

# Agro Ingreso Seguro: ¿cómo mejorar la calidad de vida en el campo?

---

Carolina Correa Caro

Paola Vásquez Vargas

María Isabel Cabrales de la Peña

## Resumen

El programa Agro Ingreso Seguro (AIS) entró a regir en el año 2007 con un esquema de subsidios económicos para el mejoramiento del campo; sin embargo, sus resultados no han sido suficientes para dar solución a la problemática del sector rural. En tanto programa de la política agraria, AIS será evaluado utilizando la metodología de los *stakeholders* y será analizado también su marco institucional.

**Palabras clave:** política pública, Agro Ingreso Seguro, sector agropecuario, apertura comercial.

**JEL:** H40, Q14, Q18, R59.

---

<sup>1</sup> Estudiante de VIII semestre de Economía en la Universidad Central. E-mail: mcabralesp@ucentral.edu.co.

Este trabajo obtuvo el segundo lugar en el Concurso de Investigación Estudiantil organizado por el Departamento de Economía durante el primer semestre de 2010.

El siguiente trabajo tiene como finalidad analizar cómo la formulación, el desarrollo y la aplicación del programa Agro Ingreso Seguro (AIS) –como parte de la política agraria– puede lograr transformaciones en el bienestar de la sociedad y cómo la evaluación del programa podría significar una profundización de los beneficios a los individuos vinculados.

El documento se encuentra dividido en cinco secciones: en la primera se evaluará la importancia de una política pública dirigida al sector agropecuario. En el segundo segmento se hará una descripción de la evolución del programa AIS, teniendo en cuenta principalmente el marco constitucional, el desarrollo de la política y las implicaciones de su formulación sobre el sector agropecuario desde el punto de vista gubernamental. Posteriormente se identificarán los actores vinculados y su percepción del programa utilizando la metodología de los stakeholders. En la cuarta parte, cuando se hace el análisis institucional, se determinará si AIS opera como política pública o como otro instrumento de acción gubernamental. Para finalizar, se expondrán las conclusiones acerca del programa y se hará un primer acercamiento a la manera como la política pública puede contribuir al mejoramiento del bienestar de la sociedad.

### **Importancia de una política pública dirigida al sector agropecuario en Colombia**

Las políticas públicas son uno de los instrumentos fundamentales para analizar las relaciones que se establecen desde la sociedad hacia el Estado y viceversa; por tanto, las decisiones que se tomen en ellas tendrán efectos sobre la población. A su vez, la ejecución de políticas es una vía para solucionar los conflictos de la sociedad por medio de la intervención en las problemáticas de la población, para así mejorar y fortalecer el bienestar de los individuos que la componen.

Durante las dos últimas décadas, Colombia se ha situado en el marco de integración comercial y de apertura económica, lo cual la ha llevado a evaluar la forma en que los sectores económicos pueden participar en este proceso. Es claro que ante las ventajas que tienen otros países en el desarrollo de su producción, se ha hecho necesario poner en marcha **planes** que fortalezcan la productividad, **políticas** que aporten las herramientas necesarias para que la producción nacional se pueda enfrentar a los productos y servicios ofrecidos por los extranjeros, y, sobre todo, **instrumentos** que mejoren la situación de los productores vinculados al proceso productivo.

Un ejemplo de lo anterior es la formulación del programa Agro Ingreso Seguro (AIS), que, como parte de la política pública agraria, busca preparar de forma estratégica, tecnológica y productiva al sector rural del país, centrándose especialmente en fortalecer la competitividad internacional del sector por medio de herramientas como subsidios, créditos y fomentos para el desarrollo del campo, la productividad y, sobre todo, para aprovechar el escenario de internacionalización.

### **Implicaciones de la apertura comercial en el sector agropecuario colombiano**

Desde fines de la década de 1980, varios países de América Latina se sometieron a procesos de liberalización económica: eliminación de barreras arancelarias, privatizaciones y algunos cambios en la política exterior fueron necesarios para que países como Chile, México, Canadá, entre otros, firmaran acuerdos comerciales con otras naciones con el fin de formar parte de la economía globalizada.

Este tipo de transformaciones, que se estaban dando no sólo a escala mundial sino nacional, de una u otra forma implicaron cambios en la vida cotidiana de la sociedad, y en especial en la de aquellos directamente vinculados al proceso de integración comercial, lo que hizo que se generara “una tensión por la cual

las personas perciben una situación, explícita o implícitamente, como ‘anormal’ o ‘problemática’” (Lenoir, 1989, en Roth, 2003, 58).

En Colombia, el proceso de apertura trajo consigo problemas para aquellos productores cuyos bienes y servicios no gozaban de un trato preferencial o proteccionista frente a los productos que llegaban del extranjero, y, en especial, para quienes no podían enfrentarse a las condiciones de mercado que proponía el nuevo marco global del comercio. Éste es el caso del sector agropecuario, que no sólo tuvo que afrontar modificaciones en sus formas de producción para mejorar la competitividad (esto implicó la recomposición de sus costos), sino a cambios en los precios del mercado, lo cual generó disminuciones en las beneficios económicos obtenidos y deterioro de las condiciones de vida de pequeños y medianos productores.

A su vez, aunque el desarrollo del sector agropecuario ha sido uno de los temas fundamentales de la agenda gubernamental, debido a su importancia en el desarrollo económico, las medidas adoptadas por los diferentes gobiernos no han sido suficientes para resolver o siquiera atacar la problemática. Lo anterior induce a pensar que aún son pocos los incentivos para que estos productores modifiquen sus plataformas productivas y puedan hacer parte del mercado internacional.

### **Agro Ingreso Seguro como una herramienta de mejoramiento del sector rural**

De acuerdo con el Plan de Nacional de Desarrollo 2006-2010, uno de los principales ejes de acción es el de buscar un mayor crecimiento económico, especialmente con el fortalecimiento del sector agropecuario. Para esto, la Ley 1151 de 2007 explica la necesidad de adoptar políticas que busquen “reducir la pobreza en el campo y mejorar la capacidad de los campesinos para generar ingresos” (Congreso de la República, 2007b, 30).

Legalmente, AIS se instaura con la Ley 1133 de 2007, la cual proporciona el marco jurídico de operación del programa; éste se enmarca en las acciones previstas por el Gobierno Nacional para promover la productividad y competitividad, reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía. Y, tal como se asegura en el Artículo 1º, numeral (d), del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, AIS busca un fortalecimiento del crecimiento económico alto y sostenido, por medio del

ordenamiento productivo del territorio y la *empresarización* del campo, en concordancia con la agenda interna de productividad y competitividad, la apuesta exportadora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), y en coordinación con las instituciones del orden territorial (Congreso de la República, 2007b).

El programa AIS nace porque el sector rural ha sido un componente fundamental en la economía colombiana y el desarrollo rural ha sido obstaculizado por las condiciones del conflicto armado, el desplazamiento y la desventaja comercial derivada del comercio internacional desplegado desde finales de la década de los 1980. De este modo, la política agropecuaria se ha convertido en un tema de agenda importante en los planes de gobierno.

