

Imprimir

Para comenzar debo reconocer y celebrar los avances sin precedentes que el Gobierno del Cambio ha realizado en política de tierras. Es histórico que en 3 años de gobierno se hayan formalizado 1.732.563 hectáreas, hayan ingresado al Fondo de Tierras 647.749 hectáreas y se hayan constituido 14 Zonas de Reserva Campesina (ZRC) que abarcan 702.398 hectáreas del territorio nacional[1]. Aunque los avances son muchos, lastimosamente mis críticas siguen siendo las mismas que escribí hace dos años[2]: 1) El proceso de formalización es lento y costoso; 2) Actualizar el catastro multipropósito sin formalizar la propiedad es una pérdida de recursos y tiempo (además que persiste la opacidad en las cifras de avances del catastro); 3) El enfoque en la compra para redistribuir la propiedad es un error, porque los puntos 1 y 2 implican costos y tiempos más altos en las compras. A esto le sumo que el gobierno no ha sabido comunicar los importantes efectos que estos avances tendrán en conservación ambiental y sostenibilidad, pues más del 75% de la formalización ha favorecido a comunidades étnicas que son las que mejor conservan según varios estudios —principalmente las indígenas— y las ZRC son una apuesta por vincular al campesinado en la conservación y restauración.

Habiendo dicho lo anterior, debo advertir al lector que este no es un artículo sobre la política de tierras, es sobre el sector agrícola. Si bien la tierra es uno de los factores principales para el desempeño del sector agrícola, en el corto plazo no se verán los impactos de la redistribución, la formalización y la puesta en marcha de la jurisdicción agraria —la cual es una apuesta sumamente importante. Además, ante un posible cambio de gobierno, existe el riesgo de una contrarreforma de mercado pues la dificultad de construir proyectos productivos con los campesinos[3] puede resultar en que estos decidan vender o alquilar sus tierras.

Aunque debe destacarse la robusta asignación presupuestal sin precedentes para la cartera agropecuaria y el impulso que el sector ha venido dando al crecimiento económico del país con un 5,3% de crecimiento[4]; vale la pena cuestionar su sostenibilidad en el tiempo y si realmente el gobierno sacó al agro del “agujero negro” como dice el presidente Petro. En mi opinión la respuesta es no, sencillamente porque no se han hecho los cambios estructurales requeridos y porque ese crecimiento económico ha estado jalonado principalmente por el

22,3% de crecimiento del sector cafetero[5], a su vez explicado por factores externos como la depreciación del peso colombiano (favorable para las exportaciones) y las caídas en las exportaciones de Brasil y Vietnam lo cual se tradujo en aumentos del precio internacional del café.

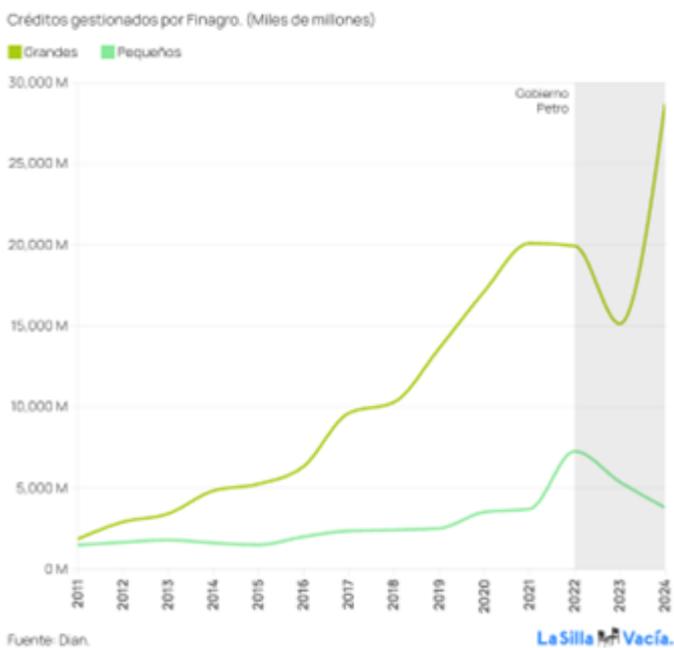
Pero, aún no es tarde para que en el último año de gobierno se dejen unas bases sentadas para que en la próxima administración el sector agropecuario no se desplome. En ese sentido, las reformas que considero que se deben impulsar están relacionadas con dos puntos principalmente: 1) Los productos financieros como créditos y seguros agropecuarios; y, 2) El Servicio Público de Extensión Agropecuaria (SPEA). Vamos por partes.

