento en que la posibilidad de acumulación capitalista en el agro se vuelve concreta se inicia una competencia que empuja a los productores,

principalmente empresariales a mejorar la productividad de los factores, de tal manera que la tasa de ganancia relativa se incremente, al menos momentáneamente. Esto es así porque en la medida en que los desarrollos tecnológicos y de producción se generalizan tenderá a bajar el precio unitario de la producción (Jaramillo, 2002). Sin embargo, siguiendo a Suarez (2007), esta característica será más propia de los empresarios agrícolas, puesto que el latifundio improductivo no tiene incentivo para las mejoras de productividad, dado que su ganancia proviene más de la extensión o de la especulación y en el caso de la economía campesina esta genera rendimientos apenas para reproducir la fuerza de trabajo.

Frente al desarrollo capitalista del sector agropecuario ha estado signado por una característica de neocolonia, principalmente de los Estados Unidos. Según Suarez (2007) desde 1950 hacia el presente lo que ha habido son focos de desarrollo capitalista, pero no en función del desarrollo de las fuerzas productivas internas y soberanas del país, sino en función y beneficio del poder norteamericano. Como es el caso de los programas financiados para la reconversión de producción, que con excusa de ventajas competitivas terminan especializando al país en producción tropical; otro ejemplo es la denominada revolución verde que convirtió al país en un gran consumidor de fertilizantes y plaguicidas, producidos por grandes corporaciones que incluso incentivaron inversión privada en Colombia con el ánimo de convertir la agricultura y adecuarla a sus intereses, principalmente por la necesidad de Norteamérica de poner excedentes de producción en mercados externos. Al respecto vale la pena señalar las palabras de un expresidente del Comité Agrícola del Senado norteamericano:

“Nosotros estamos interesados principalmente en deshacernos de estos excedentes, no importa cómo lo hagan ni bajo qué autoridad. Queremos que sean vendidos en dólares, en moneda extranjera, o aún regalados (...) Es más antieconómico para Estados Unidos

almacenarlos por dos años, que donarlos y pagar el transporte (Harold Cooley, en Suarez, 2007, p. 34-35)⁴

Estos elementos constituyen entonces el entramado teórico para comprender el momento actual de la agricultura en el país y estructura hacia el sur de Colombia sus dinámicas internas y su forma de expresión externa. La particularidad que reviste esta zona es que no existen latifundistas, hay un buen número de campesinado y pequeños propietarios que reproducen sus condiciones de vida y pequeños productores que logran desarrollar algunos principios empresariales. En cuanto a los productores individuales, la asociatividad ha permitido para ellos desarrollar algunas prácticas empresariales y financieras. Todo lo anterior limitado a los rendimientos marginales decrecientes de la tierra o bien porque el capital solo puede desarrollar ciertas extensiones concretas; allí donde la propiedad se ha subdividido en pequeñas extensiones y la propia necesidad ha hecho que se generen amplios acuerdos entre productores y habitantes de las zonas rurales. Es el cooperativismo y la asociatividad del trabajo un factor para el desarrollo de iniciativas de tipo empresarial.

7.3 El Enfoque de Desarrollo Rural Territorial

El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural es entonces una respuesta a las transformaciones políticas y sociales de los ochenta y noventa del siglo XX, de cara a la apertura de mercados y la profundización de la globalización: “a través de clústeres y cadenas productivas, de la introducción de sistemas de producción más limpios y de la adopción de sistemas de gestión ambiental eficientes” (Sepulveda, et al, 2003).

⁴ Según Suarez (2007), buena parte de la denominada Revolución verde contaron con el apoyo de entidades como la Fundación Rockefeller, la Fundación Kellogg's, el estado de Oregón y también la Misión Nebraska.

Entender el Enfoque de Desarrollo Rural Territorial -EDRT- y el denominado Sistema de Gestión de Proyectos Productivos Agropecuarios -SGPPA-, requiere un breve análisis de la historia del desarrollo rural en el país. Inicialmente la Ley 132 de 1932 responsabilizó al Estado del desarrollo y fomento de la investigación agropecuaria, siguiendo los modelos alemán y estadounidense donde las universidades se encargaban de esta tarea. Para el año de 1949 llegó a Colombia el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF, ahora el Banco Mundial, el director de esta misión fue Lauchilin Currie, planteando recomendaciones sobre el desarrollo agropecuario. Hacia 1962 se creó el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), que luego pasaría a ser CORPOICA, y que, en la actualidad con el modelo privatizador de la investigación para el agro colombiano, pasaría a ser AGROSAVIA. En su momento CORPOICA, como entidad autónoma y descentralizada, fue el apoyo tecnológico para el desarrollo de cultivos comerciales de envergadura, pero también lo fue para el desarrollo de la agricultura campesina a través del programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) lanzado en 1973 por el Banco Mundial, como estrategia central para modernizar la agricultura campesina y así erradicar la pobreza rural, adoptada en 1976 en el plan de desarrollo *para cerrar la brecha* del presidente López Michelsen. Es un cambio fundamental en la orientación de la política agraria de los años 60 y se enfocó en garantizar incrementos en la productividad campesina. A través del DRI el problema fundamental del campesinado en Colombia dejó de ser el acceso a la tierra y pasó a ser el progreso técnico. Con el gobierno de Misael Pastrana Borrero sobrevino un declive del reformismo agrario en Colombia, en cuyo plan de desarrollo privilegiaba la modernización capitalista del campo y la tecnificación de la agricultura y la ganadería, como estrategias más adecuadas a la urbanización y la industrialización del país, que el camino de la reforma agraria (Currie, 1961 y 1976).

Con el diseño del Instituto Iberoamericano de Cooperación para la Agricultura se hace una adaptación de la política común de la Unión Europea, que expone la *teoría de las ventajas comparativas* para la agricultura y con ello la recomendación fue la reorientación del uso productivo de la tierra.

La manera de entender esta dinámica es sobre la historia del factor productivo preponderante dentro del desarrollo. Allí donde la tierra resultaba el factor predominante se volvió clave la vía campesina y también el desarrollo del campesinado como categoría de análisis. En cuanto es el capital el factor predominante, aparece el ETDR, apalancado por la idea de mercados competitivos y la eficiencia, propio del capitalismo en lo rural, con especial énfasis en el capital internacional. Sin embargo, la productividad marginal de la tierra es decreciente, en la actualidad la productividad del trabajo y el trabajo como factor tiende a ser el predominante. Lo anterior significa que el ETDR es una de las formas de entender el desarrollo rural pero no la única, ni la que corresponde cuando el factor trabajo es determinante.

Esta reconstrucción se adapta con la política de libre comercio, puesto que los productos que se pueden transar se vuelven commodities y se sintonizan con el enfoque de comercio internacional. El ETDR mantiene el discurso de la pobreza, la ruralidad, el ingreso, el desarrollo humano, el crecimiento del ingreso y la sostenibilidad se mantienen como propósito principal para la cohesión social y territorial, entendidos como expresión de los espacios nacionales, las instituciones, entre el capital humano y social y los *territorios competitivos* dada la supremacía del capital como factor productivo preponderante.

Con esta dicotomía en que es el capital externo y no el nacional el que predomina, y aún más es el capital externo y no el trabajo, el modelo plantea la concurrencia de actores internos y externos con recursos, propuestas de competitividad y en esa concurrencia consolidan un

discurso que define el sentido social y productivo del territorio. Entonces se debilita la estructura social interna y son los actores del capital los que determinan la forma de organización del territorio, que se convierte en diversos nichos de mercado. Es decir, ni siquiera el capital nacional tiene la capacidad de generar riqueza y es el capital internacional el que determina que sectores explotar, lo restante es producción campesina o latifundista.

Esto permite entender los cambios del enfoque de la política pública, puesto que el territorio y sus actores no se traducen solo por la producción de alimentos o el trabajo en general agropecuario, la denominada *nueva ruralidad* implica un paso de un modelo agrario a uno rural, sobre la base de la explotación de los recursos disponibles en el área rural, desde la producción agropecuaria en general, pero también otros como los servicios ecosistémicos, el paisaje, el turismo etc., es decir, una apertura de las zonas rurales hacia la acumulación de capital y el incremento de la actividad mercantil y de la tasa de ganancia. El modelo *rural* no solo surge por las tensiones internas, sino también porque se articula al propio proceso de acumulación del Capital.

Aunque eso no significa que no existan elementos alternativos en otros actores, entre ellos se puede mencionar a la agroecología, como una propuesta fundamentada en los recursos propios del predio, hace uso de diversas formas de siembra, es un modelo para lo rural que reorganiza la manera de utilizar los recursos manteniendo la resiliencia de los ecosistemas y en consecuencia de las comunidades. También se puede mencionar la sustentabilidad, que sugiere tener políticas territoriales que hagan prospección de la producción local. Entender zonas de vida, bio-geográficas para hacer prospectiva en dichas zonas. En los últimos años también han aparecido algunos enfoques importantes como el de la perspectiva de género. En cuanto al rol de las mujeres en el mundo rural y la necesidad de reconocerlas como actores del desarrollo, el

trabajo y labores productivas, especialmente si se tiene en cuenta que en el agro también hay una economía no remunerada que no se tiene en cuenta y la necesidad de un andamiaje estadístico que hagan este reconocimiento, con especial incidencia en la vida campesina, al igual que el poder sobre como tomar decisiones en torno a los recursos que le son disponibles, el poder para decidir cómo aprovechar esos recursos, el poder con los otros y el poder desde dentro, es decir, la capacidad de reconocerse como actores del desarrollo y de la ruralidad.

Un enfoque adicional es el del Buen Vivir y el Vivir Bien, que se opone al concepto de desarrollo en cuanto a sus categorías desde la idea del bienestar hasta la vida. El bienestar deja de ser una categoría de consumo de recursos y alerta sobre la crisis medioambiental. Por ello no hay una lógica sobre crecer y el agotamiento de los recursos naturales, tampoco sobre la lógica del tener, sino sobre otro lugar, el de la cultura de traer el pasado al presente.

Si bien el modelo de desarrollo agropecuario convencional logró imponer los agronegocios y la empresarización, hay una diferencia entre lo territorial y la focalización. En segundo lugar, nunca aportaron los recursos ni lograron aplicar los mecanismos de participación de los actores (Correa y Farah, 2002).

7.4 Asociatividad, Agricultura Familiar y Territorio.

Hay que entender la diferencia entre lo Agropecuario y lo Rural. Mientras que lo agrario se refiere en términos generales a la producción, lo segundo hace más referencia a las relaciones sociales de producción imperantes en el sector rural. El ETDR pretende superar la visión de lo productivo y avanza hacia lo rural; se decanta lo rural como un escenario de desarrollo económico con una dinámica propia, con unos sistemas de relaciones sociales de producción definidos. Es la respuesta además a la incorporación de la productividad, la gestión del

conocimiento, el capital humano y social al mundo rural. No solo desde el plano agropecuario, sino también incluyendo servicios ecosistémicos y formas de economía no necesariamente vinculadas a la producción de alimentos o de materias primas. Por tanto, lo rural se define en función del papel que tienen los recursos naturales en la estructura económica de lo que se denomina territorio (Sepulveda, et al, 2003).

El concepto de territorio se contrapone al de sector. En la práctica, mientras el sector es responsabilidad de la política nacional, el territorio es parte del proceso de descentralización, responsabilidad de las entidades administrativas locales, como los municipios. Aunque es importante recalcar que el cambio de sector a territorio significaba entender lo rural desde un enfoque más amplio que el de la producción, en especial por la afluencia de medios de vida rurales que no dependían necesariamente de la producción agropecuaria. El territorio debe sobrepasar el concepto de unidad administrativa y formar parte de una corresponsabilidad entre las administraciones territoriales, las departamentales y la política pública nacional. Es necesaria su delimitación porque no se puede entregar a la descentralización sin entender su importancia estratégica nacional. El sector agrícola se hace susceptible de recibir financiación nacional, mientras que las intervenciones territoriales se entienden como hacia la población rural con independencia de si está o no vinculada a la producción agropecuaria.

Por otro lado, las contradicciones en la estructura productiva se pueden encontrar en instituciones rezagadas del feudalismo o del capitalismo primitivo en el área rural. Ello mismo permite encontrar acepciones como economía agrícola o economía territorial; lo mismo que a territorios competitivos, que en la actualidad hace referencia a mercados y procesos productivos orientados a la exportación. Por ello la categoría *territorio* no solo hace referencia a una

característica geográfica sino también a las relaciones sociales propias de un modelo de producción de alimentos.

Desde una perspectiva crítica la propuesta de fondo es disolver el campo, el territorio debe ser "competitivo", donde solo caben las trasnacionales y el desarrollo capitalista financiero. Las comunidades campesinas, las asociaciones y los pequeños productores en general se vuelven un subproducto para las urbes o los centros de mayor demografía poblacional, todo es un territorio competitivo acompasado a lo que busca el mercado, al punto que deja de hablar de sectores, como el papero o el arrocero, sino de regímenes competitivos. Esas son fuerzas para la promoción de la agroindustria, el campesino sirviendo a formas de contrato pagadas a destajo. En este sentido el enfoque tiene una carga ideológica de tipo neoliberal. Por ello, aunque se entiende la necesidad de la seguridad alimentaria, el territorio no necesariamente debe producir alimentos, la reconversión y la diversificación de los medios de producción están al orden del día.

Dentro de este entramado teórico la pregunta básica es sobre la asociatividad y cuál es el factor que tiene mayor preponderancia en el mismo. El primer análisis se pregunta por la razón de ser de la asociatividad, es decir, para que sirve. Las respuestas pueden ser: para producir, comercializar o para compra de insumos. De esta manera se puede entender la ruralidad desde una perspectiva histórica y de desarrollo de sus fuerzas productivas, en función del factor productivo imperante. Cuando el factor predominante era la tierra, las relaciones se centraban en características feudales, la predominancia del capital significó un avance en términos de la producción y la acumulación de capital en el sector, sin embargo y debido a la reducción de la propiedad, es decir contextos de pequeños productores, es la preponderancia del trabajo lo que

resulta importante en el momento actual, dada la pequeña propiedad predominante en el sector rural del sur de Nariño e Ipiales.

7.5 El sistema de Gestión de los Proyectos Productivos Agropecuarios.

Dentro de este contexto, la manera en que el enfoque territorial determina la materialización de las iniciativas productivas es el sistema de gestión de proyectos productivos agropecuarios. Este sistema no existe formalmente en toda la estructura legal y normativa de la política agropecuaria del país, pero se puede interpretar como los principales lineamientos de política pública para la competitividad y productividad. Es la apuesta de la política pública para el desarrollo de las capacidades productivas del sector. Como es el territorio y sus actores el foco de análisis, dadas las circunstancias de pequeña propiedad y asociatividad, estos se constituyen en actores y *beneficiarios* de los recursos definidos en la política. Para ello instancias como la Agencia de Desarrollo Rural o el Ministerio de Agricultura prepara mecanismos para que los actores accedan a recursos.

La forma en que los actores especifican sus peticiones es por medio de proyectos, que a su vez responden a lineamientos de tipo nacional. Por ello los actores adecuan sus necesidades a estos lineamientos para asegurarse una asignación de recursos. Normalmente una organización productiva, entiende las dificultades productivas individuales e inicia un proceso de agrupar productores y consolidar dichos proyectos en que se definen sus necesidades y solicitudes; el paso siguiente es la formulación de una propuesta para concursar por recursos que pueden estar en diversas instancias, contar con distintos tipos de cofinanciación y aunar esfuerzos con otras organizaciones públicas y privadas.

Dicho de otra manera, los productores de manera individual no pueden desarrollar economías de escala, ni generar los avances de productividad necesarios para la competencia en el mercado nacional, cada vez más abierto a la competencia externa, por ello buscan aportes estatales que les garanticen la producción.

El principal actor del sistema es indudablemente la Agencia de Desarrollo Rural, creada a partir del decreto 2364 del 7 de diciembre de 2015; cuyo tercer artículo dice lo siguiente:

El Objeto de la Agencia de Desarrollo Rural -ADR- es ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.

Es claro que la Agencia se crea para darle piso a la política de desarrollo territorial, con financiación de carácter nacional, pero su formulación tiene carácter territorial y asociativo. Así mismo el rector de la política pública agropecuaria es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, este tiene dos viceministerios, uno de Asuntos Agropecuarios y otro de Desarrollo Rural; es este último viceministerio el encargado de darle ejecución a la política de desarrollo rural con enfoque territorial; la inversión en bienes públicos, el desarrollo de capacidades productivas, de generación de ingresos y el ordenamiento social de la producción.

8 Metodología

El interés metodológico parte de la intención de fortalecer las decisiones de política municipal en beneficio de las asociaciones campesinas rurales y permitir encontrar los mecanismos para que puedan jugar un papel más activo en el sistema de gestión de proyectos productivos. El estudio será no probabilístico y se abordará desde una perspectiva cualitativa, su muestra diversa, también denominada de máxima variación, dada la heterogeneidad de los actores que intervienen en el sistema (Hernandez Sampieri & Mendoza Torres, 2018). De esta manera cada objetivo planteado tendrá su propia dinámica para poder desarrollarse.

El primer objetivo analizó la metodología del Sistema de Gestión de Recursos Públicos para Proyectos Agropecuarios dirigido a los municipios, que está soportado por diversos lineamientos de política pública. Se abordó desde un enfoque documental y descriptivo complementado desde una indagación sobre la posición de expertos y actores que tienen una preponderancia relativamente activa en el sistema (Hernandez Sampieri y Mendoza Torres, 2018); como técnica de este se desarrolló una revisión documental, los instrumentos utilizados fueron la ficha bibliográfica y la entrevista semiestructurada, especialmente dirigida a expertos. Ello requirió además de comprender la estructura legal, también entender la lógica que permite la legalización y operatividad de los recursos. Simultáneamente se analizó la política macroeconómica, el contexto demográfico, histórico y social de la *región*. Así mismo, ello tiene sentido si se centra el análisis en la ruralidad de la ciudad de Ipiales, puesto que analizar la asociatividad de la ruralidad de Ipiales también requiere el análisis del contexto político- jurídico, ideológico e incluso cultural (Althusser, 1981).

El segundo objetivo analizó la operación y efectos de la aplicación metodológica de la gestión de recursos públicos para proyectos agropecuarios, por ello su enfoque fue analítico y descriptivo dado un nivel de profundidad en el que lo revisado en el primer objetivo alcanzará un nivel de abstracción suficiente para lograr desentrañar su forma de operación en general, pero al mismo tiempo sus efectos en particular en la ruralidad de Ipiales, es decir, permitir que además de *desentrañar el todo* poder desarrollar los conceptos necesarios para interpretar el problema de estudio en un contexto concreto, que en palabras de Enrique De La Garza, dicha abstracción es “forzosamente producto del pensamiento” (2018, p. 79) y por tanto permite el desarrollo de conceptos que sirvan para el estudio del fenómeno no solo en su contexto inmediato sino que pueda incluso generar conocimiento que sirva para otros contextos. En este sentido la técnica utilizada fue de análisis interpretativo y temático (Hernandez Sampieri y Mendoza Torres, 2018), en tanto es necesario reconocer el papel de los actores, los diversos intereses que existen en todo el sistema, la manera en cómo cada actor se adecúa a la política pública, sus intereses y aportar con el análisis que desde estos actores se hace del sistema de gestión de recursos públicos para proyectos agropecuarios. Los instrumentos usados fueron entrevistas semiestructuradas a los diversos actores que intervienen en el sistema, identificados de la siguiente manera:

- La Secretaría Departamental de Agricultura.
- Subsecretaria de Agricultura de asuntos agropecuarios y comercialización.
- Formuladores de proyectos que trabajan para la gobernación de Nariño.
- Secretaría Municipal de Agricultura de Ipiales.
- Formuladores de proyectos que trabajan para la Secretaría de Agricultura de Ipiales.