El desarrollo del programa AIS podría responder, desde una óptica teórica, a la dinámica propuesta por Dye (2001), en la cual la idea de la política pública corresponde al desarrollo de un proceso político. Desde este enfoque, el análisis de política pública consistiría entonces en identificar el problema, formular una política, luego en legitimarla e implementarla y, finalmente, en evaluarla.

Así, cuando se reconoce que existen problemas debido a la apertura comercial, ya que ésta tiene efectos en los ingresos de los productores agropecuarios, se piensa de inmediato en un método que incentive y fortalezca el sector, en este caso el programa AIS. Posteriormente el programa es legitimado e implementado a través de la Ley 1133, la cual permite que cientos

de individuos accedan a él (ver Anexos 1, 2 y 3). Por su parte, la evaluación es un proceso continuo que en principio puso en tela de juicio la forma de adjudicación de los créditos y que ahora se dedica a observar con detalle las modificaciones hechas después de las denuncias del año 2009.

La importancia de esta política está relacionada con el uso y desarrollo de estrategias para reducir la inequidad en el campo, por medio de un ajuste en la economía campesina, que lleve a una mejora de la actividad productiva, de los ingresos y, principalmente, de la calidad de vida de su población objetivo; esta población está compuesta por los agentes que forman parte de los diferentes sectores de la producción rural del país, sin importar su vulnerabilidad y sus diferencias en las condiciones de producción.

Considerando el marco legal de AIS, éste tiene dos componentes:

el de apoyos económicos directos, que busca proteger los ingresos de los productores durante un periodo de transición, en el cual se espera mejorar en competitividad y adelantar procesos de reconversión [...] y los apoyos a la competitividad, que buscan preparar el sector agropecuario ante la internacionalización de la economía, mejorar la productividad y adelantar procesos de reconversión en todo el sector agropecuario (Congreso de la República 2007a, 1).

En este contexto, con la protección de bienes agropecuarios, la promoción del desarrollo rural sostenible y el manejo de incentivos para el uso máximo y razonable de recursos como la tierra, se buscaba generar una mayor estabilidad económica y un fortalecimiento de la producción agropecuaria colombiana.

El acceso a estos apoyos se hace por medio de la asignación de recursos bajo una normatividad acorde con el tipo de componente del que se quiera formar parte (ver Anexos 2 y 3).

La asignación de recursos se debía hacer bajo el principio de equidad; de este modo se garantizaba desde el principio no sólo la transparencia del proceso de difusión, asignación y distribución de los subsidios, sino que por medio de la correcta selección de los bene-

ficiarios habría mayor posibilidad de que el programa impactara de manera significativa en el bienestar de la población afectada (ver Anexos 1 y 2).

Los recursos para el funcionamiento del programa eran asignados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y respondían no sólo a las necesidades del programa sino a lo estipulado en el Plan de Desarrollo y en el presupuesto nacional anual.

### El Comité Intersectorial: ¿quiénes participan realmente de AIS?

Desde el punto de vista metodológico, la identificación de *actores involucrados* (*stakeholders*) es necesaria para observar quiénes formulan, ejecutan y legitiman una política pública en la sociedad. Esta fase permite establecer cuál es el tipo de injerencia de los autores sobre la ejecución, la ampliación y la evaluación de la política pública.

En la Ley 1133, además de crear e implementar el programa AIS, se instaura el Comité Intersectorial (artículo 8), el cual reúne a los actores que participan en la ejecución de AIS (ver tabla 1).

Tabla 1. Principales actores del programa AIS

- Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural (2010: Andrés Fernández Acosta)
- Ministro de Hacienda y Crédito Público (2010: Óscar Iván Zuluaga)
- Ministro de Comercio, Industria y Turismo (2010: Luis Guillermo Plata Páez)
- Director del DNP (2010: Esteban Piedrahíta Uribe)
- Presidente de Finagro (2010: Luis Fernando Criales Gutiérrez)
- Presidente de la SAC (2010: Rafael Mejía López)
- Presidente Fedegán (2010: José Félix Lafaurie Rivera)
- Presidente Fenavi (Jorge Enrique Bedoya Vizcaya)
- Representante de los pequeños agricultores
- Gerente general de la Federación Nacional de Cafeteros (2010: Gabriel Silva Luján)

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 1133 de 2007.

Aunque cada actor forma parte del programa, esto no implica que cada uno tenga el mismo grado de intervención. Por esta razón, por medio de la metodología de los actores involucrados (*stakeholders*) propuesta por Falção y Fontes (1999) se realizará un análisis sobre la incidencia de varios de estos actores y, sobre todo, cómo son éstos visualizados por la legislación y la sociedad.

Desde el punto de vista de Falção y Fontes (1999) se definen tres condiciones principales que ayudan a estudiar el comportamiento de un actor vinculado de alguna forma a cualquier política pública: el poder, la legitimidad y la urgencia. El **poder** se puede definir como la “existencia o la posibilidad de obtención por un actor social de los recursos coercitivos, recursos utilitarios y recursos simbólicos para imponer su voluntad sobre otro en una relación” (Falção y Fontes, 1999, 10). A partir de esta definición se puede construir una tabla evaluativa que mide el grado de injerencia (ver Anexo 4).

La **legitimidad** se refiere estrictamente al grado de percepción y de reconocimiento que tienen las acciones del agente, observadas dentro de ellas mismas y desde la sociedad. En este caso es importante tanto la identificación de las acciones definidas desde las instituciones, como las demandas de la sociedad (ver Anexo 5). Finalmente, el concepto de **urgencia** se asocia a la importancia de la atención o funcionalidad inmediata de una política sobre un actor (ver Anexo 6)<sup>2</sup>.

Desde la definición de poder, ninguno de los actores contaría con medios coercitivos frente a la política, pero la política tampoco los usa como medio para hacerla cumplir. No obstante, los pequeños agricultores podrían llegar al uso de este tipo de medios, dado que no son un grupo fuerte de presión ni política ni comercialmente, y además tienen más poder de rebelión que de organización gremial. Los

otros actores, como Fedegán, Fenavi y, sobre todo, la Federación Nacional de Cafeteros, cuentan con los medios de presión económica y política para ejercer su poder sobre las cuestiones públicas, dado que por tradición se han convertido en agentes fundamentales a la hora de revisar lo correspondiente al sector rural. Además, es claro que si hay presión por grupos tan grandes que agremian a los sectores más productivos del país, seguramente sus demandas tendrán prioridad sobre las de grupos que no participan con un porcentaje significativo en el ingreso nacional.

Por los grados de poder obtenidos se clasifica al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) como el organismo con más medios ante la política pública. Esto se debe seguramente a que es esta institución la que orienta y formula esta política con la finalidad de generar desarrollo en el sector rural; el MADR debe tener recursos desde físicos hasta financieros para generar una política que incentive la producción desde el campo. Si este organismo no contara con los medios suficientes, la política carecería de instrumentos para ser aplicada en la sociedad y para transformar el bienestar de la población objetivo. Con respecto a los medios simbólicos, este ministerio es el agente principal, y cuenta con la legitimidad y la aprobación como institución relacionada por la sociedad con el desarrollo rural.