1. Reorganizar el sistema de créditos y seguros agropecuarios

El presidente ha destacado que en 2024 los desembolsos ascendieron a 33 billones de pesos, así como que el crédito rural aumentó 68 %[6]. Aunque las cifras indicarían un buen desempeño y el cumplimiento de una promesa de campaña, lo cierto es que, según el Observatorio Financiero Rural de la Universidad Javeriana[7], se colocaron 39 billones de pesos para el agro y de estos el 72,7% estuvo concentrado en grandes productores como se muestra en la siguiente imagen:



Si bien es cierto que la colocación de créditos para el agro bajo el actual gobierno ha registrado los niveles más altos, la concentración en grandes productores ha sido una constante a lo largo de la historia del país, porque los pequeños productores tienen un nivel de riesgo más alto en el sector financiero. Además, FINAGRO no otorga créditos de forma directa, sino a través de los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) que obligan a que, en promedio, todos los bancos destinen el 10 % de su cartera a créditos rurales. No obstante, esta tendencia cambió con la Resolución 3 de 2022 expedida por FINAGRO que impuso restricciones a los grandes créditos de fomento para que los bancos aumentaran las colocaciones de créditos hacia pequeños y medianos productores[8]. Aunque la medida mostró buenos resultados en 2023, infortunadamente no se mantuvo y la concentración de créditos regresó.



Parte de las soluciones provienen de experiencias replicables del Programa Nacional de Agricultura Familiar de Brasil (PRONAF) que todos los ministros que han pasado por esa cartera exaltan, pero ninguno replica. La base del PRONAF está en la “Declaración de Aptitud para el PRONAF” (DAP). La DAP es la puerta de entrada del agricultor familiar a todas las políticas públicas orientadas a incentivar la producción y la generación de ingresos (como líneas de créditos y seguros agropecuarios). Como un documento de identidad, la DAP tiene datos personales

de los propietarios (u ocupantes) del terreno, datos territoriales y productivos de la propiedad rural y los ingresos de la familia.

El PRONAF no se enfocó en compras públicas con mínimos obligatorios provenientes de la Agricultura Familiar (como en Colombia), se creó también un programa de acceso a Crédito

Rural y a Seguros de Agricultura Familiar (SEAF), que cuenta con financiamiento de origen público y privado, y otorga tasas de interés especiales a los pequeños productores. El gobierno de Brasil tampoco esperó a que los campesinos fueran a inscribirse como pasa con el registro lanzado por el Ministerio[9], por eso mi propuesta es realizar nuevamente el Censo Nacional Agropecuario (CNA) y aprovechar la actualización del censo para registrar los campesinos y darles una “Cédula Agropecuaria”, similar a la DAP. No hay que reinventar la rueda.

La otra parte de las soluciones provienen de acciones que el gobierno Petro está en mora de tomar. Por ejemplo, no ha reglamentado la Ley 2178 de 2021 que amplía la cobertura y modalidades de los seguros agropecuarios y crea el “Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios – FNRA”. Si esta es una solución que recae en el Ministerio ¿Qué está esperando la ministra para expedir los decretos reglamentarios? Tampoco atendieron la recomendación de la comisión de empalme sectorial[10] y no se reglamentó la Ley 2186 de 2022 que favorecía a las cooperativas para fomentar la economía de escala y establecía como mínimo un 50% de destinación de las colocaciones con los mencionados TDA para pequeños y medianos productores. En su lugar, con el Plan Nacional de Desarrollo se facultó al Banco de la República a establecer el monto máximo de la sustitución de las inversiones obligatorias en los TDA ¿Por qué era mejor darle esta facultad al Banco Central y no mantenerla en la Comisión de Crédito Agropecuario? Y, dado este nuevo modelo, ¿Por qué no continuar haciéndolo a través de las resoluciones de FINAGRO?

2. Organizar la prestación del servicio de asistencia técnica y extensión rural

Con respecto a la asistencia técnica, basta con ver que las áreas sembradas y cosechadas no aumentaron significativamente en los últimos 3 años y que la canasta exportadora no ha cambiado (seguimos exportando, café, flores, aceite de palma, banano, cacao, y otras frutas) para entender que el agro no ha salido del “agujero negro” como dice el presidente.

