



**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

**RESOLUCIÓN NÚMERO 000209 DE 2020**

*“Por la cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3. del Acuerdo Final de Paz”*

**EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

En ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 208 de la Constitución Política, el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 3° del Decreto 1985 de 2013 y

**CONSIDERANDO**

Que el artículo 22 de la Constitución Política establece que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, y en virtud de ello, el 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), suscribieron un Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en adelante Acuerdo Final.

Así mismo, que el artículo 64 *ídem* dispone que el Estado debe promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Que el artículo 65 *ibídem* consagra que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

Que de conformidad con el numeral 4° del artículo 3° del Decreto 1985 de 2013, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene como una de sus funciones formular, dirigir, coordinar y evaluar la política relacionada con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal en los temas de su competencia.

Que el punto 1 del Acuerdo Final “Reforma Rural Integral (RRI)” sienta las bases para la transformación estructural del campo, crea condiciones de bienestar para

*Continuación de la Resolución: "Por la cual se adopta el Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final de Paz"*

la población rural -hombres y mujeres- y de esta manera contribuye a la construcción de una paz estable y duradera.

Que en el mismo punto del Acuerdo Final, se contempló la formulación de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, con el objetivo de superar la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural, dentro de los cuales, está proyectado el Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.

Que el Punto 1.3 del Acuerdo Final, establece que las autoridades competentes deberán elaborar y poner en marcha los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, con el objetivo de superar la pobreza y la desigualdad, para alcanzar el bienestar de la población rural y cerrar la brecha entre el campo y la ciudad.

Que el punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final "*Subsidios, generación de ingresos y crédito*", dispone que el Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria tendrá los siguientes criterios: i) La provisión de recursos de capital semilla no reembolsables que permitan el arranque exitoso de los proyectos productivos de los beneficiarios y beneficiarias de distribución de tierras. ii) La promoción de fondo agropecuarios rotatorios de las asociaciones de pequeños productores y productoras y de los medianos productores y productoras con menores ingresos. iii) La adopción de un sistema de garantías que facilite el acceso de la economía campesina, familiar y comunitaria al crédito agropecuario. iv) A la luz de lo acordado en el punto 1.1.6 sobre inembargabilidad e inalienabilidad, la provisión de líneas de crédito blandas, ágiles, oportuna y subsidiadas para la economía campesina, familiar y comunitaria, y actividades complementarias, y con subsidios progresivos para los medianos productores y productoras con menores ingresos, orientados a apoyar el derecho a la alimentación, la reconversión productiva y la generación de valor agregado. Las líneas de crédito subsidiadas para la compra de tierra se otorgarán exclusivamente a los pequeños productores y productoras. v) La promoción de seguros de cosecha subsidiados para la producción agropecuaria de la economía campesina, familiar y comunitaria en todas sus modalidades. vi) El fomento de una cultura de manejo de todo tipo de riesgos. vii) Junto con los manuales de crédito subsidiado, se informará ampliamente se acompañará prioritariamente a los pequeños productores y productoras rurales en el uso de los mecanismos de normalización de cartera, que se permita retomar la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en sus predios para proteger la subsistencia.

Que el Consejo Nacional de Política Económica y Social formuló a través del Documento CONPES 3932 de 29 de junio de 2018 los lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial, estableciendo entre ellos el contenido mínimo y los indicadores del Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.

*Continuación de la Resolución: "Por la cual se adopta el Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final de Paz"*

Que el mismo CONPES 3932 de 2018 en su Anexo B "Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera" estableció que "con el objetivo de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica y garantizar la protección social, el trabajo digno y los derechos de los trabajadores y trabajadoras del campo" se implementaran entre otras las siguientes estrategias: "**Estrategia de capital semilla:** consiste en la entrega de recursos no reembolsables para beneficiarios y beneficiarias de distribución de tierras. **Estrategia de acceso a financiamiento:** mediante la cual se busca facilitar el acceso a crédito con líneas blandas y subsidiadas para la economía campesina, familiar y comunitaria y la promoción de fondos agropecuarios rotarios de las asociaciones de productores y productoras con menores ingresos. **Estrategia de aseguramiento y normalización de cartera:** permitirá el diseño y promoción de seguros de cosecha subsidiados para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en todas sus modalidades; además de un servicio de acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera para quienes así lo requieran. La estrategia de capital semilla, acceso a financiamiento y aseguramiento y normalización de cartera hacen parte del Plan para Apoyar y Consolidar la generación de ingresos de la Economía Campesina Familiar y Comunitaria".

Que uno de los ejes centrales de la estrategia de desarrollo rural del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" es el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los pobladores rurales. Para lograrlo, el PND 2018-2022 plantea como estrategias el desarrollo de incentivos para la asociatividad, el acceso a factores productivos para la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria, el fomento de modelos de negocios que articulen pequeños y medianos productores con la agroindustria, a través de modelos de agricultura por contrato, entre otros. Además, el PND reconoce que no todo lo rural es agropecuario; por ello se impulsarán actividades no agropecuarias, para que los ingresos de la población rural sean mayores y sostenibles. En particular, el PND 2018-2022 propone mejorar el acceso a instrumentos financieros a través de estrategias como la educación financiera, la promoción de las microfinanzas rurales, un Sistema Móvil de Garantías, instrumentos financieros orientados al crecimiento verde y una política de gestión integral de riesgos agropecuarios.

Que con el fin de dar cumplimiento al punto 1.3.3.3 del Acuerdo final, se estructuró un equipo técnico en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, conformado por la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras, el Fondo para el Financiamiento del sector Agropecuario (FINAGRO), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio, que definió la ruta de formulación del Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la

*Continuación de la Resolución: "Por la cual se adopta el Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final de Paz"*

Economía Campesina Familiar y Comunitaria y se concertó la versión final, de acuerdo a la reunión virtual de cierre técnico del 24 de julio de 2020.

Que, por lo anterior, se hace necesario adoptar el Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina Familiar y Comunitaria, como instrumento para contribuir de manera significativa en la generación de ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, la inclusión productiva, la reducción de brechas territoriales y urbano-rural, y de esta manera lograr un desarrollo rural sostenible y con equidad para todo el campo colombiano.

En mérito de lo expuesto,

### RESUELVE

**Artículo 1. Adopción.** Adoptar el Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina Familiar y Comunitaria, de conformidad con los elementos técnicos, administrativos y presupuestales contemplados en el anexo técnico que hace parte integral de la presente resolución, el cual fue estructurado por las Direcciones de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos y Financiamiento y Riesgos Agropecuarios, y aprobado por el Viceministro de Desarrollo Rural.

**Artículo 2. Objetivo.** El Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina Familiar y Comunitaria tiene como objetivo aumentar la generación de ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria a partir del fortalecimiento del emprendimiento, la asociatividad, el financiamiento y la gestión de riesgos como mecanismos de inclusión productiva en la ruralidad.

**Artículo 3. Implementación y Ejecución.** Lo relacionado con el Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina Familiar y Comunitaria será ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), el Fondo para el Financiamiento del sector Agropecuario (FINAGRO), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Departamento para la Prosperidad Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Sistema Nacional de Aprendizaje y la Unidad Especial de Organizaciones Solidarias, con cargo a los recursos de funcionamiento, de inversión, o propios de cada entidad y con ajuste a las proyecciones del marco de gasto de mediano plazo, recursos del Sistema General de Regalía de las entidades territoriales y otras fuentes de financiamiento que se puedan vincular a la implementación de Plan.

**Artículo 4. Seguimiento.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva, reportará los avances de la implementación del Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de

**Continuación de la Resolución:** "Por la cual se adopta el Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final de Paz"

la Economía Campesina Familiar y Comunitaria, a través del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO).

**Artículo 5. Vigencia.** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los

01 SEP. 2020

  
**RODOLFO ZEA NAVARRO**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Elaboró: Carolina Padilla Londono - Asesora Viceministerio de Desarrollo Rural  
Andrés Mauricio León - Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos 

Revisó: Giovanny Pérez Ceballos - Jefe de la Oficina Asesora Técnica  
Paulo César Valencia - Asesor Viceministerio de Desarrollo Rural   
Sergio Enrique Ramírez - Director de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos  
Luis Humberto Guzman - Director de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios (E) 

Aprobó: Juan Camilo Restrepo - Viceministro de Desarrollo Rural 





El campo  
es de todos

Minagricultura

# Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria

Plan Nacional para la Reforma Rural Integral  
(Versión Aprobada)

Julio de 2020

Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria

**Elaborado por:**

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

Rodolfo Enroque Zea Navarro

**Viceministro de Desarrollo Rural**

Juan Camilo Restrepo Gómez

**Viceministro de Asuntos Agropecuarios**

Juan Gonzalo Botero Botero

**Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos**

Sergio Enrique Ramírez Payares

**Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios**

Paula Andrea Zuleta Gil

**Revisión y cierre técnico:**

**Consejería Presidencia para la Estabilización y la Consolidación**

**Departamento Nacional de Planeación**

Dirección General– Grupo de Proyectos Especiales

Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas

Dirección Desarrollo Rural Sostenible

**Agencia para la Renovación del Territorio**

Subdirección de Reactivación Económica

**Equipo de coordinación y redacción<sup>1</sup>**

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

Andres Mauricio León López (Coordinación Técnica)

Allison Lee Benson Hernández

Pedro Iván Lara Forero

Socorro Aguas Pineda

Lucía del Pilar Isaacs Rodríguez

Deysi del Pilar Cruz García

Katherine García Fajardo

**Agencia de Desarrollo Rural**

Ana Cristina Moreno Palacios

Eduardo Carlos Gutiérrez Noguera

Patricia Abadía Murillo

Javier Alexander Garzón Gonzales

**Agencia Nacional de Tierras**

William Gabriel Reina Tous

**Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario**

Rodolfo Bacci Trespalacios

Juan Carlos Restrepo González

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Sandra Gisella Acero Walteros

Miguel Ernesto Tirado Castillo

Virginia López Valencia

**Departamento Administrativo de Prosperidad Social**

Ana María Palau Alvargonzález

Juan Manuel Erazo Urrea

Manuel Fernando Álvarez Díaz

**Servicio Nacional de Aprendizaje**

Hernán Darío Fuentes Saldarriaga

Carlos Arturo Gamba Castillo

Antonio Calderón Merchán

**Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias**

Ehyder Mario Barbosa Pérez

John Jairo Rojas Millán

© Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Julio de 2020

[www.minagricultura.gov.co](http://www.minagricultura.gov.co)

Avenida Jiménez # 7A – 17

PBX (+571)2543300

Bogotá D.C., Colombia

<sup>1</sup>**Agradecimientos:** MADR: Javier Pérez, María Cepeda, Andrés Salazar, Andres Silva, Juan Bustamante, Catherine Peñaranda, Aura Yaruro, Cesar Piñero, David Matta, Néstor Velásquez, Laura Silva, Julián Arévalo, Amparo Rojas; Carol Pinzón; Jesús Martínez, Jeff Vargas, Jonathan Feria Diana Cadena, Jenny Parra, Manuel Paredes, Camilo Bernal, Ricardo Ramírez, y Carolina Padilla; **ADR:** Diego Acosta, Oscar Gallego, Diana Combata y Diana Moreno; **FINAGRO:** Gina Duran, Mónica Rangel y Paola Cuadros; **DPS:** Allison Benson, Camila Larrea, Rita Jiménez, Cesar Rojas y Ana Hernández; **DNP:** Fernando Henao, María Peña, Zamir Silva, Ana Toro, Juan Liévano, Diego Bolívar y Andrea Sandoval; **ART:** Juan Arciniegas; y **CPEC:** Angélica Zamora.

## Contenido

Tablas.....	ii
Gráficos.....	ii
Figuras.....	iii
1. Introducción.....	1
2. Justificación y antecedentes.....	2
2.1. La generación de ingresos en el marco de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y el Acuerdo Final de Paz.....	2
2.2. Marco normativo y de política vigente.....	4
3. Marco Conceptual.....	6
3.1. Consideraciones de las políticas de generación de ingresos.....	6
3.2. Aspectos clave de los factores de producción para la generación de ingresos.....	8
3.3. Ámbito de intervención del PNgi_ECFC.....	14
4. Diagnóstico y alcance.....	15
4.1. Debilidades del entorno institucional y la generación de ingresos a partir del emprendimiento rural.....	16
4.2. Baja incidencia de la asociatividad rural productiva como estrategia de generación de ingresos.....	18
4.3. Bajo acceso y uso de mecanismos de financiación y gestión del riesgo para el desarrollo y sostenibilidad de emprendimientos rurales.....	22
5. Objetivos.....	27
6. Estrategias.....	27
6.1. Mejorar el entorno institucional y la generación de ingresos a partir del emprendimiento rural.....	27
6.2. Fortalecer la asociatividad rural como estrategia de generación de ingresos.....	35
6.3. Mejorar el acceso y el uso de mecanismos de financiación y gestión del riesgo, para el desarrollo y sostenibilidad de emprendimientos rurales.....	37
7. Armonización con los demás instrumentos de planeación.....	44
8. Identificación, focalización y priorización.....	44
9. Seguimiento.....	46
9.1. Estrategias del PNgi_ECFC vinculadas al PMI.....	48
9.2. Articulación de las estrategias del PNgi_ECFC con el PND 2018-2022.....	53
9.3. Plan de acción y seguimiento del PNgi_ECFC.....	54
10. Presupuesto indicativo y fuentes de financiamiento.....	55
11. Bibliografía.....	60
12. Anexos.....	63
12.1. Principales formas asociativas rurales.....	63
12.2. Instrumentos para la Generación de Ingresos a nivel nacional.....	65
12.3. Glosario.....	67

## Tablas

Tabla 1. Temáticas asociadas a la generación de ingresos, abordadas en otros Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral.....	3
Tabla 2. Marco normativo relevante.....	4
Tabla 3. Características de una política de Generación de Ingresos – CONPES 3616 de 2009 .....	7
Tabla 4. Tipos de riesgo e instrumentos financieros vinculados a entornos principalmente agropecuarios.....	13
Tabla 5. Principales temáticas a abordar en el PNgi_ECFC .....	16
Tabla 6. Características de las Unidades de Producción Agropecuaria según el tipo de organización a la que pertenecen.....	19
Tabla 7. Dinámica de la inclusión financiera en la ruralidad, 2018 .....	22
Tabla 8. Número iniciativas PDET de estrategias asociadas a temáticas del PNgi_ECFC .....	46
Tabla 9. Relacionamiento entre los criterios de Subsidios, Generación de Ingresos y Crédito (1.3.3.3) del Acuerdo Final de Paz y las estrategias desarrolladas para la implementación del PNgi_ECFC. ....	47
Tabla 10. Relacionamiento de las estrategias del PNgi_ECFC con el PMI .....	48
Tabla 11. Relacionamiento de metas y presupuesto estimado de indicadores PMI enmarcados en el PNgi_ECFC.....	51
Tabla 12. Relacionamiento de las estrategias del PNgi_ECFC con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 .....	53
Tabla 13. Hitos e indicadores de seguimiento de la implementación del PNgi ECFC .....	54
Tabla 14. Presupuesto indicativo y fuentes de financiamiento del PNgi_ECFC .....	55
Tabla 15. L2 – E1 Emprendedores beneficiados con mejores capacidades técnicas y empresariales. ....	56
Tabla 16. L2 – E2 Emprendimientos beneficiados con cofinanciación .....	57
Tabla 17. L5 – E1 Operaciones de crédito a nivel territorial (valor acumulado estimado de subsidio a la tasa de interés).....	58
Tabla 18. L5 – E2 Porcentaje (%) de hectáreas aseguradas ACFC respecto al total asegurados con ISA.....	59

## Gráficos

Gráfico 1. Resultados MER en Colombia, 2017-.....	21
Gráfico 2. El Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la ECFC en el marco de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral .....	44
Gráfico 3. Porcentaje de acceso al crédito por tipo de productor (número de créditos).....	65
Gráfico 4. Número de créditos por tipo de productor.....	65
Gráfico 5. Participación de hombre, mujeres y personas jurídicas en el número de créditos - Finagro. ....	65
Gráfico 6. Valor créditos de hombre, mujeres y personas jurídicas - Finagro.....	66
Gráfico 7. Brecha en el monto promedio (en billones de pesos) de los créditos otorgados, por sexo. .	66
Gráfico 8. Comportamiento del crédito de fomento para la compra de tierras con uso agropecuario (2004-2019). .....	66

## **Figuras**

Figura 1. Alcance del PNgi_ECFC (gris) a partir de la Ruta Integral de GI – CONPES 3616 de 2009 ...	8
Figura 2. El emprendimiento rural (gris) en el marco de una cadena de valor agropecuaria simplificada <sup>9</sup>	
Figura 3. Condiciones necesarias para el desarrollo de la asociatividad rural productiva .....	11
Figura 4. Financiamiento en el marco de intervención de la GI a partir de la inclusión productiva (gris) .....	12
Figura 5. Principales mecanismos de financiación y aseguramiento del riesgo del emprendimiento rural .....	14
Figura 6. Marco de acción y área de intervención del PNgi_ECFC (gris) .....	15
Figura 7. Subregiones y municipios PDET - Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.....	45

## **1. Introducción**

El Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria se soporta en la relevancia de la generación de ingresos como uno de los vehículos más importantes de la promoción social, pues sus beneficios, además de conducir al ejercicio pleno de los derechos sociales y económicos, le brindan a esta población la oportunidad de acceder a los frutos del crecimiento económico (DNP, 2009). Lo anterior es relevante en el contexto rural colombiano, donde la Misión para la Transformación del Campo - MTC - estima que más del 90 % de la población rural es pobre o vulnerable, por lo que es necesario contar con una política de generación de ingresos que permita simultáneamente la inclusión productiva de esta población (DNP, 2016b).

En el contexto particular de la Economía Campesina Familiar y Comunitaria – ECFC – los retos son significativos en aspectos que cobijan temáticas tales como: la transferencia tecnológica, el financiamiento, la gestión de riesgos agropecuarios, la asociatividad, y la comercialización, entre otros (MADR, 2017). En lo que concierne a la generación de ingresos la MTC (DNP, 2016a), recomendó que para lograr una adecuada inclusión productiva se debe brindar a los emprendedores del campo acceso a una dotación adecuada de factores de producción. Sin ello, las actividades productivas y de generación de ingresos se ven seriamente limitadas pues no logran las escalas y la productividad suficientes para ser rentables y generar condiciones laborales dignas.

Es por ello que tras la firma del Acuerdo Final de Paz y la aprobación del Plan Marco de Implementación –PMI y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET-se identifica a la generación de ingresos como un componente clave en el cumplimiento del Punto 1 (Reforma Rural Integral –RRI). Así, el presente Plan propone aumentar la generación de ingresos de la ECFC a partir del fortalecimiento del emprendimiento, la asociatividad, el financiamiento y la gestión del riesgo, como mecanismos de inclusión productiva en la ruralidad.

El Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria se estructura en cinco secciones, de las cuales la primera es esta introducción. La segunda sección contiene los principales antecedentes, en particular aquellos relacionados con el Acuerdo Final de Paz, la Reforma Rural Integral (RRI) y los PDET, que enmarcan el desarrollo de la generación de ingresos y la justificación del presente documento. La tercera sección presenta el marco conceptual, bajo el cual se enmarca la normativa y política vigente de generación de ingresos, y desarrolla los conceptos técnicos que se deben tener en cuenta en emprendimiento rural, la asociatividad y el financiamiento para la ECFC en Colombia. En la cuarta sección se hace un diagnóstico del estado actual del emprendimiento rural, la asociatividad, el financiamiento y la gestión de riesgos para la ECFC, con énfasis en cada uno de los aspectos definidos en el marco conceptual. En la quinta sección del documento se establecen los objetivos de la política y sus acciones específicas durante un horizonte de tiempo a 2031. En esta sección se presentan también los puntos de confluencia con los demás instrumentos de planeación relevantes, y los mecanismos de identificación, focalización y priorización. Finalmente, se presentan los esquemas de seguimiento y financiamiento desde las diferentes entidades del Gobierno Nacional responsables del cumplimiento de las acciones y estrategias de este plan.

Se espera que este Plan contribuya de manera significativa en la generación de ingresos de la ECFC, la inclusión productiva, la reducción de las brechas territoriales y urbano-rural, y de esta manera lograr un desarrollo rural sostenible y con equidad para todos.

## 2. Justificación y antecedentes

### 2.1. La generación de ingresos en el marco de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y el Acuerdo Final de Paz

#### 2.1.1. Contexto del Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria

El 24 de noviembre de 2016 fue suscrito entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC el “Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. Este acuerdo busca la erradicación de la pobreza rural extrema y la disminución en un 50% de la pobreza en el campo en un plazo de 15 años, así como la promoción de la igualdad, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, la reactivación del campo y, en especial, el desarrollo de la agricultura campesina, familiar y comunitaria<sup>2</sup>.

Para ello, el *Acuerdo Final* establece en su primer punto el desarrollo de una Reforma Rural Integral que tiene como propósito sentar las bases para la transformación del campo, creando las condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural y revirtiendo los efectos del conflicto y las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el país (MADR, 2017). Este capítulo reconoce el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria<sup>3</sup> en el desarrollo del campo, la producción de alimentos y la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, y, en general, en el desarrollo integral de la nación, en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agropecuaria.

En el desarrollo de la RRI, el Acuerdo Final establece la construcción de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, los cuales tienen como objetivo, por una parte, la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural, y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. En particular, el numeral 1.3.3.3 considera, entre otros, el desarrollo de estímulos a la generación de ingresos con el propósito de “además de los subsidios que el Gobierno Nacional otorgará a la economía campesina, familiar y comunitaria, mediante los planes y programas de distribución de tierras, asistencia técnica, vivienda, infraestructura y, en general, de todos los bienes y servicios sociales que constituyen el acceso integral, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, y de los medianos productores y productoras con menores ingresos. Además, este Plan debe permitir a las mujeres superar las barreras de acceso al financiamiento”

Según el Acuerdo y el PMI, el Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la ECFC - **PNgi\_ECFC** – debe tener en cuenta los siguientes criterios<sup>4</sup>:

- La provisión de recursos de capital semilla no reembolsables que permitan el arranque exitoso de los proyectos productivos de los beneficiarios y beneficiarias de distribución de tierras.
- La promoción de fondos agropecuarios rotatorios de las asociaciones de pequeños productores y productoras y de los medianos productores y productoras con menores ingresos.
- La adopción de un sistema de garantías que facilite el acceso de la economía campesina, familiar y comunitaria al crédito agropecuario.
- A la luz de lo acordado en el punto 1.1.6 sobre inembargabilidad e inalienabilidad, la provisión de líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas para la economía campesina, familiar y

<sup>2</sup> Ver definiciones en el Glosario 12.3.

<sup>3</sup> Ver definiciones en el Glosario 12.3.

<sup>4</sup> El relacionamiento de los criterios con las estrategias de este Plan se desarrolla en la Tabla 9.

comunitaria, y actividades complementarias, y con subsidios progresivos para los medianos productores y productoras con menores ingresos, orientados a apoyar el derecho a la alimentación, la reconversión productiva y la generación de valor agregado. Las líneas de crédito subsidiadas para la compra de tierra se otorgarán exclusivamente a los pequeños productores y productoras.

- La promoción de seguros de cosecha subsidiados para la producción agropecuaria de la economía campesina, familiar y comunitaria en todas sus modalidades.
- El fomento de una cultura de manejo de todo tipo de riesgos.
- Junto con los manuales de crédito subsidiado, se informará ampliamente y se acompañará prioritariamente a los pequeños productores y productoras rurales en el uso de los mecanismos de normalización de cartera, que les permita retomar la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en sus predios para proteger su subsistencia.

De acuerdo con lo anterior, en el Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria se abordan ciertas temáticas vinculadas a la generación de ingresos que no estén consideradas en el marco de acción de otros planes nacionales de la Reforma Rural Integral – RRI (Tabla 1).

**Tabla 1. Temáticas asociadas a la generación de ingresos, abordadas en otros Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral**

	Temática	Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral
Condiciones Previas	Adecuación de Tierras	Plan Nacional de Riego y Drenaje para la ECFC
	Formalización de la propiedad	Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural
	Educación Rural	Plan Especial de Educación Rural
	Vías	Plan Nacional de Vías para la Integración Regional
	Conectividad	Plan Nacional de Conectividad Rural
Transversales	Electrificación	Plan Nacional de Electrificación Rural
	Asistencia Técnica	Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación
	Alimentación	Plan Nacional del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación
Subsiguientes	Economía Solidaria	Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural
	Comercialización	Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria

**Fuente:** Elaboración propia.

### 2.1.2. La agricultura campesina, familiar y comunitaria en el marco de la ECFC

En el marco de la Resolución 464 de diciembre de 2017<sup>5</sup> del MADR se establece que la ECFC es un “sistema de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios, organizado y gestionado por los hombres, mujeres, familias y comunidades que conviven en los territorios rurales del país”<sup>6</sup>. En este sistema predominan las relaciones de reciprocidad, cooperación y solidaridad, y el desarrollo de sus actividades se fundamenta en el trabajo y mano de obra de tipo familiar y comunitaria, con el objetivo de generar condiciones de bienestar y calidad de vida para los habitantes y comunidades rurales.

En el marco de este Plan, es necesario delimitar el alcance de aquellas actividades de la ECFC en las cuales el MADR y sus entidades adscritas y vinculadas, tienen una responsabilidad clara y directa (actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas y silvícolas)<sup>7</sup>. Así, se precisa el concepto de agricultura campesina, familiar y comunitaria, en las que participan las economías territoriales de tipo

<sup>5</sup> Mediante la cual se adoptaron los lineamientos estratégicos de política pública para la ACFC.

<sup>6</sup> La ECFC incluye diversas estrategias productivas, entre las que se enmarcan la agricultura, la ganadería, la pesca, la acuicultura, la silvicultura, los bienes y servicios de la biodiversidad, el turismo rural y las artesanías, entre otras.

<sup>7</sup> Ley 101 de 1993 – Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

campesino y/o comunitario que son predominantemente agropecuarias, sin que por ello se entiendan excluidas actividades de otro tipo.

En particular, la Resolución 464 de 2017, que tiene como propósito “planificar y gestionar la acción integral del Estado, y orientar la institucionalidad social o privada, dirigida al fortalecimiento de las capacidades sociales, económicas y políticas de las familias campesinas, comunidades y organizaciones de ACFC”, define 19 estrategias de política pública en un horizonte de 15 años<sup>8</sup>. De estas estrategias, los servicios financieros rurales y la gestión del riesgo se relacionan de manera directa con el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la ECFC. Cabe destacar que, de conformidad a la normatividad vigente (Decreto 691 de 2018), la tipología de pequeño productor enmarca a la mayoría de los productores ACFC<sup>9</sup>.

## 2.2. Marco normativo y de política vigente

El Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la ECFC, se enmarca en el siguiente conjunto de leyes, decretos y resoluciones:

**Tabla 2. Marco normativo relevante**

Normatividad	Acto	Descripción
Leyes	Ley 1955 de 2019	Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.
	Ley 1876 de 2017	Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, y se dictan otras disposiciones
	Ley 1731 de 2014	Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la corporación colombiana de investigación agropecuaria (CORPOICA).
	Ley 1133 de 2007	Por el cual se crea el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo (FICR) administrado por Finagro.
	Ley 811 de 2003	Artículo 10, por medio del cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las sociedades agrarias de transformación, y se dictan otras disposiciones
	Ley 795 de 2003	Mediante la cual se establece que el Banco Agrario de Colombia S.A. es una sociedad de economía mixta del orden nacional organizado como establecimiento bancario, el cual tiene como objeto financiar, en forma principal las actividades relacionadas con las actividades rurales, agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales
	Ley 160 de 1994	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
	Ley 731 de 2002	Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales
	Ley 101 de 1993	Desarrollo de los artículos 64, 65 y 66 de la CPN. Proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores y productoras rurales.
	Ley 69 de 1993	mediante la cual se crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios

<sup>8</sup> 1. Extensión rural integral y participativa; 2. Jóvenes rurales extensionistas (JRE); 3. Educación rural para la ACFC; 4. Agua y saneamiento básico rural; 5. Fortalecimiento de los procesos de acceso y formalización de la tierra; 6. Promoción de prácticas agroecológicas en áreas de especial significación ambiental; 7. Servicios financieros rurales; 8. Promoción de prácticas y saberes agroecológicos; 9. Sistema Participativo de Garantías; 10. Semillas del agricultor; 11. Compras públicas locales agroalimentarias; 12. Mercados campesinos y comunitarios; 13. Promoción de productos provenientes de la ACFC a nivel territorial; 14. Promoción de hábitos alimentarios saludables; 15. Promoción de manejo sostenible de recursos naturales renovables; 16. Turismo rural y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad; 17. Divulgación de oferta pública y de estudios del sector; 18. Fortalecimiento de capacidades e instrumentos para la participación; y 19. Sistema de información de ACFC.

<sup>9</sup> Para los análisis, metas y presupuestos vinculados en el PNgi\_ECFC se abordaron bajo el parámetro actual del pequeño productor del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario – SNCA, el cual posee activos hasta 284 SMMLV.

Normatividad	Acto	Descripción
	Ley 16 de 1990	por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, en el cual se establece la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario - CNCA como administrador de dicho sistema y se crea el Fondo para Financiamiento para el Sector Agropecuario
<b>Decretos</b>	Decreto 691 de 2018	Por el cual se modifica el artículo 2.1.2.2.8 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la definición y calificación de pequeño productor para los fines de la Ley 16 de 1990, y se deroga el artículo 2.1.2.2.9 del mismo.
	Decreto Ley 893 de 2017	Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
	Decreto Ley 902 de 2017	Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral contemplada en el AF en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización del fondo de tierras
	Decreto Ley 2371 de 2015	Por la cual se crean y modifican unas funciones de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y se modifica el objeto y las competencias del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – Finagro.
	Decreto 2370 de 2015	Por el cual se amplían las fuentes de financiación del Fondo de Microfinanzas Rurales FMR.
	Decreto Ley 2363 de 2015	Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura
	Decreto Ley 2364 de 2015	Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural, se determinan su objeto y su estructura orgánica
	Decreto 1500 de 2012	Por medio del cual se dictan medidas para la organización, la articulación y funcionamiento del sistema administrativo nacional de competitividad e innovación
<b>Resoluciones</b>	Resolución 0091 de 2020 del MADR	Por la cual se adopta el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.1.2 del Acuerdo Final.
	Resolución 0006 de 2020 del MADR	Por la cual se adopta el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final
	Resolución 464 de 2017 del MADR	Por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria
	Resolución 2674 de 2013 del MADR	En la cual se establecen los requisitos sanitarios para la fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos
	Resolución 1 de 2016 de la CNCA	Por la cual se reglamenta el destino del crédito agropecuario y las condiciones financieras
	Resolución 2 de 2016 de la CNCA	Por la cual se compila la reglamentación del Fondo Agropecuario de Garantías
	Resolución 3 de 2016 de la CNCA	Por la cual se reglamentan los subsidios e incentivos a través del crédito agropecuario y rural
<b>Documentos CONPES</b>	3932 de 2018	Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial
	3866 de 2016	Política de Desarrollo Productivo
	3616 de 2009	Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento
	113 de 2008	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Fuente: Elaboración propia.

Uno de los ejes centrales de la estrategia de desarrollo rural del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” es el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los pobladores rurales. Para lograrlo, el PND 2018-2022 plantea como estrategias el desarrollo de incentivos para la asociatividad, el acceso a factores productivos para la ACFC, el fomento de modelos de negocios que articulen pequeños y medianos productores con la agroindustria, a través de modelos de agricultura por contrato, entre otros. Además, el PND reconoce que no todo lo rural es agropecuario; por ello se impulsarán actividades no agropecuarias, para que los ingresos de la población rural sean

mayores y sostenibles. En particular, el PND propone mejorar el acceso a instrumentos financieros a través de estrategias como la educación financiera, la promoción de las microfinanzas rurales, un Sistema Móvil de Garantías, instrumentos financieros orientados al crecimiento verde y una política de gestión integral de riesgos agropecuarios.

### 3. Marco Conceptual

#### 3.1. Consideraciones de las políticas de generación de ingresos.

##### 3.1.1. La generación de ingresos en el marco de la inclusión productiva.

Una de las limitantes estructurales importantes que han impedido el desarrollo socioeconómico rural es la restringida capacidad de las poblaciones de bajos ingresos y de pequeños negocios de beneficiarse de oportunidades económicas, ya sea emprendiendo nuevas actividades o diversificando sus fuentes de ingreso (BID, 2017). De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2016), para que el crecimiento económico llegue a las poblaciones que enfrentan mayores barreras, los países deben contar con la combinación de un conjunto de políticas y medidas que “por un lado, estimulen las actividades del sector productivo, y, por el otro, contribuyan a la reducción de las desigualdades en el ingreso”.