Este resultado también se vincula con la matriz de legitimidad, ya que desde la organización misma hay reconocimiento del MADR como órgano principal en el desarrollo de políticas de este tipo y, aún más, la sociedad identifica directamente al organismo como el encargado de

formular, coordinar y evaluar las políticas que promueven el desarrollo competitivo, equitativo y sostenible de los procesos agropecuarios, forestales, pesqueros y de desarrollo rural, con criterios

<sup>2</sup> Las matrices están compuestas por los diez actores que por legislación están involucrados en AIS; sin embargo, estas matrices sólo dan percepciones subjetivas de la participación de cada actor y ellas deben ser contrastadas con la definición de los marcos generales de acción de cada uno de ellos, como se hará más adelante. Lo anterior se lleva a cabo con el fin de hacer una evaluación de los actores no sólo desde su definición legislativa y funcional, sino desde una que incluya la visión de las mismas desde la sociedad.

de descentralización, concertación y participación que contribuyen a mejorar el nivel y la calidad de vida de la población colombiana (MADR, 2010).

Por todo lo anterior se puede considerar al MADR como un actor dominante, ya que cuenta con poder y legitimidad frente a la política pública agraria.

En tercer lugar se puede ubicar el papel que cumplen el Departamento Nacional de Planeación y Finagro, no como agentes hacedores de política sino como agentes intermediarios para el funcionamiento de la misma. Estos dos organismos forman parte de lo que se denomina, desde la metodología de Falção y Fontes (1999), la coalición dominante, ya que a pesar de no tener medios coercitivos, sí tienen importancia con respecto al reconocimiento, la logística y los recursos financieros (especialmente Finagro). En cuanto al DNP se puede afirmar que forma parte del proceso evaluador de política y por tanto necesita del reconocimiento social como agente capaz de estimar los alcances y fallas de política, y como soporte para el desarrollo de los planes de gobierno. Por su parte, Finagro tiene poder, dada su influencia sobre los recursos financieros, ya que es el ente encargado y reconocido como órgano crediticio del sector agropecuario, el que otorga facilidades para llevar a cabo proyectos que transformen y mejoren la productividad y los resultados en el campo.

Hasta el momento se ha identificado que el formulador de política, el intermediario de los recursos para llevar a cabo la política y el evaluador son los agentes con mayor poder y legitimidad dentro del conjunto de *stakeholders* de AIS. Adicionalmente, estos tres agentes comparten en conjunto el mismo nivel de urgencia, debido a que desde la sensibilidad temporal, una demora en la formulación, aplicación, asignación o evaluación del programa puede producir una pérdida de capital no sólo monetario sino también de tipo humano.

En otros términos, el MADR, DNP y Finagro cuentan con las tres características –poder, legitimidad y urgencia– y, por tanto, son actores definitivos en la política.

En seguida de estos actores se encuentran los grandes gremios productivos del sector agropecuario, encabezados por la Federación Nacional de Cafeteros. Estos gremios se caracterizan por tener grandes recursos para su funcionamiento; no obstante, éstos no sólo provienen del financiamiento brindado por el Estado en sus programas de desarrollo, sino de actividades secundarias. A su vez, estas organizaciones cuentan con un alto reconocimiento en la sociedad ya que representan sectores que históricamente se han caracterizado por ser parte importante de la producción total del país.

Desde la matriz de urgencia, estas cuatro asociaciones no presentan altos grados ni de sensibilidad ni de criticidad frente a la política<sup>3</sup>: si bien es cierto que el programa AIS tiene como población objetivo a todos los productores rurales, desde la normatividad hay una prioridad frente a los pequeños y medianos productores debido a que éstos no cuentan ni con los recursos propios suficientes ni con el reconocimiento necesario para tener posibilidades autónomas de desarrollo. En cambio, los grandes sectores poseen un poder más amplio y, por tanto, aunque el programa puede llegar a beneficiarlos aumentando el bienestar de algunos individuos asociados a los gremios, algunos de ellos pueden mantener su posición sin contar con el apoyo de una política pública.

Al respecto, el presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Rafael Mejía<sup>4</sup>, dice que Agro Ingreso Seguro no es una política equitativa, ya que no apoya de manera tan decidida a los medianos y grandes productores, pues ellos, además de apoyo para la productividad, necesitan de soporte frente al mercado extranjero a la hora de exportar y de proteger los productos nacionales con respecto a los importados.

<sup>3</sup> Ver definición de criticidad y sensibilidad en Falção y Fontes (1999).

<sup>4</sup> Entrevista realizada a Rafael Mejía López, presidente de la SAC, el 3 de mayo de 2010.

De otra parte, es necesario considerar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el de Comercio, Industria y Turismo cuentan con reconocimiento y estima de la sociedad. Sin embargo, este reconocimiento y esta estima no están asociados directamente con el programa sino con sus funciones generales.

Si se observa la matriz de urgencia para el caso de los actores mencionados anteriormente, no hay un alto grado de sensibilidad, ya que la demora en la aplicación de la política no altera significativamente el funcionamiento ni los objetivos principales de estos ministerios; empero, el Ministerio de Comercio se ve afectado en mayor proporción, debido a que si hay un retardo en la aplicación de la política, se presentan inconvenientes en el proceso de profundización y desarrollo del sector, pues la inmersión de productos nacionales en el mercado extranjero será más lenta y los movimientos del mercado exterior se sentirán más fuertemente en el sector rural y la economía en general.

Finalmente, se encuentran los *pequeños agricultores*, que hacen parte de la población objetivo, no cuentan con recursos ni con reconocimiento de la sociedad, pero tienen unos grados de urgencia altos. Los pequeños agricultores corresponden a todos aquellos productores que no hacen parte de asociaciones gremiales pero participan en la generación del ingreso nacional. Este grupo de individuos se caracteriza principalmente por sus limitaciones para lograr desarrollarse por sus propios medios, y por tanto debe contar con el apoyo de agentes estatales para corregir el problema de ineficiencia productiva y fortalecerse frente al mercado externo.

Los pequeños agricultores presentan altos niveles de urgencia ya que una demora en la asignación de recursos implica pérdidas de capital humano en el presente y en el futuro, y provoca detrimento del bienestar, dado que si no hay mejoramiento de la actividad productiva, los ingresos de estas personas se afectarán hasta tal punto que su calidad de vida se encontraría por debajo del umbral básico de supervivencia.

Teniendo en cuenta el análisis anterior se pueden resaltar varios aspectos con respecto a las formas como los actores están inmersos en la política pública:

- Si bien los actores principales son los que generan, evalúan y hacen funcionar el marco legal, son los actores menos significativos los que dan legitimidad al programa.
- Puesto que los pequeños productores tienen un nivel de urgencia elevado, están demostrando que su nivel de demanda ante la política es también alto.
- La no aplicación de esta política puede llevar a resultados críticos en el sector productivo.

Desde el punto de vista de Lowi (2003) y dada esta definición de actores, AIS sería un programa distributivo puesto que opera “a corto plazo –durante el periodo gubernamental– y en ese período se toman ciertas clases de decisiones gubernamentales sin considerar la limitación de recursos” (Lowi, 2003, 101). No obstante, AIS únicamente podría convertirse en parte de una política si se le agrega la necesidad de que incentive a múltiples individuos (dado su carácter individualizador pues sólo beneficia a quien se hace acreedor a un incentivo) y obtener así un beneficio que se acerque más a lo comunitario que a lo individual.