- Asociaciones de productores agropecuarios del municipio de Ipiales que se hayan creado y renovado su matrícula mercantil en por lo menos los últimos 2 años.
- Ejecutores de proyectos productivos de los últimos 2 años.

También se utilizaron oficios, derechos de petición y demás herramientas legales que permitieron una consolidación de información de carácter secundario. Así mismo, para una adecuada consignación de lo observado, se llevó un diario de campo y observación, donde se consignó y organizó la información y el desarrollo de los grupos de enfoque y de los representantes de los productores (Hernandez Sampieri y Mendoza Torres, 2018).

El tercer objetivo generó recomendaciones, por ello su enfoque es propositivo, para que conjugando lo descriptivo del primer objetivo y lo analítico del segundo, se permitiera *rearmar* la política pública a la luz de recomendaciones que puedan aplicarse desde una visión crítica (De La Garza, 2018), de tal manera que se puedan consolidar lineamientos de política pública susceptibles de aplicación en la realidad de la ruralidad de Ipiales, con miras a extenderse a regiones que resulten similares, para lo cual se utilizó como herramienta el diario de campo y también el formato de observación. Para llegar a ello se utilizó una técnica que podría denominarse codificación de unidades de análisis. En la codificación abierta por medio de lo expresado por actores se pueden reconocer categorías de análisis (Hernandez Sampieri & Mendoza Torres, 2018), sin embargo, en este caso no solo se hizo sobre la base de la posición de los actores sino complementando con la observación y el análisis documental, adicionalmente al proceso de *abstracción* del segundo objetivo. Esta codificación, por tanto, encontró categorías de análisis que pueden servir para proponer los lineamientos de política pública.

Como se puede apreciar, la metodología se construyó de tal manera que el paso final deriva en la puesta en práctica de lo desentrañado en el propio estudio en beneficio de las organizaciones campesinas y de productores, por ello el paso metodológico culmina con recomendaciones para la práctica sobre lo estudiado.

8.1 Tipo de Investigación

La investigación es de tipo analítica, descriptiva y propositiva, del orden cualitativa dadas las complementariedades del trabajo documental y etnográfico, puesto que, siguiendo a Hernández Sampieri y Mendoza Torres (2018), se estudió el problema para encontrar las propiedades y características de un fenómeno y sus relaciones, que para este caso hace referencia a la metodología del sistema de gestión de recursos públicos para el sector agropecuario y el desarrollo rural con enfoque territorial.

En cuanto al método, la presente investigación es *cualitativa*, como principio general, sin embargo, es necesario señalar que para lograr el desarrollo pleno de los objetivos se utilizaron herramientas cuantitativas, auxiliares del enfoque cualitativo, esto es así en la medida en que la separación formal de las metodologías cualitativas y cuantitativas no pueden entenderse de manera rígida sino por el contrario, flexibilizar la aplicación de la metodología en aras de lograr los objetivos, por ello aunque el enfoque es cualitativo no se descarta la utilización de elementos cuantitativos, siempre y cuando sirvan para el desarrollo de los objetivos de la investigación (Bericat, 1998).

8.2 Fuentes de Información

Las fuentes primarias para el trabajo fueron los actores de la política pública de inversión para el sector agropecuario, la Secretaría de Agricultura departamental de Nariño, la Oficina de Desarrollo Agropecuario del municipio de Ipiales, como gestores principales de proyectos hacia el municipio de Ipiales, ejecutores de estos recursos y que han estado al frente de materializar las inversiones públicas. En ese mismo sentido una fuente importante fueron los formuladores o equipos de formulación vinculados a la administración municipal y a la Secretaría de Agricultura Departamental, y, por supuesto, los beneficiarios de estas intervenciones en el municipio de Ipiales que representados por la institucionalidad del municipio que, indudablemente, son los actores más importantes porque son la razón de ser de la inversión de los recursos públicos y de la política pública en su conjunto. De manera adicional se buscaron expertos en el tema para reconocer sus posiciones sobre la metodología y el sistema. Infortunadamente las gestiones para obtener entrevista con funcionarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no tuvieron respuesta y los datos sobre asociaciones que se encuentren activas y funcionando fueron escasos, aun así, el trabajo de campo requirió de estos ajustes para el cumplimiento de sus objetivos.

Con respecto a las fuentes secundarias, se utilizaron datos reportados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, con especial énfasis en el Sistema de Seguimiento de Precios -SIPSA-, y la Red de Información y Comunicación del Sector Agropecuario Colombiano del Ministerio de Agricultura -Agronet-, los datos del Censo Agropecuario del 2014; así mismo, se utilizarán bases estadísticas de los ministerios, publicaciones de estadísticas departamentales y datos obtenidos en la Secretaría de Desarrollo Rural de Ipiales.

Como fuente terciaria se utilizó información de bases de datos especializadas que dan cuenta del tema como Digitalia y EBSCO, webofcience, Google Académico, además de documentos digitales de tesis de las universidades de Nariño y de la Universidad del Valle.

Tabla 1*Matriz Metodológica*

Objetivo General: Estudiar las políticas públicas y los lineamientos de políticas que soportan la metodología de la gestión de proyectos productivos y qué ajustes se pueden plantear para la ruralidad del Municipio de Ipiales

OBJETIVOS	TIPO	TOPOS	TÉCNICA	INSTRUMENTO
1. Analizar las políticas públicas y lineamientos de política pública que configuran la Metodología del Sistema de Gestión de recursos públicos para Proyectos Productivos Agropecuarios en Colombia.	Analítico y Descriptivo	y Análisis de Políticas Públicas y lineamientos de Política Pública	Revisión Documental	Revisión Bibliográfica. Entrevistas semiestructuradas
2. Demostrar cómo opera la metodología del sistema de gestión de recursos públicos para proyectos agropecuarios con enfoque territorial y los efectos de su aplicación en la ruralidad del municipio de Ipiales.	Analítico y Descriptivo	y Explicar la funcionalidad de la metodología de SGRP Agropecuarios	Análisis interpretativo. Entrevista de Expertos, grupos de enfoque Etnográfica	Entrevista semiestructurada, Formatos legales de solicitud de información, Formato de Observación.
3. Plantear recomendaciones que permitan mejorar el diseño y la aplicación de la Metodología de Gestión de Proyectos Productivos Agropecuarios, desde el enfoque territorial y una visión crítica de las políticas públicas que soportan dicha metodología.	Propositivo	Recomendaciones de Aplicación metodológica	Codificación de unidades de análisis	Diario de campo. Formato de Observación

Nota: Construcción Propia

9 Resultados

9.1 Análisis de las políticas públicas y lineamientos de política pública que configuran la Metodología del Sistema de Gestión de Recursos Públicos para Proyectos Productivos Agropecuarios.

La política pública que consolida la Metodología de Gestión de Recursos Públicos no es un tema homogéneo, durante diversos periodos de tiempo ha cambiado entre enfoques y también de actores y responsables de la misma. Su historia se puede remontar hasta la ley 132 de 1932 que responsabilizó al Estado del desarrollo y fomento de la investigación agropecuaria, siguiendo los modelos alemán y estadounidense donde eran las universidades las encargadas de esas tareas. En 1949 llegó a Colombia el Banco Internacional de Reconstrucción y fomento BIRF, por medio de la misión dirigida por Lauchilin Currie, ahora el Banco Mundial, e inició algunas recomendaciones sobre el desarrollo agropecuario. Ya para 1962 se creó el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) posteriormente dividido y cuyas actividades de investigación pasaron a La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA, una entidad autónoma y descentralizada. Este instituto fue el soporte tecnológico para el desarrollo de cultivos comerciales de envergadura, pero también lo fue para el desarrollo de la agricultura campesina a través del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) que se lanzó en 1973, desde el Banco Mundial, como estrategia central para modernizar la agricultura campesina y así erradicar la pobreza rural. Dicho programa fue adoptado en el país en 1976 en el plan de desarrollo “Para Cerrar la Brecha” del presidente López Michelsen. Fue un cambio fundamental en la orientación de la política agraria de los años 60 y se enfocó en garantizar las condiciones que incrementarían la productividad campesina, que hasta ese momento había tenido influencia sobre la propiedad de la tierra.

Fue a través del Desarrollo Rural Integrado que el problema fundamental del campesinado en Colombia dejó de ser enfocado desde la propiedad de la tierra y pasó a ser su acceso al progreso técnico y, por lo tanto, su enfoque no era ya la propiedad de la tierra sino la productividad de esta, la aplicación de paquetes tecnológicos. La revolución verde en el campo justamente lo desarrolló este nuevo enfoque. El declive del reformismo agrario en Colombia comenzó con el gobierno de Misael Pastrana Borrero, cuyo plan de desarrollo privilegiaba la modernización capitalista del campo. La tecnificación de la agricultura y la ganadería como estrategias más adecuadas a la urbanización y la industrialización del país que la reforma agraria (Currie, 1961 y 1976).

En años posteriores por medio del diseño del Instituto Iberoamericano de Cooperación para la Agricultura, se hace una adaptación de la política común de la Unión Europea, que expone la teoría ricardiana de las ventajas comparativas para la agricultura, que configuró el apoyo a la producción agrícola sobre la base de mayor eficiencia en la utilización de los factores productivos. Con ello se profundizó la reorientación del uso productivo de la tierra, política que actualmente está desarrollada e impulsada por medio de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Estos últimos cambios institucionales configuran la denominada *nueva ruralidad*, en la que hay un cambio de lo *agrario* hacia lo *rural*. Esto significó abrir los territorios para la explotación de todos los recursos disponibles, un cambio en las formas de priorizar la participación del Estado en la ruralidad. La constitución del 91 finalmente señala la importancia de la producción de alimentos y la necesidad de protección especial del Estado hacia esa producción, especialmente entre los artículos 64 y 66 de la Constitución Política de Colombia. Este contexto inicia el desarrollo territorial con elementos como el desarrollo sostenible, el paso de economía agrícola a economía territorial; se inicia a hablar de territorios competitivos y mercados rurales.

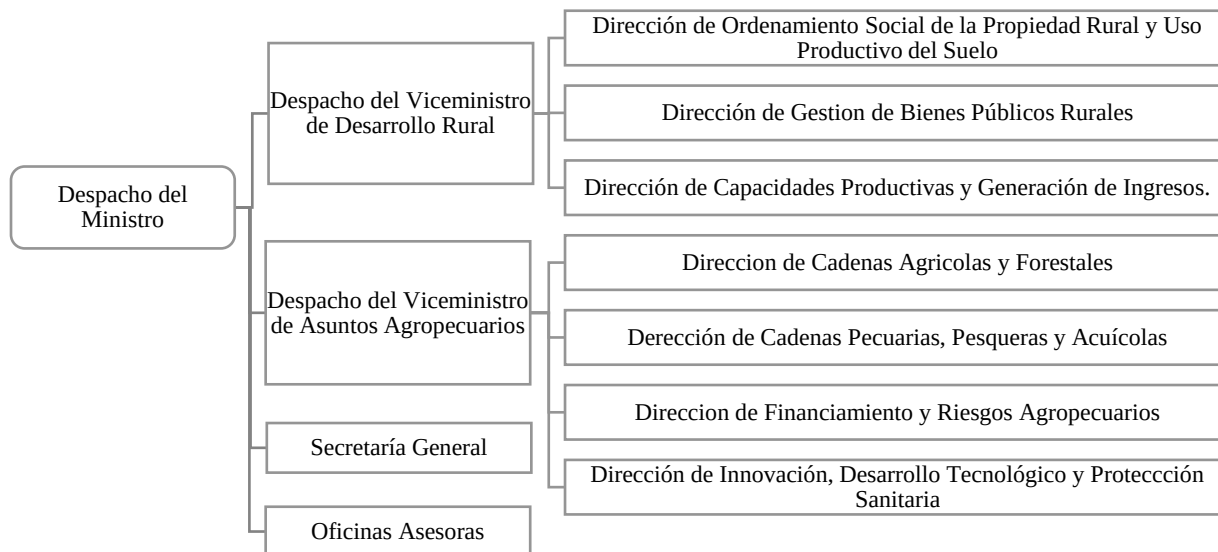
La ley que pretendió regular los artículos 64 a 66 de la Constitución Política de Colombia fue la 101 de 1993, denominada *Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero*. En ella se abordan temas sobre la institucionalidad, los fines del Estado frente a la producción agropecuaria, la creación de instrumentos de financiación de iniciativas productivas por medio de créditos, la liberalización de la economía y la apertura económica en el agro, las cadenas productivas, la financiación por medio de parafiscales para sectores de la producción agropecuaria y pesquera, fondos para estabilización de precios entre otros, pero no hay un avance significativo sobre la formulación de proyectos productivos, salvo entre los artículos 70 a 72 de la ley que menciona algunos elementos de cofinanciación y erogaciones nacionales.

9.1.1 El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Aunque el Enfoque Territorial puede registrarse en documentos del propio Banco Mundial, como ya se explicó arriba (Currie, 1961 y 1976), para el caso que ocupa a esta investigación se debe iniciar con el análisis de los alcances del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que es la institución que atiende la política pública agropecuaria, por medio del decreto 1985 de 2013, en su artículo 3, numeral 4, señala como dentro de sus funciones:

Formular, coordinar, adoptar y hacer el seguimiento de la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y productivo del suelo, capacidades productivas, generación de ingresos y gestión de bienes públicos rurales, así como formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo agropecuario, en lo relacionado con las cadenas agropecuarias, innovación tecnológica, protección del riesgo sanitario y el financiamiento sectorial. (MADR, 2013)

Figura 1.
Estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural



Nota: Construcción propia en base al decreto 1985 de 2013. Para fines Prácticos no se incluyeron todas las oficinas ni las secretarías.

Según la figura anterior, siguiendo el decreto 1985 de 2013, es la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos la encargada del desarrollo del capital social⁵ en el agro y los activos productivos. En cuanto a la diferencia sobre los bienes públicos, estos se entienden como parte de la estructura productiva de la actividad principal asociativa, es decir: los bienes públicos se refieren a carreteras, infraestructura en educación o salud; mientras que los activos productivos se refieren a bienes para la producción, el apoyo a la microempresa rural, competencias financieras y laborales, la asistencia técnica para la producción y la cofinanciación de proyectos productivos. Es en la Dirección de capacidades productivas y generación de ingresos donde se concentra el diseño y la evaluación de política, programas y proyectos de desarrollo rural

⁵ La resolución 161 de 2021 del ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural señala que el Capital Social debe entenderse como las interrelaciones que permiten a las personas coordinar su acción para lograr objetivos comunes, especialmente basados en la confianza y reglas claras de toma de decisiones.

con enfoque territorial sobre la base de proyectos productivos, que recae en el viceministerio de Desarrollo Rural, sin embargo, desde la perspectiva de la institucionalidad, las direcciones de Cadenas tienen una tarea de focalización sobre los sectores del agro en la coordinación de medidas de mitigación, atención y apoyo a coyunturas productivas, además de proponer medidas de apoyo mutuo publico privado.

El enfoque territorial por tanto se presenta como el cambio en la dinámica de la generación de ingresos, en tanto lo agropecuario se refiere a las actividades productivas vinculadas de manera directa a la capacidad productiva de la tierra, mientras que lo rural atina a definir al territorio como el productor y, por lo tanto, no solamente la tierra puede ser generador de ingresos, sino también otros elementos como el turismo, los servicios ambientales, la producción de artesanías y otras actividades vinculadas a las zonas rurales permiten el desarrollo de ingresos. Esta generación de ingresos está entonces sintonizada con la diversificación de la matriz productiva, lo cual incluye no solo la producción de alimentos sino incluso bienes ambientales y culturales.

Sobre la financiación recibida por las familias en Colombia, la tabla 1 muestra los proyectos cofinanciados e implementados que desarrolló la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos. Estas intervenciones se dividen en 3 que son: la generación de ingresos y el desarrollo de capacidades productivas; el programa el Campo Emprende y las alianzas productivas, la más antigua de ellas. Los datos de generación de ingresos corresponden al año 2018, el campo emprende del 2018 al 2020 y alianzas productivas son los datos del año 2020. Todos estos programas se discriminaron por el total de familias que pudieron beneficiar y el total de cofinanciación del Ministerio para cada uno de ellos. Se trata de una cofinanciación porque todos estos proyectos si bien son direccionados desde el nivel central, las organizaciones y entes territoriales también financian actividades, bien con recursos propios o con gestiones adicionales

de otras fuentes como la cooperación internacional o presupuestos departamentales o incluso municipales.

Tabla 2.

Monto de Cofinanciación de Proyectos Cofinanciados e Implementados en Nariño por parte de la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos del MADR.