Esta recomendación es relevante en el contexto rural colombiano, donde la MTC estima que más del 90% de la población rural es pobre o vulnerable, por lo que el objetivo de la política social para la zona rural debe ir más allá de la superación de pobreza e inclusión social, y debe estar ligada a una **política económica para la generación de ingresos** que permita simultáneamente la **inclusión productiva** de esta población (DNP, 2016b).

Cabe destacar que la MTC (DNP, 2016b) ha definido la **inclusión productiva** como la situación en la que se cumple el objetivo de que los pobladores, los campesinos, los pequeños productores, los microempresarios y los trabajadores rurales perciban ingresos remunerativos, accedan al sistema de protección social y se integren exitosamente a lo largo de toda la cadena de producción, procesamiento y comercialización de las apuestas productivas de su territorio. Para lograr este propósito es necesario identificar los cuellos de botella que impiden tanto generar proyectos productivos rentables, sostenibles y con potencial de crecimiento, como brindar una remuneración adecuada al trabajo y al **emprendimiento individual o colectivo**. Para el BID (2017), los retos que enfrentan los pobladores rurales se enmarcan en **su capacidad de generar excedentes comercializables**<sup>10</sup>, superando limitaciones tales como: i) las fallas de mercado, ii) el tamaño o localización territorial<sup>11</sup>, iii) el acceso restringido a bienes públicos rurales de calidad<sup>12</sup>, iv) el acceso restringido a productos financieros adecuados, v) dificultades en los procesos de comercialización<sup>13</sup>, entre otros.

Por ejemplo, aunque las actividades agropecuarias tienen el potencial de reducir la pobreza en los territorios rurales de los países en vía de desarrollo al incrementar los ingresos y al crear empleos, la mayoría de pequeños productores enfrentan restricciones que limitan su capacidad de participar de manera competitiva en las cadenas de valor regionales, nacionales e internacionales (Weinberger &

---

<sup>10</sup> Para aquellos pobladores dedicados exclusivamente al autoconsumo, una salida basada únicamente en agricultura no es viable (BID, 2016). Adicionalmente, el reto de generar excedentes comercializables debe plantearse sobre la base de lograr este propósito sin romper las dinámicas familiares de producción y autoconsumo e incluso abastecimiento local, teniendo en cuenta a su vez la organización de los circuitos de comercialización.

<sup>11</sup> Que obstaculizan su llegada a los mercados o su posibilidad de enlazarse con las cadenas de valor.

<sup>12</sup> Como la infraestructura rural (p.ej. vías, conectividad, electrificación, entre otros), los servicios agropecuarios, particularmente de innovación, información y sanidad agropecuaria.

<sup>13</sup> Ver Numeral 4.2 - Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (Resolución 0006 de 2020 del MADR).

Lumpkin, 2007). Para acceder a estas cadenas se deben cumplir estándares estrictos de cultivo, de cosecha, de transporte, de procesamiento, de almacenamiento, entre otros (Reardon, Barrett, Berdegúe, & Swinnen, 2009)<sup>14</sup>.

Bajo este contexto la **generación de ingresos (GI)**, se constituye como “uno de los vehículos más importantes de la promoción social, pues sus beneficios, además de conducir al ejercicio pleno de los derechos sociales y económicos<sup>15</sup>, le brindan a esta población la oportunidad de acceder a los frutos del crecimiento económico” (DNP, 2009). Adicionalmente, la GI (Tabla 3) debe generar las condiciones para fortalecer el desarrollo productivo de la población a través del acceso a factores de producción tales como el capital humano (educación y capacitación) y social (asociatividad), y el acceso y la acumulación gradual del capital productivo (activos incluyendo servicios financieros, tierras y riego).

**Tabla 3. Características de una política de Generación de Ingresos – CONPES 3616 de 2009**

Participación y Enfoque territorial	Intervenciones	Factores de producción <sup>16</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliación de las oportunidades de toda población.</li> <li>▪ Los individuos son sujetos activos, que participan, proponen y definen su proyecto de vida.</li> <li>▪ Se promueve la participación en entornos principalmente locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Integrales:</b> Vincular con las acciones previstas por otras políticas de atención</li> <li>▪ <b>Progresivas:</b> Identificar, elementos prioritarios e inmediatos</li> <li>▪ <b>Coordinadas:</b> Organizar y articular tanto la oferta estatal como la privada</li> <li>▪ <b>Diferenciales:</b> Adecuarse, a partir de la caracterización, a las condiciones especiales de cada familia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Capital Humano:</b> Educación y Capacitación.</li> <li>▪ <b>Capital Social:</b> Asociatividad</li> <li>▪ <b>Capital Productivo:</b> Activos productivos, Asistencia Técnica integral, Servicios Financieros, Tierras, Riego, otros.</li> </ul>

**Fuente:** Adaptado de (BID, 2017; DNP, 2016a; DNP, 2009)

### 3.1.2. Alcance del PNgi\_ECFC en el marco de la Ruta de Intervención de la generación de ingresos.

El documento CONPES 3616 (2009) y el estudio realizado por PNUD (2016), establecen una ruta integral para la GI, la cual busca permitir que los pobladores puedan adquirir o aumentar sus capacidades y acumular activos. La ruta involucra los siguientes aspectos: i) caracterización e identificación del perfil laboral; ii) orientación ocupacional; iii) educación, capacitación e intervención psicosocial; iv) intermediación laboral y/o apoyo a nuevos emprendimientos y fortalecimiento a los existentes. Teniendo en cuenta que el PNgi\_ECFC se enmarca en el desarrollo del punto 1.3.3 del *Acuerdo Final* y que los elementos de empleabilidad hacen parte de punto 1.3.3.5 *Formalización laboral rural y protección social*, el alcance de este plan se centra en las intervenciones encaminadas al **apoyo de nuevos emprendimientos rurales y el fortalecimiento de los existentes** (Ver Figura 1).

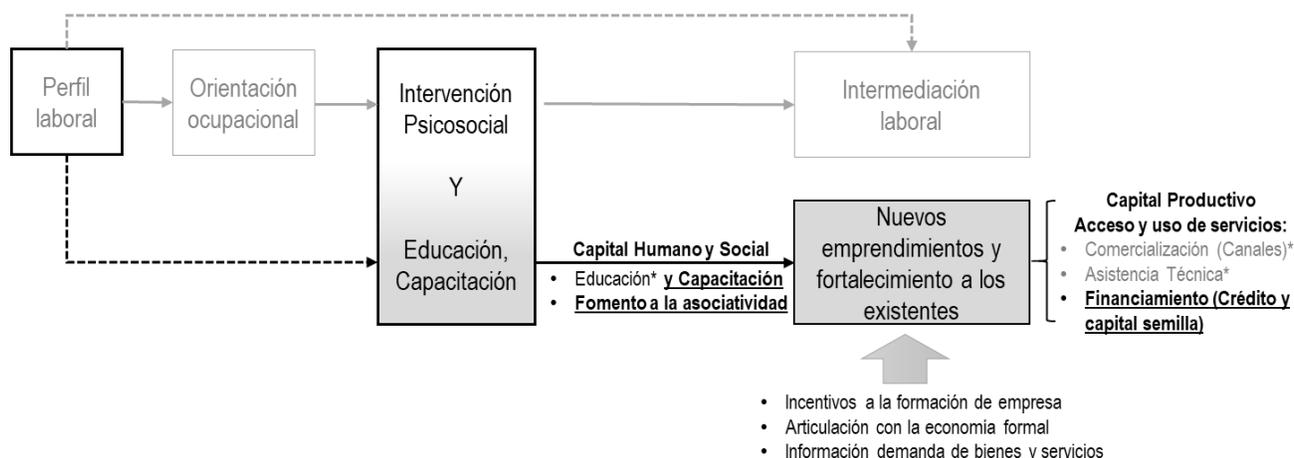
Complementario a ello, el PND 2018-2022 (DNP, 2019), establece que en el marco de las acciones de inclusión productiva urbanas y rurales, el emprendimiento debe tener en cuenta acciones de política encaminadas hacia: i) la articulación con la economía formal; ii) la información sobre la demanda de bienes y servicios; iii) asistencia técnica; iv) crédito y capital semilla; v) canales de comercialización; y v) fomento a la asociatividad e incentivos para la formación de empresa.

<sup>14</sup> Estos cambios han forzado a los productores a mejorar en aspectos tales como: el desarrollo de nuevas variedades de productos, la introducción de la trazabilidad de la producción, medidas administrativas, instalación de sistemas de irrigación e invernaderos. Estos requerimientos representan nuevas barreras para el acceso a las cadenas de valor agropecuarias las cuales impactan diferencialmente a productores pequeños, medianos y grandes ( Hazel, Poulton, & Dorward, 2010; Markelova & Meinen-dick, 2009).

<sup>15</sup> Por ejemplo, la Población Pobre Extrema y Desplazada - PPED.

<sup>16</sup> En el marco de los elementos para la GI, la Misión para la Transformación del Campo establece como componentes: i) el acceso a tierras y ordenamiento de la propiedad, ii) el acceso a servicios financieros, iii) el acceso a conocimiento y tecnología, iv) la asistencia técnica integral, y v) la promoción de la asociatividad.

Figura 1. Alcance del PNgi\_ECFC (gris) a partir de la Ruta Integral de GI – CONPES 3616 de 2009



(\*) Aspectos abordados en otros Planes Nacionales de la RRI (ver Tabla 1).

Fuente: Elaboración propia con base en (DNP, 2019), (PNUD, 2016) y (DNP, 2009).

## 3.2. Aspectos clave de los factores de producción para la generación de ingresos.

### 3.2.1. El emprendimiento rural como vehículo para la generación de ingresos

La MTC (DNP, 2016a), la ONU (UNDP, 2009) y el DNP (DNP, 2009), identifican el emprendimiento como uno de los elementos fundamentales para implementar las políticas de GI<sup>17,18</sup>, teniendo en cuenta que sobre el concepto de emprendimiento las naciones sientan las bases para desarrollar nuevos sectores, alcanzar tasas de crecimiento sostenidas de largo alcance y generar resiliencia ante fluctuaciones económicas (OCDE, 2012). De acuerdo con la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD, 2012), se considera que un emprendedor es un individuo que identifica oportunidades de mercado, asigna recursos y crea valor. Complementaria es la definición de un emprendimiento – que es el acto de ser emprendedor-, implica la capacidad y la voluntad de llevar la idea a un – nuevo o existente- negocio productivo, aceptando todos los riesgos que conlleva y buscando beneficios como recompensa.

En el entorno del desarrollo rural no se dispone de una definición concertada de emprendedor o emprendimiento rural, toda vez que es necesario considerar elementos de contexto del desarrollo rural. Por consiguiente, teniendo en cuenta que el **desarrollo rural** es mucho más que la promoción de proyectos agropecuarios, y considerando que las actividades “no agropecuarias” permiten diversificar ingresos (PNUD, 2018), el **emprendimiento rural** se define como aquel emprendimiento que se gesta y desarrolla en entornos rurales promoviendo la inclusión productiva. El presente documento, a partir de las contribuciones del *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM, s.f.), Vesga R., et al. (2017), Unión Europea (2010) y (Miller & Friesen, 1984), adapta como marco de referencia las siguientes etapas de apoyo al emprendedor:

#### ▪ Pre-operación:

- **Ingreso y sensibilización (Etapa de Ideación):** Vincula los procesos de: i) sensibilización frente al emprendimiento, ii) exploración de oportunidades, y iii) desarrollo de esquemas de formación y capacitación que fortalezca el desarrollo de la idea, modelo y plan de negocio.

<sup>17</sup> La MTC establece que para mejorar la productividad del trabajo y fortalecer los mercados laborales rurales, y lograr una adecuada inclusión productiva, se debe brindar a los emprendedores del campo acceso a una dotación adecuada de los demás factores de producción como la tierra, el capital, la tecnología y los recursos naturales (DNP, 2016a).

<sup>18</sup> De acuerdo con la ONU, la generación de ingresos y la reintegración en situaciones de crisis y poscrisis, se enmarca en los procesos de “Recuperación económica local para la creación de empleo de medio y largo plazo, la generación de ingresos y la reintegración”, donde el desarrollo de esquemas de apoyo al autoempleo y el emprendimiento son esenciales (PNUD, 2016).

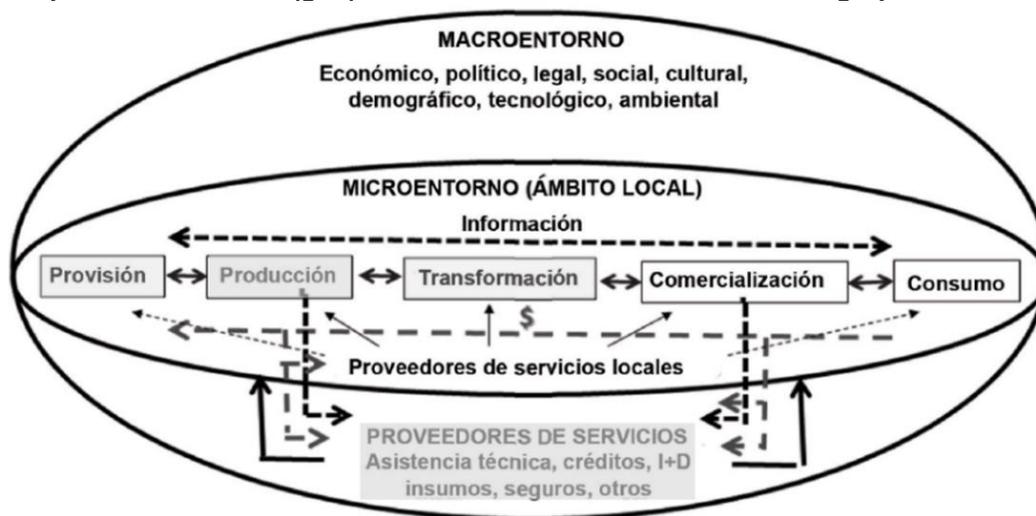
## Operación

- **Iniciación y puesta en marcha (Etapa temprana):** Son emprendimientos que han pagado salarios o cualquier tipo de remuneración (en dinero o especie) a empleados o propietarios por más de 3 meses, pero por menos de 3,5 años (42 meses). Se espera que el emprendimiento se inserte en el mercado, tenga un crecimiento en ingresos y acumulación de recursos. Las organizaciones tienden a formalizar sus procedimientos y adquieren una estructura funcional básica.
- **Estabilización y sostenibilidad (Etapa de aceleración y consolidación):** Son emprendimientos con más de 3,5 años (42 meses), que se caracterizan por haber alcanzado una cierta madurez organizacional y se disponen a continuar por cuenta propia. Se espera que el emprendimiento consolide los ingresos y el proceso productivo (productividad).

Por otro lado, un emprendimiento rural (p. ej. un proyecto productivo agropecuario) puede verse como parte de una cadena de valor<sup>19</sup>. Las cadenas de valor son cadenas productivas orientadas a la demanda, involucran productos, relaciones de coordinación y reglas de juego claramente definidas para su gestión, rentas más elevadas en los mercados, y una estrecha interdependencia entre actores. Así, cuando se identifican elementos de colaboración entre eslabones y actores con enfoque hacia el mercado, disminución de la asimetría de información, y se comparten los riesgos, recursos y capacidades, se habla de cadenas de valor (Holmlund & Fulton, 1999).

La Figura 2 representa una articulación entre estos conceptos en el marco de la cadena de valor. El óvalo interior describe el microentorno (ámbito local) vinculado al desarrollo de una cadena productiva, haciendo énfasis en sus interacciones y el flujo de información. Por su parte, el óvalo exterior pasa del ámbito local al entendimiento del macroentorno, el rol de los proveedores de servicios y la interacción con una cadena productiva (MADR, 2020a).

Figura 2. El emprendimiento rural (gris) en el marco de una cadena de valor agropecuaria simplificada



Fuente: Adaptado de Suárez-Castellá et al (2016).

<sup>19</sup> Estudios han mostrado que los pequeños productores tienen un rol crítico en las cadenas de alto valor del sector agropecuario y que existe una variedad de cadenas de valor donde es más eficiente que la producción se organice en pequeños y medianos productores que a través de grandes operaciones agropecuarias mecanizadas, (Reardon, Barrett, Berdegue, & Swinnen, 2009). Los autores identifican tres factores clave: i) Tasa de intensidad trabajo – capital; ii) el producto tiene una alta susceptibilidad a las enfermedades y al clima adverso; y iii) Un mercado consolidado poco susceptible a sufrir *shocks* en la demanda.

El emprendimiento rural en el marco de la cadena de valor tiene su énfasis en el **eslabón de producción**, el cual hace uso de la **provisión** de insumos y de los procesos de **transformación** – si ellos son requeridos – y la comercialización<sup>20</sup>, haciendo uso de servicios o **factores de producción** para la GI tales como: activos productivos, asistencia técnica integral, servicios financieros, tierras, riego, otros. De estos factores, **el presente Plan aborda lo concerniente a: financiamiento, gestión de riesgos y fortalecimiento de la asociatividad**<sup>21</sup>, teniendo en cuenta, que los demás factores son abordados en otros planes de la RRI, de acuerdo a lo expuesto en el numeral 2.1.1 de la Tabla 1.

### 3.2.2. La asociatividad en la ruralidad.

De manera general se entiende por **asociatividad**, la organización voluntaria de individuos o grupos que establecen un vínculo explícito, con el fin de conseguir un objetivo común. Más específicamente, el presente documento se refiere a la **asociatividad rural productiva**, como el mecanismo de cooperación, cohesión social e integración de recursos a través de diversas formas asociativas, que permite a los pobladores rurales organizarse en torno a un objetivo y un beneficio común conllevando al incremento de la productividad, la sostenibilidad de las actividades económicas rurales y al desarrollo productivo territorial (MADR, 2020). Al respecto, es de resaltar que las **organizaciones o formas asociativas** pueden ser **informales o formales**, es decir, que tienen personería jurídica o están registradas para ejercer sus funciones (Humanos, 2016). Las organizaciones de la asociatividad rural productiva son en su mayoría Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESALES) como las asociaciones, cooperativas, corporaciones, fundaciones<sup>22</sup>.

La asociatividad rural productiva es un factor fundamental para expandir las oportunidades de generación de ingresos de la población rural en el marco de la inclusión productiva. Lo anterior, dado que, a través de la integración horizontal y vertical<sup>23</sup>, los productores pueden aprovechar economías de escala que les permiten acceder a insumos, información y servicios en bloque y a menores costos. Además, la asociatividad permite acceder a mercados finales en mejores condiciones, pues a través de la comercialización colectiva los productores tienen un mayor poder de negociación ante intermediarios, y pueden cumplir con requisitos de cantidad, periodicidad y calidad de manera más efectiva (DNP, 2018).

Además de esto, la asociatividad rural productiva empodera a las comunidades como actores activos del desarrollo, lo cual permite fortalecer la voz y la interlocución con actores públicos o privados, por ejemplo, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, y a través de ello, jalonar recursos para el desarrollo local. El trabajo de Gonzales (2018) muestra que la asociatividad no solo es un modelo eficiente para mejorar el acceso a mercados, sino que también conlleva a la **formalización del trabajo (organizacional)**<sup>24</sup> y al desarrollo de capacidades empresariales. Sin embargo, pese a las ventajas de la asociatividad rural productiva, su impacto efectivo depende de que se den ciertas condiciones productivas y organizacionales que sustenten la acción colectiva, como se muestra en la Figura 3.

---

<sup>20</sup> Abordado en el “Plan Nacional para para la Promoción de la Comercialización de la Producción de ECFC – Numeral 3.2

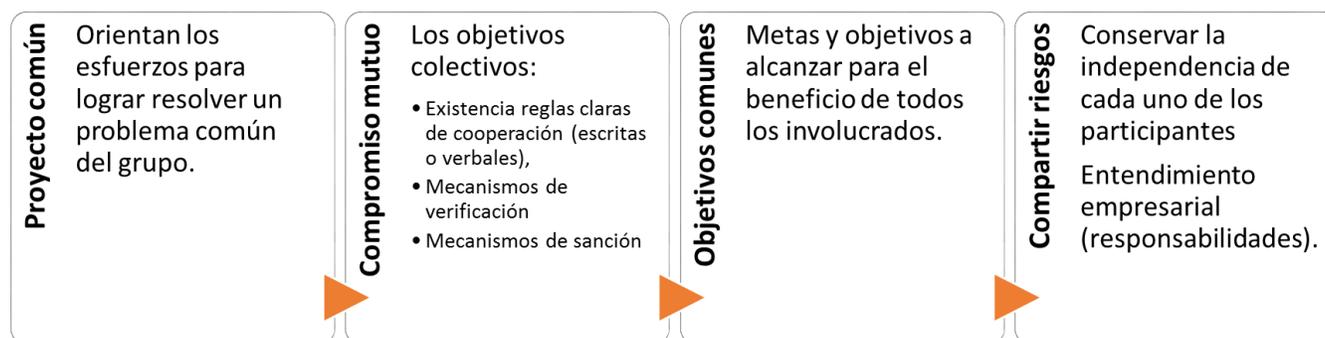
<sup>21</sup> Ver Tabla 5

<sup>22</sup> Más ejemplos son asociación, asociación agropecuaria, asociación campesina, asociación de usuarios de distritos de riego, asociaciones mutuales, cabildo indígena, consejo comunitario, cooperativa, empresa asociativa de trabajo, empresa comunitaria, federación de productores, fondos de empleados, organización gremial agropecuaria, organizaciones de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, resguardo indígena, sociedad agraria de transformación, juntas de acción comunal, entre otros (Ver Anexo 12.1)

<sup>23</sup> Integración horizontal se refiere a la unión o cooperación entre productores. Integración vertical, se refiere a la unión o cooperación de éstos con actores en otros eslabones de la cadena.

<sup>24</sup> Aunque en el ámbito agropecuario-rural no se dispone de una definición explícita de formalización, el presente plan se apoya en el Conpes 3956 de 2019 (DNP, 2019a), en el cual: i) la informalidad es un fenómeno amplio y multidimensional, usualmente simplificado al cumplimiento normativo o a la disponibilidad de información para medirla; ii) la formalidad, por su parte debe reflejar los principios de cumplimiento regulatorio y participación en la economía de mercado que identifican a las empresas formales; y iii) la formalización empresarial debe ser entendida como un proceso y no como un estado formal / no formal.

Figura 3. Condiciones necesarias para el desarrollo de la asociatividad rural productiva



Fuente: Adaptado de (Banco Agrario de Colombia 2006)

Lo anterior demuestra que las condiciones necesarias para desarrollar la asociatividad rural productiva se relacionan no solo con la voluntad asociativa, sino también con la probabilidad de crear valor (eficiencia)<sup>25</sup>, con el comportamiento de los asociados en términos de su *confianza*, y con el ajuste en las *capacidades duras y blandas de los distintos* asociados (adaptabilidad) (MADR, 2014). Teniendo estas consideraciones en cuenta, la asociatividad rural productiva es una estrategia clave para la inclusión productiva pues permite mejorar las oportunidades de generación de ingresos de la población rural, a la vez que potencia el crecimiento de la producción y la productividad del sector.

Finalmente, cabe destacar que, en algunas organizaciones de productores rurales, en especial las más maduras, es posible hablar de procesos de **empresarización**. De acuerdo con Solarte, G. (2011), la **empresarización** busca potenciar las capacidades de las personas para forjar negocios o empresas, a través del fortalecimiento de capacidades: i) humanas: para la generación y manejo de nuevos negocios sostenibles y competitivos; ii) técnicas: en las áreas de producción, transformación y comercialización, entre otros; y iii) de gestión empresarial: aplicación de técnicas administrativas, de gestión y gerencia que potencien la capacidad de la organización. Estos fortalecimientos podrán conducir a la consolidación de organizaciones formales, innovadoras, con capacidades empresariales, con mejores procesos productivos y administrativos, permitiendo incrementar el nivel de ingresos y calidad de vida en el territorio.

Finalmente, es de mencionar que en la ruralidad también puede darse **la asociatividad empresarial**, que se refiere a la cooperación e interrelación de voluntades, iniciativas y recursos de empresas alrededor de objetivos comunes, con el propósito de ser más competitivas en el mercado a través del establecimiento de conglomerados y encadenamientos productivos en los territorios. En este marco, la asociatividad posibilita el acceso a insumos estratégicos y a mayores opciones de penetrar en el mercado global. Entre los modelos que posibilitan la generación de asociaciones empresariales se encuentran los *cluster*<sup>26</sup> y las redes empresariales<sup>27</sup> y microempresariales (Grueso, Gómez, & Garay, 2009).

<sup>25</sup> Para las actividades que no generan excedentes un potencial cambio de escala estará determinado por los flujos de recursos provenientes de los sectores modernos de la economía y reorientados a través de los servicios de crédito, asistencia técnica, formación, gestión, etc.

<sup>26</sup> Una concentración sectorial y geográfica de empresas que producen y venden productos relacionados o complementarios, por lo cual tienen retos y oportunidades comunes, dando lugar a economías externas y a la creación de servicios especializados en aspectos técnicos, administrativos y financieros (MINCIT, 2006).

<sup>27</sup> Las redes de empresa son un tipo de asociatividad que en la actualidad se posiciona con gran fortaleza debido a su probado impacto en indicadores de competitividad y productividad.

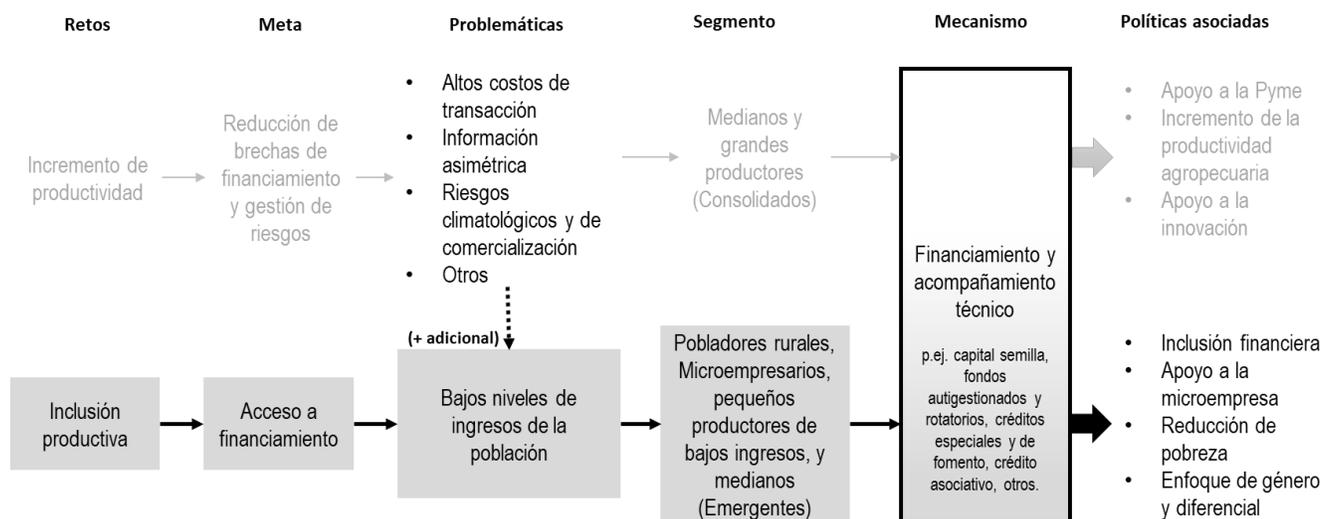
### 3.2.3. El financiamiento y la gestión del riesgo en la ruralidad.

De acuerdo con el la MTC (DNP, 2016c)<sup>28</sup>, una de las herramientas principales para mejorar la competitividad del sector es el acceso a financiación e instrumentos financieros adecuados, ya que estos permiten mejorar las condiciones económicas de producción y el aprovisionamiento básico de alimentos y son un instrumento de apoyo a la población rural más vulnerable del país. Adicionalmente, la falta de acceso a financiamiento, o bien su insuficiencia o sus inadecuadas condiciones, por parte de las unidades económicas rurales constituye un obstáculo crítico para obtener, acumular y utilizar adecuadamente activos productivos (BID, 2017).

La MTC resalta las altas posibilidades de expansión del sector financiero en las zonas rurales, para lo cual recomienda que la profundización financiera se oriente a los dos segmentos que presentan fallas de mercado, los pequeños productores<sup>29</sup> – carecen de activos y son vistos como agentes de alto riesgo por los bancos - y la inversión de largo plazo, con el propósito de garantizar la inclusión de la población rural al sistema financiero.

La Figura 4 – adaptada de BID (2017), presenta las metas, problemáticas, segmentos de atención, y mecanismos de intervención vinculadas al financiamiento en el marco de la inclusión productiva<sup>30</sup>. Cabe destacar que la inclusión productiva comparte las mismas problemáticas en financiamiento, que las estrategias vinculadas al incremento de la productividad, añadiendo el componente de los bajos niveles educativos de la población. Así mismo, las políticas asociadas a estas intervenciones deben fortalecer el desarrollo de incentivos a la formación de empresas y la articulación con la economía formal.

**Figura 4. Financiamiento en el marco de intervención de la GI a partir de la inclusión productiva (gris)**



Fuente: Adaptado de MADR (2019) y BID (2017)

<sup>28</sup> Citando a (Estrada, Piñeros, & Fernandez, 2011).

<sup>29</sup> P. ej. redescuento e incentivos, nuevos esquemas de financiamiento y herramientas de administración de riesgos

<sup>30</sup> Para Diallo, B. & Al-Titi, O (2017), el acceso a financiamiento tiene un alto impacto de largo plazo a nivel local, facilitando a los la superación de tres barreras estructurales a nivel rural: i) el efecto ganancia-liquidez: Los productores solo podrán utilizar insumos de acuerdo con su capital, es decir la liquidez de los productores tendrá un efecto directo sobre sus ingresos.; ii) el efecto demanda en inversión: Productores con poco acceso a financiamiento dirigirán menos recursos a inversiones de largo plazo, el cual consiste en que los productores solo podrán utilizar insumos de acuerdo con su capital; y iii) y el efecto adopción de tecnología: Los productores no podrán acceder a la tecnología adecuada para desarrollar su capital. (Foltz, 2004).

Por otro lado, teniendo en cuenta que la población rural en Colombia (30,4% del total nacional) es muy vulnerable a la ocurrencia de eventos extremos (CEPAL, 2013)<sup>31</sup>, es necesario contar con mecanismos diferenciados que permitan gestionar (prevenir, mitigar, transferir y/o hacer frente) a través de una cobertura total de los distintos tipos de riesgo, de tal modo que: i) se puedan generar emprendimientos rurales con crecimientos sostenibles en el ingreso<sup>32</sup>; y ii) se mejore la percepción que poseen los intermediarios financieros ante el perfil de riesgo de los productores (MADR, 2019; BID, 2017; Valencia, 2019). La Tabla 4 presenta los principales tipos de riesgo en los que se puede ver inmerso un poblador rural, en especial en el entorno agropecuario.

De acuerdo con lo anterior y en el marco del emprendimiento, autores como Vesga (2017) han identificado distintas fuentes de financiamiento dependiendo de la etapa de desarrollo. Por ejemplo, en la etapa de ingreso y sensibilización, se destacan instrumentos de patrimonio tales como capital semilla, o recursos propios y de amigos. Por su parte, en las etapas de iniciación y puesta en marcha se encuentran instrumentos de deuda asociados al crédito tanto comercial como subsidiado.