Considerando el aspecto redistributivo, se afirma que, dada la inexistencia de

una base real para discriminar entre los que deben ser protegidos (favorecidos) y aquellos a los que no debe protegerse [...] el Congreso busca apoyarse políticamente otorgando protección (beneficio) limitada a todos los intereses suficientemente fuertes como para organizar una resistencia considerable (Lowi, 2003, 105).

De esta forma, como las bases de acceso al programa están abiertamente definidas a todo tipo de individuos que formen parte del sector agropecuario, sólo aquellos que bajo criterios de equidad y de evaluación sean favorecidos podrán beneficiarse de la distribución de esta financiación.

## **Formación de agenda: ¿por qué Agro Ingreso Seguro?**

Aguilar afirma que:

[L]as relaciones cotidianas entre sociedad y Estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfacciones [Sin embargo] no todos los problemas logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa (1992, 23).

Por tanto, en esta sección resulta útil saber qué hace que las necesidades del sector rural sean respondidas a través de AIS, y, además, qué hace a este programa parte de la agenda gubernamental.

Como se sabe, el “proceso de elaboración de agenda es el momento en que el gobierno decide si intervendrá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir, o bien decide no intervenir, aplazar su intervención” (Aguilar, 1992, 27). Por tanto, el incluir el desarrollo agropecuario en el Plan de Desarrollo es una decisión que muestra cómo hay una prioridad ante las problemáticas del sector rural. La importancia de esta inclusión no sólo radica, como ya se ha mencionado antes, en afrontar la problemática derivada de la expansión comercial, sino que apunta también a hacer relevantes los problemas del campo y a averiguar cómo un mejoramiento en las oportunidades y en las formas productivas de los campesinos puede desencadenar un aumento en la calidad de vida de estos colombianos.

Ahora bien, la formación de agenda se inicia al definir que los campesinos, sobre todo los pequeños y medianos, se están viendo afectados por las nuevas políticas comerciales del país en un escenario de globalización. Por consiguiente, se plantea como objetivo buscar formas de disminuir los efectos de la liberalización, dado que la competencia extranjera sobre varios productos nacionales impacta de manera negativa el crecimiento en la nación. Así, al seleccionar el objetivo y al tener certeza acerca de los afectados con las prácticas comerciales, se pone en tela de juicio la

problemática y se analizan las posibles consecuencias del fenómeno.

Los cuestionamientos no se refieren estrictamente al problema de los desincentivos generados por las caídas en la productividad del sector agropecuario; también están relacionados con la idea de que los problemas económicos en el campo se traducen en más pobreza rural y en aumento del desplazamiento producido por la búsqueda de nuevas oportunidades para subsistir y al menos cubrir las necesidades fundamentales. Puesto que el problema es social y no sólo afecta a un grupo determinado, es necesaria la intervención gubernamental con la finalidad de hacer contrapeso a los efectos generados.

La agendación se evalúa finalmente para verificar la probabilidad de que el programa seleccionado cumpla con los objetivos esperados. Si bien es cierto que son múltiples los beneficiados de AIS, las preguntas relevantes serían: ¿quiénes son los realmente beneficiados con el programa?; ¿son necesarias las ayudas para estos individuos? La respuesta está más allá de la opinión pública y tiene que ver con la formulación del programa, ya que sólo aquellos individuos que puedan cubrir los costos de participación y cumplir con los requisitos administrativos serán tenidos en cuenta.

## **La realidad de Agro Ingreso Seguro: recomendaciones de política**

A lo largo de este documento se han presentado los argumentos para analizar el programa AIS como parte fundamental del desarrollo del sector rural colombiano. No obstante, el problema de este programa radica en la forma cómo se planteó y se formuló: aunque teóricamente permite a todo tipo de individuos formar parte de él, dadas las barreras de acceso que se impusieron (costos e información), son pocos los que en realidad pueden verse beneficiados. Por tanto, el impacto de la política es mínimo en cuestiones de mejoramiento de calidad de vida de los individuos involucrados.



Aunque AIS fue concebido como un programa distributivo, se requiere garantizar que las oportunidades de acceso sean equitativas y los criterios de elección, tal como lo afirma la legislación que lo reglamenta, se acerquen de la mejor forma a los conceptos de transparencia y legitimidad. En este contexto, el programa requiere modificaciones sustanciales, con el fin de

redefinir la población objetivo y distribuir de mejor manera los recursos.

Finalmente, se requiere un análisis de las verdaderas dinámicas del sector y reformular el programa, dando mayor importancia a los sectores más vulnerables desde el punto de vista productivo y expandiendo mejor las oportunidades comerciales para los campesinos.

## Bibliografía

- Aguilar, L. (1992). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Estudio introductorio. Colección Antologías de política pública, Tercera antología. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Congreso de la República (2007a). Ley 1133 de 2007. *Diario Oficial*, 46.595. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Congreso de la República (2007b). Ley 1151 de 2007. *Diario Oficial*, 46.700. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Dye, T. (2001). *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Falção, H. y Fontes, J. (1999). ¿En quién se pone el foco? Identificando “stakeholders” para la formulación de la misión organizacional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (15), 1-18. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/015-octubre-1999/bfen-quien-se-pone-el-foco-identificando-stakeholders-para-la-formulacion-de-la-mision-organizacional-1>
- Lowi, T. (1992) Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En Aguilar, L. (2003). *La hechura de las políticas*, Colección Antologías de Política Pública, Segunda antología, (pp. 89 a 117), México: Miguel Ángel Porrúa.
- Roth, A. (2003) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- \_\_\_\_\_ (2005). El impuesto predial en Colombia: factores explicativos del recaudo. *Revista de Economía del Rosario*. 8 (1), 1 a 34. Bogotá, D.C.: Ediciones Universidad del Rosario.

## Anexo 1

### Inversiones elegibles

#### Componente incentivo a la capitalización rural (ICR)

Tabla 1A. Inversiones de ICR según tipo de productor			
	Pequeños 30%	Medianos 30%	Grandes 30%
Adecuación de tierras	x	x	x
Manejo del recurso hídrico	x	x	x
Obras de infraestructura para la producción	x	x	x
Desarrollo de biotecnología para la producción agrícola	x	x	x
Maquinaria y equipos para la producción agrícola	x	x	x
Equipos pecuarios y acuícolas	x	x	x
Modernización pesquera y equipos de pesca artesanal	x	x	
Infraestructura y equipos para transformación primaria y comercialización	x	x	x
Plantación, mantenimiento y <b>renovación</b> de cultivos de <b>tardío rendimiento</b>	x	x	x
<b>Producción silvopastoril</b>	x	x	x
Adquisición de ganado bovino puro	x		

x ó en **negrilla**: Nuevos campos de aplicación de ICR

## Anexo 2

### Convocatoria pública del programa

#### Agro Ingreso Seguro (AIS) para cofinanciar proyectos de infraestructura de riego y/o drenaje

#### Justificación del programa

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) tiene como objetivos primordiales la formulación y adopción de planes, programas y proyectos de desarrollo rural, a través del ejercicio de funciones tales como la creación e instrumentos, incentivos y estímulos para el financiamiento y la inversión en sus áreas de competencia.