Intervención *	Año	Familias Beneficiarias	Total, Cofinanciación MADR
Generación de Ingresos y De Desarrollo de Capacidades Productivas	2018	1.013	\$ 9.622.549.030
	2018	711	\$ 2.560.000.000
El Campo Emprende	2019	1.293	\$ 4.440.000.000
	2020	1.487	\$ 4.880.000.000
Alianzas Productivas	2020	267	\$ 1.239.279.000

Nota: Construcción propia con datos de la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos (2021)

*Se trata de Proyectos Cofinanciados e Implementados

En cuanto a las alianzas productivas, estrategia que se desarrolló desde el 2002, en los últimos 19 años⁶ el promedio de financiación presupuestada desde el ministerio ha sido de 23.531 millones, que representa un 25,07% del total de financiación por proyecto presentado, que ascienden a 1.607, es decir, un promedio de 85 alianzas productivas anualmente para todo Colombia. En cuanto al total de familias de pequeños productores beneficiarios ascienden a 92.474

⁶ El periodo de análisis fue el de 2002-2020. En los años 2015 y 2019 no se presentó financiación para este programa.

en el periodo, lo que significa un promedio de 4.867 familias anualmente a nivel nacional. Con estos datos es posible señalar que el promedio de recursos que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia destina para esta línea de proyectos es de 4,6 millones por cada familia por proyecto anualmente⁷ (MADR, 2021). Esto demuestra claramente la razón de la posición de los actores no institucionales de tipo nacional entrevistados cuando señalan que estos proyectos son insuficientes y que en realidad representan una minoría en cuanto al impacto que tienen para el país. En función de las distribuciones regionales, el informe de resultados generales de las intervenciones de la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos señala que para el 2020, en el caso del departamento de Nariño, se beneficiaron 7 alianzas productivas para 267 familias por un total de cofinanciación del ministerio de 1.239,3 millones de pesos, cifra que mantiene coherencia y es igual que los 4,6 millones de pesos por familia del promedio nacional. (Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, 2021)

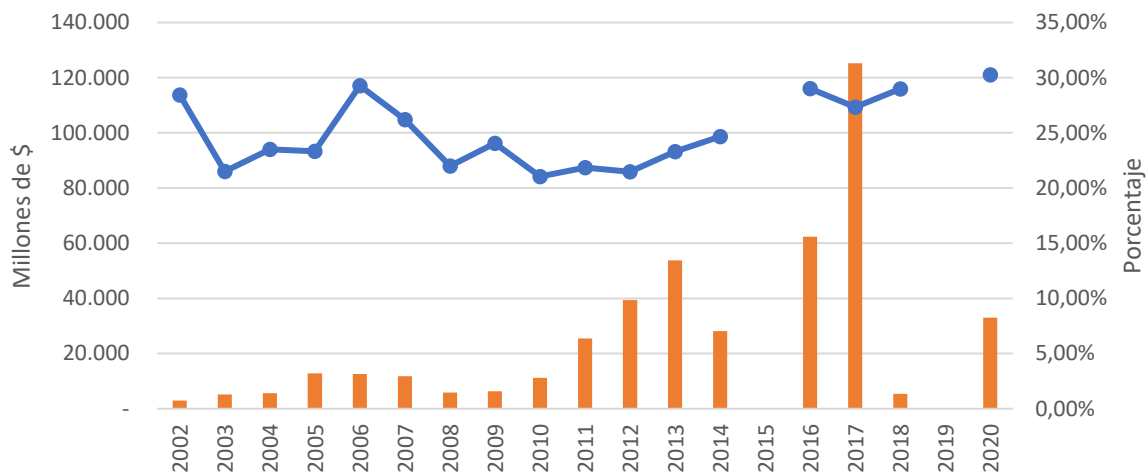
La figura No 2 muestra los millones de pesos dedicados por parte de la dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos para el programa Generación de Ingresos (eje izquierdo) y el porcentaje que representa esa inversión en el total de aportes que tienen los proyectos (eje derecho).

Se reconocen elementos para tener en cuenta dentro de la lógica de la formulación de proyectos: la generación de ingresos y el fortalecimiento de capacidades productivas, en tanto que la asociatividad es el punto de anclaje del capital social. Finalmente, un instrumento central serán los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario (PIDAR), desde la Agencia de Desarrollo Rural.

⁷ Con una desviación típica de 1,3 millones de pesos para el periodo 2002-2020

Figura 2.

Aportes MADR al programa de Alianzas productivas. Total (Izq.), y como Porcentaje de la inversión (Der.) (2002-2020)



Nota. Construcción propia con datos de la Dirección de Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos (2021)

9.1.2 La Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC)

La resolución 464 de 2017 por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y se dictan otras disposiciones, puede entenderse como focalizada, dados los distintos tipos de agricultura que se podrían identificar entre los que se encuentran, la agricultura familiar, la de latifundio o la agricultura empresarial, en términos de Suarez (2017); por lo tanto, son lineamientos que corresponden al tipo de agricultura campesina, familiar y comunitaria en específico.

La resolución 464 del MADR define los límites de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, centrándola sobre aquella donde predominantemente la producción de bienes y servicios agropecuarios se desarrolla con la *gestión y el trabajo familiar*, entendiéndose como aquel que se desarrolla con ligazón al territorio que se habita y coexiste con actividades diversas

y complementarias a las productivas y, en términos particulares, se limita a aquellas unidades productivas que requieran como mínimo el 50% de trabajo sea ofrecido por la unidad familiar y la unidad productiva tenga una extensión máxima de una Unidad Agrícola Familiar -UAF-. Este tipo de producción es considerado el más extendido del país, además no solo se basa en la producción de alimentos, sino que incluye la minería artesanal, el turismo rural, la producción de artesanías, es decir, las capacidades y vocaciones productivas de lo que se considera *territorio* (DNP, 2015).

En el numeral 4 del artículo segundo de la misma resolución, expresa claramente el Desarrollo Rural con Enfoque Territorial como un “proceso continuo de transformación, promoción y generación de condiciones sociales, económicas, ambientales, culturales e institucionales necesarias para que el territorio rural y sus actores, a nivel individual como colectivo, desplieguen sus capacidades y potencialidades” (MADR, 2017), es decir, tiene una visión amplia del territorio que no se supedita a lo meramente productivo sino que también plantea potencialidades en generación de ingresos, que serán diversas y distintas de la producción agropecuaria en tanto el aprovechamiento de la potencialidad del territorio.

El territorio tiene entonces una triple lectura desde la política pública. Por un lado, debe ser ordenado, también debe ser productivo y finalmente debe ser sostenible. El enfoque territorial apunta a estas 3 características al igual que la metodología de formulación de proyectos y la asignación de recursos. El decreto también propone abordar la política pública con principios de horizontalidad y participación, sin embargo, los recursos al estar centralizados terminan generando un desequilibrio en favor de aquellas zonas que se adecuen al lenguaje institucional, sus principios, lineamientos y no necesariamente será un proceso autónomo. Esta participación se dará tanto de familias y organizaciones de la ACFC como de los entes territoriales. Aunque el término familias sería inexacto, pues la normativa exige casi siempre esquemas organizativos y especialmente

asociaciones de productores para ser parte de cualquier convocatoria que diseñe inversión pública en el sistema de proyectos y la asociatividad se entiende como la principal herramienta para beneficiarse del sistema de gestión de proyectos, además de la generación de *capital social* (MADR, 2017).

Los lineamientos atienden de manera *simultánea* 10 estrategias conjuntas: la extensión rural y fortalecimiento de capacidades, los bienes públicos rurales, acceso a la tenencia de tierra, incentivos para financiamiento, sistemas productivos sostenibles, circuitos cortos de comercialización, mercado social, diversificación no agropecuaria, incidencia, participación y los sistemas de información, que se convierten en 19 lineamientos basados principalmente en solucionar problemas sobre la comercialización, la información asimétrica y el desarrollo de estrategias comunicativas para la oferta institucional. Resalta la preocupación sobre la educación rural y la tenencia de la tierra, pero lo productivo no sobresale especialmente sobre aquello no agropecuario, es decir, la diversificación de ingresos no necesariamente se piensa desde lo productivo sino sobre las *potencialidades* de la zona geográfica donde estén los productores (MADR, 2017, p. 55).

De estos lineamientos, dentro de lo que se considera el Sistema de Gestión de Proyectos Productivos está la extensión rural y el fortalecimiento de capacidades por medio de iniciativas de productividad. Los bienes públicos rurales como maquinaria y sistemas de riego no son la norma sino la excepción, pues se encuentran en otras estrategias de lo rural general, como el plan nacional de vías terciarias. La estrategia privilegiada son los incentivos para financiamiento sobre la base de las demás características, especialmente en sistemas productivos sostenibles, circuitos de comercialización local y la denominada diversificación no agropecuaria, que también es denominada diversificación de ingresos del sector agropecuario, que puede traducirse como un

cambio en la fuente de los recursos entre la producción para la comercialización y otros renglones como el turismo o las artesanías.

El papel predominante en este contexto de la Dirección de Bienes Públicos Rurales y la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos del MADR es indudable. Tanto para determinar los enfoques de los proyectos como para intensificar la política de sustitución de ingresos (agroturismo, servicios ambientales, aprovechamiento de la biodiversidad). La propia propuesta señala que “se espera que estos lineamientos contribuyan a direccionar mejor los recursos destinados al campo, para que estos se traduzcan en un fortalecimiento de la producción agropecuaria nacional y en bienestar y buen vivir para la población rural” (MADR, 2017, p. 10).

En junio del año 2021 se expidió la resolución 161 que desarrolla parte de la resolución 464 de 2017 hacia lineamientos que contemplan la política pública para la *Asociatividad Rural Productiva*, desplegando principalmente el enfoque asociativo, no solo desde la perspectiva de la ACFC sino también el enfoque diferencial (población LGBTI, mujer), étnico (raizal, indígena, negritudes) y de ciclo de vida (jóvenes, tercera edad). La asociatividad se consolida como la principal herramienta para la creación de capital social.

Para la resolución 161 la Asociatividad Rural productiva se define como “el proceso de trabajo colectivo, cohesión social e integración de recursos a través de diversas formas asociativas, que busca potenciar el desarrollo territorial sostenible mediante el incremento de la productividad y la sostenibilidad de las actividades económicas rurales.” Esto tiene una lógica conceptual hacia la generación de ingresos y la obtención de ganancias, tal como lo desarrolla el marco teórico de esta investigación, además genera una diferencia con organizaciones con intereses de tipo representativo o de interlocución política.

9.1.3 Actores del Sistema de Gestión de Proyectos Productivos

La política pública pretende articular diversos actores institucionales, entre los que se encuentran Consejos Municipales de Desarrollo Rural -CMDR- al Concejo Seccional Agropecuario -CONSEA- y el Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura -CONSA-.

El papel que juegan los actores es importante desde la perspectiva de su capacidad de incidir en el sistema, indudablemente el papel principal sigue siendo desde el MADR sobre las instancias municipales y departamentales.

Luego del decreto 1895 del año 2013, se hizo una modificación a la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creando dos viceministerios, el de asuntos agropecuarios y el viceministerio de Desarrollo Rural, siendo este el que tiene a su cargo la aplicación de medidas sobre generación de ingresos, capacidades productivas y el ordenamiento productivo, juega así el papel de líder del sistema en cuanto a impulsar el desarrollo de las capacidades productivas y la generación de ingresos por medio de proyectos productivos. Posteriormente en el 2015 con la promulgación del decreto 2364 se crearía la Agencia de Desarrollo Rural -ADR- que es la encargada de la *ejecución* de la política de Desarrollo Rural con el Enfoque Territorial, en otras palabras, el formulador es el MADR y el actor ejecutor de la política es la ADR. En el plano territorial el puente hacia los actores nacionales es el Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura como actor consultivo, así como el Consejo Seccional Agropecuario juega las veces de consultor departamental al igual que los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural lo hacen en el municipio.

Los lineamientos de política pública sitúan el Enfoque Territorial como la base de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, de esta manera entonces la política agropecuaria

se desarrolla en base al enfoque, con dirección a un tipo de agricultura en concreto, se formula desde el nivel central y se ejecuta la política por medio de la ADR principalmente.

9.1.4 Instrumentos de Priorización

Lo más desarrollado, en términos propositivos, sobre proyectos productivos tiene que ver con la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. Sobre el avance de otros tipos de economía como la empresarial aun su desarrollo es limitado. Aunque hay instrumentos que los productores medianos y grandes pueden utilizar, principalmente en el crédito, que efectivamente presenta una consideración a ese sector, pero no sobre la base de proyectos productivos, en general estos están centrados en la ACFC.

En cuanto a la economía de pequeña escala que cabe dentro de la agricultura familiar, la política pública apunta a 4 instrumentos principales: a) la mano de obra debe ser familiar o comunitaria, b) La actividad agropecuaria es de desarrollo directo, c) la unidad productiva es de reproducción de los medios de vida y un margen *capitalizable*⁸ y d) hay una fuerte relación con el territorio, la habitabilidad es funcional a la unidad productiva (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017, pág. 15).

En cuanto a la ejecución de proyectos productivos, estos suelen apuntar a la consecución de fertilizantes y otros insumos para la producción. Colombia es uno de los países de mayor consumo de fertilizantes en el mundo y muy por sobre el promedio de América Latina y el Caribe. Según datos del Banco Mundial (2021), entre el año 2000 y el 2018, el promedio de kilogramo de fertilización por hectárea era de 124 kg/Ha en el mundo, en América Latina y el Caribe era de 131

⁸ En los términos del artículo 38 de la ley 160 de 1994.

Kg/Ha y Colombia bordeaba los 469 Kg/Ha. Esto es una diferencia de 277,5% frente al mundo y 257% más que el promedio de América Latina y el Caribe.

De manera complementaria la resolución 161 de 2021 del MADR desarrolla el concepto de Asociatividad Rural Productiva. En esta resolución se abordan diversos aspectos sobre la asociatividad, independientemente si es ACFC o si es otro tipo de organización. Es clara la resolución en señalar que la asociatividad permite una serie de ventajas y servicios que las organizaciones de productores pueden desarrollar para ofrecer; entre ellas se encuentran las posibilidades de encadenamiento vertical y horizontal para lograr incidencia en la negociación con otros actores del sector o la posibilidad de desarrollar actividades conjuntas como compra de insumos o maquinaria para generar economías de escala, dentro de los servicios que pueden prestar estas organizaciones están las capacitaciones, la transferencia de tecnología y la “gestión de proyectos y la consecución de recursos de financiamiento (estructuración de proyectos, aplicación a convocatorias)” (p. 31). La formulación de proyectos se entiende como uno de los *servicios* que ofrece la asociatividad, en la práctica tanto la gestión como la consecución de recursos no recae necesariamente en las asociaciones sino en otros actores interesados, como oficinas de formuladores y las secretarías de agricultura o quien haga sus veces. Estos servicios se desarrollan de manera más detallada con la *Metodología Integral de Asociatividad* o MIA desarrollada por un manual de Operaciones de la ADR, en junio del 2020.

La MIA tiene en su estructura 3 servicios o intenciones hacia los proyectos productivos, el fomento, la formalización y fortalecimiento de la asociatividad, las organizaciones comunitarias y productivas rurales. La metodología impone 3 tipos de actores: los internos que esencialmente se refieren a los ejecutores de la política, principalmente la ADR y sus Unidades Técnicas Territoriales. Al ser los encargados de la ejecución también deben mantener actualizada la

metodología, no solo sobre la producción sino sobre el fomento y el fortalecimiento de la formalización de las prácticas asociativas y comunitarias productivas rurales, los actores externos y entes territoriales serán los beneficiarios. La propia metodología trata a los entes territoriales como agentes pasivos, encargados de la coadministración y de ser los encargados de recibir los recursos, con poca influencia sobre la formulación metodológica y su aplicación. Los productores también serán sujetos pasivos, puesto que tampoco intervienen ni en la coadministración ni tampoco en la metodología. Finalmente, los actores más importantes son los institucionales, como la presidencia, los ministerios y la cooperación internacional. Estos serán los encargados de los lineamientos de política pública y también desde donde se canalizan los recursos. Si bien ADR tiene un presupuesto definido, este está supeditado a la distribución de presupuesto anual que se desarrolle desde el MADR y en general la voluntad política. Dentro de estos actores se encuentran entidades privadas como las cámaras de comercio, los gremios o entidades como Agrosavia o las EPSEAS⁹. Esto significa que la articulación de la formulación de la política pública y sus aliados *institucionales* en el territorio pueden ser tanto públicos como privados; además de jugar en muchos casos como actores internos puesto que ejecutan también proyectos como el caso de los gremios que administran los fondos parafiscales.

Según la MIA, de los 3 servicios que presta ADR, en el marco de la metodología, el tercero sobre *fortalecimiento asociativo*, procura que los beneficiarios de proyectos productivos “construyan su propio plan de fortalecimiento asociativo, a través de un ejercicio de planeación estratégica, guiado por los profesionales de la Dirección de Participación y Asociatividad, que les permita ejecutar autónomamente acciones basadas en necesidades objetivas y comunes” (DPA, 2020, p. 24). Aunque la intención se plantea como un ejercicio estratégico y de ejecución

⁹ Entidades Prestadoras de Servicio de Extensión Agropecuaria

autónoma, los beneficiarios y las organizaciones son considerados actores *externos* en la propia metodología, configura esto sin lugar a dudas una contradicción en la aplicación de la política pública.

9.1.5 *Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial*

El esquema de proyectos productivos se lleva a la práctica por medio de los denominados Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial -PIDAR- y dentro de los servicios que presta ADR estos se enmarcan en el tercero: fortalecimiento Asociativo. Se construyen para potenciar la oferta institucional desde competencias organizacionales asociativas y psicosociales, la competitividad territorial, la sostenibilidad de estas organizaciones y mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales (DPA , 2020, p. 38). La sostenibilidad se pretende garantizar por medio de un esquema de *gestión socio-empresarial*, donde se encuentra de manera directa la ejecución de proyectos productivos, mientras que en las etapas anteriores se pueden resumir en tareas de alistamiento y formalización. En este caso ya de intervenciones en las condiciones productivas de organizaciones productivas y productores individuales. Luego de ello vendrá la competitividad territorial por medio de encadenamientos productivos para promover su oferta productiva, significa esto que se espera colaboración entre organizaciones y que estos encadenamientos sirvan para potenciar las cualidades del desarrollo regional.

De las etapas del fortalecimiento asociativo propuesto por la Dirección de Participación y Asociatividad del MADR, llaman la atención la tercera y la cuarta, que plantean -por medio de la planeación estratégica- la construcción de un plan de fortalecimiento asociativo, como el documento donde se consigna el proyecto productivo, que gira alrededor de un *objetivo común retador* y debe surgir de una metodología participativa, llamado en la metodología *componente*

asociativo-organizacional y una vez se tenga lo anterior la ejecución se desarrollará de manera *autónoma* en las acciones definidas del plan. Todo lo anterior está dirigido no a financiar organizaciones sino a cofinanciarlas, en el entendido que toda organización de productores debe tener una contrapartida y apoyar de esta manera la ejecución del plan con esfuerzos de terceros y propios. El proceso debe contar con disponibilidad de la Dirección de Participación y Asociatividad y de la Unidad Técnica Territorial, por tanto, su financiación dependerá de los recursos disponibles de ADR cada año. Además de ello se tendrá en cuenta el enfoque diferencial sobre la base de la población que el gobierno nacional priorice (mujeres rurales, jóvenes, víctimas, grupos étnicos, reincorporados etc.) y el orden de presentación de sus proyectos y las organizaciones que no hayan sido priorizadas en vigencias anteriores. Entonces el plan está sujeto a varias premisas sobre la caracterización de los beneficiarios, el objetivo común por medio de planeación estratégica, incluyendo herramientas clásicas como la utilización de matrices de competitividad interna y externa y de los recursos financieros y técnicos en la región.

Figura 3.
Etapas del Fortalecimiento Asociativo



Nota. Construcción Propia

Dada la complejidad de todo el proceso los entes territoriales pueden generar programas para aportar a la *construcción colectiva* de estos planes de fortalecimiento, por medio de secretarías o Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria. Aunque dependiendo del municipio la entidad encargada de atender los problemas agropecuarios puede tener diversas funciones. También participan en esta construcción los formuladores privados que venden sus servicios a las organizaciones para la estructuración de proyectos. Los municipios también pueden tener contratistas encargados de estas tareas como un servicio que puede prestar la administración municipal a las asociaciones de productores. Este formato se debería diligenciar de manera participativa. Tiene en cuenta aspectos estratégicos, presupuestales, administrativos, comités de trabajo o especiales, de participación, contables, financieros y tributarios. (Dirección de Participación y Asociatividad , 2020)

La Guía operativa para formulación de proyectos de inversión de la ADR en su tercera versión del 27 de enero de 2021, señala que “los avances han sido generados en mayor medida por los programas sociales y no por la capacidad de la población que vive en las zonas rurales de generar sus propios ingresos de manera autónoma” (ADR, 2021). Los proyectos son herramientas de tipo productivo que en la práctica se quedan cortos para la interpretación de las demás dimensiones que puede tener el desarrollo rural. La metodología apunta a solucionar problemas diversos, sin embargo, se centra en los proyectos productivos sin una relación directa con la región y si bajo un parámetro de homogeneización hacia la inclusión social; es decir, bajo las medidas de igualdad de oportunidades en cuanto a acceso de bienes públicos, pero desigual ante la generación de ingresos. Según la guía, una manera de medir esto es bajo el análisis de ingreso per cápita; de esta forma si el ingreso por habitante del hogar está por sobre la línea de pobreza oficial, se interpreta como terreno de inclusión productiva.