**Tabla 4. Tipos de riesgo e instrumentos financieros vinculados a entornos principalmente agropecuarios.**

	Riesgos biológicos y climáticos	Riesgos financieros	Riesgos de mercado
<b>Definición</b>	No solo se encuentran los de índole sanitario y fitosanitario – plagas y enfermedades, sino las repercusiones que trae la variabilidad climática incluyendo excesos de lluvia, sequías, deslizamientos y heladas, etc.	Se hace referencia principalmente al riesgo de liquidez, por causa de los costos en los que deben incurrir para desarrollar su actividad mientras reciben ingresos. También, a las barreras de acceso a financiamiento existentes	Los cuales se refieren a la volatilidad de precios, tanto de insumos, como de precios finales al consumidor. El primero, se produce a causa de dos efectos: aumento de precio de insumos o aumento de la tasa de cambio. El segundo, corresponde a la volatilidad de los precios internos
<b>Instrumentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Microseguros</li> <li>• Seguros catastróficos</li> <li>• Seguros colectivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación económica y financiera</li> <li>• Fomento del ahorro</li> <li>• Fomento de la cultura de gestión de riesgo</li> <li>• Capacitación técnica empresarial</li> <li>• Acompañamiento y seguimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguro de estabilidad del ingreso</li> <li>• Incentivo a la integración horizontal y vertical</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de (MADR, 2018)

En el marco del emprendimiento rural, la Figura 5 presenta los principales mecanismos de financiación y aseguramiento del emprendimiento rural, de acuerdo con la etapa del emprendimiento y el usuario que accede al instrumento. Como principales mecanismos se destacan<sup>33</sup>:

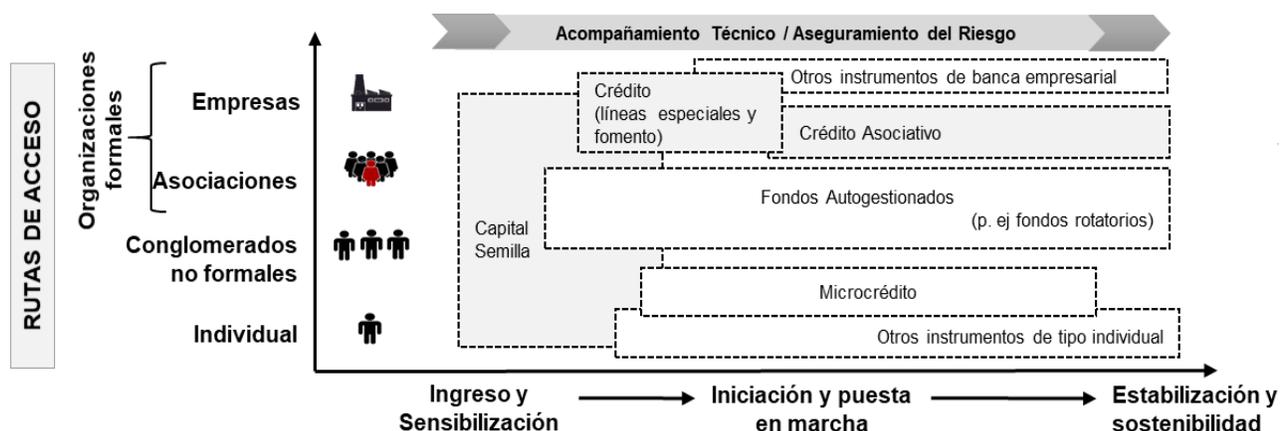
- Subsidiados parcial o totalmente por el gobierno: Capital semilla (cofinanciación), crédito individual (líneas especiales y de fomento) y el crédito asociativo.
- Privados (fomento al uso): Fondos autogestionados (p.ej fondos rotatorios), el microcrédito y otros instrumentos de tipo individual y empresarial.
- Transversales: Se encuentra el acompañamiento técnico financiero (educación financiera, capacitación técnica empresarial, acompañamiento al aseguramiento, entre otros) y los mecanismos de aseguramiento disponibles en el mercado asegurador.

<sup>31</sup> Cerca de 3.2 millones de personas fueron afectadas por el fenómeno de la Niña 2010- 2011. De estos, el 64,7% correspondía a pobladores de zonas rurales.

<sup>32</sup> Disminuyendo la probabilidad de mantenerse o acentuar las condiciones de pobreza.

<sup>33</sup> Ver numeral 12.3

Figura 5. Principales mecanismos de financiación y aseguramiento del riesgo del emprendimiento rural



**Nota (gris):** Instrumentos parcial o totalmente subsidiados por el gobierno

**Fuente:** Adaptado de: MADR (2019), BID (2017), Vesga R., et al. (2017), OCDE (2016), y OCDE (2013),

### 3.3. Ámbito de intervención del PNgi\_ECFC.

En el marco de la inclusión productiva y la cadena de valor, el emprendimiento rural constituye un vehículo que dinamiza la generación de ingresos en el marco del desarrollo económico y social, a través del desarrollo de modelos de negocio (p. ej. proyectos productivos) individuales o colectivos. Por otro lado, la asociatividad rural productiva y la empresarización (formal o de conglomerados no formales) se constituye como un eje clave en potenciar la productividad y sostenibilidad de las actividades económicas rurales, relevante para la formalización organizacional y el emprendimiento rural.

De acuerdo con lo anterior, la Figura 6 presenta el marco de acción y área de intervención del PNgi\_ECFC en torno a tres ejes: i) el emprendimiento rural como vehículo de generación de ingresos, exceptuando aquellas vinculadas con el empleo; ii) el tipo organizacional como punto de acceso habilitante (del individuo a las organizaciones formales); y iii) el desarrollo de factores de producción vinculados con la asociatividad y el financiamiento. A continuación, se desarrollan cada uno de los ejes:

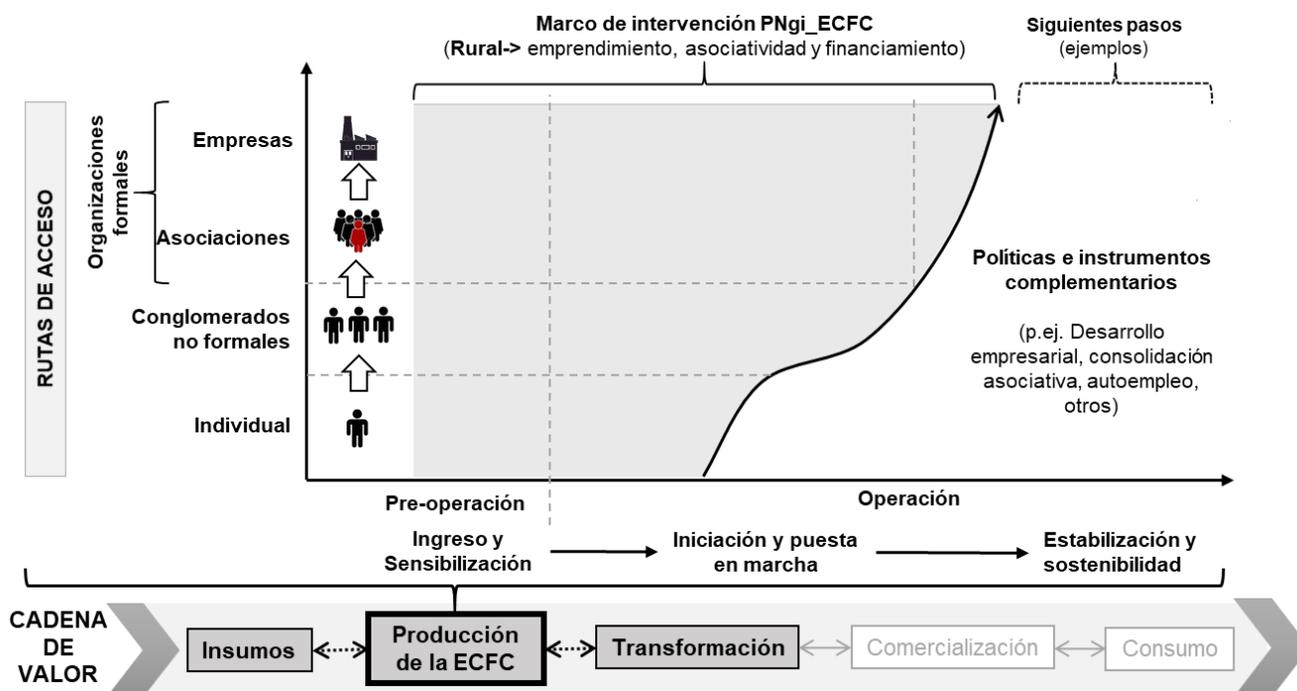
- **El emprendimiento rural como vehículo de generación de ingresos.** El PNgi\_ECFC se concentrará principalmente en abordar las fases iniciales del emprendimiento, teniendo en cuenta que en la operación y puesta en marcha es donde la mayor parte de los emprendimientos no sobreviven (GEM, s.f.). Los emprendimientos en consolidación (fase de estabilización y sostenibilidad) tienen a disposición una oferta complementaria de políticas y mecanismos a nivel nacional y territorial (p. ej. desarrollo empresarial, desarrollo productivo, entre otros). Adicionalmente, el apoyo a los emprendimientos rurales debe estar alineado con las necesidades de desarrollo rural identificadas en el territorio<sup>34</sup>.
- **El tipo organizacional como punto de acceso habilitante (del individuo a las organizaciones formales).** El PNgi\_ECFC tendrá en cuenta el tipo organizacional inicial del emprendimiento rural (individual, conglomerados no formales, asociación y empresa). Esto con el propósito de identificar el conjunto de lineamientos y estrategias a las que el emprendimiento puede acceder, y fomentar el tránsito de los distintos tipos organizacionales hacia organizaciones formales (asociaciones o empresas). En particular, teniendo en cuenta que algunas organizaciones pueden ser formales o informales, el presente plan considera relevante la formalización organizacional como un proceso progresivo y proporcional de manera

<sup>34</sup> Cabe destacar que, en el marco de intervenciones no agropecuarias, es relevante a nivel territorial el desarrollo de las cadenas agroalimentarias y sus actividades conexas y complementarias.

multidimensional que permite a los distintos modelos asociativos, ser beneficiarios de una mayor oferta público-privada de servicios financieros y no financieros.

- **El desarrollo de factores de producción vinculados con el fortalecimiento a la asociatividad y el financiamiento.** El PNgi\_ECFC dinamizará elementos concernientes al acompañamiento técnico en temáticas de asociatividad y financiamiento visto desde la inclusión productiva hasta la gestión de riesgos (financieros, de mercado, biológicos y climáticos). Los demás factores de producción son desarrollados en otros planes de la RRI (como se detalla en la Tabla 1). El presente plan establecerá los mecanismos de articulación con cada uno.

Figura 6. Marco de acción y área de intervención del PNgi\_ECFC (gris)



Fuente: Elaboración propia

## 4. Diagnóstico y alcance

De acuerdo con la MTC (DNP, 2016a), para lograr una adecuada inclusión productiva se debe brindar a los emprendedores del campo acceso a una dotación adecuada de factores de producción<sup>35</sup>. Sin ello, las actividades productivas y de generación de ingresos se ven seriamente limitadas pues no logran las escalas y la productividad suficientes para ser rentables y generar condiciones laborales dignas.

Con base en la MTC, para el presente PNgi\_ECFC las dificultades de **inclusión productiva** en la ruralidad, se relacionan con los siguientes aspectos a nivel de emprendimiento, asociatividad, el financiamiento y la gestión de riesgos (Tabla 5):

<sup>35</sup> Soportados en el acceso a bienes públicos rurales de calidad.

**Tabla 5. Principales temáticas a abordar en el PNgi\_ECFC**

Emprendimiento	Asociatividad	Financiamiento y gestión de riesgos <sup>36</sup>
Se identifican dificultades para brindarles a los emprendedores del campo acceso a una dotación adecuada de factores de producción como la tierra, el capital, la tecnología y los recursos naturales.	Se identifican varias dificultades que afectan las estructuras organizativas locales. Algunas de ellas son del ámbito institucional <sup>37</sup> , debilidades en el tejido social y las capacidades locales para conformar organizaciones con reglas de participación claras y con objetivos productivos claros.	El país tiene un importante sector financiero, pero este suele concentrarse en atender a la población urbana, adicionalmente el acceso de los pequeños productores del campo al crédito sigue siendo muy limitado. Además, existe un amplio desconocimiento de conceptos como la educación económica y financiera, la inclusión financiera y el aseguramiento a nivel rural.

#### Transversal - Mecanismos de intervención

En el país existen diversos modelos de intervención para lograr una inclusión productiva, los cuales: i) pueden contar con límites de intervención difusos, o combinarse con otros mecanismos; ii) no cuentan con evaluaciones para identificar la eficiencia de las intervenciones; y iii) no son claros los criterios de focalización por territorios y enfoques diferenciales. Sin embargo, existen buenas prácticas que necesitan ser extendidas y que contribuyen al éxito de los modelos de intervención, tales como: i) el acompañamiento continuo y prologando; ii) el papel de la asociatividad; iii) la integralidad de las intervenciones (p.ej asistencia técnica, crédito, comercialización, etc.); iv) la participación efectiva de las comunidades en la formulación, ejecución de los proyectos y la toma de decisiones; v) la visión urbano-regional que permite conectar los mercados y el territorio; vi) la construcción de confianza entre las partes; y, vii) la confluencia de programas y de actores públicos, privados y de la sociedad civil

**Fuente:** Adaptado de la MTC (DNP, 2016a),

Estas problemáticas tienen su reflejo en la ECFC en los siguientes aspectos: i) Debilidades del entorno institucional y la generación de ingresos a partir del emprendimiento rural; ii) Baja incidencia de la asociatividad rural productiva como estrategia de generación de ingresos; y iii) Bajo acceso y uso de mecanismos de financiación y mitigación del riesgo para el desarrollo y sostenibilidad de emprendimientos rurales.

### 4.1. Debilidades del entorno institucional y la generación de ingresos a partir del emprendimiento rural.

#### 4.1.1. Limitaciones al desarrollo de la ACFC en Colombia.

En Colombia, a partir de los resultados del Censo Nacional Agropecuario de 2014, se identificó que hay un poco más de 4,2 millones de personas en las 2.370.099 Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) censadas en el área rural dispersa, de las cuales alrededor de 3 millones participan en la ACFC (71,0%). Adicionalmente, según datos del Encuesta Nacional Agropecuaria – ENA 2019<sup>38</sup>, la producción agrícola en 2019 fue de aproximadamente 20,81 millones de toneladas. Las más recientes estimaciones indican también que los sistemas productivos de la ACFC cubren más del 60% de la superficie de producción agropecuaria, aportan entre el 40% y 60% del valor de la producción, generan el 70% de los alimentos del país, y tienen una participación en el empleo sectorial que podría superar el 50% (DNP, 2016b; UPRA & FAO, 2016). Sin embargo, la ACFC presenta algunas características que limitan su desarrollo en Colombia, entre los cuales se encuentran (MADR, 2017; DANE, 2014):

- **Comercialización:** La ACFC tiene más autoconsumo e intercambio que otros esquemas agropecuarios. Adicionalmente, la ACFC realiza la venta de sus productos principalmente a través de comercializadores (intermediarios) y en las plazas de mercado<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Ver Numeral 3.3

<sup>37</sup> P. ej. las debilidades en la política de promoción de la economía solidaria, que está desarticulada y que se basa en intervenciones aisladas, no en una política integral de asociatividad rural productiva.

<sup>38</sup> <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/encuesta-nacional-agropecuaria-ena>.

<sup>39</sup> Ver Plan Nacional de Comercialización

- **Asociatividad:** El 73,7% de los productores residentes en el área rural dispersa censada declararon no pertenecer a ninguna asociación, mientras que el 11,9% pertenecen a organizaciones comunitarias, el 6,8% a asociaciones de productores y productoras, el 6,2% a cooperativas, y el 1,4% a gremios o centros de investigación.
- **Acceso a maquinaria para uso agropecuario:** El 23,6% de las personas pertenecientes a unidades de ACFC tienen acceso, mientras que en el caso del grupo No-ACFC es el 40,3%.
- **Financiamiento:** El 84,6% de las personas ACFC manifestaron no haber solicitado financiamiento.
- **Recurso hídrico:** Cerca del 45% de las personas tuvo dificultades con el acceso al agua, principalmente derivadas de la presencia de sequías y la no existencia de infraestructura<sup>40</sup>.
- **Asistencia técnica:** Solo el 16,5% de las UPA del país recibieron algún tipo de asesoría y asistencia (ACFC 16,0% vs. No-ACFC 16,9%)<sup>40</sup>.

Respecto a la fuente de sus ingresos, una pequeña proporción de los trabajadores rurales son asalariados. Según datos de la GEIH, en lo corrido de 2019 a septiembre, la posición ocupacional predominante en las zonas rurales es la de trabajador cuenta propia, la cual representa un poco más de la mitad del empleo en estas zonas (alrededor del 51%), seguido por las posiciones de empleado particular (20,5%) y jornalero (13,2%). Esta situación lleva a una alta informalidad<sup>41</sup> y la predominancia de empleos de baja calidad e inestabilidad laboral (Fedesarrollo & ACRIP, 2017). De acuerdo con ello, la informalidad laboral está relacionada con la baja productividad en el campo, lo cual se refleja en ingresos inferiores al salario mínimo (LaboUR, 2018).

En este esquema, las mujeres realizan la mayor parte del trabajo de cuidado no remunerado en las áreas rurales (DANE, 2018), y la realización de estas actividades reproductivas limita su participación laboral a solo el 40,7% (DANE, 2018a). Por otro lado, las mujeres tienden a ser relegadas a trabajos manuales que requieren menos cualificaciones y se asocian con estereotipos "femeninos" (World Bank, FAO, & IFAD, 2009). A lo anterior se suma la menor participación de las mujeres como productoras agropecuarias, aunque esta participación es mayor en la agricultura familiar. Según el CNA (2014), los hombres toman las decisiones de producción en el 61,4% de las UPA en comparación con un 38,6% donde las decisiones se toman únicamente por las mujeres o en conjunto entre hombres y mujeres. Respecto a la agricultura familiar, las mujeres participan como productoras en UPA de solo mujeres o mixtas en el 43,6% de las UPA de ACFC, frente al 32,8% de las UPA que no son de ACFC.

El acceso limitado a activos productivos está relacionado con el hecho de que las mujeres no suelen tener una explotación agropecuaria de la cual hacerse cargo. Según Ballara & Parada (2009), el acceso de las mujeres a la tierra es limitado, y en aquellos casos en que logran acceder, se hacen cargo de las explotaciones en donde están ausentes los hombres o que han recibido como herencia. A esto se suma que las extensiones tienden a ser muy pequeñas como para generar empleo y sólo permiten la subsistencia de sus hogares (Ballara & Parada, 2009). Finalmente, en Colombia, según el CNA (DANE, 2014), mientras que el 78,4% de las UPA de mujeres productoras tiene menos de 5 hectáreas, en los hombres productores es 66,8%.

#### 4.1.2. Limitado aprovechamiento de las actividades no agropecuarias en la ruralidad.

Según las categorías de ruralidad de la MTC (DNP, 2016a) el 30,4% (14,5 millones) de la población es rural, del cual 62,5% (9,06 millones) reside en municipios rurales o rurales dispersos. Además, el PND 2018-2022 identifica que: i) la ruralidad va más allá de las actividades agropecuarias; ii) una gran parte importante de los territorios en Colombia se ubica por fuera de la frontera agrícola o bajo condiciones agroecológicas que no permiten, en principio, que las actividades agropecuarias sean una alternativa

<sup>40</sup> Ver Tabla 1.

<sup>41</sup> En las zonas rurales el 15,7% de los hombres cotiza al sistema pensional frente al 12,0% de las mujeres (DANE, 2018a).

económica para la dinamización de los territorios rurales; y iii) en los territorios donde las actividades agropecuarias constituyen un renglón importante de la actividad económica coexisten un conjunto de actividades no agropecuarias que amplían las opciones de ingreso y empleabilidad de los hogares rurales<sup>42</sup>. Dado lo anterior, el aprovechamiento de las actividades no agropecuarias es relevante para el desarrollo de las cadenas agroalimentarias y sus actividades conexas y complementarias, el aprovechamiento de los vínculos urbano-rurales y la diversificación de los mercados laborales asociados a la urbanización.

Adicionalmente, el PND 2018-2022 identificó que la principal actividad no agropecuaria en las UPA en el área rural dispersa fueron los servicios (66%), especialmente aquellos relacionados con actividades de apoyo a la actividad agropecuaria, la transformación de productos agropecuarios (25,3%), comercio (4,7%) e industria (3,4%) (DANE, 2014). Sin embargo, solo el 38,2% de los ocupados en los municipios rurales y rurales dispersos desarrollan actividades no agropecuarias, pese a que estas generan el 85,3% del valor agregado total, y la capacidad de generación de ingresos de las actividades no agropecuarias (94,5% del SMMLV) supera a las agropecuarias (69,7% del SMMLV). Por tanto, es necesario mejorar el aprovechamiento y potencialización de las actividades rurales no agropecuarias con miras a promover el desarrollo de las cadenas agroalimentarias, los vínculos urbano-rurales y la diversificación de los mercados laborales asociados a la urbanización.

#### **4.1.3. Debilidades en la institucionalidad agropecuaria en Colombia.**

De acuerdo con el diagnóstico realizado por la MTC (DNP, 2016a), el sector agropecuario no cuenta con un marco institucional moderno que se adapte a las necesidades del desarrollo rural. Entre los factores a destacar se encuentran: i) los recursos ejecutados mediante convocatorias públicas no brindan una cobertura óptima y no permiten intervenciones integrales; ii) la atomización en la ejecución del presupuesto de inversión del sector y altos costos de la tercerización; iii) la poca articulación de las entidades del nivel central para el diseño de la política rural y para la provisión de bienes y servicios públicos para el desarrollo rural, entre otros. Por consiguiente, una mejora en estos factores contribuirá a mejorar la institucionalidad y las intervenciones del estado en el marco del desarrollo rural del sector agropecuario.

#### **4.2. Baja incidencia de la asociatividad rural productiva como estrategia de generación de ingresos.**

De acuerdo con cifras del 3<sup>er</sup> Censo Nacional Agropecuario – CNA (DANE, 2014), de las 2.370.099 UPA, solo el 15,62% (370.342) pertenecen a algún tipo de organización (5,17% organizaciones comunitarias, 4,46% asociaciones de productores, 4,31% cooperativas, 1,31% gremios y 0,35% centros de investigación). Con respecto a los productores de la ACFC, el 73,7% declara no pertenecer a ninguna asociación, mientras que el 11,9 % pertenecen a organizaciones comunitarias, el 6,8% a asociaciones de productores y productoras, el 6,2% a cooperativas, y el 1,4% a gremios o centros de investigación (MADR, 2017).

Los datos censales evidencian a su vez que la gran mayoría de productores asociados son pequeños - el 70,4% de las UPA a nivel nacional tiene menos de 5 hectáreas, representando el 2,1% del territorio. La asociatividad de pequeños productores debería ser una estrategia para contrarrestar la ausencia de competitividad y altos costos de producción que éstos presentan en relación con la producción a gran escala, por ejemplo, en aspectos como la explotación de economías de escala, la disponibilidad de

---

<sup>42</sup> Argüello & Poveda (2016) aseguran que la diversificación de ingresos rurales en el país es altamente inercial, encontrando que un tercio de los hogares reportan dos o más fuentes de ingreso.

mayores (y más capacitados) recursos humanos, el uso de tecnología, el uso de técnicas sofisticadas y la capacidad de diversificar riesgos (Castañeda, 2014).

Según los datos del censo, existen diferencias en el tipo de UPA que participan en diferentes formas organizativas, por ejemplo, las UPAS que pertenecen a un gremio son hasta cuatro (4) veces más grandes que las que pertenecen a una cooperativa. Es de resaltar que las UPA asociadas presentan mayores niveles de comercialización (el 77% de las UPA cooperadas cultivan para la venta contra un 43% de UPA no asociadas). Sin embargo, se esperaría que gran parte de las UPA asociadas cultivaran para la venta, y que esta venta fuera ejercida de manera colectiva, de manera que se explote el potencial de la asociatividad rural.

Existe evidencia de estudios empíricos en diversos países que demuestran que la asociatividad rural genera impactos positivos sobre la eficiencia, la producción y la generación de ingresos (Desai & Joshi, 2014) (Vandeplas, Minten, & Swinnen, 2013) (Verhofstadt & Maertens, 2014). En Colombia, como lo muestra la Tabla 6, los datos del CNA (DANE, 2014) muestran que las UPA organizadas (bien sea en cooperativas, gremios o asociaciones) tienen un mayor acceso a maquinaria y equipos, mayor acceso a crédito y a asesorías, comercializan para la venta en una mayor proporción y utiliza fertilizantes en mayor proporción.

**Tabla 6. Características de las Unidades de Producción Agropecuaria según el tipo de organización a la que pertenecen**

	Cooperativa	Gremio	Asociación de Productores	Ninguna
Área de UPA (ha.)	12.11	51.68	21.94	14.82
Tierra es propia (1/0)	0.78	0.77	0.73	0.71
Uso del predio				
Autoconsumo (1/0)	0.87	0.85	0.85	0.71
Venta agrícola (1/0)	0.77	0.74	0.68	0.43
Plantación forestal (1/0)	0.36	0.44	0.38	0.28
Pastos (1/0)	0.99	0.99	0.99	0.97
Venta pecuaria (1/0)	0.63	0.66	0.65	0.49
Pesca (1/0)	0.01	0.01	0.03	0.01
Prácticas de manejo del suelo y control de plagas				
Ningún fertilizante (1/0)	0.21	0.23	0.32	0.55
Ningún control (1/0)	0.19	0.18	0.26	0.48
Maquinaria y construcciones para uso agropecuario				
Maquinaria (1/0)	0.42	0.54	0.36	0.15
Construcciones (1/0)	0.37	0.50	0.30	0.14
Crédito o asesoría para la producción				
Solicitó crédito (1/0)	0.31	0.42	0.31	0.09
Recibió asesoría (1/0)	0.61	0.63	0.53	0.12

Fuente: (MADR, 2020) datos del CNA (DANE, 2014)

De acuerdo con el DNP (2015), esta baja vinculación se debe a que existe una brecha entre las exigencias de las figuras asociativas y la realidad de los pequeños productores. Entre los retos que enfrentan las formas asociativas formales se identifican:

- **Escasa vinculación de productores a formas asociativas:**
  - No todos los productores agropecuarios cuentan con los incentivos, capacidades, competencias y habilidades<sup>43</sup> requeridas para poner a operar organizaciones funcionales. Esto es particularmente cierto en casos en los cuales la asociatividad se da como resultado de un estímulo externo (p. ej. acceder a un beneficio de un programa del gobierno dirigido a asociaciones), ante lo cual las organizaciones se conforman en poco tiempo, sin establecer reglas de acción colectiva y sin establecer estrategias para aumentar sus capacidades productivas, comerciales y organizacionales.

<sup>43</sup> El CNA señala que 82,4% de los hogares en la zona rural dispersa exhiben bajo logro educativo, mientras que el 23% de los hogares se encuentran en situación de analfabetismo (DNP, 2017)

- Existe una brecha entre las exigencias (financieras, legales y organizacionales) que demandan las figuras asociativas y la realidad de los pequeños productores. Esto se refiere a los costos (monetarios y de tiempo) de la formalización (es decir, la constitución legal) y las obligaciones tributarias que esta conlleva. Un emprendimiento formalizado asume un costo adicional de entre el 34 % y el 46 % de la utilidad bruta respecto a uno informal, en donde los costos tributarios y laborales representan la mayor proporción del total de costos.
- Existen limitaciones culturales (en parte, resultado del conflicto armado), por ejemplo, la debilidad de los lazos solidarios y de experiencias previas de trabajo colectivo, que hacen que prime la desconfianza, la falta de cooperación y la falta de un objetivo común.
- **Las formas asociativas no formalizan relaciones comerciales de largo plazo.**
  - Acceder a mercados formalmente exige contar con capacidades productivas para cumplir con estándares de cantidad, periodicidad y calidad. Esto se dificulta si no es posible aumentar la escala de producción, o si existen bajos niveles de capacidades empresariales, gerenciales y técnicas. Lo anterior, a su vez, se relaciona con el escaso acceso de las organizaciones a servicios para la formación de capital humano y de asistencia técnica. Otra causa que explica la baja capacidad productiva es el restringido acceso a recursos para inversión, bien sea a través de convocatorias públicas o de crédito. Ambos recursos son escasos, y su acceso genera costos de transacción (estructurar proyectos, llenar formularios, etc.) que son especialmente altos para los productores de la ACFC.
  - Existen debilidades en las capacidades organizacionales. Por ejemplo, para que las organizaciones cuenten con una persona que de manera efectiva identifique y gestione oportunidades de comercialización. También hay debilidades estableciendo reglas claras para la comercialización colectiva (p. ej. sancionar a los miembros que venden su producción a terceros en vez de a la organización).
  - Barreras adicionales que dificultan la inserción de las organizaciones en cadenas de valor incluyen el precario acceso a infraestructura para el almacenamiento y los problemas (financieros y técnicos) para transformar productos (por ejemplo, agregarles valor o diferenciarlos por medio de sellos o certificaciones).
  - Las organizaciones operan bajo un enfoque de producción (¿qué produzco?) en lugar de partir de un enfoque de demanda (¿qué requiere el mercado?), y tienen menor poder de negociación que los intermediarios.
- **Debilidades en la oferta público institucional en materia de asociatividad rural**
  - Un factor que agrava las problemáticas que enfrentan los productores rurales asociados o que buscan asociarse, es que, si bien existen múltiples programas e instituciones que fomentan y fortalecen la asociatividad rural, el alcance de éstos en atención es limitada. Además, dichos programas operan de manera desarticulada y descoordinada entre los actores (públicos, privados y de cooperación internacional). Así, los programas no responden de manera integral a una política pública de asociatividad rural, o a unos lineamientos de política que orienten, articulen y den a conocer la oferta institucional. Por lo tanto, los programas o intervenciones no parten de un diagnóstico común y no fijan unos objetivos comunes, con un conjunto de acciones que conlleven al cumplimiento de estos, lo que genera duplicidad de esfuerzos y una utilización ineficiente de recursos<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> P. ej. de acuerdo con DNP (2015) hay más incentivos a la conformación de grupos y asociaciones informales sin ningún tipo de vigilancia y control - además, los incentivos para la formalización suelen ser represivos / no positivos (DNP, 2016).

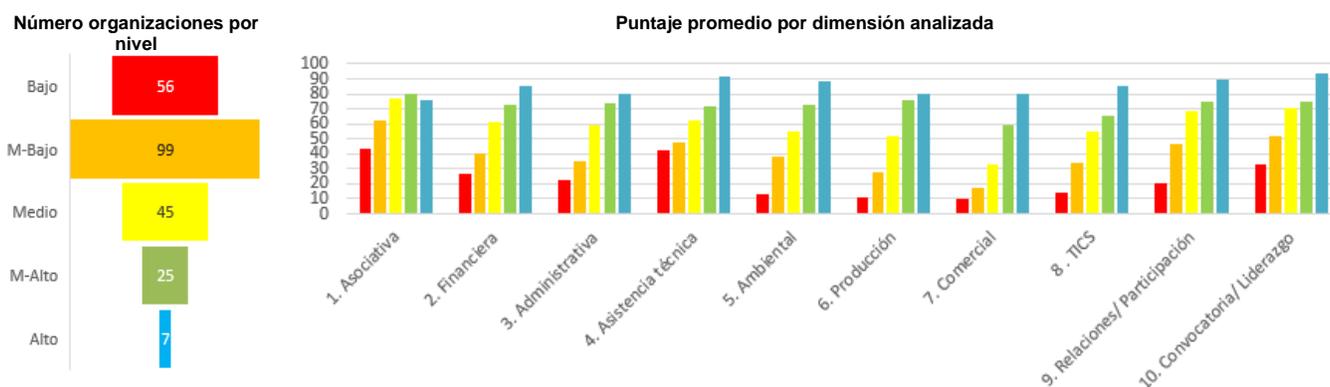
- Las intervenciones parten de diferentes conceptualizaciones de la asociatividad rural y en ocasiones, generan incentivos perversos para conformar organizaciones *ad-hoc* con el único fin de poder ser beneficiarios de las políticas públicas<sup>45</sup>.

Por otro lado, en cuanto a las dinámicas asociativas de la mujer rural, es de resaltar que una mujer productora tiene mayor probabilidad de estar asociada si participa con otros hombres en la toma de decisiones sobre su UPA. Según los datos del CNA, el 74,9% de las UPA de ACFC donde las mujeres toman decisiones de producción afirman no pertenecer a ninguna asociación, frente al 69,9% de las UPA de ACFC donde los hombres toman las decisiones, y al 62,4% de las UPA de ACFC que tienen hombres y mujeres productores.

Los datos censales reflejan, además, que las mujeres son las que menos participan en asociaciones de carácter productivo. Así mismo, la baja asociatividad de las mujeres está relacionada con su bajo acceso a activos productivos, y este con una baja capacidad productiva. Por ejemplo, el 18,4% de las UPA con responsables de producción solo hombres recibió asistencia técnica, frente al 13,0% de las UPA donde las responsables de producción son las mujeres y el 24,8% de las UPA donde ambos toman las decisiones.

Finalmente, en el marco de la identificación de las capacidades de las formas asociativas, es de mencionar los resultados del análisis con base en la metodología para la Medición del Emprendimiento Rural –MER<sup>46</sup> (desarrollada por la FAO, el MADR y la Agencia de Desarrollo Rural –ADR), con la cual se identificó el nivel de capacidades de 253 organizaciones productivas. Los resultados se resumen en el Gráfico 1. En el panel izquierdo, se evidencia que la masa de organizaciones se cataloga en nivel “bajo” o “medio bajo” (60% del total) de capacidades, mientras que solo una minoría cuenta con capacidades altas. En el panel derecho se presentan los puntajes de las organizaciones en cada uno de los niveles de capacidades (identificados por colores), en diferentes dimensiones (asociativa, financiera, administrativa, etc.). Se evidencia que los puntajes más bajos se encuentran en las dimensiones ambiental, producción, comercial y uso de TIC.

**Gráfico 1. Resultados MER en Colombia, 2017-**



**Fuente:** Elaboración propia, a partir de datos de la ADR.

<sup>45</sup> Estas organizaciones se generan de manera inorgánica, sin partir de un objetivo productivo común, y sin establecer las reglas de juego necesarias para iniciar y sostener la acción colectiva de beneficio mutuo (DNP, 2018).