A partir de las anteriores premisas se crea el programa Agro Ingreso Seguro, el cual pretende proteger el ingreso de los productores ante las distorsiones derivadas de los mercados externos, promover la productividad y la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, prepararlo para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía y reducir la desigualdad en el campo a través de la implementación de diversos incentivos, apoyos y mecanismos, entre

los cuales se encuentra la cofinanciación de obras de infraestructura de riego y drenaje, que se hace con el apoyo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Lo que se busca con este incentivo principalmente es hacer que los productores agropecuarios implementen proyectos que permitan optimizar la utilización del agua, como el insumo más importante del proceso productivo agropecuario; estos proyectos pueden ser iniciativas de riego y/o drenaje, las cuales deben incluir, además del esquema de un adecuado uso del recurso hídrico, una estructura de obras tanto civiles como de ingeniería que estén articuladas con un proceso productivo agropecuario con proyección de mercado.

El proyecto se debe formular bajo el siguiente marco de objetivos:

- **Objetivo de orden superior.** Fortalecimiento de la productividad y la competitividad de los actores productivos agropecuarios, en concordancia con los objetivos perseguidos para el programa AIS; principalmente se busca agregar valor a la capacidad productiva en el desarrollo de actividades agropecuarias.
- **Objetivo general.** Se debe definir cuántas familias se beneficiarán directamente con el proyecto, además del número de hectáreas netas que se beneficiarán directamente de la obra que se construya o se rehabilite y la descripción general de la obra de riego y/o drenaje.
- **Objetivos específicos.** Definir precisa y específicamente las obras que integrarán el proyecto propuesto; estas obras deben ser claramente verificables.
  - El diseño puede hacerse por fases que permitan identificar la pertinencia y viabilidad de las obras de infraestructura, siempre que se cumpla con la condición de que el suministro y el manejo del agua llegue hasta los cultivos que formen parte del proyecto productivo.
  - El plazo máximo de ejecución de la obra es de 12 meses.
  - Las obras de infraestructura que se pueden incluir son: obras de captación extrapredial, obras de conducción, redes de distribución, riego predial, obras de drenaje predial y obras de control de inundaciones para proteger proyectos productivos de esta misma convocatoria.

Tabla 2A. Tipos de proyectos que se van a financiar

Tipo de proyecto	Descripción
Distritos de riego	Por Distrito de Riego se entiende la delimitación de un área dedicada a la producción agropecuaria que ha sido o pretende dotarse con obras de infraestructura de riego y/o drenaje. La pertenencia, organización, gestión y manejo del Distrito de Riego estará en cabeza de la correspondiente Asociación de Usuarios de Distrito de Riego, integrada por un número plural de familias propietarias, poseedoras o tenedoras de predios comprendidos dentro del área en cuestión.
Otros proyectos	En esta categoría se incluirán todos aquellos proyectos individuales o asociativos que no se enmarquen dentro de la definición de Distrito de Riego

Tabla 3A. Etapas de la convocatoria

Etapa	Descripción	Observaciones
Apertura de la convocatoria	El IICA empezará a recibir las propuestas, que serán sometidas al proceso de verificación de requisitos formales, evaluación y calificación de los proyectos.	
Consultas y comentarios de los términos de referencia y acompañamiento a los interesados	Las personas interesadas podrán formular ante el IICA, con no menos de 15 días calendario de anticipación a la fecha de cierre, las consultas y observaciones que se consideren convenientes y procedentes en relación con los términos de referencia de la convocatoria.	Los funcionarios del programa AIS y del IICA estarán dispuestos a colaborar con esta orientación y asistencia técnica para hacer más competitivo el proceso de la convocatoria. Las respuestas a las consultas se harán de manera escrita y serán publicadas en los portales Web: <a href="http://www.iica.int/colombia">www.iica.int/colombia</a> y <a href="http://www.ais.gov.co">www.ais.gov.co</a> .
Cierre de la convocatoria	Fecha y hora máxima de plazo para entregar proyectos para el proceso	
Verificación de requisitos formales	Se revisarán los siguientes requisitos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación de la Ficha Resumen del proyecto y Lista de Verificación, debidamente diligenciadas por el proponente. En la correspondiente Lista de Verificación, el proponente deberá indicar, con toda precisión, los números de las páginas en las cuales se anexan los soportes correspondientes a cada ítem de la misma lista.</li> <li>• Entrega de la Carta de Presentación debidamente diligenciada y firmada.</li> <li>• Presentación de la Concesión de aguas, permiso de perforación, o permiso expedido por la autoridad ambiental respectiva, que corresponda al proyecto presentado. Si al momento en que se presente el proyecto, el proponente no cuenta aún con los permisos ambientales correspondientes, para participar en el proceso podrá presentar una certificación mediante la cual se acredite que la(s) correspondiente(s) solicitud(es) ya fueron radicada(s) ante la autoridad ambiental competente.</li> <li>• Presentación de la constancia expedida por una sociedad fiduciaria, mediante la cual se certifique el aporte a un encargo fiduciario, de mínimo el 50% del valor de la contrapartida en efectivo (se advierte que para este propósito no se aceptarán como válidos recibos de consignación).</li> <li>• Acreditación del uso legal de los predios en los cuales se ejecutará el proyecto.</li> <li>• Fotocopia de la cédula de ciudadanía del proponente y/o de su representante legal.</li> <li>• Certificado de existencia y representación legal del proponente (si es persona jurídica). Este certificado debe haber sido expedido por la autoridad competente y tener fecha inferior a treinta (30) días con respecto a la fecha de cierre de la presente convocatoria. En el caso de las Asociaciones de Usuarios</li> </ul>	

	<p>de Distritos de Riego que ya se hubieren constituido, pero que aún no se hubieren registrado ante la autoridad competente por razón de la entrada en vigencia de la Ley 1152 de 2007, se verificará la entrega del acto de constitución, de sus estatutos y del documento mediante el cual se hubieren designado sus dignatarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• RUT del proponente.</li> <li>• Certificado de antecedentes disciplinarios del proponente y/o de su representante legal, expedido por la Procuraduría General de la Nación.</li> <li>• Certificado de Antecedentes de Responsabilidad Fiscal vigente del proponente y/o de su representante legal, expedido por la Contraloría General de la República.</li> <li>• Certificación expedida por el proponente, su representante legal o revisor fiscal, mediante la cual acredite que no se encuentra en mora respecto del pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social y las demás contribuciones a que hubiere lugar conforme a la legislación vigente.</li> <li>• Certificado expedido por el DAS sobre antecedentes judiciales del proponente y/o de su representante legal y sus directivos.</li> <li>• Balance General de cada uno de los beneficiarios del proyecto que se presenta a concurso en esta convocatoria. Este balance general deberá estar firmado}</li> </ul> <p>Se emitirá un informe de verificación en el cual se indicará si el proyecto se somete a evaluación y calificación.</p>	
<p>Evaluación y calificación de los proyectos</p>	<p>En esta etapa se efectuará un análisis acerca de la viabilidad de los componentes técnico, ambiental, productivo y financiero de cada proyecto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El panel calificador podrá solicitar información adicional para la evaluación del proyecto.</li> <li>• Los apoyos económicos se asignarán según el orden que ocupen los proyectos declarados viables, hasta agotar los recursos destinados para el efecto por el programa AIS.</li> </ul>
<p>Publicación proyectos elegibles</p>	<p>Se publicarán dos listas: la primera de proyectos elegibles, que estará integrada por los proyectos viables que contarán con un apoyo económico, y una lista adicional, la cual estará integrada por los proyectos declarados viables pero para los cuales no alcanzan los recursos económicos (estos podrán acceder al apoyo económico si algún proyecto de la lista N.º1 no cumple algún requisito para hacerse acreedor del apoyo económico correspondiente).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los proyectos declarados viables se publicarán en un diario de amplia circulación nacional.</li> </ul>