Esta división en el papel dentro de la metodología vuelve al ADR, a la Presidencia de la República, al MADR y a los entes territoriales cooperantes, mientras que las organizaciones de productores fungen como beneficiarios. Es un esquema de ayuda mutua, pero con financiación insuficiente y lineamientos en función del presupuesto y orientaciones generales, tal como lo señalan los actores departamentales y municipales institucionales.

Por otro lado, el énfasis de la generación de ingresos está en la comercialización, si bien el modelo plantea la necesidad de asistencia técnica y economías de escala, es “mediante la optimización de los canales de comercialización, de tal manera que el productor pueda recuperar su inversión y adicionalmente obtener un valor agregado que permita capitalizar su actividad productiva y así mismo generar un ingreso para su desarrollo individual y/o familiar” (ADR, 2021). Esto explica la insistencia del gobierno nacional y particularmente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por afianzar la llamada agricultura por contrato y *aprovechar* los tratados de libre comercio existentes, que según el propio documento no se han podido aprovechar debido a barreras fitosanitarias. En la práctica el apoyo institucional y de política pública se direcciona a aquellos elementos que puedan demostrar sostenibilidad acompañada con el modelo de exportación que tiene el país y en aquellas regiones donde ello no sea posible se conmina a diversificar ingresos desde enfoques de servicios (turismo, artesanías, agroturismo) y no de producción.

Frente a los beneficiarios de generación de ingresos por medio del esquema PIDAR, para el 2021 es de 11.903, de los cuales 2.086 estarían en Nariño representando el 17,52% de todos los beneficiarios del país, aunque la mayoría del departamento están entre 144 y 287 beneficiarios para el mismo año (ADR, 2021, pp. 20-21).

Los PIDAR se dividen en 1) asistencia Técnica, 2) Acceso a Activos Productivos, 3) Adecuación de Tierras, 4) Comercialización. Aunque con diferenciación a otros procesos que se llevan desde otras instancias del propio modelo. Por ello los PIDAR pueden tener 2 líneas para cofinanciar:

- De Especialización Competitiva: incrementa la competitividad de una única actividad agropecuaria.
- De Encadenamiento Productivo: Encadena dos o más actividades agropecuarias con agregación de valor.

Los PIDAR tendrán que revisarse a la luz de cada competencia, para el caso de asistencia técnica se verán de acuerdo con los planes de extensión departamental, la adecuación de tierras se supedita a favorecer procesos complementarios a las entidades como la Agencia Nacional de Tierras que coordinan la política de tierras a nivel nacional y los planes de comercialización son complementarios a otras estrategias generales del Ministerio, que se encargan de esa actividad de manera más focalizada. Sobre las líneas de los PIDAR estos se enfocan en a) Ordenamiento de la producción, b) Agricultura por Contrato, c) Adecuación de Tierras, d) Gestión del Riesgo, e) Asistencia y Extensión Agropecuaria y f) Transversal (ADR, 2021, p. 56).

Los proyectos pueden ser estratégicos nacionales si abordan problemas del país, de iniciativa territorial si las entidades territoriales o esquemas asociativos presentan sus iniciativas a la ADR para obtener cofinanciación y de iniciativa asociativa solamente. Se financiarán por una de las dos bolsas de inversión con las que cuenta la ADR: la Bolsa Nacional Estratégica y la Bolsa Territorial y Asociativa.

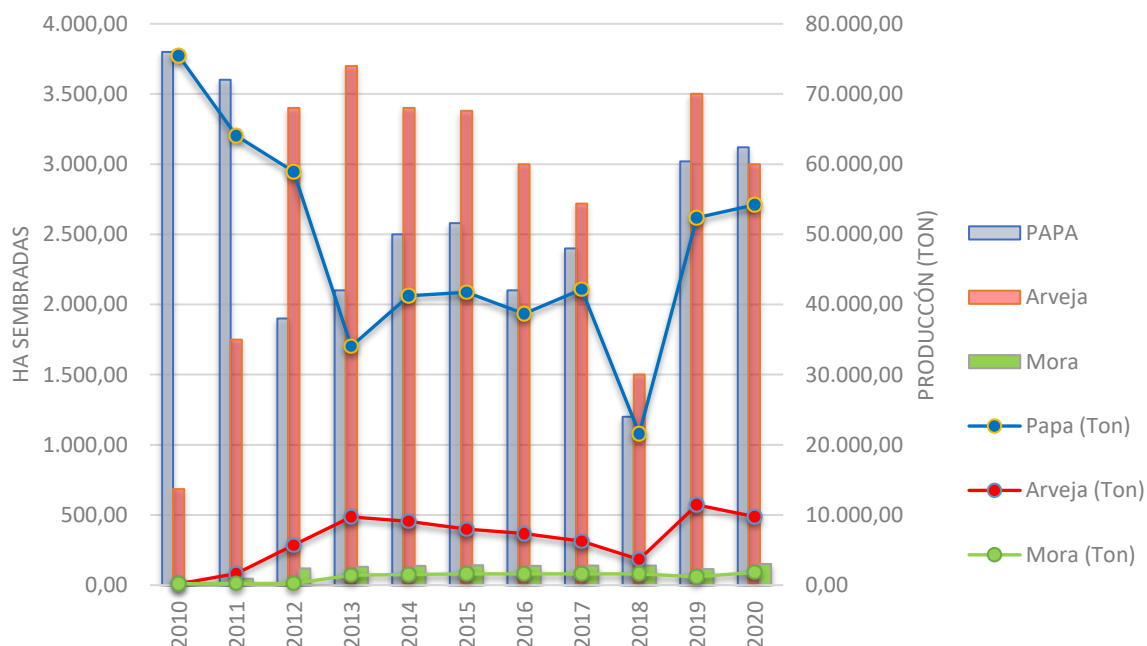
El Sistema de gestión de recursos para proyectos productivos agropecuarios tiene entonces un componente tanto formal como informal. El formal derivado de los lineamientos y los actores que intervienen en su ejecución, el informal se refiere sobre todo a la manera como se tramita la demanda de estos servicios por parte de los actores territoriales, tanto asociaciones como formuladores y entes territoriales que tienen diversos caminos o formas para poder vincular su solicitud al propio proceso de gestión de recursos públicos, en los que determinan algunas características de cofinanciación y se encuentran puntos que se vuelven recurrentes como el apoyo institucional, el fortalecimiento organizacional, además claro de los apoyos productivos propiamente hablando.

9.2 La metodología del sistema de gestión de recursos públicos para proyectos agropecuarios y los efectos de su aplicación en la ruralidad del municipio de Ipiales

Si se toman en cuenta las estadísticas oficiales del municipio y al analizar los datos de los principales productos, se encuentra que, en cultivos transitorios semestrales, indudablemente los principales son la papa y arveja fresca. En cuanto a los cultivos anuales, el maíz tiene una importancia para las comunidades indígenas, especialmente para el autoconsumo. Cabe resaltar la presencia de cultivos permanentes de clima frio como la mora y la uchuva. En la Figura 4 se aprecia la variación en los últimos 10 años sobre la producción de papa, de arveja fresca y de mora.

Figura 4

Producción agrícola municipio de Ipiales (2010-2020), Hectáreas Sembradas (Eje izq.) y Producción en Toneladas (Eje Der)



Nota. Datos tomados de Agronet.gov.co

Según cifras del DANE, la producción promedio de papa por año en la ciudad de Ipiales ha estado por el orden de 47,676 Toneladas en los últimos 10 años, con un área sembrada de 2.574 hectáreas en promedio. Es importante notar una reducción muy marcada en el año 2018, asociado a la variabilidad de los precios y la reducción de lo pagado a los productores en ese año. En cuanto a la arveja fresca es un producto que tiene cada año una siembra de 2.730 hectáreas en promedio, lo que genera rendimientos de 6.615 toneladas/año. Este es un cultivo de relativo crecimiento en Ipiales, pues para el año 2010 que inicia el análisis de esta tendencia solamente se cultivaban 685 hectáreas anuales, ya para el año 2013 se llegaba a las 3.700 hectáreas. En los últimos dos años de análisis ha estado entre 3.000 y 3.500 hectáreas. Es un producto apetecido en el interior del país e Ipiales es un gran productor de este grano. En cuanto a la mora vale la pena señalar que es uno de los pocos cultivos permanentes de la zona, con un cultivo promedio de 116,73 hectáreas anuales que representan entre el 2013 y 2020 unas 1.540 toneladas anuales en promedio

En cuanto a la producción bovina, según datos oficiales, para el año 2018 el inventario de cabezas de ganado del municipio ascendía a 21.544; de este inventario: 8.870 tenían una edad superior a los 36 meses, de los cuales 8.661 eran hembras con disposición a la producción, de las cuales 5.876 estaban en producción de leche con un promedio de 7,1 litros de leche por vaca al día, lo que significa unos 42.000 litros diarios de leche, que representa un 3,9% de la producción lechera del departamento de Nariño (Alcaldía Municipal de Ipiales, 2020, p. 57). Si se tiene en cuenta el precio promedio reportado por la Unidad de Seguimiento de Precios de la leche del Ministerio de Agricultura, en el año 2018 para Nariño el precio pagado al productor fue de 1.058 pesos, por lo tanto, esto significa unos 44,4 millones de pesos diarios o casi 16 mil millones de pesos anuales en producción lechera.

Si se tiene en cuenta el análisis de la administración municipal de Ipiales, el plan de desarrollo del año 2020 avanza en ofrecer un análisis más integral del sector en tanto no concentra su diagnóstico en lo meramente productivo, es categórico al señalar que el sector tiene una crisis estructural y que pasa por revisar las:

Inadecuadas técnicas de cultivo, falta de rotación de los mismos, la utilización indiscriminada de agroquímicos que deterioran el medio ambiente, los problemas de comercialización de los productos, los problemas naturales que deben afrontar los cultivos y otros factores de naturaleza estructural, como el marcado minifundio que no permite un aprovechamiento agrícola para la comercialización, sino para el autoconsumo y, además, limita la utilización de tecnología que incrementa la producción y la productividad (Alcaldía Municipal de Ipiales, 2020, p. 59).

La administración señala que las necesidades del sector agropecuario se deben abordar desde la *asistencia técnica* que son labores que presta la Secretaría de Desarrollo Rural del municipio, de ahí que la asistencia técnica se presente como la solución a las contradicciones identificadas del diagnóstico.

El plan Municipal de Desarrollo de Ipiales propone, en el periodo 2020-2023, capacitar a 1.050 productores, beneficiar 420 unidades productivas; el acompañamiento a 6 planes de desarrollo rural, un plan estratégico de aprovechamiento de mercados para productos agropecuarios elaborados, fortalecer 36 asociaciones, lograr la formalización o la regularización de 21 predios, además de alcanzar 840 productores capacitados en temas administrativos y de gestión financiera (Alcaldía Municipal de Ipiales, 2020, pp. 133-135). Todas ellas alrededor del denominado *fortalecimiento asociativo*. Esta dinámica es precisamente la que se muestra en el

sistema de gestión de recursos públicos por medio de proyectos productivos, pues son elementos que funcionan en la práctica como contrapartida para poder *bajar recursos* nacionales o poder concursar por recursos que se encuentran en diversas entidades del gobierno nacional o departamental o incluso la cooperación internacional.

Por ello, es como si la Secretaría de Desarrollo Rural funcionara como un intermediario, entre los recursos para proyectos productivos y la posibilidad efectiva de su inversión en el territorio, por medio de la prestación del apoyo técnico, el fortalecimiento asociativo y organizacional, para que las organizaciones o productores que las reciban, además del beneficio inmediato de estas intervenciones, puedan ser susceptibles de acceder a recursos por medio de proyectos. Sin embargo, la focalización de dichos recursos está limitada tanto a sus fuentes como a las condiciones de cada convocatoria concretamente. El mismo plan de desarrollo impone una serie de limitantes en cuanto a su alcance, derivado en últimas de apoyo focalizado que no tiene un mecanismo definido. El sistema de formulación de proyectos no lleva la misma lógica que señala el nivel nacional, de hecho, se puede considerar como si se comportara en *contraflujo* a lo establecido, puesto que no nace de un análisis de necesidades sino de los términos de las convocatorias, el diagnóstico se hace desde el nivel nacional, los territorios adecuan sus necesidades a las convocatorias.

Según la Secretaría de Desarrollo Rural de Ipiales las soluciones a las necesidades están “enfocadas al fortalecimiento de un sector o cadena productiva, las inversiones que se realizan en los diferentes proyectos están relacionados con maquinaria agrícola, herramientas, semillas, pie de cría y maquinaria para procesos agroindustriales” (H. Charfuelán, entrevista, diciembre de 2021). En cuanto a los bienes públicos rurales se propone 200 nuevas casas con conexión a la red eléctrica

y 478 km de vías terciarias mejoradas, aunque en este caso no es una tarea de la Secretaría de Agricultura sino de infraestructura (Alcaldía Municipal de Ipiales, 2020, pp. 139-140).

Sobre este diagnóstico los datos de los últimos dos planes de desarrollo generan un claro contraste, por un lado, el plan de desarrollo del 2016-2019, “Ipiales Capital del Sur,” dedica poco menos de una página al diagnóstico del sector agropecuario con algunas cifras muy pobres. Señala que los principales retos del sector son la importancia de la tradición, una alta productividad de la tierra en relativo a la región, aunque baja si se compara con la nación, el minifundio como forma de posesión de la tierra vinculada a formas feudales de producción, baja tecnificación, valor agregado y encadenamientos productivos; la legalidad de la propiedad de la tierra se considera deficiente, el bajo acceso al crédito y con ello bajos ingresos (Alcaldía Municipal de Ipiales, 2016, pp, 284-285). Por su parte, el plan de desarrollo del periodo 2020-2023, “Hablamos con Hechos,” hace un análisis mucho más detallado del sector agropecuario, toma como base los argumentos principales del anterior y presenta estadísticas más desagregadas. En este documento se expresa que el PIB de Ipiales para el 2018 fue de unos 441,03 millones de dolares, lo que significa una producción de 2.974 dolares por habitante ese año. Si se tiene en cuenta que el propio Plan de Desarrollo señala que la participación del sector agropecuario en la producción local es del 50%, se puede señalar que el sector genera unos 220 millones de dolares anualmente en el municipio (Alcaldía Municipal de Ipiales, 2020). Sin embargo, no es posible determinar con certeza los límites de la producción en lo referente a las cuentas municipales, en apartados siguientes se analizará el presupuesto proyectado de la ciudad sobre los diversos sectores de la economía local.

9.2.1 Los Recursos y la Financiación

Los recursos destinados para el sector agropecuario pueden verse en la línea estratégica No 4, del actual plan de desarrollo municipal, denominada hechos para la productividad, la ciencia,

la tecnología y la innovación. En el programa transformación Rural Integral con una financiación para el periodo 2020-2023 de 1.503.734.717 pesos con un promedio anual de 375.933.679 pesos, que representan apenas un 0,19% del presupuesto total del municipio que para 2022 ascendió a 199,2 mil millones de pesos. Lo que representa una realidad contradictoria, mientras el sector puede aportar la mitad del valor de la producción, en el presupuesto municipal no alcanza a llegar a un punto porcentual.

En cuanto a los distintos montos, la Secretaría de Desarrollo Rural señala que estos tienen una “variabilidad de inversión (...) sujeto a disponibilidad presupuestal asignada para el sector agropecuario y de acuerdo a lo establecido en el plan de desarrollo de cada administración” (H. Charfuelan, 2021), las inversiones y proyectos productivos se enfocan al fortalecimiento de un sector o de una cadena productiva, “las inversiones que se realizan en los diferentes proyectos están relacionados con maquinaria agrícola, herramientas, semillas, pie de cría y maquinaria para procesos agroindustriales (H. Charfuelan, 2021).

Sobre las diversas opciones de financiación es clave señalar que aunque existan algunas que se pueden considerar recurrentes como las alianzas productivas referenciadas arriba del documento, no existe un componente estandar para dicha financiación, el sector puede recibir recursos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por medio de las entidades del propio Ministerio, del Sistema General de Regalías, recursos departamentales, organizaciones no gubernamentales, particularmente de cooperación internacional, también los proyectos productivos se pueden financiar con recursos del Ministerio del Interior y de la Cancillería. La Gobernación y la Alcaldía atienden los requerimientos de los productores siguiendo un esquema de demanda, por ello en la medida en que los productores organizados solicitan o gestionan estas intervenciones entonces se desembolzan los recursos, supeditados a gestiones municipales, de los

propios esquemas asociativos y del cumplimiento de los terminos de referencia y las convocatorias a las que pretendan acceder. Por ello la naturaleza de la inversión dependerá de donde se hayan conseguido los recursos y la forma como se hayan presentado los proyectos.

Según J. Chamorro, secretario de agricultura departamental (entrevista, 2021) “en el caso de proyectos productivos cuentan con un presupuesto asignado desde el orden nacional (...) Para aterrizar la política general del Ministerio de Agricultura con una entidad adscrita directamente al mismo.” Actores como la gobernación, las alcaldías, asociaciones y demás tienen una alta dependencia en cuanto a la política productiva, del Ministerio de Agricultura o alguna de sus entidades adscritas como la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) o la Agencia Nacional de Tierra (ANT).

Es claro que el presupuesto esta centralizado en su mayoría en el propio Ministerio de Agricultura, aunque además de centralizado es escaso y con poca capacidad de redistribuirse hacia las regiones para solventar todas las necesidades de los productores organizados o no organizados. De ahí que la manera de confrontar estas necesidades sea por medio de la *articulación*, normalmente utilizando herramientas de cofinanciación, por lo tanto las entidades territoriales, en especial los municipios, son facilitadores para acercar a los productores organizados y la asociatividad a la consecución de los recursos nacionales, de esta manera la asociatividad es una de las herramientas para acceder a esos recursos. Sin embargo, esta es una enorme limitación pues “conlleva que todas las políticas y proyectos que tienen ideas son buenas intenciones que no se puedan llevar a la a la realidad” (J. Chamorro, entrevista. Diciembre 2021) e incluso pueden poner en riesgo cadenas productivas enteras con problemas de comercialización o fitosanitarias, de registro o de distribución. De esta forma, si los recursos se terminan focalizando por demanda no

se atiende la estructura de la producción sino la coyuntura de quienes lograron acertar en la táctica de gestión para la consecución de recursos.