<sup>46</sup> La metodología MER permite realizar un diagnóstico de las organizaciones productivas basado en 10 componentes: asociativo, financiero, administrativo, acceso a asistencia técnica, ambiental, productivo, comercial, acceso a las tecnologías de la información, desarrollo de relaciones y/o participación, y capacidad de convocatoria y/o liderazgo.

### 4.3. Bajo acceso y uso de mecanismos de financiación y gestión del riesgo para el desarrollo y sostenibilidad de emprendimientos rurales.

#### 4.3.1. Bajos niveles de inclusión y educación financiera en la ruralidad.

Si bien el Banco Agrario de Colombia - BAC, al igual que otras entidades financieras y de microfinanzas han avanzado en el otorgamiento de servicios financieros, el acceso a servicios financieros formales es heterogéneo en términos de las características sociodemográficas de la población, como su nivel de pobreza, dispersión geográfica, ruralidad, edad y género. De acuerdo con el indicador de inclusión financiera del Reporte Anual de Inclusión Financiera de Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera de Colombia – SIF (2019), en el 2018 (Tabla 7):

**Tabla 7. Dinámica de la inclusión financiera en la ruralidad, 2018**

Dinámica de inclusión financiera	Medición		Ciudades y aglomeraciones	Municipios		
	Indicador	No.		Intermedio	Rural	Rural disperso
Inclusión financiera (IF): Adultos con productos financieros	hab. (mill.)	27,8	20,4	4,0	2,2	1,2
	% habitantes		88,7	71,2	66,0	55,4
Nivel de uso*	% hab. IF		84,7	82,4	82,9	82,9
Adultos productos activos/vigentes	% hab. total		75,1	58,6	54,7	45,3
Adultos con algún producto de depósito (>= 1)	hab. (mill.)	23,7	19,6	3,8	2,1	1,2
	% hab. total		85,0	67,5	63,1	53,1
Cuentas de ahorro* Nivel actividad (40% aprox)	hab. (mill.)	25,7	19,0	3,6	2,0	1,1
	% hab. total		82,3	64,4	60,4	51,3
Cuenta de ahorro electrónico (CAE) Nivel actividad (38,2% aprox)	No. Cuentas hab. (mill.)	62,5	85,2	10,1	3,2	1,5
	No. Cuentas (mill.)	4,1	2,0	1,0	0,7	0,4
	%		49,1	25,1	16,5	9,3
Crédito	% actividad		16,5	-	-	61,3
	hab. (mill.)	13,9	10,7	1,8	0,9	0,5
Microcrédito	% pob.	40,5%	46,5	30,7	27,5	22,7
	% adultos	9,5	6,5		15,6	14,2
	No. micro-créditos (mill.)	2,4	1,4	0,6		0,4
	%		57,8	26,1		16,1
Crédito consumo	Desembolso	%	99,0	0,8	0,1	0,1
	Mora (+30d)	%	9,5	10,1	10,4	10,5

\* Porcentaje de adultos con algún producto activo o vigente como proporción de los adultos con algún producto

Fuente: Adaptado de Banca Oportunidades & SIF (2019)

- El 88,7% de las personas que vive en ciudades y aglomeraciones, tiene algún producto financiero (20,4 millones de habs.), en municipios intermedios el 71,2% (4 millones de habs.) mientras en zonas rural y rural disperso el resultado era del 66,0% (2,2 millones de habs.) y 55,4% respectivamente (1,2 millones de habs.). Esta exclusión se explica, en parte, por la baja presencia del sector financiero en las zonas rurales colombianas, a pesar de la masificación de los corresponsales. Sin embargo, el nivel de uso es similar en los diferentes tipos de ruralidad<sup>47</sup>, a diferencia de los indicadores de cobertura y acceso.
- En la ruralidad, la brecha en el indicador de inclusión financiera se observó tanto en la tenencia de los productos de depósito (ahorro y ahorro electrónico) como de crédito. Por ejemplo: i) los productos de depósito digitales son clave en la inclusión financiera rural; ii) los productos de crédito tienen menor penetración que los depósitos independientemente del nivel de ruralidad; iii) el microcrédito es el producto con mayor participación en los municipios rurales en términos de tenencia y número de desembolsos<sup>48</sup>; y iv) el crédito de consumo tiene mínima penetración rural, aunque el nivel de mora es similar a la población de ciudades y aglomeraciones.

<sup>47</sup> Se ha mantenido entre el 80% al 85% en los últimos años

<sup>48</sup> La mayoría de los desembolsos fue aportada por los bancos y las ONG microcrediticias en todos los niveles de ruralidad

En lo referente a las barreras que han impedido una mayor profundización de la financiación en las zonas rurales y particularmente al sector agropecuario, se encuentra que: i) desde el lado de la oferta, además de la alta percepción de riesgo de la actividad agropecuaria, los altos costos fijos del crédito y deficiencias en el comportamiento de pagos; y ii) desde la demanda se destacan la falta de garantías idóneas, los altos costos asociados con las operaciones de crédito, los cuales no solo se reflejan en el costo de la tasa u otros servicios financieros sino en los costos de transporte o en los costos asociados con los trámites.

Finalmente, un común denominador entre la oferta y la demanda es la falta de información por ambas partes, la cual dificulta la estructuración de productos financieros en las condiciones ideales por parte de la banca e impide que los productores conozcan los productos que tienen a su disposición y las distintas formas de utilizarlos. Por tanto, se presentan debilidades en los procesos educación económica y financiera ajustados a contextos socioeconómicos rurales.

#### 4.3.2. Debilidades en el desarrollo de los fondos autogestionados

Teniendo en cuenta que los fondos autogestionados<sup>49</sup> son iniciativas comunitarias y gremiales que permanecen en el tiempo, movilizan recursos locales para prestarlos localmente, y son administrados por sus socios y usuarios<sup>50</sup>; aún no se cuenta con suficiente información actualizada a nivel territorial a pesar del apoyo por parte del gobierno. Sin embargo, en un estudio de Villarraga (2008), se encontró que los fondos han surgido como respuesta a una oferta poco adecuada y flexible de servicios financieros para población rural.

Según el autor, los fondos en general tienen una lógica de demanda, son valorados más por el servicio que prestan que por la rentabilidad y tienen más apropiación si el capital proviene del ahorro individual. Adicionalmente, su destino es diverso (mayoritariamente productivo) y suelen tener un alto costo de aprendizaje en su funcionamiento. Cabe destacar la participación de las mujeres, donde: i) son el 42% de los socios y el 68% de quienes los manejan; ii) de cada cuatro fondos, uno es exclusivamente de mujeres; y iii) son el 67% de los ahorradores.

Entre los aspectos que han favorecido el éxito de los fondos se encuentra principalmente: el control social, la participación y la confianza entre los aportantes, la definición de reglas claras y concertadas, la adecuación a las necesidades de los socios (proyectos viables), el fortalecimiento administrativo de la organización, y el acompañamiento técnico a las iniciativas apoyadas. Sin embargo, es necesario desarrollar estrategias que: fortalezcan la débil gobernabilidad y administración (contabilidad), reduzcan la alta dependencia de entidades de apoyo, y mejoren los procesos de capacitación, asistencia técnica y asesoría (Villarraga, 2008).

#### 4.3.3. Debilidades del acceso y uso del crédito en la ruralidad

El crédito es un factor que contribuye a la generación de mayores oportunidades económicas para la población de bajos ingresos y, potencialmente, a mayores ingresos sostenibles que permiten salir o mantenerse fuera de la pobreza<sup>51</sup>. El crédito tiene un efecto transformacional en términos de fomentar

---

<sup>49</sup> Los fondos usualmente hacen parte de iniciativas de desarrollo más amplias: generación de ingresos, mejoramiento del medio ambiente, agroecología, seguridad alimentaria, educación, solidaridad y percibidos más como un medio que como un fin. Son conocidos como fondos rotatorios, fondos comunitarios, grupos de autoayuda (SHG), asociaciones de ahorro y crédito, cajas rurales. También como cadenas y natilleras (Colombia), tandas (México), pasanacu (Bolivia).

<sup>50</sup> Por ejemplo: mujeres, productores, campesinos, indígenas, microempresarios, afrocolombianos, y jóvenes.

<sup>51</sup> Existe evidencia amplia y rigurosa del impacto del crédito de bajo monto para incrementar inversiones en activos que permiten empezar un negocio o hacerlo crecer, abrir mayores oportunidades, mejorar márgenes de utilidad y diversificar fuentes de ingresos para los hogares

la actividad económica de las microempresas, condición esencial para que ello pueda contribuir a disminuir la pobreza (BID, 2017).

En Colombia, la falta de acceso a crédito ha sido un problema generalizado del área rural y no exclusivamente del sector. Para la MTC (DNP, 2016a)<sup>52</sup>, los pequeños productores agropecuarios en Colombia han tenido un bajo acceso al crédito, lo cual ha limitado la productividad agropecuaria y competitividad del sector, al restringir la inversión, el enlace con cadenas de valor, el uso de insumos y la adopción tecnológica que posibiliten una reconversión hacia actividades de mayor valor.

De acuerdo con cifras del CNA (DANE, 2014), el 89% de la población agropecuaria encuestada no tuvo acceso a crédito en el último año. Esto refleja que la tasa de acceso a servicios financieros permanece baja, pese a que la colocación de crédito agropecuario (cantidad y valor) ha aumentado significativamente durante la última década. Adicionalmente, el uso del financiamiento en el sector rural depende del tamaño de la UPA, puesto que el crédito de las UPA más grandes es destinado a la compra de maquinaria, mientras los de UPA más pequeñas lo destinan a la compra de insumos. Por ejemplo, el 11,1% de los productores solicitaron crédito para el desarrollo de sus actividades agropecuarias (el 89,8% recibió aprobación del crédito), así mismo, en el 15,6% de las UPAS con productores residentes, se solicitó crédito para el desarrollo de actividades agropecuarias, en contraste con el 9,5% de las UPA con productores no residentes.

Por otro lado, el estudio del Banco Mundial *Mayores oportunidades de financiamiento rural en Colombia* (Gutierrez & Reddy, 2016), indica que para 2010, el 13% de la población que vive en zonas rurales solicitó préstamo a instituciones financieras normales, que si bien es equiparable a otros países de la región, fue inferior al que reportaron las zonas urbanas de Colombia (17%). El 5% de los adultos de la zona rural indicó solicitar financiamiento a través de medios informales, dado el bajo nivel del fomento al microcrédito, que representa el 3% del total de los créditos otorgados por instituciones financieras formales en diciembre de 2014, en comparación con países como Perú, México y Ecuador, en donde constituye el 4,6%, el 5,5% y el 10,1% del total del crédito respectivamente.

A continuación, se identifican las principales dinámicas del crédito agropecuario a nivel rural:

- Entre 2010 y 2019, la participación de los pequeños productores en el total del número de colocaciones de Finagro pasó de ser el 85,29% en 2010 al 83,1% en 2019 (Ver Gráfico 3).
- Mientras que los pequeños productores tuvieron un crecimiento de 61,8% en el número de colocaciones, los grandes productores crecieron 1022%, al pasar de 989 créditos en 2010 a 11.098 créditos en 2019 (Ver Gráfico 4)<sup>53</sup>. Entre 2010 y 2019, el destino de la colocación de las operaciones estuvo dirigido a los pequeños productores representados en 2'514.255 créditos (80,4%), por valor de \$18,4 billones (18,6% de los recursos), para el segmento de medianos y grandes productores en 612.258 créditos (19,6%), por valor de \$80,9 billones (81,4% de los recursos).
- Finagro, a través de los intermediarios financieros, colocó más de 249 mil créditos en el año 2010, de los cuales el 70,8% fueron para hombres, 28,2% a las mujeres y 1% a las sociedades. Entre 2010 y 2019, el número de créditos otorgados creció 66,1%, presentando la siguiente distribución en 2019: hombres el 62,5%, mujeres el 33,7% y personas jurídicas el 3,7% (Ver Gráfico 5). Por su parte, el valor de los créditos otorgados creció el 360,3% entre 2010 y 2019,

<sup>52</sup> Citado por Banca Oportunidades & SIF (2019)

<sup>53</sup> Asociatividad: corresponde a un tipo de productor el cual el titular y responsable del pago del crédito es la asociación, cooperativa y organización del sector solidario, que cumpla cualquiera de las siguientes condiciones: a) En el caso de siembra, que agrupen a productores agropecuarios y que por lo menos el 50% del área a sembrar con el crédito solicitado corresponda a pequeños productores; y b) En actividades diferentes a siembra, que por lo menos el 50% del número de asociados o cooperados clasifiquen como pequeños productores. Los pequeños y medianos productores vinculados a esquemas asociativos podrán de forma individual obtener las tasas definidas para este esquema. Para ello deberán demostrar sus unidades productivas se encuentren vinculadas a los programas de la respectiva organización con asistencia técnica.

pasando de 4,2 billones de pesos a 19,2 billones en el mismo periodo de tiempo. El mayor crecimiento en la participación lo tienen las personas jurídicas, que tenían el 37,8% del valor de los créditos en 2010 y pasaron a tener el 74,6% en 2019 (ver Gráfico 6).

- En 2010, a los hombres se les concedió préstamos por un valor promedio de \$11,3 millones de pesos, mientras que para las mujeres fue de \$8,7 millones. En 2019, los hombres recibieron en promedio \$14,1 millones de pesos y las mujeres \$9 millones, lo cual genera una brecha de \$5 millones de pesos entre los dos sexos (ver Gráfico 7). Es decir, entre 2010 y 2019, la brecha en la asignación final del monto crediticio promedio entre hombres y mujeres aumentó, pues mientras en 2010 el monto promedio otorgado a mujeres era el 77% del monto a hombres, en 2019 el monto a mujeres fue equivalente al 63,8% del monto a hombres.
- De las colocaciones, para compra de tierra, el pequeño productor representa en promedio el 32% y los medianos y grandes productores el 68%. En cuanto al valor de los créditos, el pequeño productor representa el 6% y el mediano y el grande el 94% (ver Gráfico 8).
- Respecto al crédito asociativo se encuentra discriminada en el segmento de pequeño productor con 41 operaciones y \$65.506 millones durante el periodo 2010 - 2019.

Como un mecanismo que fomenta la inclusión financiera y formalización de los productores, se encuentran las garantías. En Colombia, este mecanismo se presta a través del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG)<sup>54</sup>. Durante el 2019, el FAG benefició a cerca de 206 mil productores, de los cuales el 97,3% fueron pequeños productores, con un valor de crédito garantizado de 1,9 billones para este tipo de productores, equivalente al 76,43% del total del crédito garantizado durante este año. Sin embargo, por la característica y dinámica propia de la operación de este Fondo, como señala la MTC (DNP, 2016a) presenta dificultades tales como:

- Se ha venido generando un incentivo perverso frente al manejo del riesgo de crédito por parte de los bancos de primer piso, dado que los productores han asociado al FAG como un seguro de crédito.
- A pesar que Finagro anualmente capitaliza el FAG (no menos del 25% de sus utilidades), se presenta una alta vulnerabilidad financiera del FAG para respaldar garantías sobre el incremento de nuevas operaciones de crédito en el mediano y largo plazo, toda vez que el costo de la operación respecto al valor de los ingresos recaudados tanto por comisión como por la recuperación de cartera, podrían no lograr cubrir de manera sostenible el pago de garantías, las provisiones y los gastos de administración que el FAG requiere. Dado que el modelo de la operación se encuentra subsidiado en las comisiones de los pequeños productores, y es altamente concentrada en un solo banco<sup>55</sup>.

Finalmente, para aquellos productores que se han visto afectados y han tenido dificultades en el cumplimiento de sus obligaciones financieras, se cuenta: i) con la línea de normalización de cartera a través de Finagro, la cual permite ampliar los plazos y pactar sus pagos de acuerdo a la nueva realidad económica del productor; ii) intervenciones especiales del MADR a través del otorgamiento de créditos nuevos, compra de carteras y alivio de intereses para reactivación y recuperación de productores afectados por eventos adversos<sup>56</sup> (aproximadamente \$6,9 billones de pesos entre 2010 y 2019, para compra de pasivos no financieros, alivios y normalización de cartera).

A pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional por normalizar la cartera afectada, aún existe un número importante de productores que persisten en la problemática y no han podido cumplir con sus

<sup>54</sup> El cual sirve de fiador frente al intermediario financiero para que los productores puedan acceder a crédito, en los casos en que no cuentan con las garantías exigidas normalmente por los bancos.

<sup>55</sup> La colocación de crédito hacia los pequeños productores depende casi exclusivamente del Banco Agrario.

<sup>56</sup> Tales como el Fenómeno de la Niña 2010-2011, la Segunda temporada de lluvias 2011 -2012, el Fenómeno del Niño 2015-2016, los problemas fitosanitarios y caída sostenida de los precios durante este periodo.

obligaciones financieras. A través de información reportada por el Banco Agrario de Colombia -BAC, el número de productores que presentan mora en su cartera, dadas sus características como clientes y usuarios del sistema financiero, son aproximadamente 140.000 (población potencial) a nivel nacional, de los cuales cerca del 95% son pequeños productores.

#### 4.3.4. Bajo conocimiento e interés del aseguramiento en la ruralidad

Colombia, por sus características de ubicación ecuatorial, la alta variabilidad climática que presenta y los efectos que se vienen originando por el cambio climático, hacen que fenómenos de origen climático sean más frecuentes y de mayor intensidad, lo que el país tenga el décimo lugar mundial de mayor alto riesgo económico derivado de dos o más peligros a causa de desastres (World Bank, 2018). Si bien, el Gobierno Nacional en el marco del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgos de Desastres<sup>57</sup> ha fomentado el desarrollo de mecanismos y herramientas que aminoren la exposición fiscal y los efectos ante la materialización de este tipo de riesgos, las necesidades reales suelen superar los recursos fiscales disponibles.

En lo que respecta a las amenazas que más afectan al sector agropecuario, actualmente no se encuentra un mecanismo en marcha que permita el registro sistemático sobre daños y pérdidas, lo cual es relevante teniendo en cuenta que el 84,7% de la población y el 86,6% de los activos están localizados en áreas expuestas a dos o más peligros naturales. (World Bank, 2018). La ocurrencia de estos eventos podría traducirse en pérdidas de la producción, de activos y de reducción de los ingresos de los productores<sup>58</sup>. También tiene efectos en la seguridad nutricional y alimentaria, y afectaciones sobre los medios de vida e infraestructura del medio rural. Adicionalmente, los pequeños productores han sido los más vulnerables a la exposición de fenómenos naturales adversos, debido a que carecen del respaldo económico suficiente para afrontar dichas adversidades, su capacidad de recuperación económica y capacidad productiva son limitadas.

Teniendo en cuenta que a nivel mundial se utilizan los seguros agropecuarios<sup>59</sup> para la gestión adecuada del riesgo, el MADR: i) a través de Finagro ha venido impulsando e implementando el *Incentivo al Seguro Agropecuario* - creado con la Ley 69 de 1993; ii) conjuntamente con la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario – CNCA, ha impulsado el esquema del seguro agropecuario voluntario, adelantado diferentes acciones para su fortalecimiento y el aumento de su demanda<sup>60</sup>. Ello, ha permitido pasar de 34.838 hectáreas aseguradas en el 2010 a 180.417 hectáreas al cierre de diciembre de 2019, equivalente a un crecimiento del 418%. Por su parte, durante este período se destinaron \$270 mil millones de pesos en incentivos a la prima de seguros agropecuarios, lo que permitió pasar de otorgar \$9.421 millones de pesos en 2010 a los \$34.481 millones otorgados en el año 2019.

---

<sup>57</sup> La Ley 1523 de 2012, que adopta la Política Nacional de gestión del riesgo de desastres y establece el sistema nacional de gestión de riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres es definida como un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible

<sup>58</sup> Esta situación se ratifica en el estudio sobre gestión de riesgos agropecuarios realizado por el Banco Mundial para el MADR (World Bank, 2018). Allí se estableció que, en Colombia, el 84,7% de la población y el 86,6% de los activos están localizados en áreas expuestas a dos o más peligros naturales. Las pérdidas por dichos eventos se estiman en alrededor de US\$7.06 mil millones.

<sup>59</sup> Sin embargo, entre los instrumentos de carácter financieros implementados en otros países como mecanismos de gestión de riesgos se encuentran: depósitos, leasing, agricultura por contratos, operaciones de derivados y futuros, emisión de bonos soberanos, catastróficos, entre otros.

<sup>60</sup> facilitando un marco legal estable, que fomente el desarrollo y el libre mercado de este ramo en el mercado asegurador, así como subsidiando un porcentaje del valor de la prima de las pólizas (prima neta + costos administrativos), permitiendo el acceso al subsidio a todos los cultivos, actividades pecuarias, acuícolas y forestales. Con estas medidas se ha logrado dinamizar la utilización del instrumento.

Sin embargo, aunque los resultados en los últimos años han sido favorables, y partiendo del hecho que existe un área sembrada de 7,1 millones en el país (DANE, 2014), el nivel de aseguramiento de las actividades agropecuarias en el campo no ha superado el 3% de la superficie cultivada en el país lo que representa una serie de retos que el Gobierno Nacional deberá emprender para poder ampliar la cobertura, mejorar la implementación y desarrollar adecuadamente el seguro agropecuario en el país<sup>61</sup>.

Lo anterior se puede explicar desde:

- La oferta: i) Aunque actualmente hay más oferentes (seis), a comienzos de la década era uno; ii) la oferta se concentra en unos cultivos y regiones particulares; iii) la modalidad de seguro ofrecido en el mercado (seguros por rendimiento garantizado y por daño a planta), aplica en su mayoría para grandes y medianos productores, por sus elevados costos de administración, sin embargo, este tipo de productos no se adapta muy bien a las características y necesidades de la ACFC; iv) la debilidad de la información de los distintos sistemas productivos del país por tipo de tamaño de producción, que alineado con debilidad de información agrometeorológica local (ausencia de mapas de riesgos), impiden una estructuración y diseño de productos de seguro idóneos y a la medida sujetos a las características de la agricultura colombiana. En consecuencia, se cuenta con una ausencia de coberturas para algunas actividades agropecuarias, especialmente de actividades pecuarias y acuícolas, así como de amparos contra plagas y enfermedades.
- La demanda: Falta de conocimiento y cultura frente a la utilización de mecanismos de transferencia de riesgos en general, evidenciando la necesidad de educación financiera.

## 5. Objetivos

El objetivo del Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria es **“Aumentar la generación de ingresos de la ECFC a partir del fortalecimiento del emprendimiento, la asociatividad, el financiamiento y la gestión de riesgos como mecanismos de inclusión productiva en la ruralidad”**.

Este objetivo se desarrolla a través de los siguientes objetivos específicos que se constituyen en estrategias:

- Mejorar el entorno institucional y la generación de ingresos a partir del emprendimiento rural.
- Fortalecer la incidencia de la asociatividad rural productiva como estrategia de generación de ingresos.
- Mejorar el acceso y el uso de mecanismos de financiación y gestión del riesgo, para el desarrollo y sostenibilidad de emprendimientos rurales.

## 6. Estrategias

### 6.1. Mejorar el entorno institucional y la generación de ingresos a partir del emprendimiento rural.

*Línea 1 – Mejorar las condiciones del entorno institucional para el desarrollo del emprendimiento rural.*

**(L1 – E1)** Primero, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en conjunto con las entidades que hacen parte del presente Plan, conformarán en septiembre de 2020, la **Mesa Técnica del PNgi\_ECFC**. El propósito principal de esta instancia técnica es mejorar la coordinación entre las entidades del sector

<sup>61</sup> A la luz de la experiencia internacional, el mercado de seguros agropecuarios en Colombia todavía se encuentra en una primera fase de desarrollo, y se requiere tiempo para perfeccionar a profundidad este instrumento financiero, lo que implica una serie de desafíos para la política pública, con el fin de generar mayor fomento de la oferta y la demanda de los seguros agropecuarios en el país.

público respecto a la implementación de políticas, planes y estrategias vinculadas a la generación de ingresos y la inclusión productiva a través del emprendimiento rural. Las funciones de la mesa se enmarcan en:

- Identificar los principales obstáculos relacionados con la implementación de las estrategias y acciones del Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, y efectuar recomendaciones para solucionarlos.
- Adelantar periódicamente el seguimiento a la ejecución y cumplimiento de metas contempladas en el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. Este seguimiento deberá tener un enfoque diferencial, para lo cual se definirán criterios para la captura de información desagregada por sexo, grupo étnico, edad, entre otros criterios.
- Dar lineamientos para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural articule la implementación del Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria con:
  - Los Planes de la RRI enfocados en la provisión de bienes públicos y condiciones habilitantes para la generación de ingresos, tales como: i) el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la ECFC (Resolución 0091 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural); ii) el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural; iii) el Plan Especial de Educación Rural; iv) el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional; v) El Plan Nacional de Conectividad Rural; y vi) el Plan Nacional de Electrificación Rural.
  - El Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria definido en la Ley 1876 de 2017 y el Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación elaborado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la provisión de servicios no financieros para el fortalecimiento de los factores de producción.
  - El Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria - Planfes, en la participación de las organizaciones solidarias en la generación de ingresos.
  - El Plan Nacional del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación desarrollado por la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional<sup>62</sup>.
  - El Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria - Resolución 0006 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en los mecanismos alternativos de comercialización como los circuitos cortos y los encadenamientos productivos.
  - Los Planes Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural -PIDARET- que realiza la Agencia de Desarrollo Rural.
  - La **Mesa Técnica Nacional de Asociatividad Rural**, planteada en el presente documento.
  - La Mesa Nacional de Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil Rural.
  - La Mesa de Equidad del Gobierno Nacional.
  - El funcionamiento de las organizaciones de cadena en el sector agropecuario<sup>63</sup>.
  - Los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario - CONSEA, en la generación de indicadores, estadísticas e informes vinculados al desarrollo e implementación de mecanismos de fomento a la generación de ingresos a través del emprendimiento rural.
  - La implementación de la Resolución 464 de 2017 – ACFC - del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Recomendar la definición de lineamientos técnicos para el desarrollo e implementación de mecanismos de fomento a la generación de ingresos a través del emprendimiento rural principalmente de actividades agropecuarias y no agropecuarias. Cabe destacar que, en el

<sup>62</sup> La secretaría técnica está a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familia

<sup>63</sup> Ley 811 de 2003, por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993 Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

marco de intervenciones no agropecuarias, es relevante a nivel territorial el desarrollo de las cadenas agroalimentarias y sus actividades conexas y complementarias.

- Identificar y caracterizar los mecanismos de intervención (oferta programática) que se vinculan al desarrollo de emprendimientos rurales<sup>64</sup>, con el propósito de identificar la oferta programática disponible. Lo anterior permitirá: i) reducir la atomización de recursos y esfuerzos al mejorar la focalización, funcionalidad, impacto, y recursos de los instrumentos de intervención; ii) articular a los diferentes actores que implementan instrumentos vinculados con el emprendimiento en torno a la identificación de sinergias; iii) generar procesos de transferencia de buenas prácticas entre las instituciones de gobierno y los territorios en el diseño, focalización, implementación y evaluación de mecanismos de intervención, entre otros.
- Recomendar el desarrollo de análisis que identifiquen cuellos de botella e impactos diferenciados en las mujeres rurales y otros grupos poblacionales vulnerables, así como de lineamientos con enfoque diferencial, incluyendo acciones afirmativas, que garanticen el acceso equitativo a la oferta para la generación de ingresos a través del emprendimiento rural, la asociatividad rural productiva, el acceso y el uso de mecanismos de financiación y gestión del riesgo.
- Informar al Viceministerio de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural periódicamente el desarrollo y avance de sus acciones.
- Otras funciones que asigne el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**(L1 – E2)** Segundo, con el propósito de consolidar la inclusión productiva de la ECFC a través del fortalecimiento del emprendimiento rural, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en articulación con el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Servicio Nacional de Aprendizaje, y las demás entidades que participan en la **Mesa Técnica del PNgi\_ECFC**, elaborarán un documento de **Lineamientos Técnicos para el Emprendimiento Rural**. Estos lineamientos técnicos serán fundamentales para la implementación del Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la ECFC, y deberá complementar las políticas de emprendimiento actuales y aquellas asociadas con las de inclusión productiva, así como incorporar medidas que respondan a las características y necesidades de reincorporados<sup>65</sup>, jóvenes y mujeres rurales. Los lineamientos técnicos estarán estructurados a julio de 2021, e incluirá el desarrollo de estrategias y acciones dirigidas a:

- Desarrollar una mentalidad<sup>66</sup> y cultura emprendedora a nivel rural. Este componente buscará: i) Promover la construcción de una comunidad en torno a una valoración positiva del emprendimiento con potencial de crecimiento en entorno rurales; ii) Fortalecer el desarrollo de competencias emprendedoras en jóvenes a través de la educación rural; iii) Fomentar el desarrollo de competencias emprendedoras en mujeres rurales profundizando en la igualdad de género y el empoderamiento. iv) Promover el desarrollo de mecanismos de intervención que fortalezcan las habilidades y capacidades de los emprendedores; iv) Promover la educación económica y financiera en los emprendimientos y gestión del riesgo; entre otros.
- Fortalecer la prestación de servicios de apoyo y generación de capacidades técnicas y empresariales para emprendimientos rurales, con miras a: i) Fortalecer los procesos de ideación e incubación de emprendimientos por parte del Gobierno Nacional y local; ii) Fortalecer la infraestructura nacional disponible para el apoyo al emprendimiento por parte de las entidades que participan en la **Mesa Técnica del PNgi\_ECFC**; iii) Fortalecer el rol de las Redes Regionales para el fomento y fortalecimiento del emprendimiento; y iv) Sensibilizar a los prestadores de

<sup>64</sup> En articulación con los mapeos en asociatividad y financiamiento. Adicionalmente se tendrá como referencia la metodología ArCo, desarrollada en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación – SNCCTI. Enlace: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-empresarial/Competitividad/Paginas/Metodologia-de-Articulacion-ArCo.aspx>

<sup>65</sup> En cumplimiento del Conpes 3931 de 2018.

<sup>66</sup> Vinculado al desarrollo de competencias emprendedoras, abordadas en el Plan Especial de Educación Rural.

servicios en enfoques diferenciales y promover la formación y la incorporación de jóvenes y mujeres a los equipos de los prestadores de servicios; entre otros

- Ampliar la oferta de mecanismos de financiamiento del emprendimiento rural: i) Fomentar y fortalecer los procesos de inclusión y educación económica y financiera; ii) Fomentar el acceso y uso de esquemas de financiamiento como el capital semilla, los fondos autogestionados, el crédito (individual y asociativo) y los servicios de la banca comercial; iii) Fortalecer la cultura del aseguramiento en la ruralidad principalmente en temas agropecuarios; iv) Fomentar el uso de mecanismos alternativos de financiamiento tales como *crowdfunding*, *factoring* y las garantías mobiliarias; entre otros.
- Desarrollar mejores condiciones institucionales para el emprendimiento rural: i) Definir de la configuración de los roles y responsabilidades de las entidades del Gobierno Nacional en materia de emprendimiento rural; ii) Fortalecer de los Sistemas Territoriales de Innovación para el apoyo de los emprendimientos rurales; entre otros.

Los lineamientos adicionalmente estarán en concordancia con: i) Los compromisos establecidos en los Pactos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022<sup>67</sup>; ii) Las acciones y recomendaciones de las políticas vigentes y en proceso de actualización asociados con la generación de ingresos, la inclusión productiva y financiera y el emprendimiento; iii) La propuesta de ordenamiento de la producción agropecuaria que lidera el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de la mano con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y las demás instituciones del sector; iv) La implementación de la Ley 1876 que crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria – SNIA- y los objetivos previstos para los Subsistemas de Formación y Capacitación y de Extensión Agropecuaria; v) Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET; y vi) Los resultados y recomendaciones de estudios y análisis en emprendimiento rural que entidades del Gobierno Nacional, entidades multilaterales, la academia entre otros, generen en relación con la agricultura, el desarrollo rural y la inclusión productiva.

**(L1 – E3)** Tercero, el Departamento Nacional de Planeación, a través de su Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, realizará una (1) evaluación intermedia en 2025 y una (1) evaluación final en 2032 del Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria<sup>68</sup>. De acuerdo con lo anterior:

- Con la primera evaluación se espera obtener información que permita ajustar las estrategias del presente plan y obtener con un mayor nivel de eficiencia y eficacia los resultados esperados.
- La segunda evaluación permitirá medir si los resultados del Plan se lograron y la gestión institucional desarrollada en su ejecución<sup>69</sup>.