## Costos y gastos de la participación en el proceso

Todos los gastos y costos, tanto directos como indirectos, en que se incurra para participar en la presente Convocatoria Pública, así como los impuestos, tasas y contribuciones, nacionales y locales, directos o indirectos que se causen, correrán por cuenta de los proponentes.

Tabla 4A. Gastos elegibles

- a. Levantamientos topográficos, estudios y diseños cuya realización se hubiere contratado previamente a la presentación de la iniciativa, y exclusivamente para la formulación del proyecto que se presenta, cuyo costo no podrá ser superior al 10% del valor total del proyecto correspondiente.
- b. Replanteo de las obras para construcción y/o rehabilitación.
- c. Material para la construcción de presas, pozos o reservorios, embalses, bocatomas y obras civiles.
- d. Equipos necesarios para la extracción y conducción del agua, bien sea por gravedad o por bombeo, y perforación de pozos profundos.
- e. Materiales y movimiento de tierra para la construcción de canales primarios y/o secundarios o los que correspondan a la naturaleza de la obra, así como revestimiento de canales.
- f. Tuberías para la conducción de agua.
- g. Equipos para riego por aspersión, bien sea portátiles, fijos o móviles, además de las unidades de rebombeo, tuberías, sistemas de control y aspersores o boquillas.
- h. Equipos para la implementación de sistemas de riego por goteo, tales como tubos conductores, tubos laterales, filtros, reguladores de presión, goteros y equipos de fertirrigación.
- i. Movimiento de tierra para construcción de drenajes y riego por gravedad.
- j. Cuando el proyecto involucre la construcción de un pozo profundo o un sistema de bombeo, se podrán financiar tanto el transformador como la línea de transmisión, cuya instalación dentro del predio sea estrictamente necesaria para el funcionamiento del sistema de bombeo. El costo de estas inversiones en ningún caso podrá superar el 10% del valor total del proyecto.
- k. Construcción de obras tendientes al control de inundaciones, tales como diques, compuertas, etc., siempre y cuando dichas obras sean necesarias y determinantes para garantizar la estabilidad y funcionamiento del proyecto de riego propuesto en esta convocatoria. Dicha necesidad deberá respaldarse con un estudio geotécnico y un diagnóstico hidrológico que la sustente.
- l. Adquisición e instalación de sistemas modernos de medición en el suministro del agua para riego predial, en los Distritos de Riego establecidos y por construir (grande, mediana y pequeña escala).
- m. Dragado para canales de riego y drenaje.
- n. Gastos de administración y utilidades para la construcción de las obras del proyecto, siempre y cuando se cause en favor de los terceros contratados para la construcción de las obras (no superior al 10%).

- Todo gasto que se cause con ocasión de la ejecución del proyecto, que no se encuentre previsto dentro de alguna de las categorías previamente mencionadas, no podrá ser imputable al apoyo económico entregado por el programa “Agro Ingreso Seguro – AIS” y deberá ser asumido directamente por el proponente.
- En ningún caso serán considerados elegibles e imputables al apoyo económico los siguientes gastos:
  - \* Mano de obra empleada no es considerada como un gasto elegible.
  - \* La adquisición de equipos, tuberías, accesorios y materiales para futuras reparaciones o para mantener un inventario de repuestos.
  - \* Adquisición de áreas estratégicas para conservación de recursos hídricos (Art 11, Ley 99/1993).

### Monto máximo del apoyo económico

Los apoyos que se entregarán a través del IICA equivaldrán hasta el 80% del valor total del proyecto declarado elegible, siempre y cuando:

- Distritos de Riego: El monto de apoyo no sea superior a tres mil quinientos millones de pesos (año 2009).
- Otros proyectos: El monto de apoyo no sea superior a trescientos sesenta millones de pesos (año 2009).

- En ambos casos, el monto de apoyo no sea superior a doce millones de pesos por hectárea directamente beneficiada con el sistema de riego y/o drenaje.

### Contrapartida

- Hace referencia al valor del proyecto que los proponentes se comprometen a asumir con sus propios recursos.
- Será de mínimo el 20% del valor del proyecto.
- Se hará en dinero o en dinero y mano de obra no calificada (no debe superar el 50% de la contrapartida).

Tabla 5A. Participantes	
Tipo de proyecto	Descripción participantes
Distritos de riego	En esta categoría podrán participar las Asociaciones de Usuarios de Distritos de Riego ya existentes, o las que se establezcan de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1152 de 2007, siempre que cuenten con un número mínimo de 25 usuarios y que el proyecto presentado incluya mínimo a 25 beneficiarios directos (propietarios, tenedores o poseedores).
Otros proyectos	En esta categoría podrán participar personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, asociaciones de usuarios de distritos de riego, cooperativas, organizaciones de productores y cooperativas de trabajo asociado de tipo agrícola, etc., siempre que el proyecto sea para el beneficio de sus miembros. En el evento en que el proponente sea una entidad estatal, se advierte que ésta deberá cumplir en su totalidad con las reglas y principios del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007) y las demás normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

### Lucha contra la corrupción

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el IICA advierten que la Ley 190 de 1995, en sus artículos 22, 23 y 24, prevé acciones de carácter penal para los servidores públicos que reciban para sí o para otra persona, dinero u otra utilidad remuneratoria, directa o indirecta, por actos que deban ejecutar en desarrollo de sus funciones, así como para quien ofrezca dinero u otra utilidad a un servidor público.

En el evento de que los participantes de la Convocatoria conozcan casos especiales de corrupción, dichas circunstancias deberán ser reportadas al Programa Presidencial “Lucha contra la corrupción” y a la Fiscalía General de la Nación.

En todas las actuaciones derivadas de la convocatoria, los proponentes deberán obrar con la transparencia y la moralidad prevista en la Constitución Política de Colombia y las leyes vigentes.

<sup>5</sup> Por mano de obra no calificada entiéndase el conjunto de trabajadores que desempeñan actividades cuya ejecución no requiere de estudios ni experiencia previa, tales como jornaleros, cargadores, personas sin oficio definido, entre otros.