En esa misma línea, la manera como aterriza la política nacional es por medio de los esquemas asociativos, los recursos llegan a las asociaciones que se ven beneficiadas, estos se gastan en un plazo determinado, pero no cambian la estructura productiva ni atiende problemas más estructurales; elementos como el cooperativismo, el encadenamiento industrial o la logística de la producción territorial y departamental no forman parte de dichas gestiones, pues escapan de la concepción asociativa.

Los actores coinciden en la escases del presupuesto a todo nivel, no solo desde el municipio como se analizó sino desde el departamento y la nación. Es decir, que la manera en que se lleva a la práctica el enfoque de la política pública no es solo ineficiente sino también insuficiente para sus propósitos. Desde los entes territoriales el esfuerzo presupuestal que hacen se traduce en equipos de fortalecimiento organizacional y prestar contrapartidas para facilitar la gestión de los proyectos productivos que se generan por demanda. En el caso de la alcaldía de Ipiales y su Secretaría de Desarrollo Rural se centran en ofrecer como contrapartida el talento humano y la asistencia técnica, de tal manera que esto permita a las asociaciones presentar estas actividades para sus proyectos productivos.

Una vez gestionados los recursos estos se ejecutan siguiendo la lógica de ejecutores privados que ganan las convocatorias determinadas para llevar los recursos al municipio, es decir, la ejecución depende de terceros, generalmente privados que atienden un cronograma y el cumplimiento del presupuesto de los proyectos aprobados. Esos presupuestos al no tener una lógica de demanda suelen tener componentes que resultan sobrevalorados y otros subvalorados. Al respecto, según estimaciones del equipo de la Secretaría de Desarrollo Rural de Ipiales, hasta

un 30% de los recursos se gastan en refrigerios y capacitaciones que resultan innecesarias o mal dirigidas.

Los proyectos se expresan de acuerdo a un objetivo general y normalmente tres objetivos específicos que luego se desagregan en tareas y metas, estas a su vez son la base del presupuesto del proyecto. Cada una de las tareas se traducen en actividades que se costean y posteriormente se define cual es la fuente de la financiación. Las asociaciones normalmente aportan como contrapartida lo referente a sus terrenos y mano de obra no calificada, la Secretaría de Desarrollo Rural suele aportar parte de los estudios previos y las capacitaciones y fortalecimiento organizacional, sin embargo los ejecutores incluyen también en cada proyecto un componente de fortalecimiento, que suele contener, además de las capacitaciones, gastos de logística, refrigerios, transportes y otros gastos conexos a la capacitación.

Sobre las capacitaciones, la crítica más común de beneficiarios y de la Secretaría de Desarrollo Rural es su tendencia a ser repetitivas, poco prácticas y con baja participación de los beneficiarios si no están ligadas al cumplimiento de entregas de insumos o elementos para la producción, incluso la Secretaría ha manifestado que: “No se invierta (...) presupuesto en capacitaciones, sino que más que todo, se lo designe para asistencias o para el suministro de maquinaria e insumos para el fortalecimiento de las asociaciones” (H. Charfuelan, entrevista, 2021). Por lo cual hay una diferencia entre la figura de asistencia técnica y las capacitaciones, las primeras se refieren particularmente a la apropiación social de conocimiento técnico, nuevas tecnologías, adopción de prácticas culturales para la mejora de la productividad y la calidad. Las segundas tienen una concepción más académica y se circunscribe en el imaginario de los beneficiarios como *charlas* informativas. Por ello la asistencia técnica tiene una lógica más hacia la producción; lleva el avance de la propia ciencia pecuaria y agronómica al terreno; asimismo

tiene una figura de apoyo público, dado que son profesionales -normalmente contratistas- adscritos a la propia secretaría y a las administraciones municipales.

9.2.2 Asociatividad en Ipiales.

Frente a las características de la asociatividad propuestas por la resolución 161 del MADR (2021) son: la existencia de un objetivo común, incentivos no económicos de pertenecer a la organización y compartir riesgos. Su función social debe ser la de generar condiciones de mejora comunitaria, el hecho mismo de procurar sistemas de producción empresarial roza con la lógica del mercado, en tanto que lo social se ve supeditado a lo económico. Desde la perspectiva administrativa normalmente hay concentración de poder en las capas altas de la estructura asociativa, eso favorece a la larga la baja participación de la base y la toma de decisiones se presenta como un problema no solo administrativo sino de gobernabilidad. Ahora, si su actividad comercial sigue siendo limitada, la asociatividad permanece en el sistema de proyectos productivos porque estas actividades se convierten en su fuente principal de sobrevivencia. De esta manera los recursos públicos no son el apalancamiento de la producción sino una parte de la sustitución de la actividad productiva, terminan por tanto adecuándose a la metodología determinada por el nivel nacional y con ello sus necesidades materiales concretas pasan a segundo plano, tal como lo señala el propio ministerio:

En el componente asociativo, la necesidad de sobrevivir en el mercado ha justificado que las organizaciones supediten lo social a lo económico y un marco para las malas prácticas colectivas, dejando de lado la importancia de trabajar asociativamente. [...] En el componente administrativo se presenta concentración del poder por parte de gerentes y de los órganos de administración, generando problemas de gobernabilidad [...] bajos niveles

de participación de la base social en la toma de decisiones, en la pertenencia y compromiso de autogestión. En lo productivo, la generación de ingresos desde las organizaciones solidarias no es la esperada, dado que enfrentan reducidos mecanismos de comercialización de sus productos o servicios, altos costos y bajos niveles de producción ocasionados por la ausencia de activos productivos, transporte e insumos. Las organizaciones enfrentan dificultades como el escaso desarrollo de alianzas y contratos de venta con compradores y aliados; poca asistencia técnica y formación; alta competencia en el mercado; baja generación de valor agregado en los productos derivada de limitada innovación y aplicación de ciencia y tecnología. Por lo anterior, algunos productos o servicios adolecen de la calidad requerida en el mercado (UAEOS, 2017 en Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017, p. 40).

La asociatividad entonces debe entenderse como un régimen comercial, que permite la organización voluntaria de productores sobre un fin común, vinculado a la producción de la tierra o labores pecuarias derivadas de ella. Por otro lado, sobre las *malas prácticas productivas* mencionadas arriba, la contradicción radica en si es una asociatividad que se sustenta de la inversión pública o si la inversión pública es complementaria a sus actividades productivas. Esta diferencia es clave porque de ello radica la propia naturaleza asociativa, ya que definitivamente sin asociatividad tampoco hay herramientas para la inversión pública en el esquema. La naturaleza propia de los recursos públicos “no puede ir orientada hacia un particular directamente sino únicamente bajo la figura de la asociatividad y con algunas excepciones en cuanto al cooperativismo, siempre y cuando se puedan crear empresas de economía mixta” (J. Chamorro, entrevista, diciembre 2021), esto explica los intereses de los municipios de organizar productores

individuales y dispersos en iniciativas asociativas para que puedan acceder a recursos que de manera individual no les resultaría posible y, por otro lado, de la vinculación de proyectos de corto plazo, dado que estos recursos tienen un tiempo usualmente no mayor a un año en ejecución. Elementos como la logística, la comercialización o la productividad escapan a los alcances de la asociatividad en sentido estricto, porque requeriría inversiones de más alcance y períodos más largos, además que en este caso no sería solo para actores asociados sino regiones completas. De ahí que estos elementos no formen parte del desarrollo de la política de proyectos productivos. Dicho de manera más directa, los problemas de logística, comercialización, bienes públicos y productividad, no se solucionan con el esquema actual, ni con la formulación de proyectos ni tampoco con los esquemas asociativos.

En cuanto a Ipiales, según la Secretaría de Desarrollo Rural municipal, la asociatividad principalmente se centra en el sector lácteo; en cuanto a hortalizas y frutas de clima frío hay algunos avances asociativos, lo mismo con la papa, de la cual el sur de Nariño es un productor importante. Llama la atención la ausencia de esquemas asociativos desarrollados dentro de la arveja, especialmente porque el departamento es el principal productor del país e Ipiales goza de un clima adecuado para dicha producción. La asociatividad no tiene una concentración geográfica específica, en todas las veredas del municipio hay algunos tipos de iniciativas asociativas, algunas formalizadas y otras que, aunque no tengan la legalidad del caso, funcionan insípidamente.

La formación de precios es un determinante a la hora de fortalecer los esquemas asociativos, no sorprende que el sector lácteo tenga mejores condiciones toda vez que tiene una regulación del precio por medio de la resolución 017 del 2012 del MADR, que fija unos precios piso y unos componentes de calidad para el pago por litro. Característica que no tienen los otros productos que están sujetos a los ciclos productivos y también a la capacidad de negociación de

compradores y vendedores. Al analizar los precios y su variabilidad en productos como la papa, el sector hortofrutícola, la arveja y la leche, es evidente el resultado en cuanto a las variaciones históricas de sus precios en el municipio de Ipiales. Según la Secretaría de Desarrollo Rural, todas las asociaciones de Ipiales tienen entre 15 y 30 asociados, “con excepción de la asociación APROLECHE que la conforman 130 socios” (2021). El plan de desarrollo 2020-2023 tiene una línea base de las asociaciones que existen en Ipiales en 30 y espera generar servicios de asesoría para el fortalecimiento de la asociatividad para 36, como meta para el cuatrienio (Alcaldía Municipal de Ipiales, 2020 p. 134). Según el plan de desarrollo, el apoyo municipal a las asociaciones se traduce principalmente en soporte a la formulación de proyectos, asistencia en la documentación para mantener la calidad de asociación, asesoría de pagos y tributos, capacitación en manejo de cuentas y asistencia técnica para la producción en prácticas agropecuarias de acuerdo con las líneas productivas que se prioricen.

Esto demuestra que en la mayor participación del MADR las instituciones a su cargo han sido más bien aspectos de choque y coyunturales, la Secretaría de Desarrollo Rural de Ipiales hace énfasis en programas como el apoyo en medio de la pandemia hacia la compra de insumos y también la compra de excedentes de papa. En cuanto a problemas fitosanitarios han aportado algunos planes de manejo en articulación con AGROSAVIA e ICA, sin embargo, estos aportes son del tipo capacitación y educación sobre problemas climáticos o fitosanitarios como la punta morada en papa o tomate y que no forman parte del sistema de gestión de proyectos.

En tal contexto, vale la pena afirmar que el sistema de proyectos nacional está disperso entre la dirección de generación de ingresos, el fortalecimiento de Capacidades Productivas, los Proyectos Integrales de Desarrollo Rural, que luego llegan al territorio por medio del Ministerio de Agricultura, bien hacia las gobernaciones, las alcaldías o directamente a los productores. De los distintos tipos de asociaciones el interés se centra en las de tipo productivo y, por lo tanto, que

además de cohesión y capital sociales, tienen como objetivo la consecución de recursos, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

Otro problema en el diseño de la política es plantear la asociatividad como un requisito para acceder a la oferta social. Esto en la práctica genera incentivos perversos, bajo los cuales los productores se asocian coyunturalmente con el único fin de acceder a un beneficio de corto plazo.” (MADR, Resolución 161 de 2021, p. 45)

Siguiendo con la resolución 161 del MADR, esta acepta que la asociatividad, cuando se presenta como un requisito, genera una condición de oportunismo dentro de la ejecución de recursos. Si la asociatividad es un fin para la consecución de recursos o para la utilización de estos proyectos con el ánimo de réditos económicos o políticos terminan desdibujando la necesidad del fortalecimiento productivo, genera organizaciones que se encuentran alrededor del sistema de gestión de recursos, pero sin la intención de avanzar en términos productivos sino de lograr apoyos concretos y de corto plazo.

En cuanto a la importancia de la asociatividad para los productores, según Oscar Gutiérrez, director ejecutivo de la Asociación Nacional Dignidad Agropecuaria Colombiana, el principal hecho es que el campesinado está pegado a la tierra, hay zonas del país donde la tenencia es limitada y por esta razón no permiten garantizar el ingreso familiar. Que se puede retomar como una herencia sobre la tenencia que el país no ha resuelto. Esta producción al no contar con condiciones de productividad o de escala, como lo exigen las condiciones del mercado, no ha podido vincularse íntegramente al comercio ni a la distribución, la asociatividad ha permitido hasta

cierto punto llevar esta producción al mercado, ahí radica su importancia (O. Gutiérrez, entrevista, diciembre 2021).

En cuanto a la tenencia de la tierra, según el Censo Nacional Agropecuario del 2014, Ipiales tenía en el área rural dispersa un total de 11.584 unidades productivas, de ellas 10.472 eran unidades productivas agropecuarias (UPA), correspondiente al 90,4%. De estas unidades productivas el 12,5% tiene menos de 100 M², el 63,6% de las UPAS tienen menos de 1,5 hectáreas y el 83,3% corresponden a 2 hectáreas o menos ¹⁰. Según estos datos el promedio de área de una UPA en Ipiales es de 2,29 hectáreas, la mediana se sitúa en 2 hectáreas aproximadamente.

Sobre el tipo de propiedad el Censo Nacional Agropecuario (2014) expresa que Ipiales es un municipio con alto nivel de propietarios. Como se expresa en la figura No 5, el 73,92% de las UPAS se consideran de propietarios, el 11,69% se encuentran en arriendo, el 4,76% de tipo Mixta, formas de propiedad de tipo colonial como la aparcería y similares aparecen con un 2,77%.

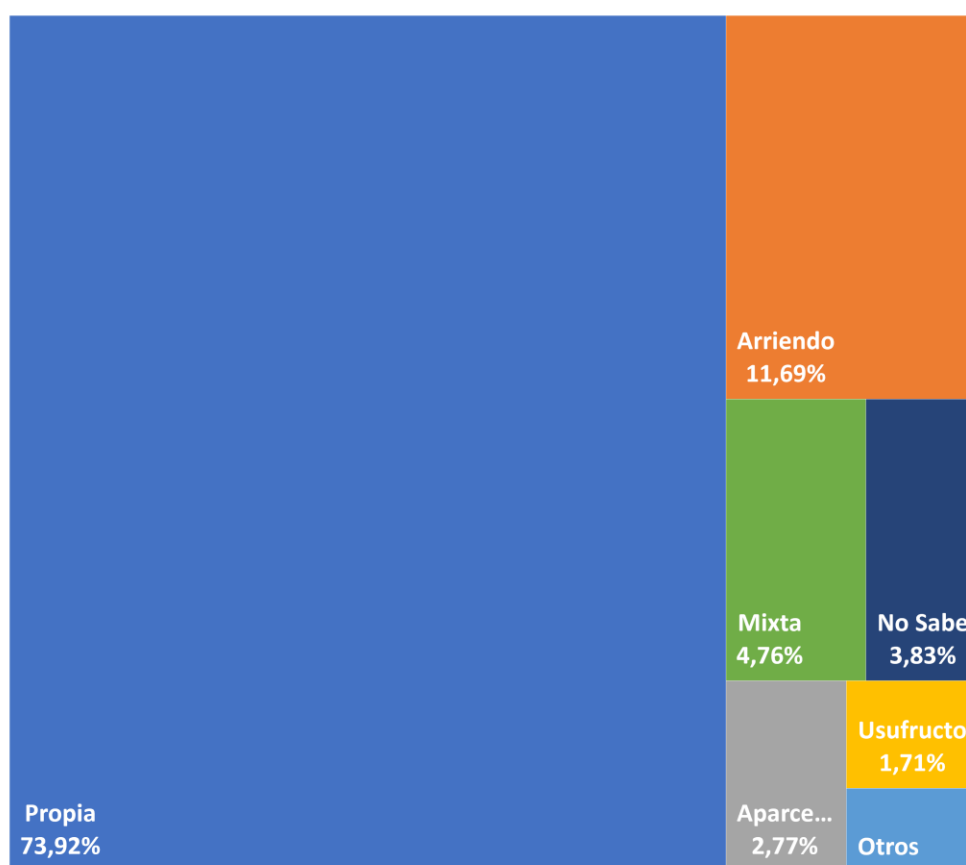
Por otro lado, según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2014)¹¹, los predios privados con destino agropecuario reconocen en Ipiales 13.989 propietarios privados, que ocupan 47.086 hectáreas. En cuanto a la distribución de la tierra, el 3,13% de esta área está en manos de la mitad de los propietarios, en el decil superior el 27,02% de los propietarios tienen el 90% del área acumulada. Esto en contravía con la idea cultural de que en el departamento de Nariño la propiedad de la tierra es relativamente mejor distribuida, en general por considerar que los minifundios son una especie de distribución histórica de la propiedad. En este sentido el IGAC (2014) señala que el índice de Gini se ubica en 0,8163. Esta información tiene importancia en

¹⁰ La información estadística se calculó utilizando el software SPSS usando los microdatos del Censo Nacional Agropecuario 2014.

¹¹ Se refiere a propietarios de predios rurales privados de destino agropecuario sin propiedades horizontales, condominios ni mejoras

cuanto a que la asociatividad no afecta los tipos de propiedad, cada asociado mantiene su predio y lo trabaja acorde a sus propios esfuerzos individuales. La figura asociativa funciona para la recepción de elementos de producción como abonos, algunas herramientas o accesorios para mejorar esos esfuerzos individuales.

Figura 5.
Tipo de Propiedad según UPA, Ipiales. 2014



Nota. Censo Nacional Agropecuario, DANE. (2014)

A su vez, existen limitantes en cuanto a la duración de las intervenciones. Usualmente, si una intervención contempla fortalecimiento a las organizaciones este brinda por un periodo de tiempo reducido, normalmente de un año y se enfoca únicamente en las necesidades requeridas específicamente en el marco de una intervención particular, en lugar de realizar un fortalecimiento

integral que abarque lo organizacional, productivo, comercial, ambiental y financiero. Ello desconoce las experiencias internacionales que señalan que la formación de capacidades y el acompañamiento gradual debe durar al menos cinco años o incluso siete y que debe partir de un diagnóstico de las capacidades de la organización (DNP, 2017 en Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2021, p. 45)

Esto significa que hay errores en la formulación de la política, con los recursos y la manera en que opera hacia la región de Ipiales, que comparte características con otras regiones. Los recursos deben cumplir con lo que fueron orientados, a la política y la metodología en su diseño, pero estos dependen de la demanda de actores concretos, la capacidad de gestión de la Secretaría de Desarrollo Rural está supeditada a la relación del municipio con la Gobernación de Nariño y estos, a su vez, dependen de los recursos efectivos que tenga el ministerio, puesto que los recursos territoriales permiten soportar solamente un esquema de apoyo organizacional limitado y algunas capacitaciones focalizadas.

9.2.3 *Institucionalidad*

Las relaciones institucionales son parte clave del Sistema de Proyectos Productivos. El direccionamiento de la política pública en definitiva recae sobre el Ministerio de Agricultura, los recursos también dependen en gran medida de este y la relación hacia las regiones se determina por esfuerzo propio de los entes territoriales o por la gestión con agencias u oficinas de agencias del propio ministerio. Dicha labor, por ejemplo, la cumplen entidades como la Agencia de Desarrollo Rural, que tiene además de apoyo a proyectos productivos, tareas como la extensión rural, el riego y el drenaje. Otras entidades como AGROSAVIA, la Cancillería o incluso el sistema General de Regalías juegan un papel en la inyección de recursos hacia las regiones, aunque no

siempre articulados con el ministerio, entidad que tiene la competencia central de la dirección de la política pública y el manejo de los recursos.