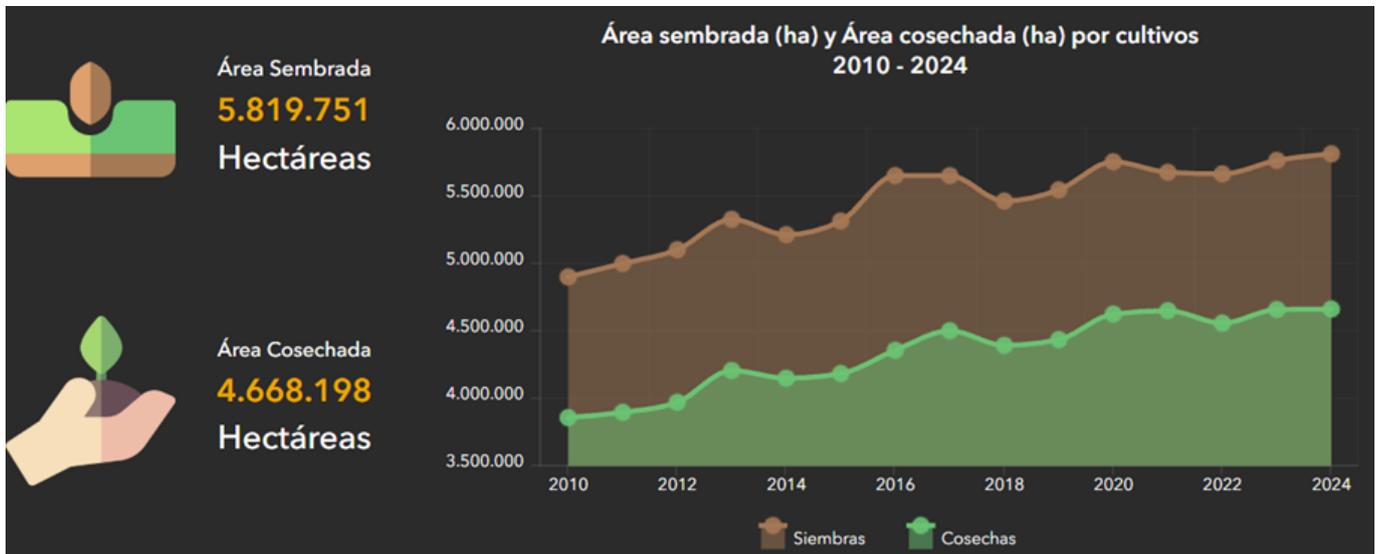


Ilustración 3. Serie histórica de áreas sembradas y áreas cosechadas. Fuente: UPRA <https://experience.arcgis.com/experience/f63f655e2a534213848432434325f852/page/Macroeconom%C3%ADa/?views=%C3%81rea-y-Producci%C3%B3n-Agropecuaria>

En mi opinión, esto se debe a que tenemos un sistema de prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria (SPEA) miope. Por una parte, la oferta está dispersa en múltiples Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA) que, aunque están inscritas en un registro de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR)[11], no conectan con la demanda porque, de nuevo, el usuario debe registrarse en otra plataforma del ministerio[12]. Además, en 2018 el MADR expidió la Resolución 407 con los lineamientos de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) que deben contener un capítulo sobre el Registro y Clasificación de usuarios del SPEA y, nuevamente, es deber del usuario hacer el registro ante el municipio o distrito donde se ubiquen sus predios. En cuanto a la focalización del SPEA, la resolución establece que dicho

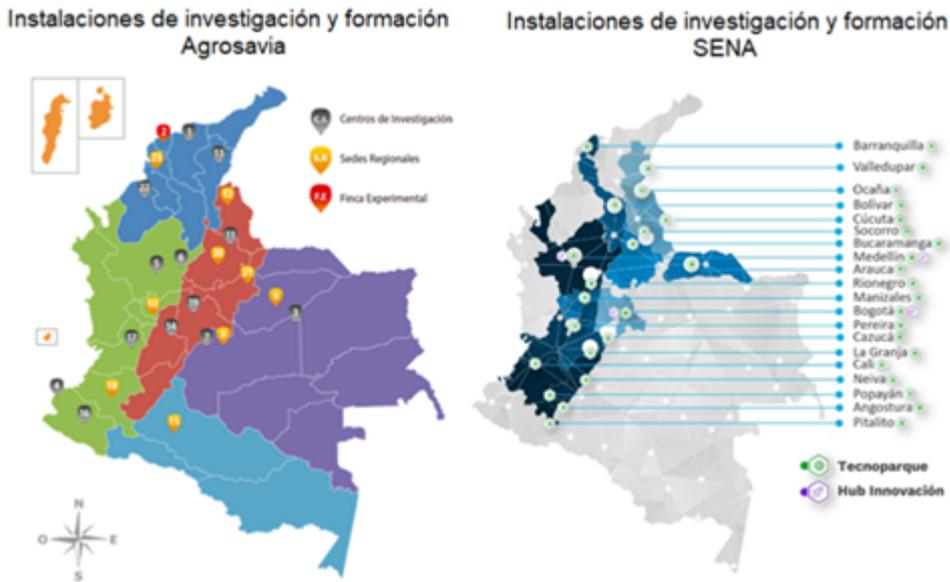


registro debe servir para la aplicación de la gradualidad y temporalidad del subsidio de la tarifa del servicio, es decir, la focalización del SPEA está en función de la tarifa y no de las necesidades de los productores.