Tabla 6A. Evaluación y calificación del proyecto	
Criterios de calificación para distritos de riego	
Tipo de proyecto	Ponderación (Puntos)
Costos del proyecto por hectárea	350
Costo del proyecto por familia	350
Índice de pequeños productores	150
Contrapartida	150
<b>Evaluación total de la propuesta</b>	<b>1.000</b>

  

Criterios de calificación para otros proyectos	
Criterios de evaluación	Ponderación (Puntos)
Contrapartida	300
Costo del proyecto por familias beneficiadas	300
Costo del proyecto por hectáreas irrigadas	300
Índice de pequeños productores	100
<b>Evaluación total de la propuesta</b>	<b>1.000</b>

**Para distritos de riego.** Se preferirá en el orden aquel proyecto con mayor puntuación en el criterio de *Índice de pequeños productores*. Si continúa el empate, se preferirá en el orden aquel con mayor puntuación en el criterio de *Costo por hectárea*, posteriormente en el criterio de *Costo por familia* y subsidiariamente el criterio de *Contrapartida*. Si agotado este procedimiento el empate persiste, finalmente se realizará un sorteo entre los proyectos para definir el orden de los mismos.

**Para otros proyectos.** Se preferirá en el orden aquel proyecto con mayor puntuación en el criterio de *Costo por número de familias beneficiadas*. Si continúa el empate, se preferirá en el orden aquel con mayor puntuación en el criterio de *Costo por hectáreas irrigadas*; posteriormente en el criterio de *Índice de pequeños productores* y subsidiariamente el criterio de *Contrapartida*. Si agotado este procedimiento, el empate persiste, finalmente se realizará un sorteo entre los proyectos para definir el orden de los mismos.

## Anexo 3

### Componentes del programa Agro Ingreso Seguro – AIS

Tabla 7A. Componentes				
Componente N.º 1: Apoyos para la competitividad				
Buscan preparar el sector agropecuario ante la internacionalización de la economía, mejorar la productividad y adelantar los procesos de reconversión en todo el sector agropecuario.				
Instrumento	Objetivo / descripción	Caracterización específica	Focos de acción	Cobertura del instrumento
Línea Especial de Crédito (general)	Dirigido para desarrollar proyectos de inversión destinados al mejoramiento productivo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se destina a cualquier actividad agrícola o pecuaria que forme parte de la Apuesta Exportadora Agropecuaria<sup>6</sup> del MADR.</li> <li>Manejo de tasa DTF: promedio 2,6</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plantación y mantenimiento de cultivos de mediano y tardío rendimiento.</li> <li>Renovación de cultivos de banano</li> <li>Adquisición de maquinaria y equipos nuevos requeridos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pequeños productores: financiación del 100% de los costos directos del proyecto.</li> <li>Medianos y pequeños productores: hasta el 80% de los</li> </ul>

<sup>6</sup> Cultivos que se incluyen en la Apuesta Exportadora Agropecuaria del Ministerio de Agricultura: Aguacate, banano de exportación, bananito, bosques comerciales, cacao, café, café especial, caña de azúcar, caucho, espárrago verde, feijoa, flores, granadilla, lima Tahití, lulo, macadamia, mango, maracuyá, marañón, mora, palma de aceite, pastos, piña, pitahaya, plátano de exportación, tomate de árbol y uchuva.



Instrumento	Objetivo / descripción	Caracterización específica	Focos de acción	Cobertura del instrumento
Línea Especial de Crédito (general)	Dirigido para desarrollar proyectos de inversión destinados al mejoramiento productivo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se puede acceder a éste a través de cualquier banco, corporación financiera, compañía de financiamiento comercial o cualquier intermediario financiero que maneje recursos de redescuento ante Finagro.</li> <li>• Estará vigente hasta el momento en que se agoten los recursos presupuestados para la implementación de dicho mecanismo.</li> </ul>	<p>los procesos de producción, recolección y beneficio.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuación de tierras e inversiones para mejorar las condiciones de producción de bienes agropecuarios.</li> <li>• Infraestructura para la producción.</li> <li>• Infraestructura, maquinaria y equipos para la transformación primaria y comercialización.</li> </ul>	costos directos; si el proyecto es de adecuación de tierras e infraestructura para la producción, la financiación puede ser hasta del 100%.
Fortalecimiento del Incentivo a la Capitalización (ICR)	Aporte en dinero hecho por Finagro a favor de los productores del sector agropecuario que desarrollen proyectos de inversión nuevos y que tengan por objeto la modernización de su actividad, el mejoramiento de sus condiciones de productividad, competitividad, sostenibilidad y la reducción de riesgos.	Se hace por medio de un abono al saldo de crédito que contraiga el productor para financiar las actividades de inversión que sean objeto del incentivo.	Ver Anexo 1: Tabla 4A. Inversiones elegibles en el ICR	<p>Requisitos de acceso al programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tener un crédito aprobado por lo menos del 40% del valor total del proyecto de inversión y que la inversión sea objetivo del incentivo.</li> <li>• La inversión debe ser nueva y no debe estar financiada con otro subsidio, apoyo o ayuda otorgada por el Estado.</li> <li>• Que la culminación de las inversiones objeto del ICR sea posterior a la fecha de redescuento del crédito correspondiente.</li> <li>• Se debe presentar solamente una solicitud por año; el productor sólo podrá solicitar el</li> </ul>

Pasa a la página siguiente.

Instrumento	Objetivo / descripción	Caracterización específica	Focos de acción	Cobertura del instrumento
				<p>incentivo de nuevo un año después.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El productor debe contar con todos los respaldos legales del gasto para liquidar sobre estos documentos, recibos y contratos el valor del incentivo.</li> </ul>
Convocatoria pública para financiar sistemas de riego y drenaje.	Incentivar la construcción de sistemas de riego y drenaje para mejorar los sistemas productivos.	La convocatoria se hace por medio de la evaluación y calificación de proyectos respecto a su viabilidad de los componentes técnico, ambiental, productivo y financiero.	Ver Anexo 2: Convocatoria Pública del programa Agro Ingreso Seguro (AIS) para cofinanciar proyectos de infraestructura de riego y/o drenaje.	
Fondo de inversiones de Capital de Riesgo	Financiamiento de proyectos agropecuarios, agroindustriales y de reforestación.			Zonas del país con limitaciones para la concurrencia de inversión por parte del sector privado (nacional o extranjero).
Incentivo a la asistencia técnica <sup>7</sup>	Incentivar la contratación de asistencia técnica por medio de un abono al saldo del crédito que hubiere contratado el productor para financiar la contratación del servicio de asistencia técnica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se financia hasta el 80% del valor total de los gastos de contratación del servicio de asistencia técnica.</li> <li>• Quienes deseen acceder al incentivo deberán contratar el servicio de asistencia técnica con una entidad que cuente con una certificación en Sistemas de Gestión de Calidad para la prestación del servicio de asistencia técnica</li> </ul>		

<sup>7</sup> La asistencia técnica debe comprender un acompañamiento integral y articulado del productor agropecuario en los procesos de formulación, gestión y administración de proyectos, elaboración y planificación de crédito, asesoría para la implementación de buenas prácticas agropecuarias, diseño e implementación de planes y mecanismos para el manejo sanitario y fitosanitario, y diseño e implementación de planes y mecanismos para el manejo de cosecha y poscosecha.