La relación de los entes territoriales con el ministerio es de tipo consultivo, aunque no necesariamente vinculante, parte de ello es el Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura (CONSA), que agrupa a 32 departamentos, propone y ajusta diagnósticos de los mismos departamentos, aunque el Ministerio puede o no atender dicho diagnóstico. En el plano departamental juega un papel similar el CONSEA, aunque en este caso agrupa no solo la institucionalidad pública sino representantes de los gremios, por lo cual no solo se limita o se concentra en lo meramente productivo sino también en tareas consultivas de comercio, política fitosanitaria, investigación, ciencia y tecnología, elementos de seguridad y contrabando, entre otra. Así mismo, en el plano municipal existe el Consejo Territorial de Política Rural, que cumple acciones similares, siempre de manera consultiva y no vinculante. Esta relación demuestra la verticalidad del sistema, determinado por el origen de los recursos.

Esto lleva a que la Secretaría de Desarrollo Rural, para maximizar sus esfuerzos y en función del limitado presupuesto territorial del que puede contar, procure organizar esencialmente tres frentes de acción. Primero tareas de tipo organizativo, apoyo a las juntas de las asociaciones, uno segundo de tipo productivo, esencialmente sobre asistencia técnica y extensión rural, y finalmente uno sobre gestión de recursos, tanto en función de la demanda como en función de las posibilidades concretas de éxito en la formulación de proyectos, que depende de la oferta institucional y las relaciones políticas de las que cuenta la administración municipal.

9.2.4 La Metodología

Lo que se denomina Sistema de Gestión de Proyectos Productivos con Enfoque Territorial no tiene en realidad una metodología adoptada hacia las regiones ni hacia los municipios

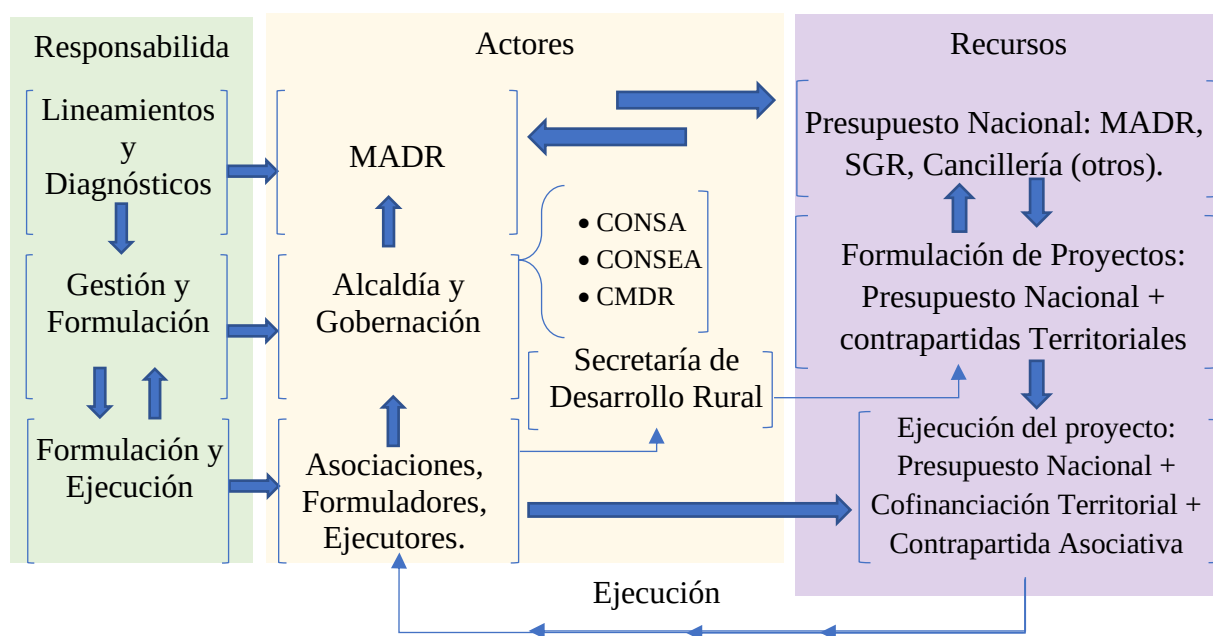
concretamente, el sistema de gestión no se basa en diagnósticos municipales ni departamentales sino desde el diagnóstico nacional, la dirección de todo el sistema indudablemente lo ostenta el propio Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, esto hace que tampoco haya una evaluación estandarizada en el marco municipal.

Los actores que están involucrados en el sector tienen diversas interpretaciones de la realidad metodológica, los productores al estar vinculados a la propiedad de la tierra, cualquier aporte que tengan para mejorar su relación relativa con el mercado, reducir tiempos de producción o mejorar productividad, lo verán como una oportunidad de mejorar la tasa de ganancia, que, como se vio en el marco teórico, dependerá de si su producción tiene una relación de estructura campesina o si tienen rendimientos de tipo empresarial. De ahí entonces que se puede entender la metodología en una doble vía: por un lado, está la demanda de soluciones, estas se tramitan a partir de lo regional, acudiendo a la Secretaría Desarrollo Rural o a través de la propia Gobernación. En ello juega un papel el ciclo político y las cercanías ideológicas de los actores, por otro lado, están los lineamientos y determinaciones que emanan desde el propio Ministerio, entre estos caminos se encuentran ambas posiciones y se determinan actuaciones.

La figura 6 tiene en cuenta la dinámica de la gestión, la información y el proceso de formulación de proyectos productivos para el sector agropecuario de Ipiales. Su lectura no es lineal, puesto que el propio sistema no lo es, no tiene un origen determinado dado que el inicio puede generarse por diversas razones: la demanda de los esquemas asociativos, la oferta institucional, la oportunidad de gestión, los lineamientos nacionales etc., aunque mantiene la doble vía de la metodología, tanto desde la demanda de lo territorial como desde el direccionamiento de lo nacional. Se dividió en tres cuadrantes para facilitar su interpretación, el primero se refiere a las responsabilidades de los actores dentro de la metodología, el segundo expresa los actores

principales sin que ello signifique que no existan otros. Estos son los rectores de la metodología y los encargados de los lineamientos de política pública (en especial el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural), los que dentro del sistema tienen responsabilidades principalmente administrativas (como la Alcaldía y Gobernación), los que se benefician de ella (Productores Asociados, formuladores) y quienes hacen recomendaciones (diversos consejos). El tercero hace referencia a los niveles en los que tienen origen los recursos que benefician a productores asociados por medio de la ejecución de proyectos productivos.

Figura 6.
Metodología Actual de flujo de Información para Proyectos Productivos Agropecuarios en Ipiales



Nota. Construcción Propia

Los lineamientos de política pública, la dirección de los programas y proyectos y el presupuesto más robusto lo tiene el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, aunque el presupuesto también puede tener origen en actores como la Cancillería, el Ministerio del Interior

o entidades de Cooperación internacional, cada uno tendrá criterios propios, pero quien determina los criterios para proyectos productivos agropecuarios en Colombia es el MADR. El diagnóstico sobre las necesidades del sector está centralizado en el Ministerio de Agricultura, existen órganos consultivos como el CONSA a nivel nacional, el CONSEA en los departamentos o el Consejo Municipal de Desarrollo Rural en el municipio de Ipiales, que generan recomendaciones, pero no resultan vinculantes sobre la política pública.

En cuanto a la gestión, esta recae sobre la Gobernación y la Alcaldía principalmente, puesto que, dadas las limitaciones de presupuesto termina formando parte de sus responsabilidades. Un hecho que es evidente es que la alcaldía de Ipiales destina recursos muy limitados para su Secretaría de Desarrollo Rural, esto prácticamente obliga a la realización de gestión hacia la Gobernación y a la Nación para poder incluir aportes al sector, porque el municipio no puede solventar dichas necesidades. El presupuesto municipal permite el funcionamiento de la secretaría y el cumplimiento de algunas actividades como una limitada extensión rural, algunas intervenciones concretas, servicios varios para productores entre otras. De ahí que una de sus responsabilidades más importantes sea la formulación de proyectos, bien sea bajo la lógica de oportunidad, dependiendo convocatorias y oferta institucional departamental y nacional, o bien sea bajo demanda de los propios productores, que podrán ser atendidas supeditadas a la existencia de un esquema asociativo al que beneficiar. Por ello la formulación no puede ser exclusiva del municipio, muchas asociaciones inician de manera autónoma un proceso de formulación e incluso gestión o pagan a formuladores privados; la propia secretaría capacita juntas directivas y representantes legales en la formulación de proyectos productivos. Por ello existe una tendencia a adecuarse a las consideraciones que se requieran en concreto, según la Secretaría de Desarrollo Rural se ha trabajado últimamente “el enfoque de género y en el cual se incluye mucho a la mujer

del sector rural, (...) que un porcentaje de participantes sean jóvenes y mujeres rurales” (H. Charfuelán. Entrevista, diciembre 2021).

En cuanto a los recursos, estos provienen en su mayoría de la nación por medio del MADR. En la medida en que van acercándose a la base social y a los productores estos pueden ir incrementándose, en el caso del municipio “la contrapartida es en especie humana, (...) en la asistencia técnica como formulación de proyectos; ya la ejecución y la contrapartida monetaria [se gestiona] con entidades como la gobernación, como la nación” (H. Charfuelán, entrevista, diciembre 2021), estos aportes se consolidan en concreto en el presupuesto de cada proyecto productivo y sus diversas fuentes de financiación.

Asimismo, cada proyecto tiene objetivos, tareas y metas definidas, con financiación nacional, departamental, municipal y en varios casos de las propias asociaciones. A modo de ejemplo se puede pensar en un proyecto que su principal aportante es el MADR, pero la formulación dependió de la Secretaría de Desarrollo Rural y los productores aportan mano de obra no calificada. Cada uno de estos aportes se cuantifica y forma parte de la intervención. Sin embargo, la Secretaría de Desarrollo Rural manifestó una preocupación sobre la aparente desconexión entre lo formulado en instancias distintas al municipio o ejecutadas por medio de actores externos, dado que “cuando formulan proyectos desde el orden nacional, quizá por el desconocimiento o de las zonas, (...) al momento de ejecutar (...) no dan esa, digamos ese impacto” (H. Charfuelán, entrevista, diciembre 2021). La presentación de equipos que no conocen las dinámicas productivas, pero también sociales o culturales de la zona, afectan el desempeño de los proyectos productivos y en algunos casos es considerado un retroceso para alcanzar los objetivos.

Por ello la metodología se puede entender desde sus puntos generales, pero en cada caso particular dependerá de quien es el encargado de la convocatoria y cuál es el origen del recurso. Esto explica la insistencia de la Secretaría de Desarrollo Rural de Ipiales por el *fortalecimiento asociativo*. Siguiendo la entrevista realizada a H. Charfuelán la secretaría busca asociaciones o su creación para que “puedan cumplir los lineamientos de las convocatorias y ser partícipes de ellas” (Entrevista, diciembre 2021), lo cual también afecta la propia ejecución que es el punto final de la metodología. Estas ejecuciones duran en la mayoría de los casos 12 meses, habrá algunas que puedan superar esta línea de tiempo, pero no son la norma sino la excepción. Con independencia del producto, sus características productivas, su ciclo agronómico, se debe respetar el tiempo administrativo. Según la Secretaría de Desarrollo Rural esto hace que se desarrollen cultivos o actividades productivas sin tener en cuenta ciclos productivos ni tampoco las recomendaciones de la ciencia sobre tiempos de siembra, prácticas culturales, cuidados medioambientales, ni los ciclos comerciales. Los proyectos productivos de tipo agrícola principalmente sufren estas dificultades, dado que el cumplimiento de metas exige la siembra y cosecha de la producción y esta no siempre coincidirá con las mejores condiciones climáticas ni las condiciones de precios y mercado; por otro lado un periodo de 12 meses puede ser suficiente para algunos productos de ciclo corto, aún con todas las dificultades señaladas anteriormente, pero para productos como la mora o la uchuva, que son de ciclo largo, se debe añadir que en la mayoría de los casos apenas si se alcanzará la siembra y las primeras actividades en el cultivo.

El sistema de gestión de proyectos productivos, el enfoque territorial, la metodología y en general la manera como se ejecuta la política pública de desarrollo agropecuario productivo tiene entonces una lógica centralizada hacia los recursos y descentralizada hacia la ejecución. La alcaldía por medio de la Secretaría de Desarrollo Rural aporta talento humano y algunos servicios de

extensión, también es un agente de gestión de los recursos públicos, que se obtienen sobre la base de la demanda de los productores o la oportunidad de acuerdo a la oferta institucional vigente. Los gremios, representantes de productores y la institucionalidad territorial pueden generar recomendaciones por medio de los distintos consejos que existen en diversos niveles, empero estas recomendaciones no son vinculantes. La dirección de la política pública recae sobre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que puede o no acatar estas recomendaciones, de ahí que la ejecución de los recursos no siempre resulte optima en opinión de los actores territoriales como la Secretaría de Desarrollo Rural y de los propios productores. Sobre los recursos de los que dispone el municipio, estos resultan insuficientes para coordinar cualquier política pública o iniciativa de tipo territorial generalizada, por ello se utilizan impactos altamente focalizados; el cumplimiento de metas está supeditado entonces al presupuesto nacional.

9.3 Recomendaciones para mejorar el diseño y la aplicación de la Metodología de la Gestión de Proyectos Agropecuarios del Municipio de Ipiales.

9.3.1 Desarrollo Agropecuario

El desarrollo del sector agropecuario tiene una condición multidisciplinar, no solo desde el enfoque productivo, sino desde el enfoque territorial requiere de una visión amplia, sin embargo, los proyectos productivos en sí mismos no son, al menos en el esquema actual, una fuente fiable de desarrollo para los productores, su diagnóstico depende de la política nacional y las recomendaciones desde las regiones no son vinculantes. Los proyectos centran su atención en lo productivo en términos generales, pero no ahonda en diagnósticos territoriales, ello hace que las intervenciones sean sobre los costos de producción inmediatos y el apoyo organizativo se traduzca en la mayoría de los casos en charlas informativas. Los concejos territoriales y departamentales donde los gremios y representantes del agro pueden hacer sugerencias, no tienen capacidad de incidencia concreta, por ello el desarrollo del sector recae en mayor medida en manos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mientras que la Secretaría Municipal de Desarrollo Rural, con el limitadísimo presupuesto que tiene, sirve en la práctica como enlace y depositaria de esta política. Oficinas como las de la Agencia de Desarrollo Rural o la Agencia Nacional de Tierras no tienen en su misionalidad la representación del Ministerio sino la ejecución de su política. Por este motivo la dirección y el diagnóstico de la política pública continúa centralizado en la capital.

La rigidez de los esquemas de gestión y su vinculación al ciclo fiscal impiden avances dentro de la lógica de los ciclos productivos. La centralización de los recursos es muestra del lugar que le corresponde al agro en el actual sistema político del país y en su propio modelo de desarrollo. Las regiones buscan recursos para poderlos usar en el territorio, pero en general el

modelo de proyectos productivos con enfoque territorial no tiene un impacto fuerte en el desarrollo de la productividad, incluso si se volviera mucho más robusto sobre, por ejemplo, avances de ciencia y tecnología, su perspectiva sigue siendo limitada para esquemas asociativos que, aunque puedan resultar exitosos en casos muy concretos, se queda corto en su número y en su importancia relativa frente a la inmensa mayoría de productores que no se ven beneficiados por estas intervenciones en sus veredas y en su trabajo productivo diario.

En esencia los recursos son reducidos, por ello la asociatividad juega el papel de catalizador de los recursos nacionales, sin embargo, el enfoque territorial se refiere en la práctica más a la focalización de propuestas que al término de territorio en sentido más amplio. Tal termino abarca mucho más que el concepto meramente geográfico, sino también sus prácticas culturales, sus costumbres productivas y sus características específicas que se han desarrollado históricamente. Se focaliza por *territorio* en el sentido político administrativo, más que en el sentido de desarrollo rural territorial. De ahí que la estructura asociativa sea más bien de oportunidad, de acuerdo con la oferta institucional nacional, la demanda de servicios departamentales y la capacidad de gestión municipal. Si se revisan los datos disponibles de ejecución presupuestal para el año 2019 de la administración de Ipiales, como lo muestra la siguiente tabla, se puede analizar el presupuesto aprobado y la apropiación definitiva de dicho presupuesto.

Del total del presupuesto apropiado definitivamente del año 2019 el que representa más variación es justamente el de Desarrollo de Programas y Proyectos Productivos, que tiene un incremento del 80,28% con lo originalmente presupuestado. Esta variación acompaña el incremento de personal técnico y hay 40 millones de pesos que se aprobaron en el presupuesto pero que finalmente no se apropiaron. En los años subsiguientes los presupuestos fueron de

319'940.928 para el año 2020 (Acuerdo Municipal 032 de 1019) y 374'116.000 para el año 2021 (Decreto 166 de 2020).

Tabla 3

Gastos del Rubro Agropecuario de la Administración Municipal de Ipiales, año 2019

Gastos Rubro Agropecuario 2019	Presupuesto Aprobado	Apropiación definitiva	Var %
Pre-inversión en Infraestructura	\$ 20.000.000	\$ -	-100,00%
Montaje, Dotación y Mantenimiento de Granjas Experimentales	\$ 20.000.000	\$ -	-100,00%
Promoción de Alianzas, Asociaciones y otras formas asociativas	\$ 10.000.000	\$ 10.000.000	0,00%
Pago de Personal Técnico	\$ 134.956.376	\$ 177.656.376	31,64%
Desarrollo de Programas y Proyectos Productivos	\$ 100.000.000	\$ 180.275.879	80,28%
Total, Agropecuario	\$ 284.956.376	\$ 367.932.255	29,12%

Nota. Construcción propia sobre la base de Informe de la Secretaría de Hacienda Municipal de Ipiales. https://ipialesnarino.micolombiadigital.gov.co/sites/ipialesnarino/content/files/000616/30765_gastos-2019.pdf

La financiación de la Secretaría de Desarrollo Rural debe volverse más robusta. Si bien no es posible hacerlo con recursos municipales solamente, su capacidad de gestión debe verse fortalecida en una doble condición: primero la formulación de proyectos, unos con financiación externa y otros de financiación propia. En una segunda instancia de asistencia técnica, que también tenga una de tipo externo (con proyectos) y otra de financiación propia.

Esta propuesta debería reglamentarse con un proyecto de acuerdo municipal para que puedan tener las condiciones de seguimiento permanente con independencia de la administración municipal de turno. Determinar con claridad estas responsabilidades para que dentro del plan de desarrollo y posteriormente, en conjunto con la dependencia encargada de planeación, pueda articular programas y proyectos de manera más organizada y sobre todo haciendo un seguimiento a lo avanzado y por avanzar. Para el año 2022 el presupuesto destinado para Agricultura y Desarrollo Rural se dispuso en 399'697.024 (Alcaldía de Ipiales, Dec 134 de 2021), que representa apenas el 0,18% de los gastos definidos para Ipiales en este año fiscal. Si del total la mitad, unos 200 millones fuesen para personal técnico, tal como la experiencia lo demuestra, significaría un gasto en personal de 16,6 millones de pesos; si suponemos un salario promedio mensual de 2,5 millones, significaría una planta de personal de 7 personas, si de todas ellas 6 dedican tiempo a la formulación de proyectos y además a la asistencia técnica, teniendo en cuenta que según el Censo Nacional Agropecuario de 2014 en Ipiales existen 13.989 propietarios, cada uno sería responsable de 2.331 propietarios anualmente, lo cual es en la práctica imposible.