*Línea 2 – Fortalecimiento de los mecanismos de intervención para el emprendimiento rurales nuevos y existentes.*

**(L2 – E1)** Primero, El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de la Agencia de Desarrollo Rural, el Servicio Nacional de Aprendizaje<sup>70</sup>, la Unidad Especial Administrativa de Organizaciones Solidarias y en articulación con la demás entidades que participan en la **Mesa Técnica del PNgi\_ECFC**, a partir de 2021 fortalecerán – de acuerdo con su misionalidad – los **mecanismos de**

<sup>67</sup> Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad y los Pactos regionales por la productividad y la equidad.

<sup>68</sup> Esta evaluación estará sujeta a los requisitos y disponibilidad técnica y financiera en la agenda de evaluaciones del Departamento Nacional de Planeación, en las vigencias señaladas. El Sector Agricultura y Desarrollo Rural deberá gestionar su inclusión en la agenda mencionada.

<sup>69</sup> Incluye énfasis en mujer rural y otras poblaciones con enfoque diferencial

<sup>70</sup> A través de sus programas tales como Sena Emprende Rural – SER.

**intervención y socialización enfocados en mejorar las capacidades técnicas y empresariales**<sup>71</sup>, beneficiando a 2031 a un total de 786.112 emprendedores rurales nuevos y existentes – incluyendo aquellos de la ECFC- a nivel territorial (a 2022: 112.418) por un valor de \$786,1 mil millones de pesos. Cabe destacar:

- El fortalecimiento de los procesos de sensibilización, entrenamiento y formación técnica y asesoramiento en la ideación y puesta en marcha de emprendimientos individuales y colectivos, para el desarrollo de competencias emprendedoras y empresariales para la producción y transformación de productos agropecuarios y no agropecuarios. Así mismo se promoverá el uso de las plataformas tecnológicas disponibles en las entidades que participan en la **Mesa Técnica del PNgi\_ECFC**
- La consolidación de un conjunto de servicios complementarios de apoyo al emprendimiento través del:
  - Fortalecimiento de los procesos de ideación para la gestación de emprendimientos rurales tanto individuales como colectivos, con el propósito de dinamizar: i) la sensibilización frente al emprendimiento e identificación de las motivaciones del emprendedor<sup>72</sup>, ii) la exploración e identificación de oportunidades de negocio, iii) el desarrollo de capacidades técnicas y empresariales, a través del desarrollo de la idea, la identificación de la oportunidad de negocio, y la construcción del modelo o plan de negocio, entre otros. En estos procesos se propenderá por la adopción de tecnologías, herramientas de aprendizaje y otras estrategias que se adapten a las condiciones y capacidades de los grupos de población vulnerables.
  - Desarrollo de habilidades y competencias de factores del: i) entorno: características sociales, culturales y económicas; ii) emprendimiento: gestión del talento humano, identificación, ingreso y conocimiento del mercado; educación y estrategia financiera, gestión del riesgo; y conocimiento de los recursos y capacidades, entre otros; y iii) emprendedor: psicológicos/personalidad y perfil del emprendedor. Para la población de grupos vulnerables, estos procesos deberán incluir capacitaciones en derechos y empoderamiento.
  - Inclusión de temáticas para el fortalecimiento de capacidades empresariales y habilidades gerenciales, buscando consolidar el potencial sectorial a partir de los emprendimientos existentes, buscando consolidar esquemas que permitan que el emprendimiento rural tenga impacto creciente y progresivo en la generación de ingresos y la calidad de vida de los productores. Complementariamente, se trabajará en el diseño y transferencia de modelos de negocio de “comercializadoras territoriales” de pequeños productores.
  - Inclusión de componentes para la mejora de capacidades a partir de las cadenas de valor de las microempresas/asociaciones agroindustriales, en agregación de valor, transformación y/o comercialización mediante diversos canales, incluyendo la comercialización electrónica para favorecer las ventas.
  - Otros servicios complementarios que se desarrollen en el marco de la implementación del presente Plan.

Complementario a ello, con el propósito de garantizar el fortalecimiento de las capacidades de gestión, articulación y acompañamiento de los actores profesionales y técnicos de las entidades y organizaciones nacionales y territoriales que intervengan en la atención y prestación de servicios de apoyo al

---

<sup>71</sup> En articulación con el Plan Nacional de Educación Rural y el Plan Nacional de fomento a la ECFC – Planfes y complementarios a los servicios de comercialización descritos en el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.

<sup>72</sup> Las motivaciones de una persona se clasifican en factores endógenos y factores exógenos. Los factores endógenos son: audacia, pasión, creatividad, liderazgo, innovación, competitividad, intuición, empuje, persuasión, eficacia, capacidad de gestión, aventura y percepción del potencial de sí mismo; mientras que los factores exógenos se refieren a las condiciones sociales, políticas y económicas (Marulanda, Montoya, & Vélez, 2014)

emprendimiento<sup>73</sup>, se promoverá: i) la actualización continua en temáticas de emprendimiento; ii) la transferencia de conocimiento a nivel territorial; iii) la caracterización de la población beneficiaria de los mecanismos de intervención y socialización; iv) la formación y la incorporación de jóvenes y mujeres a los equipos de los prestadores de servicios; y v) la sensibilización de personal nacional y en territorio sobre:

- El enfoque diferencial<sup>74</sup>, en particular sobre las necesidades específicas de las mujeres relacionadas con el emprendimiento.
- Las necesidades tanto de la juventud rural<sup>75</sup> como de los reincorporados<sup>65</sup> en cuanto al emprendimiento.

**(L2 – E2)** Segundo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Administrativo para la Prosperidad y el Servicio Nacional de Aprendizaje, en articulación con las entidades que participan en la **Mesa Técnica del PNgi\_ECFC**, actualizarán a partir de 2021 sus mecanismos de intervención – de acuerdo con su misionalidad – **para aumentar la generación de ingresos de la ECFC en el marco de la inclusión productiva**, a través de cofinanciar (p. ej. capital semilla) al 2031 a 17.051 emprendimientos rurales colectivos nuevos y existentes (a 2022: 4.887) por un valor de \$408,3 mil millones de pesos, y al 2031 a 61.490 emprendimientos rurales individuales nuevos y existentes (a 2022: 12.728) por un valor de \$339,7 mil millones de pesos. El apoyo al emprendimiento se concentrará en las fases iniciales, dinamizando la sostenibilidad y el potencial de crecimiento de estos. Para ello se promoverá:

- La cofinanciación de emprendimientos rurales de población en condiciones de pobreza, pobreza extrema y víctimas del desplazamiento forzado, con el propósito de facilitar las ventas de sus productos, la satisfacción del derecho a la seguridad alimentaria, mejorar el nivel de ingresos, condiciones de vida, y la sostenibilidad de los proyectos productivos generados en el marco de la ECFC<sup>76</sup>.
- En articulación con el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria<sup>77</sup>, se promoverá:
  - La cofinanciación de proyectos productivos a través de alianzas productivas para fortalecer el desarrollo empresarial y comercial de organizaciones de la ACFC.
  - La conformación de alianzas público-privadas para: i) el desarrollo de condiciones territoriales favorables para el desarrollo de la producción de la ACFC, ii) el fortalecimiento de las cadenas de valor agropecuarias en sus distintos eslabones, iii) el fortalecimiento y consolidación de iniciativas *clusters* agroindustriales.
  - Las inversiones puntuales que se requieran para el cierre de oportunidades de negocio plenamente identificadas, tales como: maquinaria, tecnologías y/o equipos, software relacionados con el proceso productivo, manejo contable y el aseguramiento de la calidad del producto, acceso a plataformas de comercialización especializadas, asistencia técnica sectorial especializada, obtención de registros y certificados exigibles, mejoramiento de producto, desarrollo de marca y empaque e imagen corporativa, entre otros.
- La cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR- con enfoque territorial de organizaciones de productores.

<sup>73</sup> En articulación con el Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación elaborado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

<sup>74</sup> Ver Numeral 8

<sup>75</sup> Para ello se tomará en cuenta el trabajo que viene adelantando la Mesa Nacional de Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil Rural, liderada por el Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Desarrollo Rural.

<sup>76</sup> Se tendrá en cuenta el modelo de intervención e instrumentos del programa Construyendo capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad - "El Campo Emprende".

<sup>77</sup> Resolución 0006 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

- La cofinanciación tanto de la puesta en marcha de las nuevas unidades productivas como el fortalecimiento de las existentes, consolidando en los emprendimientos rurales aspectos tales como: el capital social y empresarial, el mejoramiento tecnológico y el desarrollo productivo, el acceso a nuevos mercados, la gestión financiera y la gestión de riesgos, entre otros.
- La articulación de estrategias de cofinanciación con el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR)<sup>78</sup>, para apoyar emprendimientos de mujeres rurales y sus organizaciones, priorizando aquellas en condición de pobreza y vulnerabilidad, con el fin de mejorar sus capacidades técnicas, financieras, comerciales y gerenciales. Esta articulación deberá ser aprobada por los órganos competentes del FOMMUR y los recursos se ejecutarán bajo las condiciones y términos establecidos en la reglamentación del Fondo y su Manual Operativo.
- La articulación con estrategias de: i) planificación y ordenamiento productivo agropecuario a nivel nacional y territorial; ii) fortalecimiento de encadenamientos productivos; iii) identificación de las necesidades de desarrollo rural identificadas en el territorio<sup>79</sup>, entre otras.

Estos mecanismos promoverán a su vez la cofinanciación para la adquisición de activos productivos, por ejemplo: i) el mejoramiento, adecuación y/o construcción de infraestructura física, logística, o de transporte; ii) la mecanización agropecuaria; iii) la adquisición de pequeñas, medianas y grandes especies pecuarias, acuícolas y de zootecnia, artes de pesca, equipos, entre otros; iv) el fortalecimiento del sector primario referido a la siembra, establecimiento, sostenimiento, cosecha, postcosecha y renovación de cultivos; v) Fortalecimiento del sector secundario, referido a la construcción y adecuación de plantas y equipos de transformación, bodegas de postcosecha, entre otros; y vi) el fortalecimiento de las capacidades productivas y de innovación, como herramientas y equipos, inversiones en tecnología de innovación y biotecnología, entre otros.

Complementario a ello, con el propósito de facilitar y promover el acceso y uso de los distintos mecanismos de intervención del emprendimiento rural, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con las entidades que participan en la **Mesa Técnica del PNgI\_ECFC**, acompañará técnicamente la inclusión del enfoque diferencial en el proceso de actualización de los diferentes programas y estrategias. Posteriormente, las entidades adoptarán e implementarán las acciones afirmativas y otras medidas acordadas, que eliminen los cuellos de botella que limitan el acceso de mujeres rurales, reincorporados y otros grupos poblacionales, así como de sus organizaciones, a la oferta programática<sup>80</sup>.

**(L2 – E3)** Tercero, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en articulación con la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras, en el marco de la provisión de recursos de capital semilla no reembolsables que permitan el arranque exitoso de los proyectos productivos de los beneficiarios y beneficiarias de acceso a tierras, establecerán a diciembre de 2020, la **Ruta para Facilitar la Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario Rural para beneficiarios del Decreto Ley 902 de 2017**. La ruta de acceso abordará los siguientes aspectos:

- Teniendo en cuenta que la población beneficiaria de esta ruta de acceso a capital semilla será aquella que se enmarque en el Artículo 4 del Decreto Ley 902 de 2017 a partir de su

---

<sup>78</sup> Este Fondo fue creado por la Ley 731 de 2002, la cual tiene por objeto “mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural”.

<sup>79</sup> P. ej los Planes de Desarrollo Departamentales, los Planes Departamentales de Extensión. Agropecuaria (PDEA), los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario con Enfoque Territorial. - PIDARET, entre otros.

<sup>80</sup> Estas medidas pueden incluir, entre otras: i) la definición de criterios de priorización; ii) la revisión de procedimientos, manuales, y prácticas del personal de atención y prestación de servicios; iii) la incorporación de metodologías y tecnologías de asistencia técnica que respondan a las necesidades y características de los grupos de población vulnerable; iv) la socialización de la oferta a grupos vulnerables; v) la mejora en la captura y análisis de información con enfoque diferencial para el diseño y seguimiento de los programas, entre otros.

promulgación, la Agencia Nacional de Tierras construirá un listado de beneficiarios de tierras a partir del Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO-, y lo estipulado en el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural. Este listado será actualizado trimestralmente y será insumo para la construcción de la línea base para la identificación de iniciativas productivas por vigencia.

- Con el listado de los beneficiarios de los programas de tierras aportado por la Agencia Nacional Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural fomentará la asociatividad, realizando un diagnóstico teniendo en cuenta criterios tales como: i) colindancia de los predios titulados, ii) vocación productiva del suelo, y iii) condiciones mínimas para iniciar el proceso de fomento asociativo, entre otros.
- La Agencia de Desarrollo Rural a través de sus proyectos de inversión, realizará la cofinanciación<sup>81</sup>, de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR<sup>82</sup>, para las organizaciones de productores en el marco de los programas de tierras ejecutados por la Agencia Nacional de Tierras bajo los lineamientos del Decreto Ley 902 de 2017.
- Para la cofinanciación de proyectos productivos no organizativos de los beneficiarios de los programas de tierras, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural, estructurarán una propuesta que defina los procedimientos y mecanismos de intervención necesarios para la provisión de recursos de capital semilla no reembolsables, conforme a lo establecido en el Decreto Ley 902 de 2017. Esta propuesta tendrá en cuenta la información aportada por la Agencia Nacional de Tierras y será presentada al Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural.

Adicionalmente: i) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá la identificación y actualización permanente de un portafolio de mecanismos adicionales de apoyo no organizativos para emprendimientos rurales, por parte de los participantes de la **Mesa Técnica del PNgi\_ECFC**; ii) la articulación con entidades de la **Mesa Técnica del PNgi\_ECFC**, tales como el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, el Servicio Nacional de Aprendizaje, la Agencia para la Renovación del Territorio, entre otras entidades del Gobierno Nacional, para complementar técnica y financieramente los proyectos productivos cofinanciados por la Agencia de Desarrollo Rural; iii) se tendrá en cuenta el enfoque diferencial<sup>83</sup> en las metodologías que se desarrollen para la formulación de los proyectos; y iv) en la formulación del proyecto se debe garantizar la asistencia técnica ya sea de manera directa o a través de la prestación del servicio público de extensión agropecuaria<sup>84</sup>.

A partir del diseño de la ruta se tendrá un (1) año para que surtan los procesos jurídicos y reglamentarios necesarios para su implementación por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras.

---

<sup>81</sup> Que para estos efectos se entenderán como Capital Semilla No Reembolsable

<sup>82</sup> Para el desarrollo de PIDAR y el fomento de organizaciones de productores enmarcadas en el Decreto Ley 902 de 2017, se requiere de asignaciones presupuestales adicionales para cada vigencia en los proyectos de inversión de “Cofinanciación” y “Participación y Asociatividad”, para el desarrollo de las actividades propuestas en esta línea estratégica.

<sup>83</sup> Ver Numeral 8, vinculado a los elementos del enfoque diferencial. En el caso del enfoque de género se tendrá como referencia el *Programa de acceso especial para las mujeres al proceso de restitución de tierras* de la Unidad de Restitución de Tierras

<sup>84</sup> Subsistema de Extensión Agropecuaria - Ley 1876 de 2017 “Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria”

## 6.2. Fortalecer la asociatividad rural como estrategia de generación de ingresos.

### Línea 3 – Fortalecimiento de la asociatividad rural productiva.

**(L3 – E1)** Primero, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural conformará<sup>85</sup> en conjunto con las entidades que hacen parte del presente Plan, a septiembre de 2020 la **Mesa Técnica Nacional de Asociatividad Rural**. La función principal de esta instancia técnica será la de coordinar, armonizar, preparar insumos, impulsar y proponer instrumentos de política pública para el fomento y fortalecimiento de la asociatividad rural como estrategia de generación de ingresos y de desarrollo rural.

La Mesa se articulará con espacios técnicos tales como: i) el Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria definido en la Ley 1876 de 2019; ii) la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural del Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria; iii) la **Mesa Técnica del PNgi\_ECFC**; iv) la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional; v) la Comisión Intersectorial de Educación Económica y Financiera; v) la Mesa de Compras Públicas Locales; vi) la mesa Nacional de Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil Rural; vii) la Comisión Intersectorial de Economía Solidaria<sup>86</sup>, entre otros.

**(L3 – L2)** Segundo, con el objetivo de integrar, articular y robustecer la oferta pública de asociatividad rural productiva, el Ministerio de Agricultura, en articulación con las entidades que participan en la **Mesa Técnica Nacional de Asociatividad Rural**, diseñará a diciembre de 2020, la **Ruta Nacional de Asociatividad Rural Productiva**, la cual:

- Mapeará e integrará el conjunto de instrumentos de política pública (programas, proyectos, estrategias, metodologías, mecanismos) ofrecidos por entidades del Gobierno Nacional en materia de asociatividad rural productiva, incluyendo los programas para el desarrollo de encadenamientos, proveedurías y alianzas comerciales.
- Organizará conceptual y operativamente los instrumentos de política de manera que reflejen una intervención integral y secuencial que maximice el impacto de las intervenciones, y que responda a las necesidades de las organizaciones en cada una de sus etapas.
- Estará en articulación con: i) el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural - Planfes; ii) la Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y iii) la Resolución 0006 de 2020<sup>87</sup> del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Adicionalmente, la Agencia de Desarrollo Rural y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, en articulación con las entidades que participan en la **Mesa Técnica Nacional de Asociatividad Rural** diseñarán e implementarán una estrategia de despliegue territorial para dar a conocer la **Ruta de Asociatividad Rural Productiva** en el territorio, que incluya la socialización con organizaciones de mujeres, jóvenes y otros grupos de población vulnerable. Ello se hará a través de las Unidades Técnicas Territoriales – UTT de la ADR, y de las direcciones regionales de las demás entidades que conforman la Ruta. La estrategia se promocionará a través del Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura de Colombia - CONSA, la Federación Colombiana de Municipios, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los Comités Departamentales de Cadenas, las Juntas de Acción Comunal, las Cámaras de Comercio, entre otros.

<sup>85</sup> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinará el mecanismo de reglamentación, e invitará formalmente a las entidades que cuya participación considere necesaria. La participación estará condicionada a la aceptación de la invitación.

<sup>86</sup> Artículo 164 de la Ley 1955 de 2019.

<sup>87</sup> Por la cual se adopta el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.

Finalmente, la **Mesa Técnica Nacional de Asociatividad Rural**, bajo el liderazgo de la Agencia de Desarrollo Rural y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, elaborarán, como Anexos de la Ruta Nacional de Asociatividad Productiva, “Rutas Complementarias Territoriales de Asociatividad Rural”. Estas mapearán los instrumentos de asociatividad ofrecidos por las entidades locales (públicas, privadas y del tercer sector) en un territorio específico, que no se encuentran contenidas en la Ruta Nacional. Dentro de éstas, se deberán incluir las Organizaciones de Cadena a nivel regional.

**(L3 – E3)** Tercero, con el fin de consolidar un **Sistema de Información de Asociatividad Rural Productiva**, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en articulación<sup>88</sup> con las demás entidades que participan en la **Mesa Técnica Nacional de Asociatividad Rural**, identificarán e implementarán soluciones técnicas y tecnológicas para el desarrollo de un sistema que consolide el registro, caracterización, focalización y seguimiento a las organizaciones de productores rurales<sup>89</sup>. Para ello se requiere:

- A 2021 contar con una propuesta para el desarrollo del sistema interoperable (incluyendo mecanismos de recolección y actualización de datos), a través del uso de nuevas tecnologías. El sistema debe enmarcarse en el sistema de información Cédula Rural, en diseño bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El sistema deberá contener indicadores diferenciales para mujeres rurales, jóvenes rurales, víctimas, población en proceso de reincorporación<sup>65</sup>, entre otros grupos de población vulnerable.
- El desarrollo e implementación a 2022 de las soluciones técnicas y tecnológicas del **Sistema de Información de Asociatividad Rural Productiva**.
- La implementación, a 2022 de la estrategia de despliegue territorial del **Sistema de Información de Asociatividad Rural Productiva**, de manera que las organizaciones en el territorio lo conozcan, y se incentiven registros masivos de organizaciones en el Sistema. Para ello, se trabajará en articulación con la estrategia de comunicación de Cédula Rural, y se promocionará la información a través del CONSA, la Federación Colombiana de Municipios, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los Comités Departamentales de Cadenas, las Juntas de Acción Comunal, las Cámaras de Comercio, las oficinas regionales de las entidades que participan en la **Mesa Técnica Nacional de Asociatividad Rural**, entre otros.
- La elaboración, durante los dos últimos meses de cada año, del reporte anual de seguimiento al **Sistema de Información de Asociatividad Rural**.

**(L3 – E4)** Cuarto, con el propósito de homogenizar y robustecer las metodologías e instrumentos de diagnóstico y fortalecimiento de la asociatividad rural productiva, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en articulación con las entidades que participan en la **Mesa Técnica Nacional de Asociatividad Rural**, desarrollará:

- A 2021 el **Instrumento de Autodiagnóstico de Organizaciones de Productores Rurales**. Éste tendrá en cuenta: i) las dimensiones que plantea el Subsistema de Extensión Agropecuaria (Art. 25 de la Ley 1876 de 2017) en el registro y clasificación de usuarios; ii) los modelos de caracterización existentes en cada una de las entidades que participan en la **Mesa Técnica del PNgi\_ECFC**; iii) la Resolución 0006 del 15 de enero de 2020 expedida por el por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>90</sup>; iv) la Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y v) enfoques diferenciales para poblaciones vulnerables. Para fortalecer la articulación del instrumento con la **Ruta de Asociatividad Rural Productiva**, se establecerá que cada organización atendida por ésta debe ser caracterizada empleando dicho instrumento. La

<sup>88</sup> Y en coordinación con entidades de carácter privado como la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio - Confecámaras

<sup>89</sup> El sistema de información interoperaría con sistemas existentes, incluyendo el RUES, complementando la información disponible sobre organizaciones a través de variables de perfilamiento básico.

<sup>90</sup> Extracto del “Plan Nacional para para la Promoción de la Comercialización de la Producción de ECFC – (L2-E3)

información que se recoja a través del instrumento complementará **el Sistema de Información de Asociatividad Rural Productiva**. El Instrumento de Autodiagnóstico se desarrollará empleando herramientas TIC.

- A 2021, desarrollará la **Guía para el Autofortalecimiento de la Asociatividad Rural Productiva**. La guía recogerá experiencias nacionales e internacionales para identificar los criterios mínimos que debe tener en cuenta un plan de fortalecimiento asociativo. El fortalecimiento contendrá los ámbitos organizacionales, productivos y comerciales, y hará énfasis en desarrollar capacidades empresariales, capacidades para el acceso a financiamiento y capacidades para el manejo de todo tipo de riesgos (incluyendo el acceso a seguros de cosecha). Igualmente, hará énfasis en la consolidación de redes empresariales asociativas, a través de herramientas como contratos de cooperación, uniones temporales y consorcios. El Instrumento de Autofortalecimiento se desarrollará empleando herramientas TIC.

### **6.3. Mejorar el acceso y el uso de mecanismos de financiación y gestión del riesgo, para el desarrollo y sostenibilidad de emprendimientos rurales.**

*Línea 4 – Aumentar el acceso y uso adecuado de instrumentos financieros a través de la inclusión y la educación financiera rural.*

**(L4 – E1)** Primero, con el fin de incrementar el acceso y uso de los productos y servicios financieros por parte de los y las productores rurales y su grupo familiar, se promoverá la educación económica y financiera rural como estrategia para mejorar las capacidades y el bienestar financiero de la población del sector rural. Lo anterior, permitiendo a los productores desarrollar y fortalecer capacidades en el manejo de recursos económicos, el análisis de factores de riesgo y la toma de decisiones informadas sobre la gestión de sus inversiones. Para ello, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en articulación con entidades como la Agencia de Desarrollo Rural, el Banco Agrario de Colombia, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Programa Banca de las Oportunidades, y en coordinación con entidades de carácter privado - como la Asociación Colombiana de Instituciones Microfinancieras, los Gremios de Productores Agropecuarios, entre otros -, diseñará a junio de 2021, los **Lineamientos de Política de Educación Económica y Financiera con énfasis en la ECFC**, como parte de la Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera (ENEFF).

- Se soportarán tanto en las recomendaciones y lineamientos de la Comisión Intersectorial de Educación Económica y Financiera, como en la estrategia de Educación Económica y Financiera Rural diseñada y validada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Programa Banca de las Oportunidades. Los lineamientos incluirán: i) el desarrollo de capacidades, aplicación de marcos de referencia agroeconómicos, ii) protocolo de transparencia de la información financiera orientada a los asesores y analistas de crédito de las entidades financieras, cooperativas y microfinancieras, y iii) metodología para la gestión del crédito agropecuario y de las finanzas de la pequeña empresa rural. Adicionalmente, deberá tener en cuenta los programas y proyectos desarrollados en el sector agropecuario que han tenido impacto positivo en la educación financiera de la población rural<sup>91</sup>
- Abordarán: i) el desarrollo de nuevas herramientas y materiales de Educación Económica y Financiera, que se adapten a las características, contexto y necesidades de la población rural con énfasis en la mujer rural y los jóvenes rurales; ii) la extensión del modelo de formación de formadores en Educación Económica y Financiera Rural -2019, facilitando la apropiación de la metodología, contenidos y herramientas por parte de entidades privadas y públicas; y iii) la evaluación y sistematización de los resultados desarrollados en el marco de la Política Pública de Educación Económica y Financiera Rural, con el fin de identificar y medir los avances y resultados, detectar obstáculos, buenas prácticas y las lecciones aprendidas de la experiencia.

<sup>91</sup> Vinculado al desarrollo de competencias emprendedoras, abordadas en el Plan Especial de Educación Rural.

- Fomentará el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones - TIC, como un canal de capacitación y socialización de temáticas de educación económica y financiera a la población rural. Ello implica que la alfabetización financiera tradicional debe incorporar componentes de transaccionalidad con el fin de que las personas naturales y los empresarios rurales logren una mayor apropiación de las nuevas tecnologías para realizar operaciones de tipo financiero<sup>92</sup>. Adicionalmente, se consolidará la oferta de educación financiera virtual que se diseñe para empresarios y emprendedores de poblaciones vulnerables en un solo ambiente y espacio de formación.
- Definirán estrategias para el desarrollo de herramientas y piezas de capacitación virtual para que la población rural conozca las características, ventajas y riesgos de los servicios financieros (tradicionales y digitales), los medios de pago electrónicos y los canales digitales, así como facilitar su oferta y acceso a los mismos.

Adicionalmente, con miras a fortalecer los emprendimientos rurales en el marco de la generación de ingresos e inclusión productiva, los **Lineamientos de Educación Económica y Financiera con énfasis en la ECFC**, se articularán con: i) el Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación en la prestación de servicios de asistencia técnica, ii) el Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural en el marco del desarrollo de los procesos de capacitación financiera para las organizaciones solidarias; iii) el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria en el marco del financiamiento a la comercialización; iv) la **Ruta Nacional de Asociatividad Rural Productiva**, y v) programas del sector agricultura que poseen o incorporan componentes o metodologías de educación e inclusión financiera tales como: Programa El Campo Emprende, Programa de Alianzas Productivas, los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, SENA Emprende Rural, entre otros. De igual forma, las estrategias se podrán implementar mediante Políticas Intersectoriales que establezca el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES.

**(L4 – E2)** Segundo, con el objetivo de articular y robustecer la oferta pública para el fomento de inclusión financiera y financiamiento de la ECFC, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en articulación con el Banco Agrario y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, y en coordinación con las demás entidades que participan en la **Mesa Técnica del PNgi\_ECFC**, diseñará a julio de 2021, una **Estrategia de Inclusión Financiera Rural**, la cual contendrá:

- Un documento que identifique, el conjunto de instrumentos de política pública (programas, proyectos, estrategias, metodologías, mecanismos) ofrecidos por entidades del Gobierno Nacional para que, a los pobladores rurales de manera individual o colectiva con emprendimientos productivos agropecuarios, se les facilite acceso a productos financieros oportunos y asequibles que les permita: hacer ahorro, transferencias, pagos, créditos y seguros.
- Un documento técnico que articule y robustezca la oferta pública y privada para el fomento de inclusión financiera y financiamiento, el cual:
  - Se articulará con la normatividad y políticas vigentes en materia de inclusión financiera.
  - A nivel público: i) definirá estrategias de penetración para promocionar el microahorro, microcrédito y los microseguros; ii) definirá esquemas de fortalecimiento técnico y presupuestario de los fondos de microfinanzas – p.ej el Fondo de Microfinanzas Rurales administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario; iii) enfatizará la misión social y financiera de las microfinancieras e impulsará cambios en la atención a unidades productivas; iv) promoverá la articulación de alianzas público privadas y de cooperación internacional, en el desarrollo de estrategias de financiamiento (crédito más

---

<sup>92</sup> Estudios como USAID (2018), “Servicios Financieros Digitales en Zonas Rurales de Colombia” muestran que en este segmento de la población existen altos niveles de desconfianza frente a la seguridad que tienen las transacciones digitales, lo que demanda la necesidad de capacitar a este nicho poblacional en materia de capacidades digitales.

- acompañamiento técnico que responda de manera efectiva a la demanda de la ECFC; v) establecerá incentivos que fomenten el ahorro de la ECFC, reduciendo los costos de transacción; vi) fomentará el uso de las TIC, como una mecanismo de capacitación y socialización de temáticas de inclusión financiera a la población rural, en particular para la EFCF; y vii) sensibilizará a los asesores comerciales y corresponsales bancarios, y revisará los esquemas de incentivos de este personal, para garantizar el acceso efectivo de las mujeres, jóvenes y otros grupos de población vulnerable a la oferta de servicios financieros.
- A nivel privado: i) promoverá el aumento y pertinencia de la oferta de servicios financieros integrales (ahorro, crédito, seguros, etc.) con capacidad para llegar a la ECFC; ii) promoverá la transferencia de conocimientos y experiencias sobre productos financieros innovadores en el campo de las microfinanzas rurales, para crear/adaptar e implementar nuevos productos; iii) definirá estructuras técnicas y de soporte operativo de productos de micro ahorro, microcrédito y micro seguros existentes en las entidades, para fortalecer sus modelos comerciales y operativos para adaptarlos a las necesidades del segmento y a los requerimientos del mercado; iv) propiciará la incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación para la prestación de los servicios financieros (p.ej modelo de corresponsalía móvil<sup>93</sup>); y v) analizará las condiciones para el diseño e implementación de productos microfinancieros para población vulnerable con Sisbén IV, víctimas, población en proceso de reincorporación<sup>65</sup>, jóvenes y mujeres rurales, entre otros.

Adicionalmente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en articulación el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, a partir de julio 2021, desarrollarán acciones de formación y capacitación a entidades territoriales, entidades prestadoras de servicios de extensión agropecuaria (EPSEAS) y organizaciones, en la implementación de la **Estrategia de Inclusión Financiera Rural**.

**(L4 – E3)** Tercero, para promover alternativas de auto sostenibilidad de las organizaciones, así como el desarrollo de sus capacidades administrativas, financieras, técnicas y de cohesión social, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural, en articulación con las demás entidades que participan en la **Mesa Técnica del PNgi\_ECFC**, establecerán a 2021, una **Estrategia para la Constitución y Operación de Fondos Autogestionados** para el desarrollo y consolidación de emprendimientos rurales. La implementación de la estrategia involucra:

- El desarrollo a junio de 2021 por parte de la Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de una (1) metodología para la constitución y operación de fondos autogestionados para el desarrollo y consolidación de emprendimientos rurales tanto agropecuarios como no agropecuarios.
  - Esta metodología se soportará en: i) las metodologías definidas en el portafolio **Comercio Rural**, establecido en el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria; y ii) Los modelos y experiencia de intervención e instrumentos que estén implementando tanto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – p. ej. el Programa de Alianzas Productivas, Programa de Oportunidades Rurales<sup>94</sup> y “El Campo Emprende”, la Agencia de Desarrollo Rural, y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.
  - El alcance de esta metodología desarrollará elementos tales como: i) alcance y rutas de atención de los fondos rotatorios; ii) esquemas de acompañamiento y seguimiento a la creación y operación del fondo rotatorio; iii) esquemas reglamentarios para la creación y operación del fondo rotatorios; entre otros.

<sup>93</sup>La corresponsalía móvil pueda ser desarrollada por un tercero que no disponga de una instalación física fija o determinada ni necesariamente atienda al público.

<sup>94</sup> Guía Metodológica de Formación – acción para Fondos Rotatorios, octubre 2011.