Instrumento	Objetivo / descripción	Caracterización específica	Focos de acción	Cobertura del instrumento
		agropecuaria, de acuerdo con la Norma Técnica Colombiana NTC ISO 9001: 2000.		
Programa de coberturas	Promover la adopción de manejo de riesgo como parte de los productores agropecuarios.	Cobertura de precios y tasas de cambio		
Certificado de incentivo forestal	Impulsar programas de siembra y reforestación en especies maderables que generen externalidades positivas.			
Convocatoria de ciencia y tecnología	Financiar proyectos de investigación que contribuyan al desarrollo productivo y al fortalecimiento de la competitividad de las actividades agropecuarias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>El financiamiento será de hasta el 50% del valor total de los proyectos de investigación propuestos por cadenas productivas, que sean resultado de las agendas de ciencia y tecnología regionales.</li> </ul>		Se otorga a las personas que adelanten plantaciones nuevas de reforestación <sup>8</sup> .

#### Componente N.º 2 : Apoyos económicos sectoriales (AES)

Buscan proteger los ingresos de los productores durante un período de transición, en el cual se espera mejorar en competitividad y adelantar procesos de reconversión.

Instrumento	Objetivo / descripción	Caracterización específica	Focos de acción	Cobertura del instrumento
Línea Especial de Crédito (general)	Financiamiento para desarrollar proyectos de inversión para el mejoramiento de la productividad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manejo de tasa DTF: promedio 2,6</li> <li>Se puede acceder a ésta a través de cualquier banco, corporación financiera, compañía de financiamiento comercial o cualquier intermediario financiero que maneje recursos de redescuento ante Finagro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Siembra de cultivos de maíz amarillo tecnificado en todo el territorio nacional.</li> <li>Adquisición de maquinaria y equipos nuevos requeridos en los procesos de producción, recolección y beneficio.</li> <li>Adecuación de tierras o inversiones cuya finalidad sea el</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Destinado a los productores de arroz, maíz, sorgo, soya, trigo, cebada y/o fríjol.</li> <li>Pequeños productores: financiación del 100% de los costos directos del proyecto.</li> <li>Medianos y pequeños productores: hasta</li> </ul>

Pasa a la página siguiente.

<sup>8</sup> 75% para costos de siembra de especies nativas y 50% para siembra de especies introducidas; además el 50% de los costos de mantenimiento para cualquier tipo de especie.

Instrumento	Objetivo / descripción	Caracterización específica	Focos de acción	Cobertura del instrumento
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estará vigente hasta el momento en que se agoten los recursos presupuestados para la implementación de dicho mecanismo.</li> </ul>	<p>mejoramiento de las condiciones de producción de bienes agropecuarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura para la producción.</li> <li>• Infraestructura, maquinaria y equipos para la transformación primaria y comercialización.</li> <li>• Infraestructura, maquinaria y equipos para servicios de apoyo a la producción.</li> </ul>	<p>el 80% de los costos directos; si el proyecto es de adecuación de tierras e infraestructura para la producción, la financiación puede ser hasta del 100%.</p>
Fortalecimiento del incentivo a la capitalización Rural (ICR sectorial)	Aporte en dinero hecho por Finagro a favor de los productores del sector agropecuario que desarrollen proyectos de inversión nuevos y que tengan por objeto la modernización de su actividad, el mejoramiento de sus condiciones de productividad, competitividad y sostenibilidad, y la reducción de riesgos.	Se hace por medio de un abono al saldo de crédito que contraiga el productor para financiar las actividades de inversión que sean objeto del incentivo.	Ver Anexo 1: Tabla 4A. Inversiones elegibles en el ICR sectorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destinado a los productores de arroz, maíz, sorgo, soya, trigo, cebada y/o frijol.</li> </ul>

## Anexo 4 Matriz de poder, Agro Ingreso Seguro

Tabla 8A. Matriz de poder en Agro Ingreso Seguro									
		Recursos de poder							Grados de poder
		Medios coercitivos		Medios utilitarios (Recursos)				Medios simbólicos	
		1. Fuerza física	2. Armas	3. Materiales y físicos	4. Financiero	3. Logístico	4. Tecnológicos e intelectuales	5. Reconocimiento y estima	
Grado de sensibilidad de los recursos de la política pública Agro Ingreso Seguro (AIS)		0	0	2	2	3	1	1	
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Grado de disponibilidad Grado de poder	0 na	0 na	2 4	3 9	3 9	1 1	3 3	2.916
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Grado de disponibilidad Grado de poder	0 na	0 na	1 2	1 3	1 3	1 1	3 9	162
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Grado de disponibilidad Grado de poder	0 na	0 na	1 2	1 3	1 3	1 1	3 9	162
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Grado de disponibilidad Grado de poder	0 na	0 na	2 4	1 3	2 6	2 2	3 9	1.296
Finagro	Grado de disponibilidad Grado de poder	0 na	0 na	2 4	3 9	3 9	1 1	2 6	1.944
Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)	Grado de disponibilidad Grado de poder	0 na	0 na	2 4	2 6	2 6	1 1	2 6	864
Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegan)	Grado de disponibilidad Grado de poder	0 na	0 na	1 2	2 6	2 6	1 1	3 9	648
Federación Nacional de Avicultores de Colombia (Fenavi)	Grado de disponibilidad Grado de poder	0 na	0 na	1 2	2 6	2 6	1 1	3 9	648
Pequeños Agricultores de Colombia (campesinos)	Grado de disponibilidad Grado de poder	1 na	1 na	0 n	1 3	0 na	0 na	1 3	9
Federación Nacional de Cafeteros	Grado de disponibilidad Grado de poder	0 na	0 na	1 2	3 9	3 9	na 1	3 9	1.456

Fuente: elaboración propia.

## Anexo 5 Matriz de legitimidad, Agro Ingreso Seguro

Tabla 9A. Matriz de legitimidad			
Grado de deseabilidad de los actores	Niveles de deseabilidad		Grado de legitimidad total
	Para la organización	Para la sociedad	
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	3	3	9
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2	3	6
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	2	3	6
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	3	3	9
Finagro	3	2	6
Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)	3	2	6
Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegan)	3	3	9
Federación Nacional de Avicultores de Colombia (Fenavi)	3	3	9
Pequeños Agricultores de Colombia (campesinos)	3	1	3
Federación Nacional de Cafeteros	3	3	9

Fuente: elaboración propia.

## Anexo 6

### Matriz de urgencia, Agro Ingreso Seguro

Tabla 10A. Matriz de urgencia			
Grado de urgencia de los actores	Criterios de urgencia		Grado de urgencia total
	Sensibilidad Temporal	Criticidad	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2	1	2
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	2	3	6
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	3	3	9
Finagro	3	3	9
Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)	3	3	9
Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegan)	2	2	4
Federación Nacional de Avicultores de Colombia (Fenavi)	2	2	4
Pequeños Agricultores de Colombia (Campesinos)	3	3	9
Federación Nacional de Cafeteros	2	2	4

**Fuente:** elaboración propia.