Respecto a las evaluaciones de la prestación del SPEA, el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), creado con la Ley 1876 de 2017, establece que serán realizadas por las Unidades Territoriales de la ADR –una entidad que parece completamente volcada a la comercialización— con apoyo de las alcaldías. En la evaluación el criterio principal es el desempeño del usuario, y ante un mal desempeño el usuario será suspendido de la prestación del SPEA y del subsidio. Así, no se evalúa la calidad del servicio ni el desempeño de la EPSEA, sino que la carga recae sobre el usuario. Mientras el gobierno no organice el sector para “generar” una demanda centrada en el usuario, la prestación del SPEA no va a cambiar.

Ilustración 5. Instalaciones de investigación y formación Agrosavia y SENA. Fuentes:
<https://www.eempleo.com/co/sitio-empresarial/agrosavia/donde-trabajamos> y
<https://redtecnoparque.com/>

Por el lado de la oferta, aunque no exista un inventario, el Estado cuenta con múltiples infraestructuras productivas y demostrativas en las que podría agrupar la prestación del SPEA para brindar formaciones prácticas a los productores y que no se están aprovechando al máximo. Pero, mientras no contemos con un registro amplio y actualizado de los usuarios, la demanda seguirá descentralizada y subestimada. A los anteriores problemas se suma la falta de recursos para la prestación continua y amplia del SPEA, pero la ley que creó el SNIA creó también un Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria (FNEA). A la fecha, el ministerio no ha expedido el Manual de Operación del FNEA conforme al Decreto 1319 de 2020.



Por eso reitero mi propuesta –tomando como referencia la DAP de Brasil– de actualizar el CNA para que, en un esfuerzo de despliegue del Estado en regiones, se forme un registro para la expedición de una “Cédula Agropecuaria”, creando una única base de datos, que no requiera que el productor o asociaciones se registren. También FINAGRO debe establecer mínimos de destinación de las colocaciones de créditos para pequeños y medianos productores. Así se organizaría la demanda del servicio.

Además, se debería hacer un inventario de las infraestructuras del sector para facilitar la prestación del SPEA, y una reestructuración que otorgue facultades a Agrosavia –en convenio con el SENA– para que preste este servicio, conectando el conocimiento científico con el técnico, ya que las UMATA’s no se reactivaron y el ICA y la ADR tampoco cumplen esa función. Por último, el ministerio debe expedir y estructurar el Manual de Operación del FNEA para garantizar el financiamiento del SNIA y la gratuidad de la prestación del SPEA. Buenos lineamientos y condiciones para poder acceder a los recursos del FNEA pueden contribuir al incremento del registro de EPSEA’s y extensionistas en la red Linkata, para organizar la oferta.

[1] Cifras tomadas del Contador Oficial de la Reforma Agraria. Ver:

<https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/2023/ContadorReformaAgraria.aspx>

[2] Ver:

<https://www.sur.org.co/la-politica-de-tierras-a-un-ano-del-gobierno-del-cambio-estado-del-arte-del-catastro-multiproposito-y-la-formalizacion-de-tierras-en-colombia/>

[3] Ver:

<https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/tres-anos-despues-la-tierra-de-la-reforma-agraria-sigue-sin-producir/>

[4] Durante el primer semestre de 2025pr, respecto al mismo periodo del año anterior. Ver:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/pib-informacion-tecnica>

[5] Ver:

<https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/balance-de-tres-anos-petro-fortalece-el-agro-y-se-a-nota-victorias-ajenas/>

[6] Ver:

<https://www.agenciapi.co/noticia/politica/banco-agrario-presidente-petro-destaca-desembolsos-por-33-billones-y-aumento-del-68-en-credito-rural>

[7] Ver: <https://ofr.javeriana.edu.co/finagro>

[8] Ver:

<https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/balance-de-tres-anos-petro-fortalece-el-agro-y-se-a-nota-victorias-ajenas/>

[9] Ver: <https://miregistrorural.minagricultura.gov.co/>

[10] Ver: <https://ddhhcolombia.org.co/2022/08/03/informe-empalme-agro/>

[11] Ver:

<https://www.adr.gov.co/atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/extension-agropecuaria-2/>

[12] Ver: <https://elcampoinnova.minagricultura.gov.co/>

Andrés Santana Bonilla, Magister en Desarrollo Rural

Foto tomada de: Infobae