- El desarrollo por parte de la Agencia de Desarrollo Rural de estrategias para la sensibilización y promoción del mecanismo de fondos autogestionados haciendo énfasis en las distintas tipologías, alcances<sup>95</sup> y procesos.
- La definición del contenido necesario para los procesos de i) capacitación en educación financiera y gestión de fondos autogestionados – principalmente fondos rotatorios, en el marco de la estrategia de Educación Económica y Financiera del presente plan; ii) promover la creación y fortalecimiento de Fondos de solidaridad y rotatorios, ligados a una estrategia de sostenibilidad y capitalización financiera y el microcrédito social de las formas asociativas y los productores, entre otros.
- El desarrollo de lineamiento para el acompañamiento a la puesta en marcha de los fondos autogestionados y seguimiento a los constituidos. En el caso de la Agencia de Desarrollo Rural y el desarrollo de los PIDAR, la constitución y operación de fondo autogestionados será destinado para el fortalecimiento de cualquier línea productiva agropecuaria, acorde con líneas de cofinanciación.

Esta estrategia estará en articulación con: i) El Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria definido en la Ley 1876 de 2019 y el Plan nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación elaborado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>96</sup>; ii) La implementación de la **Ruta Nacional de Asociatividad Rural Productiva** y del mecanismo de **Diagnóstico Integral de Organizaciones de productores rurales**, definido en el presente plan; iii) El Plan Nacional de fomento a la ECFC - Planfes, en la participación de las organizaciones solidarias en el acceso a instrumentos de financiación; y iv) mecanismos y estrategias que sean desarrollados por entidades del gobierno nacional, entre otros.

Adicionalmente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en articulación con la Agencia de Desarrollo Rural, a partir de junio de 2021 se desarrollarán acciones de formación y capacitación tanto de entidades territoriales, entidades prestadoras de servicios de asistencia técnica (EPSEAS) como de organizaciones, entre otros, sobre la constitución y operación de fondo autogestionados para el desarrollo y consolidación de emprendimientos rurales.

#### *Línea 5 – Fortalecer el desarrollo de mecanismos de financiamiento y de gestión de riesgos agropecuarios rurales.*

Con miras a incentivar la inversión en el campo a través de la reforma de los instrumentos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y del manejo de los riesgos de mercado y climáticos, el Gobierno Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural formuló la política “**Estrategia 360° cobertura total de riesgos y financiamiento**”<sup>97</sup>, por medio de la cual se busca que los productores – en particular los pequeños productores<sup>98</sup> - puedan tener a disposición diferentes mecanismos financieros que les permita una cobertura total de los distintos riesgos que afectan al sector, de tal modo que se puedan

---

<sup>95</sup> Adicionalmente, se promoverán: i) la importancia del control social, la participación y la confianza entre los aportantes; ii) la construcción de reglas claras y concertadas; iii) la identificación y apoyo a proyectos productivos viables que estén acordes a las necesidades de los socios; iv) el fortalecimiento administrativo y gerencial de la organización, y v) el acompañamiento técnico a las iniciativas apoyadas; entre otros.

<sup>96</sup> En particular con la articulación con las entidades prestadoras del servicio de extensión agropecuaria (EPSEAS) y la provisión de servicios de asistencia técnica.

<sup>97</sup> Un campo para la Equidad – Política Agropecuaria y de Desarrollo Rural 2018-2022 –MADR

<sup>98</sup> Ver Numeral 2.1.2. (...) de conformidad a la normatividad vigente (Decreto 691 de 2018), la tipología de pequeño productor enmarca a la mayoría de los productores ACFC.

generar emprendimientos sólidos la ruralidad y que tome una tendencia de crecimiento sostenible<sup>99</sup>. Para su implementación es necesario:

**(L5 – E1)** Primero, con el propósito tanto de incentivar la inversión como de formular y promover líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas para la ACFC, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, y en articulación con el Banco Agrario y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, apoyarán entre el 2020 al 2031 aproximadamente 470.400 operaciones (a 2022: 93.167) de crédito a nivel territorial por un valor acumulado estimado de subsidio a la tasa de interés durante este periodo de \$641.102 millones de pesos<sup>100</sup>. Para lo cual se requiere:

- **Generar e implementar en 2020, una nueva clasificación de tipo de productor, dentro de las cuales se encuentre ACFC.** De igual forma, se establecerán condiciones particulares para cada tipo de productor, los instrumentos se deben enfocar a las necesidades existentes, motivo por el cual se proyecta desagregar la población en dos tipos: i) **Población emergente**, la cual contiene a ACFC, los pequeños productores y los medianos productores emergentes (que se asimila al mediano productor de bajos ingresos estipulado en el numeral 1.3.3.3 de acuerdo para la paz) y ii) **Población consolidada**, compuesta por los medianos productores consolidados y los grandes productores.
- **Desarrollar una Línea Especial de Crédito – LEC - para la ACFC con tasa subsidiada.**
  - El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural elevará ante la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario la propuesta de creación de la LEC para la ACFC con subsidio a la tasa, que incorpore los lineamientos que establece la Resolución 464 de 2017, para pequeños productores, jóvenes rurales, mujeres rurales y medianos productores de bajos ingresos. El propósito de esta línea es disminuir los costos financieros de la producción y comercialización agropecuaria y rural mediante el otorgamiento del subsidio a la tasa de interés a los créditos que se efectúen, dirigidos a los productores caracterizados.
  - Se tendrá como referencia las condiciones y características de la Línea Especial de Crédito – LEC “Inclusión Financiera” creada mediante la Resolución No 18 de 2019 expedida por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, así como las demás condiciones definidas para los pequeños productores y mujer rural dentro de las otras Líneas de Crédito.
  - La LEC operará en condiciones del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, respetando la reglamentación impartida por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuaria y por ende puede ser fondeado bien sea por cartera de redescuento, sustitutivo o agropecuario. La operación de la LEC depende de la apropiación presupuestal con que cuente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para subsidiar esta línea.
  - Una vez se expide la LEC, estará operando por dos condiciones: i) por ser crédito blando debe tener en cuenta la disponibilidad presupuestal con que cuente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para subsidiar esta línea y las demás que se tienen establecidas y ii) que la línea está operando cuando los operadores financieros demandan la línea y por los resultados de colocación de crédito.

<sup>99</sup> En este marco de la estrategia 360°, se plantean los siguientes objetivos: I) Fomentar la cultura de ahorro en la población más vulnerable; ii) Generar las capacidades y conocimientos financieros a la población más vulnerable para que puedan utilizar el portafolio que se les ofrece; iii) Contar con instrumentos de transferencia de riesgos de fácil acceso para todo tipo de población; iv) Brindar a los distintos agentes la información adecuada sobre el sector agropecuario para fomentar la inversión en el mismo; y v) Promover el trabajo colectivo al interior de la cadena de valor del sector agropecuario.

<sup>100</sup> Las líneas de crédito operan por demanda y está condicionado al presupuesto asignado en cada vigencia – Indicador SIPO A.85 - Líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones Finagro para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando. Para el cálculo y seguimiento de este indicador se tomará como referencia la tipificación actual de pequeño productor en el marco del Decreto No 691 de 2018 o aquellos que lo modifiquen o deroguen.

- Durante este proceso, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural implementará la categoría "productores de economía campesina familiar y comunitaria", y, mientras se consolida esta categorización, se atenderán y se focalizarán las acciones en el pequeño productor, toda vez que esta clasificación incluye la ACFC.
- Fomentar el acceso y uso a nivel rural de la Línea para la Compra de Tierras con Tasa Subsidiada, con el propósito que la población rural acceda a las tierras necesarias para desarrollar su actividad productiva con condiciones especiales. Para ello se tendrán en cuenta:
  - i) las directrices de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario a través de la Resolución No 10 del 2017<sup>101</sup>, la Resolución No 03 de 2018<sup>102</sup> y la Resolución No 04 de 2019<sup>103</sup>, ii) la realización anual de un análisis sobre la dinámica de uso de la Línea para la Compra de Tierras con Tasa Subsidiada, con el fin de establecer acciones que facilite el acceso a la misma; y iii) el desarrollo de acciones de socialización y divulgación de la línea de crédito, incentivos o subsidios a los productores y entidades territoriales, aprovechando los distintos canales instruccionales en región del Banco Agrario y del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, entre otras entidades.
- Promover la sostenibilidad financiera de la operación del FAG en el mediano y largo plazo, con el fin de que el fondo siempre cuente con recursos de capital suficientes y provisiones para poder facilitar y otorgar las garantías suficientes para la demanda de crédito y microcréditos que puedan generar los productores ACFC en el marco de este Plan y en especial en los municipios PDET.
- Desarrollar un documento técnico que contenga **recomendaciones de modificación para la línea de crédito asociativo del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario** con el propósito de incrementar el uso de la línea de crédito asociativo por organizaciones de productores rurales y sus miembros, principalmente de la ACFC y que puedan implementarse a través del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. Entre los aspectos a revisar se encuentran:
  - i) los requisitos de la línea de crédito y las garantías solicitadas; ii) alternativas para ofrecer créditos asociativos de bajo monto; y iii) estrategias de divulgación de la línea de crédito, que debe dirigirse tanto a formas asociativas rurales, como a las sucursales locales del Banco Agrario, bancos comerciales y cooperativas financieras o de crédito que coloquen recursos a través de Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario.

Adicionalmente, teniendo en cuenta la relevancia de la socialización y acompañamiento sobre los mecanismos de normalización de cartera, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y el Banco Agrario, se fortalecerán las estrategias de socialización sobre los mecanismos de normalización de cartera que operan y ejecutan en todo el territorio nacional y regiones priorizadas, aprovechando su red comercial y territorial, y los canales de educación y espacios definidos por estos en las regiones. De tal manera que permitan a los productores conocer las alternativas que tienen para que desarrollen proyectos productivos en el sector agropecuario y rural, con el fin de normalizar sus pasivos financieros, cuando se han visto afectados sus flujos de caja y la importancia del cumplimiento de sus obligaciones.

**(L5 – E2)** Segundo, con el objetivo de fomentar el área asegurada de la actividad agropecuaria por parte de la ACFC, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en articulación con la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, definirán **condiciones especiales y porcentajes diferenciales de subsidio o incentivos sobre el costo de las prima a productores ACFC**, con el propósito de contar a 2031 al menos con el 20,2% (a 2022: 7%) de las hectáreas aseguradas para la producción de la ACFC en el marco del Incentivo del Seguro Agropecuario total otorgado. Adicionalmente,

<sup>101</sup> Crea nuevas actividades financieras "gastos para la formalización de la tierra de pequeños y medianos productores (...)".

<sup>102</sup> se aprueba el Fondo de Garantías Agropecuarias (FAG) para la compra de tierra para el pequeño productor del 40%, para mujer rural del 50% y compra de tierra en zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC) del 40%.

<sup>103</sup> Línea Especial de Crédito con Tasa Subsidiada para la Compra de Tierras para Uso Agropecuario.

- Se establecerá anualmente el diseño e implementación de estrategias de socialización y divulgación de este tipo de herramientas, que permita una mejor divulgación, conocimiento y cultura de gestión de riesgos entre la población ACFC.
- Se garantizará la sostenibilidad financiera y capitalización del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, para dar continuidad al otorgamiento y financiamiento del incentivo a la prima para proyectos productivos de la ACFC<sup>104</sup> con énfasis en territorios PDET.
- Promoverán el análisis y el fomento de otros tipos de estrategias de aseguramiento para que los productores ACFC puedan proteger sus medios de vida y actividades no agropecuarias, a través de los seguros inclusivos y microseguros (ya sea bajo esquemas paramétricos o esquemas tradicionales / convencionales).
- Durante este proceso, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural implementará la categoría "productores de economía campesina familiar y comunitaria", y, mientras se consolida esta categorización, se atenderán y se focalizarán las acciones en el pequeño productor, toda vez que esta clasificación incluye la ACFC.

**(L5 – E3)** Tercero, con el objetivo de fomentar la protección de las inversiones realizadas por los productores ACFC financiadas con recursos de crédito de fomento agropecuario, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, y en articulación con la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y el Banco Agrario de Colombia, a 2022 pondrán en marcha una **Estrategia para aumentar el aseguramiento de los créditos agropecuarios otorgados a productores ACFC**. Para lo cual:

- Se podrá mejorar y adoptar el uso de esquemas de seguros convencionales o tradicionales, o el desarrollo de nuevas modalidades de aseguramiento, como los seguros basados en índices o de tipo paramétricos.
- Se analizará la viabilidad de definir condiciones de acceso y porcentajes del subsidio o incentivo a la prima diferenciales para este tipo de aseguramiento otorgado a los productores ACFC a través del intermediario financiero.
- Se analizará el marco institucional y operacional para este tipo de aseguramiento.

Como complemento a lo anterior, para fomentar y brindar de manera combinada otros mecanismos y herramientas en materia de gestión de riesgos se promoverá la implementación y divulgación de mecanismos y herramientas para el conocimiento, reducción y manejo de riesgos, que mejoren las capacidades de los productores ACFC y se vinculen a los instrumentos de planificación territorial. Para ello, se desarrollarán distintas estrategias de capacitación o divulgación (presenciales o en plataformas tecnológicas disponibles) con productores ACFC y entidades territoriales, en el marco de las sesiones de las mesas técnicas agroclimáticas regionales, o en otros espacios. Adicionalmente, se tendrá en cuenta el conjunto de herramientas e instrumentos diseñados e implementados para tal fin por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>105</sup>, con apoyo de entidades de cooperación internacional, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO- y el Centro Internacional de Agricultura Tropical – CIAT-.

**(L5 – E4)** Cuarto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en articulación con las entidades adscritas y vinculadas del sector agropecuario, en especial el Banco Agrario y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, desarrollará a 2022, un (1) **Documento técnico que permita explorar el desarrollo de instrumentos complementarios de financiamiento rural para la ECFC**. El documento podrá contemplar las siguientes temáticas, tales como:

---

<sup>104</sup> De conformidad con el Artículo 87 de la Ley 101 de 1993 y el Artículo 1 de la Ley 69 de 1993.

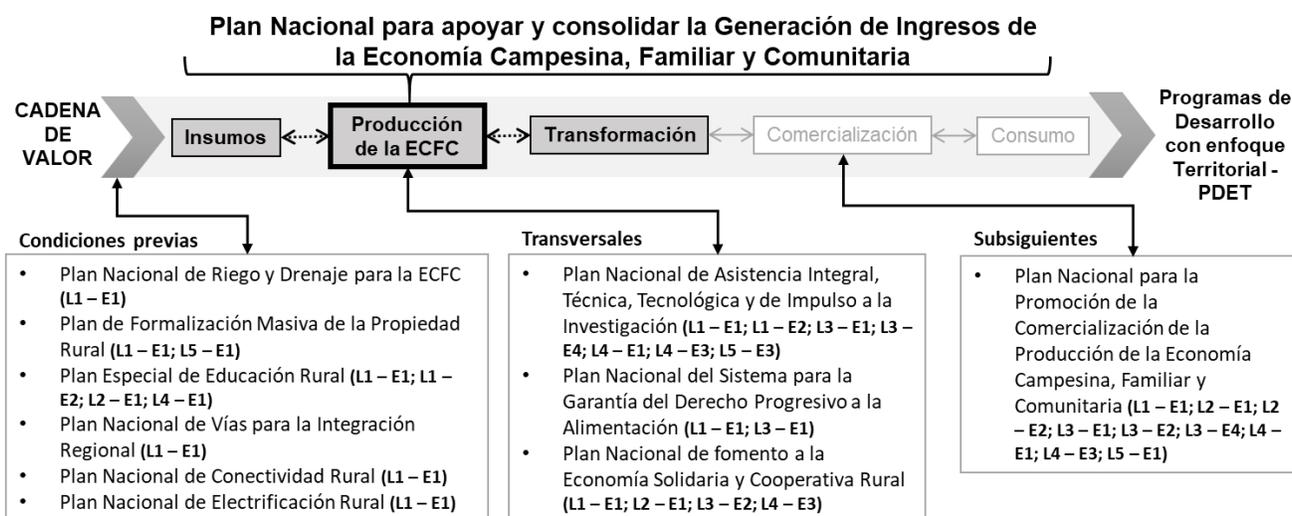
<sup>105</sup> En articulación con el Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investiga, y el Subsistema de Extensión Agropecuaria de la Ley 1876 de 2017.

- Uso de plataformas y herramientas tecnológicas para fomentar acceso y uso de crédito y otras fuentes de financiamiento agropecuario y rural
- Mecanismos de coberturas y otros instrumentos de mercados de capitales, se promoverá una mayor articulación con la Bolsa Mercantil a fin de contar con más productos que les permitan a los productores ACFC, tener una mejor planeación sobre su actividad.
- El uso de instrumentos tecnológicos como Fintech y Agtech como canales alternativos de fondeo.
- El uso de mecanismos de financiación no bancaria como *crowdfunding*, *factoring*, entre otros.
- El uso de herramientas tecnológicas para el procesamiento y análisis de información (p. ej *Big Data*).

## 7. Armonización con los demás instrumentos de planeación

El documento CONPES 3932 (DNP, 2018, pág. 19), establece que el Gobierno Nacional viene avanzando en la construcción de 16 planes nacionales para la RRI. Entre estos planes se encuentra el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, el cual se soporta tanto en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET-, como en los insumos generados por los siguientes planes (Gráfico 2).

**Gráfico 2. El Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la ECFC en el marco de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral**



Fuente: Elaboración propia.

## 8. Identificación, focalización y priorización

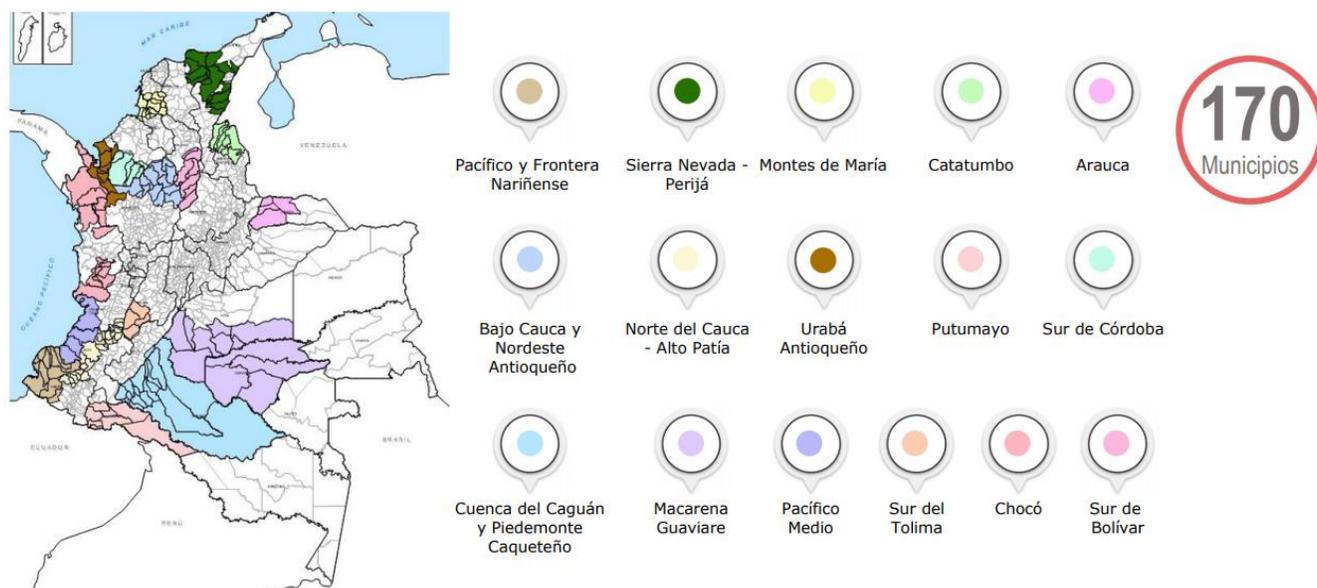
Si bien el plan es de alcance nacional y las entidades responsables de su implementación deben cumplir con su objeto misional en todo el territorio nacional, cabe destacar que de acuerdo con el CONPES 3932 (DNP, 2018), *El Acuerdo Final* establece dos instrumentos para dar respuesta a esta necesidad, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET - y los Planes Nacionales para la RRI, los cuales deben articular su intervención en el territorio para asegurar la sostenibilidad en el tiempo de las acciones que se requieren para superar el atraso en que se encuentran y disminuir las brechas entre el campo y la ciudad.

Por tanto, se ha establecido que, en el presente Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, la focalización y priorización territorial en los primeros años de implementación se basará en los siguientes criterios:

- Municipios priorizados para el desarrollo de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET y las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR.
- Departamentos con un porcentaje de concentración de personas de ACFC mayor al 60%, en el caso agropecuario
- Elementos de enfoque diferencial<sup>106</sup>, tal como: género, étnico, joven y mujer rural.

Los PDET son el principal instrumento de planeación participativa para llevar a cabo la RRI dentro del proceso de transformación estructural del campo, el cual debe abarcar la totalidad de las zonas rurales del país. Sin embargo, es vital priorizar las zonas más necesitadas y urgidas con PDET para implementar el Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria cuya base se fundamenta en el Acuerdo Final.

**Figura 7. Subregiones y municipios PDET - Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial**



Fuente: ART

En el marco de este Acuerdo los criterios de priorización de las zonas serán: i) niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; ii) grado de afectación derivado del conflicto; iii) debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas la Agencia de Renovación del Territorio (ART) a través del Decreto 893 de 2017 del Ministerio de Agricultura definió entonces los territorios priorizados estableciendo 16 subregiones que están conformadas por 170 municipios pertenecientes a 19 departamentos (Figura 7).

En este orden, los PDET son el instrumento de planeación que especifica las apuestas de desarrollo integral priorizadas por las comunidades en 8 diferentes pilares. Dentro del pilar 6 de “reactivación económica y producción agropecuaria” confluyen las iniciativas a las cuales este plan permitirá su

<sup>106</sup> Se garantizarán los derechos constitucionales de las mujeres, hombres, familias, y comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras, Rrom y víctimas del conflicto.

gestión y desarrollo<sup>107</sup>. Dentro de las categorías estratégicas se destacan los proyectos productivos integrales, el acceso a activos e infraestructura productivos, emprendimientos no agropecuarios y estrategias de financiamiento y aseguramiento.

**Tabla 8. Número iniciativas PDET de estrategias asociadas a temáticas del PNgi\_ECFC**

Estrategias	# iniciativas	Total
Proyectos productivos integrales	1.638	
Acceso a activos productivos e infraestructura productiva	1.249	3.872
Emprendimientos no agropecuarios	631	
Financiamiento y aseguramiento	354	

Fuente: ART

Así mismo, la Agencia de Renovación del Territorio está elaborando los Planes Maestros de Estructuración de Reactivación Económica en cada una de las 16 subregiones PDET. Estos planes tienen como objetivo generar estrategias de desarrollo económico regional a partir de la concertación, priorización y diagnóstico de actividades económicas agropecuarias, forestales y de emprendimientos no agropecuarios, bajo un enfoque territorial y de cadena de valor.

Este instrumento permitirá priorizar y articular las iniciativas de las comunidades PDET, con los demás instrumentos de planificación territorial, sectorial y nacional, e identificará las necesidades y potencialidades en cada eslabón de la cadena de valor. Esto con el fin de aunar esfuerzos y recursos públicos, privados y de cooperación internacional, en el marco de unos objetivos en común en el corto, mediano y largo plazo.

Por otro lado, en el caso de las actividades principalmente agropecuarias, la concentración de población de ACFC por departamento fue determinada a partir de datos del CNA-2014 suministrados por UPRA, encontrándose que 27 departamentos presentan una concentración mayor al 60%. Se cruzaron entonces los 19 departamentos en los que hay municipios PDET frente a los 27 departamentos en donde la concentración de ACFC es mayor al 60% y el resultado fue de 16 departamentos en los que los dos criterios se cumplen. El mismo ejercicio a nivel de municipios dio como resultado 113 municipios, en los cuales habría una población de ACFC aproximada de 545.408 personas.

## 9. Seguimiento

A continuación, se referencian los esquemas de seguimiento con los que se hará seguimiento al Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, para sus estrategias. Los esquemas son:

- Seguimiento en el Plan Marco de Implementación a través del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto - SIIPO (Numeral 9.1- Tabla 10 y Tabla 11).
- Articulación con el PND 2018 – 2022 a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - SINERGIA (Numeral 9.2 - Tabla 12).
- Seguimiento al Plan de Acción en el SIIPO (Numeral 9.3 - Tabla 13 y Tabla 14).

Adicionalmente, en concordancia con el acuerdo con *El Acuerdo Final* (Gobierno de Colombia & FARC-EP, 2016), el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, desarrolla en las siguientes estrategias, los criterios especificados en el numeral 1.3.3.3. (Tabla 9):

<sup>107</sup> El total de iniciativas de los PDET es de 32.808, de las cuales 6.605 se enmarcan en el pilar 6 de Reactivación Económica y Producción Agropecuaria.

**Tabla 9. Relacionamiento entre los criterios de Subsidios, Generación de Ingresos y Crédito (1.3.3.3) del Acuerdo Final de Paz y las estrategias desarrolladas para la implementación del PNgi\_ECFC.**

Criterios de Mercadeo (1.3.3.4) del Acuerdo Final de Paz	Estrategia PNgi_ECFC
La provisión de recursos de capital semilla no reembolsables que permitan el arranque exitoso de los proyectos productivos de los beneficiarios y beneficiarias de distribución de tierras.	L2 – E3
La promoción de fondos agropecuarios rotatorios de las asociaciones de pequeños productores y productoras y de los medianos productores y productoras con menores ingresos.	L4 – E3
La adopción de un sistema de garantías que facilite el acceso de la economía campesina, familiar y comunitaria al crédito agropecuario.	L5 – E1
A la luz de lo acordado en el punto 1.1.6 sobre inembargabilidad e inalienabilidad, la provisión de líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas para la economía campesina, familiar y comunitaria, y actividades complementarias, y con subsidios progresivos para los medianos productores y productoras con menores ingresos, orientados a apoyar el derecho a la alimentación, la reconversión productiva y la generación de valor agregado. Las líneas de crédito subsidiadas para la compra de tierra se otorgarán exclusivamente a los pequeños productores y productoras.	L5 – E1
La promoción de seguros de cosecha subsidiados para la producción agropecuaria de la economía campesina, familiar y comunitaria en todas sus modalidades.	L5 – E2 L5 – E3
El fomento de una cultura de manejo de todo tipo de riesgos.	L5 – E2 L5 – E3
Junto con los manuales de crédito subsidiado, se informará ampliamente y se acompañará prioritariamente a los pequeños productores y productoras rurales en el uso de los mecanismos de normalización de cartera, que les permita retomar la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en sus predios para proteger su subsistencia.	L5 -E1

**Fuente:** Elaboración propia

## 9.1. Estrategias del PNgi\_ECFC vinculadas al PMI

De acuerdo con las estrategias formuladas en el presente plan, en la siguiente tabla se presentan los indicadores PMI relacionados:

**Tabla 10. Relacionamiento de las estrategias del PNgi\_ECFC con el PMI**

MARCO ESTRATÉGICO DEL PMI					FICHA TÉCNICA DEL INDICADOR							PNgi_ECFC
P.	Pilar	Estrategias	Línea de acción	Producto	Cod.	Indicador	Sector	Responsable PMI	Reporta	Año Inicio	Año Fin	Estrategia relacionada
<b>INDICADORES PMI VINCULADOS AL PNgi_ECFC</b>												
1	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	1.6.3. Capital semilla	1.6.3.1. Provisión de recursos de capital semilla no reembolsables para los beneficiarios y beneficiarias de distribución de tierras	Recursos no reembolsables (capital semilla) para beneficiarios y beneficiarias de distribución de tierras incluyendo acceso a activos productivos, adecuación de tierras, comercialización, asistencia técnica.	A.83	Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados	Agricultura	Agencia de Desarrollo Rural	Agencia de Desarrollo Rural	2018	2028	L2 – E3
2	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	1.6.4. Acceso a financiamiento	1.6.4.3. Provisión de líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas	Crédito para estimular la productividad	A.85	Líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando	Agricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - FINAGRO	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2017	2031	L5 – E1
3	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	1.6.5. Aseguramiento y normalización de cartera	1.6.5.1. Promoción de seguros de cosecha subsidiados para la producción de la economía campesina, familiar, y comunitaria en todas sus modalidades	Seguros de cosecha subsidiados para la producción de la economía campesina, familiar, y comunitaria en todas sus modalidades	A.455	Porcentaje de hectáreas con seguro de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria	Agricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	FINAGRO	2020	2031	L5 – E2 L5 – E3
4	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	1.6.5. Aseguramiento y normalización de cartera	1.6.5.1. Promoción de seguros de cosecha subsidiados para la producción de la economía campesina, familiar, y comunitaria en todas sus modalidades	Seguros de cosecha subsidiados para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en todas sus modalidades	A.86	Documento con mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, elaborado	Agricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2017	2019	L5 – E2

MARCO ESTRATÉGICO DEL PMI					FICHA TÉCNICA DEL INDICADOR							PNgi_ECFC
P.	Pilar	Estrategias	Línea de acción	Producto	Cod.	Indicador	Sector	Responsable PMI	Reporta	Año Inicio	Año Fin	Estrategia relacionada
5	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	1.6.5. Aseguramiento y normalización de cartera	1.6.5.2. Acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera	Servicios de acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera prioritariamente a pequeños productores, con cartera vencida agropecuaria y rural registrada en FINAGRO	A.87	Productores rurales con cartera vencida que cuenta con acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera	Agricultura	FINAGRO	FINAGRO	2017	2031	L5 – E1
6	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	1.6.5. Aseguramiento y normalización de cartera	1.6.5.1. Promoción de seguros de cosecha subsidiados para la producción de la economía campesina, familiar, y comunitaria en todas sus modalidades	Seguros de cosecha subsidiados para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en todas sus modalidades	A.420	Estrategia de promoción de mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, implementada	Agricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2020	2031	L5 – E2
7	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	1.6.3. Capital semilla	1.6.3.1. Provisión de recursos de capital semilla no reembolsables para los beneficiarios y beneficiarias de distribución de tierras	Recursos no reembolsables (capital semilla) para beneficiarios y beneficiarias de distribución de tierras incluyendo acceso a activos productivos, adecuación de tierras, comercialización, asistencia técnica.	A.83P	Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras en municipios PDET con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados	Agricultura	Agencia de Desarrollo Rural	Agencia de Desarrollo Rural	2018	2026	L2 – E3
8	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	1.6.4. Acceso a financiamiento	1.6.4.3. Provisión de líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas	Crédito para estimular la productividad	A.85P	Líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando en municipios PDET	Agricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - FINAGRO	FINAGRO	2017	2026	L5 – E1
9	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	1.6.5. Aseguramiento y normalización de cartera	1.6.5.1. Promoción de seguros de cosecha subsidiados para la producción de la economía campesina, familiar, y comunitaria en todas sus modalidades	Seguros de cosecha subsidiados para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en todas sus modalidades	A.455P	Porcentaje de hectáreas con seguro de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en municipios PDET	Agricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	FINAGRO	2020	2026	L5 – E2 L5 – E3

MARCO ESTRATÉGICO DEL PMI					FICHA TÉCNICA DEL INDICADOR							PNgi_ECFC
P.	Pilar	Estrategias	Línea de acción	Producto	Cod.	Indicador	Sector	Responsable PMI	Reporta	Año Inicio	Año Fin	Estrategia relacionada
10	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	1.6.5. Aseguramiento y normalización de cartera	1.6.5.2. Acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera	Servicios de acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera prioritariamente a pequeños productores, con cartera vencida agropecuaria y rural registrada en FINAGRO	A.87P	Productores rurales con cartera vencida que cuenta con acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera en municipios PDET	Agricultura	FINAGRO	FINAGRO	2017	2026	L5 – E1
11	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	1.6.5. Aseguramiento y normalización de cartera	1.6.5.1. Promoción de seguros de cosecha subsidiados para la producción de la economía campesina, familiar, y comunitaria en todas sus modalidades	Seguros de cosecha subsidiados para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en todas sus modalidades	A.420P	Estrategia de promoción de mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, implementada en municipios PDET	Agricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2020	2026	L5 – E2
12	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	1.6.4. Acceso a financiamiento	1.6.4.3. Provisión de líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas	Crédito para estimular la productividad	AG.17	Líneas de crédito blandas y subsidiadas para mujeres en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando	Agricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FINAGRO	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2017	2031	L5 – E1
13	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	1.6.4. Acceso a financiamiento	1.6.4.3. Provisión de líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas	Crédito para estimular la productividad	AG 18	Porcentaje de mujeres que obtuvieron el crédito blando	Agricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FINAGRO	FINAGRO	2017	2031	L5 – E1

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 11. Relacionamiento de metas y presupuesto estimado de indicadores PMI enmarcados en el PNgi\_ECFC**

INDICADORES PLAN NACIONAL									PRESUPUESTO PLAN NACIONAL (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)								
Indica-dor	Responsa-ble Ejecución	Línea base (2016)	Meta 2017	Meta 2018	Meta 2022	Meta 2026	Meta 2031	Meta Final	CÓDIGO PRODUCTO MGA	Nombre producto catálogo MGA	Fuente	Presupu esto 2017	Presupu esto 2018	Presupu uesto 2022	Presupu esto 2026	Presupu esto 2031	Total
A.83 <sup>g</sup>	Agencia de Desarrollo Rural	N.A	N.A	N.A	n.d	n.d	n.d	n.d	1702017	Servicio de apoyo productivo a proyectos productivos	PGN	-	-	2.887	5.774	2.887	11.548
A.85 <sup>a</sup>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - FINAGRO	1	1	1	1	1	1	1	170300500	Proyectos productivos con línea especial de crédito otorgada	PGN	15.105	11.688	168.277	191.285	340.957	727.311
A.455 <sup>b</sup>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	N.A	N.A	7,0%	7,0%	15,8%	20,2%	20,2%	170300900	Productores beneficiarios de nuevos esquemas e instrumentos financieros para la gestión de riesgos agropecuarios	PGN - FNRA	-	-	26.700	54.513	76.166	157.379
A.86 <sup>c</sup>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	0	1	N.A	0	0	0	1	170300900	Productores beneficiarios de nuevos esquemas e instrumentos financieros para la gestión de riesgos agropecuarios	PGN	474	99	-	-	-	572
A.87 <sup>d</sup>	FINAGRO	N.A	N.A	2.092	13.923	15.972	19.965	51.952			Finagro	-	-	-	-	-	-
A.420 <sup>e</sup>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	N.A	N.A	N.A	1	1	1	1	170300900	Productores beneficiarios de nuevos esquemas e instrumentos financieros para la gestión de riesgos agropecuarios	PGN - FNRA	-	-	285	380	475	1.140
A.83P <sub>g</sub>	Agencia de Desarrollo Rural	N.A	N.A	N.A	n.d	n.d	N.A	n.d	1702017	Servicio de apoyo productivo a proyectos productivos	PGN	-	-	866	1.732	-	2.598
A.85P <sub>a</sub>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - FINAGRO	1	1	1	1	1	0	1	170300500	Proyectos productivos con línea especial de crédito otorgada	PGN	2.974	2.529	26.624	26.800	-	58.927

Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria - Versión aprobada.