Suponiendo, sin embargo, que la meta no son todos los propietarios sino solo un 25% de ellos anualmente, de tal manera que al cabo de 4 años se logre llegar al menos a un productor, significarían 10 visitas diarias¹², aún en ese escenario sería virtualmente improbable que se desarrolle una actividad de acompañamiento y asistencia técnica adecuada y de seguimiento permanente, porque el tiempo del personal técnico aún se debe repartir entre gestiones administrativas, salidas imprevistas y la formulación de proyectos, que además al ser en su mayoría OPS requieren aun tiempo adicional para la gestión documental.

¹² La proporción sería la siguiente: $13.989 \text{ Productores} * 0,25 = 3.497 \text{ productores}$. Ahora para determinar el dato diario sería: $3.497/12/30 = 10$ aproximadamente.

9.3.2 Enfoque Territorial o Focalización

Es parte de las conclusiones de esta investigación que el denominado enfoque territorial es el predominante sobre las políticas públicas agropecuarias, aunque lo es en sentido administrativo, porque, a pesar de tener una teorización sobre el territorio y el espacio rural, su acción inmediata no es territorial sino focalizada en actores asociados. Por lo tanto, es más exacto si se refiere al enfoque como de perspectiva asociativa en lugar de territorial. Principalmente por los escasos recursos con los que cuenta la institucionalidad, desde el propio ministerio, la gobernación y la alcaldía municipal de Ipiales en comparación con el aporte a la producción y al empleo que genera el sector, lo que conlleva necesariamente a no priorizar territorios ni actores territoriales sino esquemas asociativos. Los proyectos pueden tener el enfoque territorial, pero en la práctica al ser altamente concentrados su capacidad de actuar sobre todas las dimensiones del territorio es en realidad casi nula. Logra desarrollar algunos elementos de la estructura productiva y fortalecimiento asociativos, sin embargo, no lo hace desde la dimensión social, ni cultural. La transformación productiva ni el desarrollo de herramientas de acumulación de capital y reinversión de ganancias se desarrollan, más bien permite la reproducción de las condiciones materiales actuales de los productores, los recursos funcionan como una forma de mantener y reproducir el estado actual de cosas más que de desarrollarlo hacia nuevos estadios de desarrollo rural.

La búsqueda de empresarización¹³ de los productores en realidad está reproduciendo las mismas condiciones que pretende superar; la participación de los actores territoriales sea más bien secundaria y eminentemente consultiva y poco vinculante. Esta perspectiva de focalización impide

¹³ Pasar de la generación de recursos en función de la reproducción de las condiciones de vida hacia la acumulación y reinversión para el mejoramiento de las condiciones de vida. En agricultura Familiar se puede entender como el momento en el que más de la mitad del trabajo utilizado en las labores agropecuarias se deriva de terceros contratados a cambio de una contraprestación económica.

analizar elementos más estructurales dentro del sector, como el caso de los elementos de la estructura de costos de producción que no es remunerado, por ejemplo; el enfoque apunta a vincular en las convocatorias la perspectiva de género y etaria, pero desconoce la existencia de trabajos no remunerados que en la mayoría de los casos corresponden a esos mismos sectores, es decir mujeres y jóvenes. Vincular estos sectores requiere de la creación de un método de medición de costos en función no solo de la producción y la reproducción de las condiciones de vida sino también que avance hacia la comercialización. Actualmente el enfoque apunta hasta la generación de la producción, sin preocuparse si esta finalmente genera mejores ingresos y la forma como esto impacta en los sectores focalizados, si no se inserta la comercialización, toda iniciativa general y de discriminación positiva no tendrá seguimiento y se corre el riesgo de no generar cambios positivos en los beneficiarios.

Reconocer las mujeres como actores del desarrollo, el trabajo y labores productivas. En el agro también hay una economía no remunerada que no se tiene en cuenta y la necesidad de un andamiaje estadístico que haga este reconocimiento. El poder sobre como tomar decisiones en torno a los recursos que le son disponibles, el poder para decidir cómo aprovechar esos recursos, el poder con los otros y el poder desde dentro, es decir, la capacidad de reconocerse como actores del desarrollo y de la ruralidad.

9.3.3 *La Formulación*

Hoy las secretarías de agricultura o quien haga sus veces tienen en general, como en el caso de Ipiales, dos grandes actividades: por un lado, está el acompañamiento técnico y las labores propias de las ciencias agropecuarias vinculadas a la prestación de estos servicios a los productores, por el otro está la gestión de recursos públicos y proyectos productivos. Ambas

actividades no se encuentran necesariamente articuladas dentro de los municipios. Mejorar la capacidad administrativa de estas entidades requiere de un cambio en la manera en cómo abordan la política pública. Una propuesta adecuada es lograr una articulación permanente con la dependencia que haga las tareas de planeación, con el fin de acercarlos de manera mucho más concreta con los recursos que terminan financiando iniciativas agropecuarias y donde ellos tienen una labor de primer orden. Al existir financiación recurrente, como los programas de alianzas productivas, por ejemplo, es posible determinar metas hacia donde desarrollar estas labores como parte del propio plan de desarrollo.

Esto significa además dos perfiles distintos pero complementarios de quienes trabajen en la Secretaría de Desarrollo Rural de Ipiales. Por un lado, están los perfiles técnicos dirigidos esencialmente a la prestación de servicios de extensión agropecuaria y, por el otro, el perfil de gestión y formulación de proyectos. Esta división del trabajo puede lograr mejorar la armonización de los ciclos de los proyectos con los propios ciclos productivos. Aunque la intención debería ser cambiar la política pública nacional para que los ciclos productivos estén por sobre los ciclos administrativos, al menos desde la perspectiva municipal es posible atenuar este fenómeno para que el ejercicio de la gestión sea mucho más eficiente, igual pasa con la ejecución de proyectos que estén en responsabilidad del municipio.

De ahí que los proyectos no pueden depender simplemente de la oferta institucional sin atender las capacidades administrativas locales, se debe organizar un sistema de trazabilidad de proyectos que permita desarrollar la evaluación de los impactos de estas inversiones. No solo del ciclo de la inversión del recurso sino también de los efectos en la producción y en la generación de ingresos. En especial, si se organiza en tiempo real, se puede generar una enorme base de datos que servirán para la evaluación de estos proyectos.

9.3.4 Asociatividad

La asociatividad debe tener unos componentes de aporte y apoyo en activos productivos y planes de logística, puesto que por sí sola no puede solucionar los problemas de la producción, para ello requiere de un entorno económico que lo facilite, además de un régimen comercial que potencie su crecimiento económico en términos solidarios y cooperativos. Si bien las asociaciones de productores son entidades sin ánimo de lucro, la creación de fondos presupuestales, paquetes de beneficio a los asociados con aportes propios que permitan una redistribución del ingreso pero que además potencien mejoras en torno a la educación, infraestructura, salud etc., podrían lograr cambios en las condiciones materiales actuales de los productores. Esto debe necesariamente avanzar sobre uno de los factores más complicados en el modelo actual y es el de la comercialización.

Ya se mencionó que las secretarías de agricultura o quien haga sus veces tienen la posibilidad de tener equipos de técnicos no solo para la asistencia en campo, sino también la redacción y formulación de proyectos productivos. Desde la perspectiva asociativa este aporte, por parte de la institucionalidad, debería tener mayor control sobre la ejecución de los proyectos, al menos como consultores ante los resultados y enviar informes a las secretarías departamentales y al ministerio. Si la gobernación desarrolla un mecanismo de información para que se presenten resultados, inversiones realizadas y esquemas de entrega, aunque no forme parte de las inversiones departamentales, esto se vuelve una herramienta para focalizar de manera más precisa los esfuerzos departamentales, fuera de centrar sus propias inversiones de forma complementaria a la inversión nacional.

En cuanto a la rigidez de la ejecución es importante que se encuentre un mecanismo que logre adecuar los objetivos de cualquier proyecto a los intereses regionales, no se recomiendan

cambios sobre la marcha de lo ya ejecutado, dado que daría lugar a retrasos en la entrega de beneficios y de la propia ejecución, pero, si de cada ejecución resultaran recomendaciones técnicas que sirvan como un acumulado de lo que podría denominarse *sucesivas aproximaciones* con el desarrollo de la propia experiencia, se podrían generar mecanismos para que cada proyecto -con independencia de su procedencia- contemple características que cada región necesite, particularmente desde los municipios.

El fortalecimiento organizacional se utiliza como una especie de elemento permanente para la asociatividad. Estas actividades deben pasar a ser parte de la institucionalidad municipal. Crear medidas administrativas de fortalecimiento organizacional por medio de las secretarías municipales de agricultura o quien haga sus veces, en lo posible refrendado por medio de acuerdo municipal, que contribuya a que el enfoque sobre el apoyo a la organización, tanto administrativamente como desde la perspectiva tributaria y contable, genere asociaciones más calificadas y adecuadas. De esta forma los proyectos productivos pueden dedicarse a temas mucho más exclusivos y no generales. Casi todos los proyectos productivos tienen un componente de fortalecimiento organizacional que al no estar conectados ni formar parte de un plan organizado terminan siendo elementos que se constituyen en pérdidas de tiempo y recursos, además de duplicidad de esfuerzos. Una medida de este tipo apunta a crear *planes de estudio* rural, con niveles estandarizados de aprendizaje y una mejora general del manejo asociativo, entidades técnicas como el SENA podrían fortalecerse en todos los municipios del país. Se podría iniciar con un plan piloto en las zonas de mayor desarrollo productivo. Esto además puede estandarizar el manejo administrativo de la asociatividad y por consiguiente apuntar a mejorar los resultados de la ejecución de proyectos en concreto. En este sentido se recomienda iniciar con la creación de un plan educativo para todos aquellos efectivamente asociados y no solo a las juntas directivas,

mejorando las posibilidades económicas de la asociatividad, también uno de los beneficios sea el del desarrollo educativo propio y necesario de la asociatividad.

El plan educativo se puede plantear por núcleos y niveles, de tal manera que dentro de los proyectos productivos el componente de fortalecimiento organizacional depende del grado de desarrollo del plan educativo rural para cada asociación en particular, así cada organización una vez ha desarrollado su primer nivel, puede concentrarse en un siguiente nivel con contenidos más específicos. Por otro lado, lograr esto permitiría no repetir capacitaciones generales y de contenidos que no se ajustan a las necesidades de cada esquema asociativo sino por el contrario lograr un avance del conocimiento organizacional que con el tiempo se puede consolidar en cada región.

9.3.5 Consideraciones Finales

El sistema de gestión de proyectos productivos con enfoque territorial tiene grandes ambiciones, pero pocas condiciones materiales para su desarrollo, la política nacional articulada desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, si bien presenta objetivos que se pueden considerar loables, se ejecutan en los territorios en consideración al año fiscal y no sobre los ciclos productivos. Los municipios como el caso de Ipiales logran desarrollar iniciativas particulares que pueden emularse, la asistencia técnica y financiera son parte de ese acervo que se debe parametrizar con el fin de avanzar en planes de estudio que permitan mejorar la capacidad productiva conforme a un plan establecido y una dinámica educativa territorial. Adolece el municipio de un sistema de información de sus esquemas asociativos, lo que impide indudablemente focalizar y priorizar adecuadamente la demanda de servicios económicos y sociales de las asociaciones.

Los esfuerzos de talento humano y la capacidad técnica del municipio de Ipiales son realmente importantes, pese a las dificultades presupuestales. El desarrollo agropecuario no es solamente el producto de la tierra sino el desarrollo de la capacidad de generar riqueza de sus habitantes, tanto en el sentido económico del término como también en el desarrollo de la sociedad. La producción de alimentos es clave para la alimentación de millones de colombianos y en este caso de miles de familias del sur de Nariño, pero además es la despensa de materia prima para la industria y dinamiza los contextos comerciales de la región. El sector agropecuario tiene en la asociatividad una herramienta capaz de transformar su contexto, la política pública agropecuaria esbozada y las propuestas de este trabajo pueden aportar en este propósito.

10 Conclusiones

- El desarrollo agropecuario colombiano hoy tiene predominancia de trabajo y capital en su matriz productiva, sin embargo, la comercialización y la organización de un sistema para las mejoras en productividad y competitividad no se han desarrollado completamente, el sistema de gestión de proyectos no ha logrado el salto hacia la empresarización. Por el contrario, ha reproducido el estadio que pretende superar, especialmente porque los recursos asignados o que logran *bajarse* a las regiones se focalizan sobre todo en herramientas materiales de trabajo que no aportan valor agregado a la producción. Consideración que además es evidente en el desarrollo organizacional, puesto que el modelo impide un desarrollo planeado de habilidades gerenciales y administrativas.
- El Sistema de Gestión de Proyectos ha querido implantar el enfoque territorial, no obstante, la verticalidad y centralización del sistema ha hecho que en realidad sea un sistema focalizado de tipo asociativo. El territorio entendido como el espacio de desarrollo social no solo productivo sino también social y cultural ha resultado una variable excesivamente grande para las capacidades del sistema. Ello significa que sus limitaciones no son solo financieras sino también administrativas y operativas, es un sistema que está confundiendo asociatividad con territorialidad; pero incluso si su tarea fuera la asociatividad en términos concretos, su labor sigue siendo limitada.
- Los lineamientos de Política Pública benefician a aquellos actores que pueden adecuarse al lenguaje institucional, puesto que la verticalidad de la financiación depende principalmente

del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el modelo de exportación que tiene el país. Para las regiones cuya capacidad productiva no se adecúa a estos lineamientos se conmina a la diversificación de ingresos más allá de la producción agropecuaria. Las agencias que se encuentran en el departamento no son hacedoras de políticas sino ejecutoras, y la institucionalidad departamental y municipal juega un papel especialmente consultivo. De ahí que todos los lineamientos estén ampliamente centralizados en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Ello significa un retraso frente a iniciativas de activos productivos o mejoras de la productividad a largo plazo; se benefician los proyectos más inmediatos con distorsiones a los costos de producción temporales para mantener la capacidad productiva de los esquemas asociativos.

- El modelo no tiene una linealidad específica, predomina el modelo de atención a la demanda y la gestión de la Gobernación y la Alcaldía. El desembolso de recursos responde a esta lógica limitada al ciclo fiscal y no a los ciclos productivos de la producción. La ejecución beneficia a aquellos esquemas asociativos que logren herramientas de cofinanciación.
- El denominado enfoque territorial es el predominante sobre las políticas públicas agropecuarias, aunque lo es en sentido administrativo, porque a pesar de tener una teorización sobre el territorio y el espacio rural, su acción inmediata no es territorial sino focalizada en actores asociados.

- Si bien la asociatividad se presenta como un vehículo importante a la hora de canalizar los recursos, es más una consecuencia de la gestión que de la necesidad de economías de escala de los productores. Beneficiar la asociatividad dentro del sistema se limita a la búsqueda de actores que voluntariamente asumieron la labor de organizarse, sin embargo, los esquemas asociativos en si mismos no tienen capacidad de sostenerse en el tiempo dadas las dificultades de producción y especialmente de comercialización, de ahí que su necesidad de proyectos productivos tenga gran demanda. De hecho, se premia como buenas prácticas las necesidades de proyectos anuales, cuando en realidad una asociación fuerte debería ser la que ya no requiere proyectos productivos repetitivos durante el tiempo.

11 Recomendaciones

- Actualmente el enfoque tiene mayor prevalencia en cuanto a la producción, es imperativo mejorar los esfuerzos para las mejoras de ingresos por comercialización, particularmente frente a infraestructura para la comercialización o sistemas de transporte más eficientes, necesidades como centros de acopio o mecanismos de comercialización distintos a las plazas de mercado tradicionales resultarían en una mejora en la capacidad de negociación de los productores. Vincular a los productores en la comercialización requiere de un mecanismo de medición de costos para considerar no solo los ingresos necesarios para la reproducción de las condiciones de vida sino también para excedentes y reinversión. Esto significa un enfoque de empresarización los esquemas asociativos y no de gestión de recursos limitados.
- Aunque el sistema siga siendo centralizado desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el municipio puede organizar un sistema de trazabilidad de los proyectos que viene desarrollando, con ello se pueden evaluar impactos en las inversiones y dados los escasos recursos, priorizar aquellas iniciativas que efectivamente tengan mayor repercusión en la estructura productiva. Una Política Pública sobre la gestión de recursos y proyectos agropecuarios a de brindar los elementos administrativos y legales para trazar la hoja de ruta en este cometido resultaría en recomendaciones y la fijación de una hoja de ruta de gestión que esté apalancada, más que por la demanda dispersa de actores e interesados, por el diagnóstico de necesidades del municipio.

- Es posible desde el nivel municipal formular lineamientos de política o una Política Pública para la creación de un plan educativo para asociaciones con núcleos y niveles definidos, con el propósito de apropiar conocimiento técnico y organizacional en los esquemas asociativos. De esta manera cuando se gestionen proyectos, los recursos que se dedican a formación o capacitación pueden dirigirse a asistencia técnica, con lo cual mejora la capacidad de producción de la región. Esto significa un esfuerzo en organizar un plan de estudios, con temáticas que resulten relevantes a los intereses del desarrollo regional y territorial, de esta manera los esquemas asociativos tienen una mayor lógica a la hora de capacitarse, además de mejorar la gestión de los recursos financieros.

- Una limitación evidente del modelo es la capacidad de gestión de los esquemas asociativos, pues continúan dependiendo de la voluntad política o el interés de formuladores. Las Umatas o las secretarías de agricultura municipal pueden organizar cursos de seguimiento para que la gestión sea aprendida por parte de los representantes legales de las asociaciones y lograr eliminar parte de su dependencia. Es una responsabilidad del municipio lograr coordinar esfuerzos para que de una manera sencilla las asociaciones puedan proponer proyectos o ideas de proyectos que les resulten beneficiosas, para que en de manera conjunta se omitan esfuerzos duplicados y guarde coherencia con el plan de desarrollo municipal.