INDICADORES PLAN NACIONAL									PRESUPUESTO PLAN NACIONAL (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)								
Indica-dor	Responsa-ble Ejecución	Línea base (2016)	Meta 2017	Meta 2018	Meta 2022	Meta 2026	Meta 2031	Meta Final	CÓDIGO PRODUCTO O MGA	Nombre producto catálogo MGA	Fuente	Presupu-esto 2017	Presupu-esto 2018	Presup-uesto 2022	Presupu-esto 2026	Presupu-esto 2031	Total
A.455 <sup>p<sup>b</sup></sup>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	N/A	N.A	2,3%	2,3%	3,6%	-	3,6%	170300900	Productores beneficiarios de nuevos esquemas e instrumentos financieros para la gestión de riesgos agropecuarios	PGN - FNRA	-	-	-	-	-	-
A.87P <sup>d</sup>	FINAGRO	N.A	N.A	549	4.641	5.324	-	10.514			Finagro	-	-	-	-	-	-
A.420 <sup>p<sup>e</sup></sup>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	N.A	N.A	N.A	1	1	0	1	170300900	Productores beneficiarios de nuevos esquemas e instrumentos financieros para la gestión de riesgos agropecuarios	PGN - FNRA	-	-	-	-	-	-
AG.17 <sup>a</sup>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FINAGRO	1	1	1	1	1	1	1	170300500	Proyectos productivos con línea especial de crédito otorgada	PGN	1.000	851	8.746	8.800	11.000	30.396
AG.18 <sup>f</sup>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FINAGRO	28.5%	29,0%	26.43%	32,0%	32,0%	32,0%	32,0%			PGN - SNCA	-	-	-	-	-	-

Nota: PGN: Presupuesto General de la Nación; FNRA: Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios; SNCA: Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.

- Para los indicadores A.85, A.85P y AG17 el presupuesto está sujeto a los recursos efectivamente ejecutados en subsidio a la tasa de interés. Los recursos están sujetos a la apropiación presupuestal de la vigencia aprobada, sino también para el incentivo del seguro agropecuario. Los presupuestos indicativos del A.85P y A.G.17 se encuentran incluidos en el A.85.
- Para los indicadores A.455 y A.455P, el presupuesto es para todo el país, incluyendo municipios PDET. El presupuesto está sujeto a los recursos programados para el ISA en el Plan Anual de Gestión de Riesgos.
- Para el indicador A.86, los valores reportados corresponden a los recursos pagados para esta actividad
- Para los indicadores A.87 y A.87P FINAGRO, el presupuesto asociado al acompañamiento hace parte del presupuesto de funcionamiento de FINAGRO, sin embargo, no es posible detallar el valor específico para llevar a cabo lo correspondiente al indicador.
- Para los indicadores A.420 y A.420P el presupuesto es para todo el país, incluyendo municipios PDET, será aprobado por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario CNCA y se designaran los recursos a través del plan Anual de gestión de Riesgos. El presupuesto indicativo del A.420P se encuentran incluidos en el A.420.
- Para el otorgamiento de estos créditos no existe asignación de recursos en el presupuesto general de la nación, ya que estos se otorgan con los recursos generados a través del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario que es operado a través de FINAGRO
- Los indicadores A.83 y el A.83P no han sido aprobados al momento de la elaboración del PNgi\_ECFC. Su aprobación deberá darse en el 2020.

**Fuente:** Elaboración propia

## 9.2. Articulación de las estrategias del PNgi\_ECFC con el PND 2018-2022

De acuerdo con las estrategias formuladas en el presente plan, en la siguiente tabla se presenta el ejercicio de asociación de éstas con los indicadores PND 2018-2022, si bien el PNgi\_ECFC tiene un marco de acción hasta 2031:

**Tabla 12. Relacionamiento de las estrategias del PNgi\_ECFC con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022**

MARCO ESTRATÉGICO DEL PND				FICHA TÉCNICA DEL INDICADOR							PNgi_ECFC
P.	Pacto	Tipo	Programa	Sector	Responsable	Indicador	Tipo	Unidad	Línea base	Meta 2022	
1	III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	Estructural	Inclusión productiva de pequeños productores rurales	Agricultura y Desarrollo Rural	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Productores beneficiados con estrategias de inclusión productiva	Resultado	Número	33.642	91.511	L2 - E1 L2 - E2
2	III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	Estructural	Inclusión productiva de pequeños productores rurales	Agricultura y Desarrollo Rural	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Esquemas asociativos fortalecidos	Resultado	Número	125	1.798	L3 - E1 L3 - E2 L3 - E3 L3 - E4
3	II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos	Estructural	Servicios financieros y gestión del riesgo para las actividades agropecuarias y rurales	Agricultura y Desarrollo Rural	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Operaciones de crédito en actividades no agropecuarias de FINAGRO	Producto	Número	297	1.411	L5-E1
4	II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos	Estructural	Servicios financieros y gestión del riesgo para las actividades agropecuarias y rurales	Agricultura y Desarrollo Rural	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Área con seguro agropecuario	Producto	Hectáreas	128.396	193.676	L5 - E2 L5 - E3
5	XIV. Pacto de equidad para las mujeres	Transversal	Servicios financieros y gestión del riesgo para las actividades agropecuarias y rurales	Agricultura y Desarrollo Rural	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Porcentaje de participación de mujeres rurales dentro de las operaciones de crédito agropecuario y rural	Producto	Porcentaje	29	34	L5-E1

Fuente: Elaboración propia

### 9.3. Plan de acción y seguimiento del PNgi\_ECFC

A continuación, se referencian los indicadores que hacen parte del PNgi\_ECFC en cada una de las estrategias:

**Tabla 13. Hitos e indicadores de seguimiento de la implementación del PNgi ECFC**

Estrategia	Hitos	Producto	Vigencia	Entidad Líder	Entidades vinculadas	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
<b>HITOS</b>																		
L1 – E1	1. Mesa Técnica del PNgi_ECFC	Mesa Técnica creada y en funcionamiento	2020	MADR														
L1 – E2	2. Lineamiento Técnicos para el Emprendimiento Rural	Documento Técnico elaborado	2021	MADR														
L1 – E3	3. Evaluaciones, estudios y guías metodológicas desarrolladas en el marco del PNpcc_ECFC.	Evaluación intermedia contratada	2026	DNP														
		Evaluación final contratada	2032	DNP														
L2 – E3	6. Ruta para Facilitar la Cofinanciación para beneficiarios del Decreto Ley 902 de 2017	Documento Técnico elaborado	2020 - 2021	MADR	ADR, ANT													
L3 – E1	7. Mesa Técnica Nacional de Asociatividad Rural	Mesa Técnica creada y en funcionamiento	2020	MADR														
L3 – E2	8. Ruta Nacional de Asociatividad Rural Productiva	Documento Técnico elaborado	2020	MADR	ADR, DNP, SENA MINCIT, UAEOS													
L3 – E3	9. Caracterización y seguimiento a organizaciones de productores rurales	Documento Técnico elaborado	2021	MADR														
		Solución Contratada	2022	MADR														
L3 – E4	10. Instrumento de Autodiagnóstico Integral de Organizaciones de productores rurales	Documento Técnico elaborado	2021	MADR	ADR, DNP, SENA MINCIT, UAEOS													
	11. Guía para el Autofortalecimiento de la Asociatividad Rural Productiva	Documento Técnico elaborado	2021															
L4 – E1	12. Lineamientos de Educación Económica y Financiera con énfasis en la ECFC	Documento Técnico elaborado	2020	MADR	ADR, BAC FINAGRO, BANCOP													
L4 – E2	13. Estrategia de Inclusión Financiera Rural	Documento Técnico elaborado	2021	MADR	BAC, FINAGRO													
L4 – E3	14. Estrategia para la Constitución y Operación de Fondos Autogestionados	Documento Técnico elaborado	2021	MADR	BAC, FINAGRO													
L5 – E3	17. Estrategia para aumentar el aseguramiento de los créditos agropecuarios otorgados a productores ACFC	Documento Técnico elaborado	2022	MADR	BAC, FINAGRO													
L5 – E4	18. Documento técnico para el desarrollo de instrumentos complementarios de financiamiento rural para la ECFC	Documento Técnico elaborado	2022	MADR	BAC, FINAGRO													
<b>INDICADORES</b>																		
L2 – E1	19. Programas o estrategias de apoyo al emprendimiento rural implementados	Programas o estrategias implementadas	2021 – 2031	MADR	MADR, ADR, MINCIT, SENA, DPS													
	4. Emprendedores beneficiados con mejores capacidades técnicas y empresariales	Emprendedores ECFC beneficiados	2021 – 2031	MADR	MADR, ADR, MINCIT, SENA, DPS													
	5. Emprendimientos ECFC beneficiados con cofinanciación	Emprendimientos ECFC beneficiados	2021 – 2031	MADR	MADR, ADR, MINCIT, DPS													
L5 – E1	15. Operaciones de crédito – incluyendo aquellos de la ECFC- a nivel territorial	Operaciones de crédito	2020 – 2031	MADR, FINAGRO	BAC													
L5 – E2	16. Porcentaje de hectáreas aseguradas ACFC respecto al total asegurados con ISA	Hectáreas de cosecha subsidiadas	2020 – 2031	MADR, FINAGRO	BAC													

Nota: - Colores: i) principales hitos (marrón), ii) actividades antecesoras (Verde), iii) actividades posteriores (Gris)

Fuente: Elaboración propia

## 10. Presupuesto indicativo y fuentes de financiamiento

A continuación, se referencia en la Tabla 14 el presupuesto indicativo para el desarrollo de las acciones del PNgi\_ECFC. Por su parte el presupuesto para el cumplimiento de los compromisos del PMI asociados al numeral 1.6 – generación de ingresos, se referencia en la Tabla 11.

**Tabla 14. Presupuesto indicativo y fuentes de financiamiento del PNgi\_ECFC**

Descripción	Estra- tegia	Vigen- cia	L.B. (2019)	Meta (2022)	Meta (2026)	Meta (2031)	Ppto (mill.)	Fuente de Fin.	
<b>Hitos</b>									
1. Mesa Técnica del PNgi_ECFC	L1 – E1	2020	-	1	-				
2. Lineamiento Técnicos para el Emprendimiento Rural	L1 – E2	2021	-	1					
3. Evaluaciones, estudios y guías metodológicas desarrolladas en el marco del PNpcp_ECFC.	L1 – E3	2026	-		1	1	750	PGN	
6. Ruta para Facilitar la Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario Rural para beneficiarios del Decreto Ley 902 de 2017	L1 – E3	2032	-	1					
6. Ruta para Facilitar la Cofinanciación para beneficiarios del Decreto Ley 902 de 2017	L2 – E3	2020 - 2021	-	1					
7. Mesa Técnica Nacional de Asociatividad Rural	L3 – E1	2020	-	1					
8. Ruta Nacional de Asociatividad Rural Productiva	L3 – E2	2020	-	2			200	PGN	
9. Caracterización y seguimiento a organizaciones de productores rurales	L3 – E3	2021	-	1					
11. Guía para el Fortalecimiento de la Asociatividad Rural Productiva	L4 – E2	2022	-	1					
10. Instrumento de Autodiagnóstico Integral de Organizaciones de productores rurales	L3 – E4	2021	-	1					
11. Guía para el Autofortalecimiento de la Asociatividad Rural Productiva	L3 – E4	2021	-	1					
12. Lineamientos de Educación Económica y Financiera con énfasis en la ECFC	L4 – E1	2020	-	1					
13. Estrategia de Inclusión Financiera Rural	L4 – E2	2021	-	1					
14. Estrategia para la Constitución y Operación de Fondos Autogestionados	L4 – E3	2021	-	1					
17. Estrategia para aumentar el aseguramiento de los créditos agropecuarios otorgados a productores ACFC	L5 – E3	2022	-	1					
18. Documento técnico para el desarrollo de instrumentos complementarios de financiamiento rural para la ECFC	L5 – E4	2022	-	1					
<b>Indicadores</b>									
19. Programas o estrategias de apoyo al emprendimiento rural implementados <sup>108</sup>	L2 – E1	2021-2031	-	-	-	-			
4. Emprendedores beneficiados con mejores capacidades técnicas y empresariales (individual)	L2 – E1	2021-2031	23.782	112.418	272.961	549.675	786.112	PGN	
5. Emprendimientos ECFC beneficiados con cofinanciación (colectivos)	L2 – E2	2021-2031	1.423	4.887	10.293	17.051	408.315	PGN	
5. Emprendimientos ECFC beneficiados con cofinanciación (individual)	L2 – E2	2021-2031	0	12.728	34.400	61.490	339.697	PGN	
15. Operaciones de crédito – incluyendo aquellos de la ECFC- a nivel territorial (acumulada)	L5 – E1	2020-2031	28.146	93.167	240.623	470.400	641.102	PGN	
17. Porcentaje de hectáreas aseguradas ACFC respecto al total asegurados con ISA	L5 – E2	2020-2031	7,00%	7,00%	15,80%	20,17%			
<b>TOTAL</b>							<b>2.176.176</b>		

Notas: i) El presupuesto es indicativo a partir de 2021 y está condicionado a la asignación dispuesta en la Ley de Presupuesto General de la Nación; ii) Las metas de los indicadores 4,5,16 y 17 se presentan acumuladas; iii) (\*) Año 2032.

**Fuente:** Elaboración propia

Por su parte, a continuación, se presenta el desglose del presupuesto indicativo referente a los siguientes indicadores:

- Emprendedores beneficiados con mejores capacidades técnicas y empresariales (individual) - Tabla 15.
- Emprendimientos ECFC beneficiados con cofinanciación (individuales y colectivos) - Tabla 16.
- Operaciones de crédito – incluyendo aquellos de la ECFC- a nivel territorial (acum.) - Tabla 17.
- Porcentaje de hectáreas aseguradas ACFC respecto al total asegurados con ISA - Tabla 18.

<sup>108</sup> Número de programas o estrategias que promueven el emprendimiento rural en el marco de las entidades que conforman la Mesa Técnica del PNgi\_ECFC. La ficha técnica del indicador se formulará posterior a la aprobación del PNgi\_ECFC y la meta se definirá anualmente.

**Tabla 15. L2 – E1 Emprendedores beneficiados con mejores capacidades técnicas y empresariales**

1 - ACCION ESTRATÉGICA DEL PNig_ECFC					
<b>Objetivo Estratégico:</b>	Mejorar el entorno institucional y la generación de ingresos a partir del emprendimiento rural				
<b>Línea de acción:</b>	Línea 2 – Fortalecimiento de los mecanismos de intervención para el emprendimiento rural				
<b>Indicador:</b>	4. Emprendedores beneficiados con mejores capacidades técnicas y empresariales			<b>Tipo:</b> Producto	
2 - DATOS BÁSICOS PARA EL REPORTE					
	Entidad	ROL	Dirección Técnica	Fecha Inicio	Fecha Fin
1	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Lider	Dir. de Capacidades Productivas y Generación Ingresos	1/01/2020	31/12/2031
2	Agencia de Desarrollo Rural	Articulación	Vicepresidencias de Proyectos / Integración Productiva		
3	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Articulación	Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa		
4	Departamento para la Prosperidad Social	Articulación	Subdirección General de Programas y Proyectos		
5	Servicio Nacional de Aprendizaje	Articulación	Dirección de Empleo y Trabajo		



**4 - GESTION DE METAS Y RECURSOS**

Numero de emprendedores beneficiados														
Entidad	L.B.	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	
<b>MADR</b>	12.039	18.078	11.930	14.142	14.142	14.142	14.142	14.142	14.142	14.142	14.142	14.142	14.142	171.427
<b>ADR</b>	3.913	3.913	4.151	4.536	5.106	5.919	7.067	8.692	11.011	14.366	19.307	26.726	38.104	148.899
<b>MINCIT</b>	7.830	2.500	4.000	2.700	2.700	2.700	2.700	2.700	2.700	2.700	2.700	2.700	2.700	33.500
<b>DPS</b>		3.272	6.598	6.598	6.598	6.598	6.598	6.598	6.598	6.598	6.598	6.598	6.598	75.850
<b>SENA</b>		10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	120.000
<b>TOTAL</b>	23.782	37.763	36.679	37.976	38.545	39.359	40.507	42.132	44.451	47.806	52.747	60.166	71.544	549.675

Recursos indicativos(\$ millones)														
Entidad	L.B.	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Total
<b>MADR</b>	3.672	7.626	5.496	4.478	4.613	4.751	4.894	5.040	5.192	5.347	5.508	5.673	5.843	64.462
<b>ADR</b>	6.540	6.540	6.938	7.582	8.533	9.892	11.812	14.527	18.403	24.011	32.269	44.668	63.686	248.862
<b>MINCIT</b>	12.412	23.400	10.500	10.500	10.500	10.500	10.500	10.500	10.500	10.500	10.500	10.500	10.500	138.900
<b>DPS</b>		6.638	13.062	13.359	13.048	13.439	13.842	14.258	14.685	15.126	15.580	16.047	16.528	165.611
<b>SENA</b>		11.857	12.213	12.579	12.957	13.345	13.746	14.158	14.583	15.020	15.471	15.935	16.413	168.277
<b>TOTAL</b>	22.624	56.061	48.209	48.498	49.650	51.928	54.794	58.483	63.362	70.005	79.328	92.823	112.971	786.112

MINCIT: Para el caso de 2020 se incluyen recursos que fueron transferidos a iNNpulsa, sin embargo, las metas de incluyen en la vigencia 2021, teniendo en cuenta que los proyectos se ejecutarán en su mayoría en esa

MADR: Campo Emprende: Incluye acompañamiento técnico (Talento humano directo y Clear), herramientas pedagógicas y educación financiera

SENA: a través del programa SENA Emprende Rural - SER, el recurso asociado está representado en el costo total de las acciones de formación y asesoría para la generación y/o fortalecimiento de emprendimientos rurales

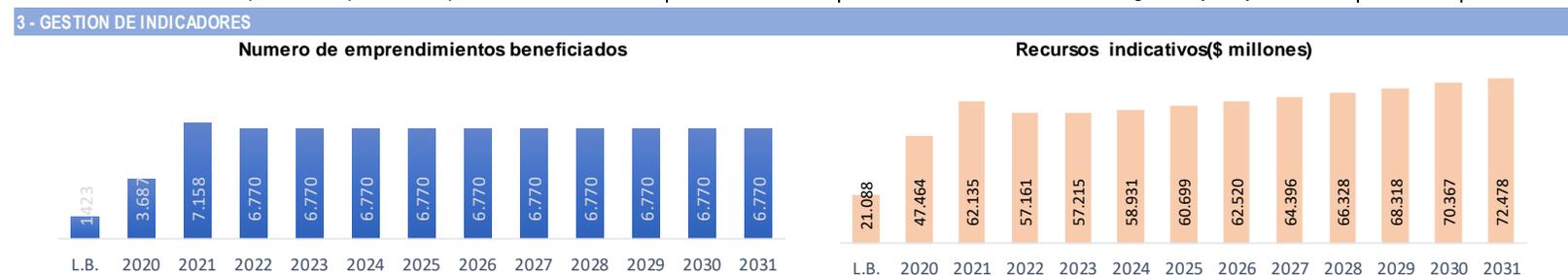
**Nota:** El presupuesto es indicativos a partir de 2021 y está condicionado a la asignación dispuesta en la Ley de Presupuesto General de la Nación,

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de MADR, ADR, MINCIT, DPS y SENA.

**Tabla 16. L2 – E2 Emprendimientos beneficiados con cofinanciación**

<b>1 - ACCION ESTRATÉGICA DEL PNig_ECFC</b>	
<b>Objetivo Estratégico:</b>	Mejorar el entorno institucional y la generación de ingresos a partir del emprendimiento rural
<b>Línea de acción:</b>	Línea 2 – Fortalecimiento de los mecanismos de intervención para el emprendimiento rural
<b>Indicador:</b>	5. Emprendimientos beneficiados con cofinanciación
	<b>Tipo:</b> Producto

<b>2 - DATOS BÁSICOS PARA EL REPORTE</b>					
	<b>Entidad</b>	<b>ROL</b>	<b>Dirección Técnica</b>	<b>Fecha Inicio</b>	<b>Fecha Fin</b>
1	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Lider	Dir. de Capacidades Productivas y Generación Ingresos	1/01/2020	31/12/2031
2	Agencia de Desarrollo Rural	Articulación	Vicepresidencias de Proyectos / Integración Productiva		
3	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Articulación	Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa		
4	Departamento para la Prosperidad Social	Articulación	Subdirección General de Programas y Proyectos		



<b>4 - GESTION DE METAS Y RECURSOS</b>															
<b>Numero de emprendimientos beneficiados</b>															
	<b>Entidad</b>	L.B.	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	
<b>Colectivo</b>	<b>MADR</b>	917	1.393	1.318	953	953	953	953	953	953	953	953	953	953	12.237
	<b>ADR</b>		14	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	135
	<b>DPS</b>		138,06	118	118	118	118	118	118	118	118	118	118	118	1.436
	<b>MINCIT</b>	506	250	293	270	270	270	270	270	270	270	270	270	270	3.243
<b>Individual</b>	<b>ADR</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>DPS</b>		1.892	5.418	5.418	5.418	5.418	5.418	5.418	5.418	5.418	5.418	5.418	5.418	61.490
<b>Recursos indicativos(\$ millones)</b>															
	<b>Entidad</b>	L.B.	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Total
<b>Colectivo</b>	<b>MADR</b>	21.088	25.437	24.921	19.052	19.624	20.212	20.819	21.443	22.087	22.749	23.432	24.135	24.859	268.770
	<b>ADR</b>		6.540	5.293	5.452	5.615	5.784	5.957	6.136	6.320	6.509	6.705	6.906	7.113	74.328
	<b>DPS</b>		4.956	4.956	4.956	4.956	5.105	5.258	5.416	5.578	5.745	5.918	6.095	6.278	65.217
	<b>MINCIT</b>														0
<b>Individual</b>	<b>ADR</b>		-	1.443	1.487	1.531	1.577	1.625	1.673	1.724	1.775	1.829	1.883	1.940	18.488
	<b>DPS</b>		10.532	25.522	26.214	25.489	26.253	27.041	27.852	28.688	29.548	30.435	31.348	32.288	321.209
<b>TOTAL</b>		21.088	47.464	62.135	57.161	57.215	58.931	60.699	62.520	64.396	66.328	68.318	70.367	72.478	748.012

MINCIT: Para el caso de 2020 se incluyen recursos que fueron transferidos a iNNpulsa, sin embargo, las metas de incluyen en la vigencia 2021, teniendo en cuenta que los proyectos se ejecutarán en su mayoría en esa vigencia. Los recursos para esta estrategia esta involucrados en la estrategia L2-E1

DPS: Proyecciones a partir de: Emprendimiento Colectivo y Mi Negocio (Individual)

MADR: Basado en el modelo de intervención e instrumentos del programa Construyendo capacidades empresariales rurales, Confianza y Oportunidad - "El Campo Emprende".

ADR: Para el caso de la atención individual, esta se definirá a partir del desarrollo de la Ruta para Facilitar la Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario Rural para beneficiarios del Decreto 902 de 2017 (L2 - E3), por lo que no cuantifica inicialmente el número de emprendimientos colectivos.

Nota: El presupuesto es indicativos a partir de 2021 y está condicionado a la asignación dispuesta en la Ley de Presupuesto General de la Nación,

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de MADR, ADR, MINCIT y DPS

**Tabla 17. L5 – E1 Operaciones de crédito a nivel territorial (valor acumulado estimado de subsidio a la tasa de interés)**

1 - ACCION ESTRATÉGICA DEL PNig_ECFC																			
<b>Objetivo Estratégico:</b>		Mejorar el acceso y el uso de mecanismos de financiación y mitigación del riesgo, para el desarrollo y sostenibilidad de																	
<b>Línea de acción:</b>		Línea 5 – Fortalecer el desarrollo de mecanismos de financiamiento y riesgos agropecuarios rurales																	
<b>Indicador:</b>		Operaciones de crédito a nivel territorial (valor acumulado estimado de subsidio a la tasa de interés)											<b>Tipo:</b>	Gestión					
2 - DATOS BÁSICOS PARA EL REPORTE																			
	Entidad	ROL	Dirección Técnica			Fecha Inicio	Fecha Fin												
1	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Lider	Dir. Financiamiento y Riesgos Agropecuarios																
2	Finagro	Lider	Presidencia			1/01/2020	31/12/2031												
3	Banco Agrario	Articulación	Presidencia																
3 - GESTION DE INDICADORES																			
Numero de operaciones de crédito otorgado a la ACFC (Pequeños Productores)							Valor acumulado estimado de subsidio a la tasa de interés (\$ millones)												
L.B.	2020	2021	2022	2023	2024	2025	L.B.	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
28146	29.553	31.031	32.583	34.212	35.922	37.718	35.552	33.484	36.213	39.164	42.356	45.808	49.541	53.579	57.946	62.668	67.776	73.300	79.267
4 - GESTION DE METAS Y RECURSOS																			
Numero de operaciones de crédito otorgado a la ACFC (Pequeños Productores)																			
Entidad	L.B.	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031						
MADR - FINAGRO	28.146	29.553	31.031	32.583	34.212	35.922	37.718	39.604	41.584	43.664	45.847	48.139	50.542	470.400					
TOTAL	28146	29.553	31.031	32.583	34.212	35.922	37.718	39.604	41.584	43.664	45.847	48.139	50.542	470.400					
Valor acumulado estimado de subsidio a la tasa de interés (\$ millones)																			
Entidad	L.B.	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Total					
MADR - FINAGRO	35.552	33.484	36.213	39.164	42.356	45.808	49.541	53.579	57.946	62.668	67.776	73.300	79.267	641.102					
TOTAL	35.552	33.484	36.213	39.164	42.356	45.808	49.541	53.579	57.946	62.668	67.776	73.300	79.267	641.102					

LB: Corresponde a los valores promedio 2018 y 2019 tanto en número de operaciones como en recursos. La estimación se realiza con un incremento de la inflación en el valor del subsidio (3%) y un incremento del número de operaciones (5%)

Nota: El presupuesto es indicativos a partir de 2021 y está condicionado a la asignación dispuesta en la Ley de Presupuesto General de la Nación,

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 18. L5 – E2 Porcentaje (%) de hectáreas aseguradas ACFC respecto al total asegurados con ISA**

1 - ACCION ESTRATÉGICA DEL PNgI_ECFC																																									
<b>Objetivo Estratégico:</b>		Mejorar el acceso y el uso de mecanismos de financiación y mitigación del riesgo, para el desarrollo y sostenibilidad de emprendimientos rurales																																							
<b>Línea de acción:</b>		Línea 5 – Fortalecer el desarrollo de mecanismos de financiamiento y riesgos agropecuarios rurales																																							
<b>Indicador:</b>		Porcentaje (%) de hectáreas aseguradas ECFC respecto al total asegurados con ISA										<b>Tipo:</b>	Gestión																												
2 - DATOS BÁSICOS PARA EL REPORTE																																									
	Entidad	ROL		Dirección Técnica			Fecha Inicio	Fecha Fin																																	
1	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Lider		Dir. Financiamiento y Riesgos Agropecuarios																																					
2	Finagro	Lider		Presidencia			1/01/2020	31/12/2031																																	
3	Banco Agrario	Articulación		Presidencia																																					
3 - GESTION DE INDICADORES																																									
<b>% de hectáreas aseguradas ECFC respecto al total asegurados con ISA</b>																																									
<table border="1" style="display: none;"> <caption>Data for Line Graph: % de hectáreas aseguradas ECFC respecto al total asegurados con ISA</caption> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Porcentaje (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>L.B.</td><td>7,00%</td></tr> <tr><td>2020</td><td>7,00%</td></tr> <tr><td>2021</td><td>7,00%</td></tr> <tr><td>2022</td><td>7,00%</td></tr> <tr><td>2023</td><td>13,65%</td></tr> <tr><td>2024</td><td>14,33%</td></tr> <tr><td>2025</td><td>15,05%</td></tr> <tr><td>2026</td><td>15,80%</td></tr> <tr><td>2027</td><td>16,59%</td></tr> <tr><td>2028</td><td>17,42%</td></tr> <tr><td>2029</td><td>18,29%</td></tr> <tr><td>2030</td><td>19,21%</td></tr> <tr><td>2031</td><td>20,17%</td></tr> </tbody> </table>														Año	Porcentaje (%)	L.B.	7,00%	2020	7,00%	2021	7,00%	2022	7,00%	2023	13,65%	2024	14,33%	2025	15,05%	2026	15,80%	2027	16,59%	2028	17,42%	2029	18,29%	2030	19,21%	2031	20,17%
Año	Porcentaje (%)																																								
L.B.	7,00%																																								
2020	7,00%																																								
2021	7,00%																																								
2022	7,00%																																								
2023	13,65%																																								
2024	14,33%																																								
2025	15,05%																																								
2026	15,80%																																								
2027	16,59%																																								
2028	17,42%																																								
2029	18,29%																																								
2030	19,21%																																								
2031	20,17%																																								
4 - GESTION DE METAS Y RECURSOS																																									
<b>% de hectáreas aseguradas ECFC respecto al total asegurados con ISA</b>																																									
Entidad	L.B.	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	TOTAL																											
<b>Porcentaje</b>		7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	13,65%	14,33%	15,05%	15,80%	16,59%	17,42%	18,29%	19,21%	20,17%	20,17%																										

Fuente: Elaboración propia

## 11. Bibliografía

- ADR. (2017). Manual de seguimiento de proyectos de asistencia técnica agropecuaria.
- Aquino, R. (2008). *Teoría de la oferta y la demanda*. Obtenido de <https://www.gestiopolis.com/teoria-de-la-oferta-y-la-demanda/>
- Argüello, R., & Poveda, P. (2016). *Veinte años de diversificación del ingreso de los hogares rurales en Colombia: 1993-2013. En El desarrollo equitativo, competitivo y sostenible del sector agropecuario en Colombia*. Bogotá D.C.: Banco de la República.
- Ballara, M., & Parada, S. (2009). El empleo de las mujeres rurales: lo que dicen las cifras.
- Banca Oportunidades & SIF. (2019). *Reporte de Inclusión Financiera*. Bogotá D.C.
- Banca Oportunidades & SIF. (2019). *Reporte de Inclusión Financiera 2018*. Bogotá D.C.
- BID. (2017). *Financiamiento del sector agroalimentario y desarrollo rural*. BID.
- Castañeda, A. (2014). Estrategia de Inclusión productiva y generación de ingresos en la zona rural de Colombia: El fomento a la asociatividad productiva rural. Bogotá D.C, Colombia.
- CEPAL. (2013). *Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia, 2010-2011*. Bogotá D.C.: BID-CEPAL.
- DANE. (2014). *3er Censo Nacional Agropecuario*. Bogotá D.C.
- DANE. (2018). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Bogotá D.C.
- DANE. (2018a). *Gran encuesta integrada de hogares*. Bogotá D.C.
- Desai, R., & Joshi, S. (2014). Can producer associations improve rural livelihoods? evidence from farmer centers in India. *Journal of Development Studies*, Vol. 50. no.1, 64-80.
- Diallo, B., & Al-Titi, O. (2017). Local growth and access to credit: Theory and evidence. *Journal of Macroeconomics*, 410-423.
- DNP. (2009). *Conpes 3616 - Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento*. Bogotá D.C.
- DNP. (2015). *Rutas para la Asociatividad Rural*. Bogotá D.C.
- DNP. (2016). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá D.C.
- DNP. (2016a). *El Campo Colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá D.C., Colombia: Tomo 1.
- DNP. (2016b). *El Campo Colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá D.C., Colombia.: Tomo 2.
- DNP. (2016c). *El Campo Colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá D.C.: Tomo 3.
- DNP. (2017). Propuesta de insumos para la elaboración de política pública para el fomento y fortalecimiento de la asociatividad de los productores rurales. Bogotá D.C, Colombia.
- DNP. (2018). *Asociatividad, desarrollo agrario integral y construcción de paz: La acción colectiva como estrategia para aumentar el acceso a recursos y mercados en zonas rurales*. Bogotá D.C.
- DNP. (2018). *Conpes 3932 - Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*. Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- DNP. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Bogotá D.C.
- DNP. (2019a). *Conpes 3956 - Política de formalización empresarial*. Bogotá D.C.
- Estrada, D., Piñeros, J., & Fernandez, D. (2011). Financiamiento del sector agropecuario: situación y perspectivas. *Temas de Estabilidad Financiera*(59).
- European Union, Regional Policy. (2010). *The Smart Guide to Innovation-Based Incubators (IBI)*.