12 Referencias

- Alcaldía Municipal de Ipiales. (2020). Plan de Desarrollo Municipal. Hablamos Con Hechos. 2020-2023. Ipiales. Obtenido de <https://www.ipiales-narino.gov.co/normatividad/acuerdo-002-de-2020pdf>
- Alcántara, D., & Humberto, C. (2009). *Desarrollo rural sustentable "enclave de la estrategia neoliberal"*. <http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/389/377>
- Bejarano, J. (1984). Manual de Historia de Colombia. En j. Jaramillo, *La Economía* (págs. 17 - 77). Bogotá : Printer Colombiana Ltda.
- Bericat, E. (1998). *La Integración de los Métodos Cuantitativo y Cualitativo en la Investigación Social, Significado y Medida* (Primera ed.). Barcelona: Ariel S.A.
- Correa, E. y. (2002). Los Modelos de Desarrollo y las Funciones del medio rural en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*(49), 9-27.
- Currie, L. (1961). *Operación Colombia*. Bogotá : Biblioteca de Estudios Económicos, Sociedad Colombiana de Economistas.
- De La Garza, E. (2018). *La Metodología Configuracionista para la investigación* (Primera ed.). México D.F., México: Gedisa.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y la Paz. DNP. <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Informes-misión.aspx>
- Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos. (2021). *Resumen de Intervención General. Nivel Nacional Vigencia 2018, 2019 y 2020*. Resultados Generales , Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural , Bogotá . <https://www.minagricultura.gov.co/tramites->

- servicios/desarrollo-rural/Documents/(04-29-21)%20Informaci%C3%B3n%20intervenci%C3%B3n%20DCPGI.PDF
- Dirección de Participación y Asociatividad . (2020). *Metodología Integral de Asociatividad -MIA-*. Agencia de Desarrollo Rural , Bogotá.
- Hernandez Sampieri, R., & Mendoza Torres, C. P. (2018). *Metodología de la Investigación. Las Rutas Cuantitativa, Cualitativa y Mixta*. (Primera ed.) McGraw Hill Interamericana.
- Hernández, A., & Becerra, A. (2013). Capital Básico Para la Agricultura Colombiana. En J. J. Prefetti, Á. Balcázar, A. Hernández, & J. Leibovich, *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia* (págs. 117-186). Bogotá D.C.: Fedesarrollo, Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Incoder, Finagro, Banco Agrario.
- Huberman, L. (1982). *Los Bienes Terrenales del Hombre*. (G. Dávila, Trad.) Nuestro Tiempo. S.A.
- Jaramillo, C. (2002). *Crisis y Transformación de la Agricultura Colombiana: 1990 - 2000*. Banco de la República. Fondo de Cultura Económica.
- Jiménez, A. (2012). *Política Agraria Y postración del Campesinado En Colombia*. <http://www.digitaliapublishing.com.bd.univalle.edu.co/>
- Leibovich, J., Botello, S., Estrada, L., & Vásquez, H. (2013). Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura. En J. J. Prefetti, Á. Balcázar, A. Hernández, & J. Leibovich, *Políticas Para el Desarrollo de la Agricultura en Colombia* (págs. 187-226). Fedesarrollo, Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Incoder, Finagro, Banco Agrario.
- Machado, A. (2017). *El Problema de la Tierra. Conflicto y Desarrollo en Colombia* . Random House Grupo Editorial.

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (15 de Diciembre de 2015). Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). *Resolucion Número 000464*. Bogotá.
- Patiño, H. (2016). *Ecología y Sociedad (y otros Escritos)*. Colombia : Infoagro. Derechos reservados del a ediciones anteriores por Tercer Mundo Editores, 1988.
- Perfetti , J. J., & Cortés, S. (2013). La Agricultura y el Desarrollo de los Territorios Rurales. En J. J. Perfetti, Á. Balcázar, A. Hernández, & J. Leivovich, *Políticas Para el Desarrollo de la Agricultura en Colombia* (págs. 1-58). Fedesarrollo, Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Incoder, Finagro, Banco Agrario.
- Sergio Sepulveda, A. R. (2003). *El Enfoque Territorial Del Desarrollo Rural*. San Jose, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación Para la Agricultura.
- Suarez, A. (2007). *El Modelo Agrícola Colombiano y los Alimentos en la Globalización* . Ediciones Aurora .
- Tonini, A. (2012). A Bayesian stochastic frontier: an application to agricultural productivity growth in European countries. *Econ Change Restruct*,(45), 247 - 269.
<https://doi.org/bd.univalle.edu.co/10.1007/s10644-011-9117-9>

13 ANEXOS

 Universidad de Nariño	Maestría en Políticas Públicas 2021	 Universidad del Valle
--	--	--

Consentimiento Informado para Participantes de Investigación

El propósito de esta ficha de consentimiento es proveer a los participantes en esta investigación con una clara explicación de la naturaleza de esta, así como de su rol en ella como participantes.

La presente investigación es conducida por **DARIO ENRIQUE CORAL MORA**, con C.C. 1086104263 de Pupiales, estudiante de Maestría en Políticas Públicas de la **Universidad del Valle** con Código estudiantil: 201800096. El objetivo principal de este estudio es: **Estudiar las políticas públicas y los lineamientos de políticas que soportan la metodología de la gestión de proyectos productivos, demostrar cómo opera la misma, identificar los efectos de su aplicación y plantear propuestas al respecto, de tal manera que los ajustes metodológicos redunden en el tratamiento justo y equitativo de los productores, las asociaciones campesinas y la productividad agropecuaria y el desarrollo rural del Municipio de Ipiales-Nariño.**

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder preguntas en una entrevista con preguntas orientadores. Esto tomará aproximadamente 60 minutos de su tiempo. Lo que conversemos durante estas sesiones se grabará, de modo que el investigador pueda transcribir después las ideas que usted haya expresado. También se tomará un registro audiovisual de la entrevista que una vez se cuente con su autorización se utilizarán algunas de las imágenes para la producción de un documental como resultado y parte de la investigación para ser publicado con fines académicos.

La participación en este estudio es **estrictamente voluntaria**. La información que se recoja será confidencial y no se usará para ningún otro propósito fuera de los de esta investigación. Si tiene alguna duda sobre este proyecto, puede hacer preguntas en cualquier momento durante su participación en él. Igualmente, puede retirarse del proyecto en cualquier momento sin que eso lo perjudique en ninguna forma. Si alguna de las preguntas durante la entrevista le parece incómoda, tiene usted el derecho de hacérselo saber al investigador o de no responderlas.

Desde ya le agradecemos su participación.

Acepto participar voluntariamente en esta investigación, conducida por Darío Coral Mora. He sido informado (a) sobre el objetivo del estudio.

Me han indicado también que tendré que responder preguntas en una entrevista con preguntas orientadoras, lo cual tomará aproximadamente **60 minutos**.

Reconozco que la información que yo provea en el curso de esta investigación es estrictamente confidencial y no será usada para ningún otro propósito fuera de los de este estudio sin mi consentimiento. He sido informado de que puedo hacer preguntas sobre el proyecto en cualquier momento y que puedo retirarme del mismo cuando así lo decida, sin que esto acarree perjuicio alguno para mi persona. De tener preguntas sobre mi participación en este estudio, puedo contactar al investigador al teléfono 3157073203 o al director de la investigación PhD Harold Galvis Parrasi docente titular de la Universidad del Valle al teléfono 317 6468642.

Entiendo que una copia de esta ficha de consentimiento me será entregada, y que puedo pedir información sobre los resultados de este estudio cuando éste haya concluido. Para esto, puedo contactar al investigador a los teléfonos antes mencionados.

Nombre del Participante
(en letras de imprenta)

Firma del Participante

Fecha



Universidad de Nariño

Maestría en Políticas Públicas 2021



Entrevista Semi Estructurada

Objetivo General de la investigación: Estudiar las políticas públicas y los lineamientos de políticas que soportan la metodología de la gestión de proyectos productivos, demostrar cómo opera la misma, identificar los efectos de su aplicación y plantear propuestas al respecto, de tal manera que los ajustes metodológicos redunden en el tratamiento justo y equitativo de los productores, las asociaciones campesinas y la productividad agropecuaria y el desarrollo rural del Municipio de Ipiales-Nariño.

Fecha:

Lugar de la entrevista:

Aceptación:

Tipo de registro:

Participante:

Oscar Gutiérrez Reyes

Profesión:

Cargo:

Director Ejecutivo Nacional de Dignidad Agropecuaria Colombiana

Años de desempeño en el cargo:

Institución:

Dignidad Agropecuaria Colombiana

Tipo de función o competencia:

Hora de inicio:

Hora de cierre:

Actores nacionales Institucionales – Preguntas orientadoras

1. ¿Cuál es la metodología que se usa para la gestión de proyectos productivos para el sector agropecuario?

2. ¿Cómo crees usted que son las relaciones entre actores (Nacionales, departamentales y regionales) en el sistema de gestión de proyectos?



Universidad de Nariño

Maestría en Políticas Públicas 2021



3. ¿Qué es lo que permite evaluar los impactos de las iniciativas de inversión en el sector agropecuario?

4. ¿Cuál cree que es la principal motivación de los beneficiarios de los recursos públicos para procurar acceder a ellos?

5. ¿Considera que los recursos se están utilizando de manera correcta con la metodología actual?

6. ¿Considera que la forma como se distribuyen los recursos y se definen beneficiarios, corresponde a una distribución justa? (Transparencia, Justicia, Decisiones informadas)

7. ¿Cómo se determina la asignación de los recursos para el desarrollo de la agricultura campesina, familiar y Comunitaria?

Nombre del Participante

Firma del Participante



Universidad de Nariño

Maestría en Políticas Públicas 2021



Entrevista Semi - Estructurada

Objetivo General de la investigación: Estudiar las políticas públicas y los lineamientos de políticas que soportan la metodología de la gestión de proyectos productivos, demostrar cómo opera la misma, identificar los efectos de su aplicación y plantear propuestas al respecto, de tal manera que los ajustes metodológicos redunden en el tratamiento justo y equitativo de los productores, las asociaciones campesinas y la productividad agropecuaria y el desarrollo rural del Municipio de Ipiales-Nariño.

Fecha:

Lugar de la entrevista:

Aceptación:

Tipo de registro:

Participante:

Oscar Gutiérrez Reyes

Profesión:

Cargo:

Director Ejecutivo Nacional

Años de desempeño en el cargo:

Institución:

Dignidad Agropecuaria Colombiana

Tipo de función o competencia:

Hora de inicio:

Hora de cierre:

Actores nacionales No Institucionales – Preguntas orientadoras

1. ¿Según su visión organizativa, cual es el enfoque de desarrollo para el sector agropecuario en el país? ¿y cuál debería ser?
2. ¿Desde su perspectiva que resulta más conveniente a Colombia y sus regiones, un énfasis en la propiedad de la tierra o en la producción y la productividad de la tierra?
3. ¿Cuál es y cómo describiría la metodología que se usa para la gestión de proyectos productivos para el sector agropecuario?



Universidad de Nariño

Maestría en Políticas Públicas 2021



4. ¿Cómo crees usted que son las relaciones entre actores (Nacionales, departamentales y regionales) en el sistema de gestión de proyectos? (Actores principales, Tensiones entre actores)
5. ¿Qué es lo que permite evaluar los impactos de las iniciativas de inversión en el sector agropecuario?
6. ¿Cuál cree que es la principal motivación de los beneficiarios de los recursos públicos para procurar acceder a ellos?
7. ¿Considera que los recursos se están utilizando de manera correcta con la metodología actual?
8. ¿Considera usted que los proyectos Productivos Agropecuarios impulsados desde la oferta institucional, cumplen el papel de desarrollar el sector agropecuario de Colombia?
9. Que recomendaciones podría hacer al actual sistema de gestión de proyectos agropecuarios con financiación pública tanto para las regiones como para el contexto nacional

Nombre del Participante

Firma del Participante



Universidad de Nariño

Maestría en Políticas Públicas 2021



Entrevista semi-estructurada

Objetivo General de la investigación: Estudiar las políticas públicas y los lineamientos de políticas que soportan la metodología de la gestión de proyectos productivos, demostrar cómo opera la misma, identificar los efectos de su aplicación y plantear propuestas al respecto, de tal manera que los ajustes metodológicos redunden en el tratamiento justo y equitativo de los productores, las asociaciones campesinas y la productividad agropecuaria y el desarrollo rural del Municipio de Ipiales-Nariño.

Fecha:

Lugar de la entrevista:

Aceptación:

Tipo de registro:

Participante:

Profesión:

Cargo:

Años de desempeño en el cargo:

Institución:

Tipo de función o competencia:

Hora de inicio:

Hora de cierre:

Actores Departamentales – Preguntas orientadoras

1. ¿Cuáles son los criterios para la gestión y consecución de recursos dirigidos a la ruralidad los municipios del departamento? ¿Hay directrices de política institucional o hay autonomía para favorecer sectores en concreto de la ruralidad? ¿La gobernación define criterios de Cofinanciación de proyectos productivos agropecuarios, tiene un monto en el presupuesto definido para ello?

2. Dentro de la institucionalidad existen diversos escenarios de participación de Política Pública. ¿Cuál es el papel de la gobernación en la gestión de proyectos productivos? ¿Qué papel



Universidad de Nariño

Maestría en Políticas Públicas 2021



juega el CONSA y el CONSEA a la hora de tomar decisiones de inversión sobre los proyectos productivos agropecuarios en el departamento?

3. ¿Qué papel juega la Agencia de Desarrollo Rural en el sistema de formulación de proyectos productivos agropecuarios y cuál es su relación con la Gobernación de Nariño?

4. De las distintas formas de gestión de proyectos que brinda la oferta pública institucional, ¿Existe alguna que resulte más adecuada para el desarrollo agropecuario de Nariño y en especial del municipio de Ipiales?

5. ¿Qué entiende la institucionalidad departamental por asociatividad, y que mecanismos se usan para el impulso de la asociatividad; existen mecanismos de fortalecimiento de carácter asociativo?

6. Desde el análisis departamental, ¿qué diferencias pueden existir entre asociatividad y emprendimiento rural?

7. ¿Qué es lo que permite evaluar los impactos de las iniciativas de inversión en el sector agropecuario? ¿Se hace un seguimiento a los resultados luego de la ejecución de proyectos productivos?

8. ¿Cuál es el estado de la gestión de proyectos productivos rurales para el caso específico del municipio de Ipiales?

Nombre del Participante

Firma del Participante

(en letras de imprenta)



Universidad de Nariño

Maestría en Políticas Públicas 2021



Entrevista Semi-Estructurada

Objetivo General de la investigación: Estudiar las políticas públicas y los lineamientos de políticas que soportan la metodología de la gestión de proyectos productivos, demostrar cómo opera la misma, identificar los efectos de su aplicación y plantear propuestas al respecto, de tal manera que los ajustes metodológicos redunden en el tratamiento justo y equitativo de los productores, las asociaciones campesinas y la productividad agropecuaria y el desarrollo rural del Municipio de Ipiales-Nariño.

Fecha:

Lugar de la entrevista:

Aceptación:

Tipo de registro:

Participante:

Profesión:

Cargo:

Años de desempeño en el cargo:

Institución:

Tipo de función o competencia:

Hora de inicio:

Hora de cierre:

Actores Institucionales Municipales – Preguntas orientadoras

1. ¿Cómo son las relaciones entre los distintos actores (Nacionales, departamentales y regionales) en el sistema de gestión de proyectos productivos agropecuarios?

2. ¿Cuál es la metodología que se usa para la gestión de proyectos productivos del sector agropecuario?



Universidad de Nariño

Maestría en Políticas Públicas 2021



3. ¿El municipio tiene una metodología propia o se adecúa a otras metodologías?

4. ¿Cuál es el papel de los distintos actores para la formulación y ejecución de la política agropecuaria en Ipiales? MADR, ADR, Secretaría de Agricultura Departamental, Secretaría de Agricultura Municipal.

5. ¿Realiza la secretaría municipal algún tipo de acompañamiento para el diagnóstico, el mejoramiento organizativo, administrativo, productivo y competitivo de las organizaciones beneficiarias del sistema de gestión de recursos públicos destinados a los proyectos agropecuarios?

6. ¿Cómo se fortalecen las capacidades organizacionales de las asociaciones desde la secretaría de agricultura?

7. ¿Cómo se define el tiempo que debe durar un proyecto productivo y cuál es el tiempo que se considera ideal para la ejecución de estos?

8. ¿Considera que la forma como se distribuyen los recursos y se definen beneficiarios es una distribución justa? (Transparencia, Equitativa, Decisiones informadas, Oportunidad, Pertinencia, etc.)

9. ¿Cuál es el aporte a los esquemas asociativos rurales que tiene el municipio de Ipiales?

10. ¿Cuál cree que es la principal motivación de los beneficiarios de los recursos públicos para acceder a los mismos?

11. ¿Cuáles son los criterios para evaluar los impactos de las iniciativas de inversión en el sector agropecuario?

12. ¿Cuáles son los principales retos para mantener activos los proyectos productivos, que se ejecuten adecuadamente y tengan sostenibilidad en el tiempo?

Nombre del Participante

Firma del Participante

(en letras de imprenta)



Universidad de Nariño

Maestría en Políticas Públicas 2021



Entrevista

Encabezado:

Fecha:

**Lugar de la
entrevista:**

Aceptación:

Tipo de registro:

Participante:

Profesión:

Cargo:

Años de desempeño en el cargo:

Institución:

Tipo de función o competencia:

Hora de inicio:

Hora de cierre:

Actores No Institucionales Municipales – Preguntas orientadoras

1. ¿Cómo gestionan los proyectos productivos de los cuales han sido beneficiarios?

2. ¿La asociatividad les ha servido para hacer eslabonamiento horizontal (por ejemplo, siembras conjuntas, garantizar precios y calidades a los clientes) y eslabonamiento Vertical (por ejemplo, compra de insumos o acuerdos de comercialización)?

3. ¿Qué es lo que permite evaluar los impactos de las iniciativas de inversión en el sector agropecuario?

4. ¿Cuál cree que es la principal motivación de los beneficiarios de los recursos públicos para procurar acceder a ellos?



Universidad de Nariño

Maestría en Políticas Públicas 2021



5. ¿Considera que los recursos se están utilizando de manera correcta con la metodología actual?

6. ¿Considera que la forma como se distribuyen los recursos y se definen beneficiarios, corresponde a una distribución justa? (Transparencia, Justicia, Decisiones informadas)

7. ¿Cuál es el papel de los distintos actores para la formulación y ejecución de la política agropecuaria en Ipiates? MADR, ADR, Secretaría de Agricultura Departamental, Secretaría de Agricultura Municipal.

8. ¿Podría usted describirme cual es el aporte municipal a los esquemas asociativos que tiene Ipiates?

9. ¿Cuáles son los principales retos para mantener activos los proyectos productivos, se ejecuten adecuadamente y tengan una sostenibilidad en el tiempo?

10. ¿Cuál es el proceso que ustedes desarrollan para la gestión de proyectos productivos y la manera en que buscan la financiación de estos? ¿de quién es la iniciativa, quienes formulan y ejecutan los proyectos?

10. ¿Qué los llevó a asociarse, como fue el primer proyecto en que participaron, cual es el tiempo que normalmente dura un proyecto productivo para su realización?

11. El Fortalecimiento Asociativo debe ser Participativo y consultar a las organizaciones sobre sus necesidades. ¿Como describiría el proceso de formulación de los proyectos productivos?, ¿Ha sido participativa la metodología para determinar las necesidades?

13. El gobierno nacional viene insistiendo en solucionar problemas de comercialización ¿Han sido ustedes beneficiarios de proyectos de comercialización como agricultura por contrato o parecidos?

Nombre del Participante

(en letras de imprenta)

Firma del Participante