- FAO. (2017). *Compendio de indicadores para la agricultura que tiene en cuenta la nutrición*. Obtenido de <http://www.fao.org/3/b-i6275s.pdf>
- Fedesarrollo, & ACRIP. (2017). Informe Mensual del Mercado Laboral - Mercado Laboral Rural.
- Foltz, J. (2004). Credit market access and profitability in Tunisian agriculture. *Agricultural Economics*, 30(3), 229-240.
- GEM. (s.f.). *HOW GEM DEFINES ENTREPRENEURSHIP*. Obtenido de Global Entrepreneurship Monitor: <https://www.gemconsortium.org/wiki/1149>
- Gobierno de Colombia & FARC-EP. (2016). *El Acuerdo Final de paz - la oportunidad para construir paz*. Bogotá D.C., Colombia.
- Gobierno de Colombia. (2018). *Plan Marco de Implementación - Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá D.C, Colombia.
- Gonzalez, X. (19 de Diciembre de 2018). *La asociatividad es una estrategia para alcanzar la competitividad*. Obtenido de Agronegocios: <https://www.agronegocios.co/agricultura/la-asociatividad-es-una-estrategia-para-alcanzar-la-competitividad-2807257>
- Grueso, M., Gómez, J., & Garay, L. (2009). *Procesos de asociatividad empresarial: aproximaciones conceptuales e impacto económico, social y organizacional*. Bogotá D.C.: U. del Rosario.
- Gutierrez, E., & Reddy, R. (2016). *Mayores oportunidades de financiamiento rural en Colombia*. Banco Mundial.
- Hazel, P., Poulton, C., & Dorward, A. (2010). The Future of Small Farms: Trajectories and Policy Priorities. *World Development*, 38(10), 1349-1361.
- Holmlund, M., & Fulton, M. (1999). *Networking for Success: Strategic Alliances in the New Agriculture*.
- Humanos, C. D. (22 de octubre de 2016). *Civiles Derechos Humanos*. Obtenido de <https://www.civilisac.org/nociones/libertad-de-asociacion-2>
- LaboUR, O. L. (2018). Informe 6: Perfil actual de la informalidad laboral en Colombia: Estructura y retos. Bogotá D.C, Colombia.
- MADR. (2014). *Estrategia de Inclusión productiva y generación de ingresos*. Bogotá D.C.
- MADR. (2017). *Las mujeres rurales de Colombia fundamentales para el desarrollo del país*. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Las-mujeres-rurales-de-Colombia-fundamentales-para-el-desarrollo-del-pa%C3%ADs.aspx>
- MADR. (2017). *Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%2000464%20de%202017.pdf>
- MADR. (diciembre de 2017). Lineamientos Estrategicos de Politica Publica para la Agricultura, Campesina, Familiar y Comunitaria. *Resolución 464 de 2017*. Bogotá D.C, Colombia.
- MADR. (2018). *Estrategia de política pública para la gestión integral de riesgos agropecuarios en Colombia*. Bogotá D.C.: MADR - IICA - BM - FAO.
- MADR. (2019). *Estrategia 360: Cobertura total de riesgos y financiamiento*. Bogotá D.C.
- MADR. (2020). *Lineamientos de política pública para la asociatividad rural productiva*. Bogotá.
- MADR. (2020a). *Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria*. Bogotá D.C.
- Markelova, H., & Meinzen-dick, R. (2009). *Collective action for smallholder market access*. International Food Policy Research Institute.: Washington D.C.
- Marulanda, F., Montoya, I., & Vélez, J. (2014). Teorías motivacionales en el estudio del emprendimiento. *Revista Científica Pensamiento y Gestión*, 36, 204–236.
- Miller, D., & Friesen, P. (1984). A longitudinal study of te corporate life cycle. *Manegement science*, 1161-1183.

- MINCIT. (2006). *Cadenas, Redes Empresariales Y Asociatividad: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*. Bogotá D.C.
- OCDE. (2012). *Panorama del emprendimiento*.
- OCDE. (2013). *Start-up Latinoamérica - Promoting the innovation in the region*. Paris, FRANCE. doi:10.1787/9789264202306-en
- OCDE. (2016). *StartUp latinoamérica*. París.
- PNUD. (2016). *Desarrollo Económico Incluyente (DEI): documento conceptual y programático*. Bogotá D.C.
- PNUD. (2018). *Para una agenda de transformación rural en Colombia*. Bogotá D.C.
- RAE. (13 de 12 de 2017). *Diccionario de la lengua española | Edición del Tricentenario*. Obtenido de <http://dle.rae.es/?id=NZJWMIv>
- Reardon, T., Barrett, C., Berdegue, J., & Swinnen, J. (2009). Agrifood Industry Transformation & Small Farmers in Developing Countries. *World Development*, 1717-1727.
- Solarte, G. (2011). *Asociatividad, empresarización y pactos territoriales: Claves del desarrollo de los territorios rurales*. Bogotá D.C.: Corporación Latinoamericana Misión Rural.
- Suárez-Castellá, M., Alonso-Amaro, O., Hernández-Pérez, G., Roche-Hernández, C., Freire-Seijo, M., & Campos-Gómez, M. (2016). Cadenas de valor de productos agropecuarios en seis municipios de Cuba - I. Metodología para su diseño. *Pastos y Forrajes*, 39(1), 56-63.
- UNCTAD. (2012). *Entrepreneurship Policy Framework and Implementation Guidance*. New York.
- UPRA & FAO. (2016). *Agricultura Familiar en Colombia: significado, políticas y caracterización*. Bogotá D.C, Colombia: FAO.
- Valencia, A. (2019). Estrategia 360°: cobertura total de riesgos y financiamiento. *Revista Nacional de Agricultura*(989), 26-28.
- Vandeplass, A., Minten, B., & Swinnen, J. (2013). Multinationals vs. cooperatives: the income and efficiency effects of supply chain governance in India. *Agricultural Economics Vol. 45, No. 1*, 39-52.
- Verhofstadt, E., & Maertens, M. (2014). Smallholder cooperatives and agricultural performance in Rwanda: do organizational differences matter? *Agricultural Economics, vol 45, no1*.
- Vesga, R., Rodríguez, M., Schnarch, D., Ricón, O., & García, O. (2017). *Emprendedores en crecimiento*. Bogotá: Uniandes.
- Vesga, R., Rodríguez, M., Schnarch, D., Rincón, O., & García, O. (2017). *Emprendedores en crecimiento: El reto de la financiación*. Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes.
- Villarraga, J. (2008). *Fondos autogestionados rurales de ahorro y crédito*. Bogotá D.C.: Corporación Consorcio para el Desarrollo Comunitario & Fundación Ford.
- Weinberger, K., & Lumpkin, T. (2007). Diversification into Horticulture and Poverty Reduction: A Research Agenda. *World Development*, 35(8), 1464 - 1480.
- World Bank. (2018). *Estrategia para una Gestión Integral de Riesgos Agropecuarios en Colombia. Revisión Integral*.
- World Bank, FAO, & IFAD. (2009). *Gender in agriculture sourcebook*.

## 12. Anexos

### 12.1. Principales formas asociativas rurales

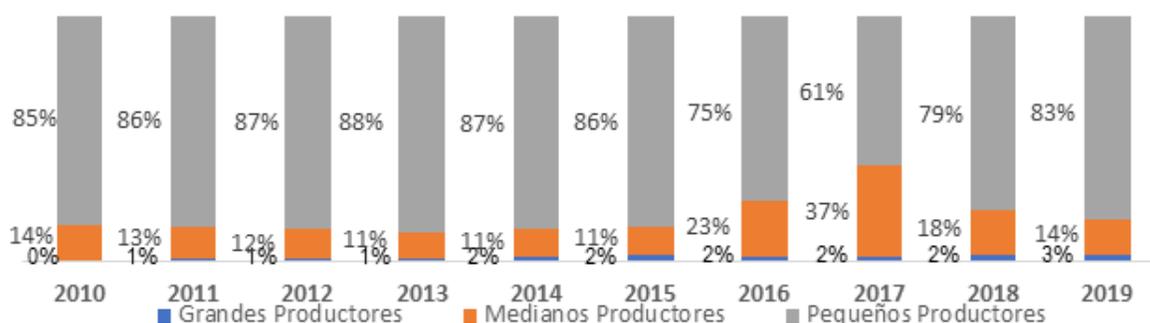
Forma Asociativa	Definición	Normatividad/ Fuente
<b>Asociación</b>	Ente jurídico sin ánimo de lucro que surge de un acuerdo de voluntades entre dos (2) o más personas vinculadas mediante aportes en dinero, especie o actividad, en orden a la realización de un fin de beneficio social gremial o de utilidad común. La asociación se rige por el código civil, artículo 633, la ley 80 de 1993, la ley 22 de 1987, la ley 52 de 1990, los decretos 1407/91, 2035/91, decreto distrital 091/87 y demás normas aplicables a su condición de empresa privada.	UAEOS
<b>Asociación Agropecuaria</b>	Persona jurídica de derecho y sin ánimo de lucro, constituida por quienes adelantan una misma actividad agrícola, pecuaria, forestal, piscícola y acuícola con el objeto de satisfacer o defender los intereses comunes de sus asociados y contribuir al desarrollo del sector rural nacional.	Decreto 2716 de 1994. Regula el marco jurídico de las asociaciones agropecuarias.
<b>Asociación Campesina</b>	Es la persona jurídica de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituida o que se constituya por campesinos y que tenga como objeto principal la interlocución con el Gobierno Nacional en materia de reforma social agraria, crédito agropecuario, mercadeo, comercialización y asistencia técnica agropecuaria.	Resolución 00363 de 2004 MADR.
<b>Asociación de usuarios de distritos de riego</b>	Los usuarios de un Distrito de Adecuación de Tierras estarán organizados, para efectos de la representación, manejo y administración del Distrito, bajo la denominación de asociación de usuarios. Todo usuario de un Distrito de Adecuación de Tierras adquiere por ese solo hecho la calidad de afiliado de la respectiva asociación y, por lo mismo, le obligan los reglamentos y demás disposiciones	Ley 41 de 1993. "Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones".
<b>Asociaciones Mutuales</b>	Son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas libre y democráticamente por personas naturales, inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales y satisfacer sus necesidades mediante la prestación de servicios de seguridad social.	Decreto 1480 de 1989. Determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes: interno, de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de las asociaciones mutualistas.
<b>Cabildo Indígena</b>	Es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad.	<a href="http://www.mininterior.gov.co/content/cabildo-indigena">http://www.mininterior.gov.co/content/cabildo-indigena</a>
<b>Consejo Comunitario</b>	Es la máxima autoridad de administración interna de las tierras de comunidades negras	Decreto número 1066 de 2015. Ministerio del Interior
<b>Cooperativa</b>	Es cooperativa la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general. Entre los tipos de cooperativas, se incluyen las agropecuarias, piscícolas o agroindustriales y las multiactivas integrales rurales	Ley 79 de 1988 y Ley 454 de 1998.
<b>Empresa Asociativa de Trabajo</b>	Organizaciones económicas productivas, cuyos asociados aportan su capacidad laboral, por tiempo indefinido y algunos además entregan al servicio de la organización una tecnología o destreza, u otros activos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la empresa.	Ley 10 de 1991
<b>Empresa Comunitaria</b>	Es la forma asociativa por la cual un número plural de personas que reúnan las condiciones para ser beneficiarias de los programas de reforma agraria, estipulan aportar su trabajo, industria, servicios u otros	Artículo 38 de la Ley 30 de 1988, derogada por el Artículo 111 de la Ley

Forma Asociativa	Definición	Normatividad/ Fuente
	bienes en común, con el fin de desarrollar todas o algunas de las siguientes actividades: La explotación económica de uno o varios predios rurales, la transformación, comercialización, mercadeo de productos agropecuarios y la prestación de servicios, sin perjuicio de adelantar otras conexas y necesarias para el cumplimiento de su objetivo principal, para repartir entre sí las pérdidas o ganancias que resultaren en forma proporcional a sus aportes.	160 de 1994. Están incluidas las empresas comunitarias en la ley 454 de 1998. Decreto 561 de 1989
<b>Federación de Productores</b>	Organizaciones Gremiales Agropecuarias y Asociaciones Campesinas agrupadas entre sí, o con otras entidades sin ánimo de lucro, en unidades de segundo grado, siempre que con ello se busque facilitar el cumplimiento de sus fines económicos y sociales, que todas ellas tengan el mismo objetivo social y que participen de la integración cuando menos tres (3) organizaciones, Asociaciones o entidades del sector, agropecuario, pesquero forestal o de desarrollo rural.	Resolución 00363 de 2004. MADR
<b>Fondos de Empleados</b>	Son empresas solidarias asociativas, de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes. Una especie de cooperativa cerrada de trabajadores, propia de la legislación y la cultura colombiana.	Decreto 1481 de 1989 y Ley 1391 de 2010. Determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes; interno de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de los fondos de empleados.
<b>Organización Gremial Agropecuaria</b>	Es la persona jurídica de derecho privado y sin ánimo de lucro, constituida por quienes adelantan una misma actividad agrícola, pecuaria, forestal, piscícola, acuícola, de desarrollo rural, o por quienes representen actividades agroindustriales o de servicios complementarios de la producción agropecuaria con el objeto de satisfacer o defender los intereses comunes de sus asociados y contribuir al desarrollo del sector rural colombiano.	Resolución 00363 de 2004. MADR
<b>Organizaciones de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras</b>	Son asociaciones comunitarias integradas por personas de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales o Palenqueras; que reivindican y promueven los derechos étnicos y humanos de estas comunidades.	Decreto número 1066 de 2015. Ministerio del Interior
<b>Resguardo Indígena</b>	Los resguardos indígenas son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio.	Decreto 2164 de 1995. Artículo 21
<b>Sociedad Agraria de Transformación</b>	Sociedades comerciales constituidas como empresas de gestión, sometidas a un régimen jurídico y económico especial. La Sociedad una vez constituida legalmente, forma una persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados.	Ley 811 de 2003
<b>Juntas de Acción Comunal</b>	Organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.	Ley 743 de 2002. Decreto 2350 de 2003. Resolución 360 de 2005. Desarrollan el Artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal.

Fuente: Elaboración propia

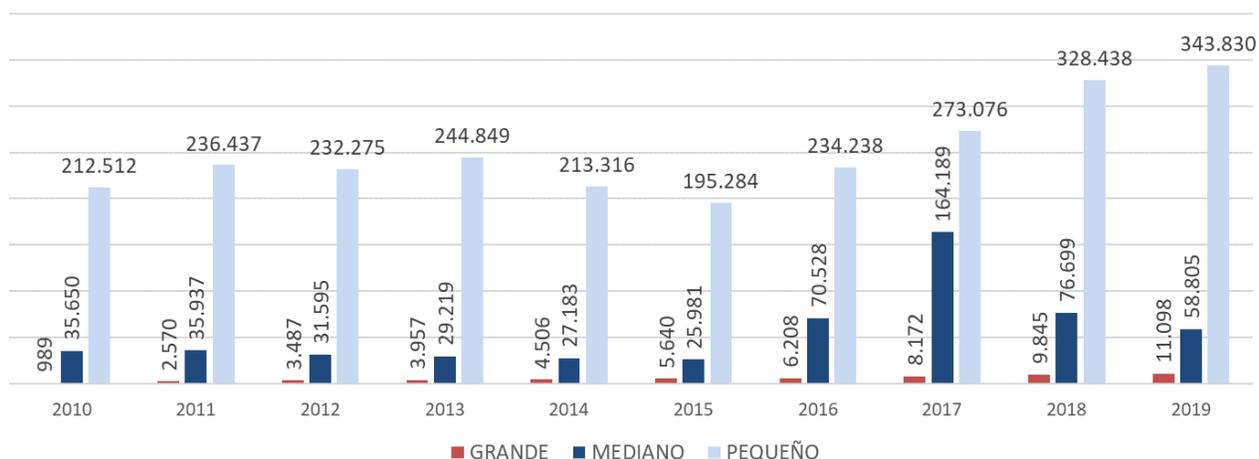
## 12.2. Instrumentos para la Generación de Ingresos a nivel nacional.

**Gráfico 3. Porcentaje de acceso al crédito por tipo de productor (número de créditos).**



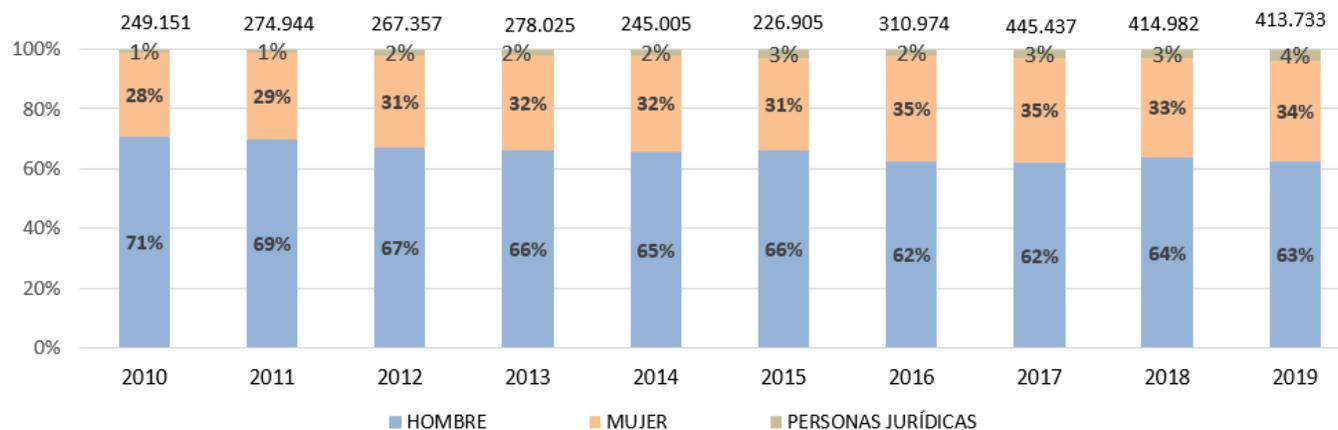
Fuente: A partir de datos MADR - Finagro

**Gráfico 4. Número de créditos por tipo de productor.**



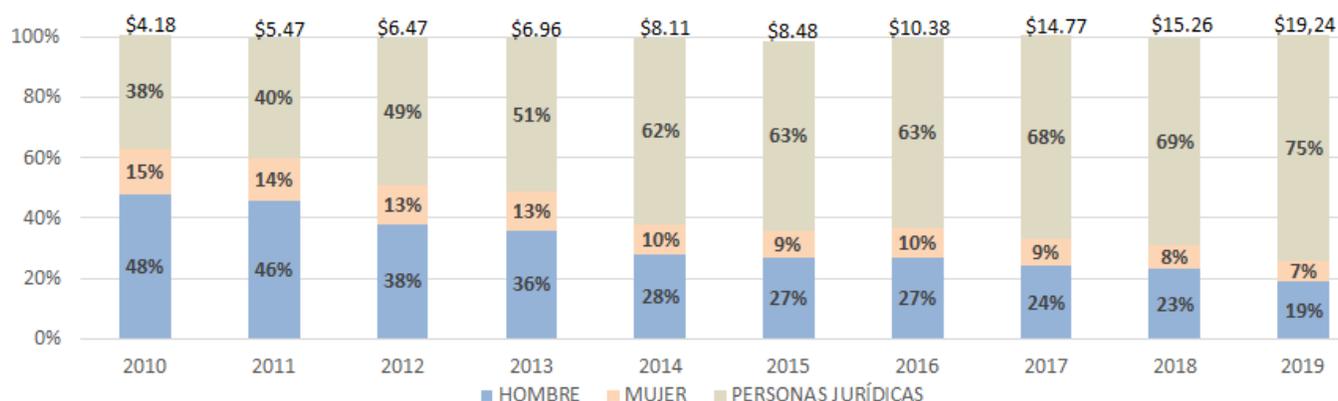
Fuente: A partir de datos MADR - Finagro

**Gráfico 5. Participación de hombre, mujeres y personas jurídicas en el número de créditos - Finagro.**



Fuente: A partir de datos MADR - Finagro

**Gráfico 6. Valor créditos de hombre, mujeres y personas jurídicas - Finagro.**



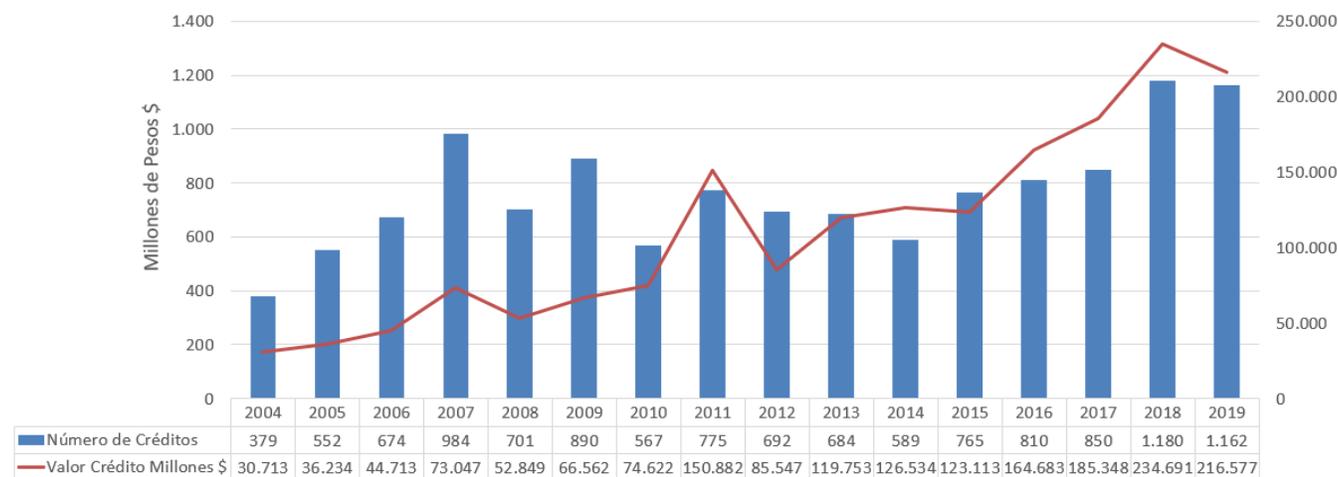
Fuente: A partir de datos MADR - Finagro

**Gráfico 7. Brecha en el monto promedio (en billones de pesos) de los créditos otorgados, por sexo.**



Fuente: A partir de datos MADR - Finagro

**Gráfico 8. Comportamiento del crédito de fomento para la compra de tierras con uso agropecuario (2004-2019).**



Fuente: A partir de datos MADR - Finagro

### 12.3. Glosario

**Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria- ACFC:** Sistema de producción y organización gestionado y operado por mujeres, hombres, familias y comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes, raizales, y palanqueras que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema desarrollan principalmente actividades de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas; que suelen complementarse con actividades no agropecuarias. Esta diversificación de actividades y medios de vida se realizan predominantemente a través de la gestión y el trabajo familiar, asociativo o comunitario, aunque también puede emplearse mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan este sistema están estrechamente vinculados y evolucionan combinando funciones económicas, sociales, ecológicas políticas y culturales. (MADR Resolución 464 de 2017).

**Asistencia técnica Agropecuaria:** Se define como un servicio de transferencia de tecnología que se realiza por consultoría, asesoría o capacitación, que hace participativa la gestión del conocimiento dentro de su proceso y que busca mejorar y hacer más eficientes los sistemas de producción de las explotaciones rurales, tendientes a mejorar los niveles de ingresos y la capacidad productiva de los pequeños y medianos productores y productoras (ADR, 2017).

**Asociatividad Rural Productiva:** Mecanismo de cooperación, cohesión social e integración de recursos a través de diversas formas asociativas, que permite a los pobladores rurales organizarse en torno a un objetivo y un beneficio común, conllevando al incremento de la productividad, la sostenibilidad de las actividades económicas rurales y al desarrollo productivo territorial (MADR, 2020)

**Capital Semilla:** De acuerdo con Vesga *et al.* (2017), se denomina capital semilla a los recursos económicos que se ponen a disposición de un emprendimiento, generalmente en etapas muy tempranas del ciclo de vida (cofinanciación). Los recursos pueden ser condonados, es decir, que no requieren ser devueltos, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos al momento de ser otorgados.

**Demanda:** La demanda es la cantidad de bienes y servicios que los consumidores desean y están dispuestos a comprar dependiendo de su poder adquisitivo. La curva de demanda representa la cantidad de bienes que los compradores están dispuestos a adquirir a determinados precios, suponiendo que el resto de los factores se mantienen constantes). La curva de demanda es por lo general decreciente, es decir, a mayor precio, los consumidores comprarán menos (Aquino, 2008).

**Economía Campesina Familiar y Comunitaria:** Sistema de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios; organizado y gestionado por los hombres, mujeres, familias, y comunidades (campesinas, indígenas, afrodescendientes, raizales y palenqueras) que conviven en los territorios rurales del país. Este sistema incluye las distintas formas organizativas y los diferentes medios de vida que emplean las familias y comunidades rurales para satisfacer sus necesidades, generar ingresos, y construir territorios; e involucra actividades sociales, culturales, ambientales, políticas y económicas (MADR Resolución 464 de 2017).

**Emprendedor / Emprendimiento:** Un emprendedor es un individuo que identifica oportunidades de mercado, asigna recursos y crea valor. Complementaria es la definición de un emprendimiento – que es el acto de ser emprendedor-, implica la capacidad y la voluntad de llevar la idea a un – nuevo o existente- negocio productivo, aceptando todos los riesgos que conlleva y buscando beneficios como recompensa (UNCTAD, 2012).

**Emprendimiento rural:** Aquel emprendimiento que se gesta y desarrolla en entornos rurales promoviendo la inclusión productiva.

**Empresas Prestadoras de Servicios de Asistencia Técnica Agropecuaria – EPSEA:** Podrán ser las unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), Centros Provinciales de Gestión Agro empresarial (CPGA), gremios agropecuarios, empresas privadas o de naturaleza mixta, asociaciones de profesionales, universidades y demás Instituciones de Educación Superior, Agencias de Desarrollo Local (ADL), entidades sin ánimo de lucro, colegios agropecuarios, cooperativas, organizaciones o asociaciones de productores, entre otros que tengan por objeto la prestación del servicio de extensión o asistencia técnica agropecuaria, cumpliendo los requisitos de habilitación de que trata el artículo 33 de la presente Ley 1876 de 2019.

**Empresarización:** Es un proceso en el que se busca potenciar las capacidades de las personas para forjar negocios o empresa. Se entiende como el desarrollo de competencias emprendedoras de las personas, que deben conducir a la creación de empresas innovadoras, o con el mejoramiento de los procesos productivos y administrativos en las existentes dentro de un territorio, que permitan incrementar el nivel de ingresos y calidad de vida en el mismo. (Solarte, 2011)

**Encadenamientos productivos:** Son formas de articular explotaciones familiares con empresas agroindustriales (privadas o públicas), para la provisión de materia prima. El poder comprador es representado por una empresa, un gremio agroindustrial, o el Estado, y los productos entregados por los agricultores familiares a las agroindustrias generalmente no son diferenciados, pueden mezclarse indistintamente con los de otros productores (familiares o no) y el producto final elaborado por la agroindustria no cuenta con un sello que lo identifica con la agricultura familiar.

**Fondos Autogestionados:** Los fondos autogestionados son iniciativas de carácter comunitario o gremial que permanecen en el tiempo, dirigidas a movilizar recursos locales (ahorro) o de terceros para ser prestados, también localmente, y que son administradas por sus socios y usuarios, generalmente productores, microempresarios, campesinos, mujeres, jóvenes, indígenas, afrodescendientes, y personas del campo o la ciudad. Estos fondos también son conocidos como fondos rotatorios, fondos comunitarios, fondos de autoayuda, fondos solidarios de apalancamiento, empresas comunitarias de ahorro y crédito, asociaciones de ahorro y crédito, cajas rurales, entre otros nombres. (Villarraga, 2008)

**Fondo rotatorio:** Se define como una herramienta económica y financiera que gestionan las organizaciones rurales para el fortalecimiento de su actividad productiva (desde la producción hasta la comercialización), con pocas posibilidades de acceder a recursos financieros formales, sus recursos provienen de subsidios del Estado, Ong's y cooperación internacional, ente otros. Estos recursos del fondo rotatorios pueden ser entregados al productor en dinero, insumos, o dependiendo el fortalecimiento de la organización pueden ser en asistencia técnica.

**Formas asociativas:** diferentes formas de organización, que en el caso de la asociatividad rural productiva incluyen, entre otras, organizaciones de Economía Solidaria como cooperativas, pre-cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales (Ley 454 de 1998), y Organizaciones Solidarias de Desarrollo como asociaciones, fundaciones y corporaciones (Código Civil Artículos 633 y los siguientes). Las formas asociativas operan bajo principios como la cooperación, el trabajo en equipo, la autogestión y la democracia (MADR, 2020).

**Generación de ingresos (GI),** se constituye como “uno de los vehículos más importantes de la promoción social, pues sus beneficios, además de conducir al ejercicio pleno de los derechos sociales y económicos<sup>109</sup>, le brindan a esta población la oportunidad de acceder a los frutos del crecimiento económico” (DNP, 2009).

---

<sup>109</sup> Por ejemplo, la Población Pobre Extrema y Desplazada - PPED.

**Inclusión productiva:** Situación en la que se cumple el objetivo de que los pobladores, los campesinos, los pequeños productores, los microempresarios y los trabajadores rurales perciban ingresos remunerativos, accedan al sistema de protección social y se integren exitosamente a lo largo de toda la cadena de producción, procesamiento y comercialización de las apuestas productivas de su territorio.

**Ingresos:** El rendimiento monetario y no monetario del trabajo y las inversiones, y los obsequios que reciben los hogares y las personas (FAO, 2017).

**Joven:** Toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía (Ley 1622 de 2013).

**Logística:** Conjunto de medios y métodos necesarios para llevar a cabo la organización de una empresa o de un servicio, especialmente de distribución (RAE, 2017).

**Mujer Rural:** Toda aquella que sin distingo de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada - Ley 731 de 2002.

**Oferta:** En economía, oferta se define como la cantidad de bienes o servicios que los productores y productoras están dispuestos a ofrecer a un precio y condiciones dadas, en un determinado momento. Oferta también se define como la cantidad de productos y servicios disponibles para ser consumidos. Está determinada por factores como el precio del capital, la mano de obra y la combinación óptima de los recursos mencionados, entre otros (Aquino, 2008).

**Organizaciones solidarias:** Son aquellas formas del emprendimiento solidario sin ánimo de lucro, que, empleando bienes y servicios privados y gubernamentales, construyen y prestan bienes y servicios para el beneficio social. Su característica común es que la finalidad de su constitución es ejercer la solidaridad principalmente de adentro hacia afuera, dirigiendo su accionar hacia terceros, comunidades y la sociedad en general prevaleciendo el flujo altruista. (UAEOS, 2017)

**TIC:** Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

**Unidad de Producción Agropecuaria:** Unidad de organización de la producción agropecuaria que puede estar formada por una parte de un predio, un predio completo, un conjunto de predios o partes de predios continuos o separados en uno o más municipios, independientemente del tamaño, la tenencia de la tierra y el número de predios que la integran.