



Lecciones aprendidas proceso de selección de beneficiarios proyecto Ganadería Colombiana Sostenible

Tatiana Nuñez

Coordinadora ambiental

Rafael Corredor

Coordinador jurídico

Marzo 2021

Ficha

Nombre del proyecto o programa	Ganadería Colombiana Sostenible
Entidad líder	Fedegan
Punto de contacto	elfondo@fondoaccion.org
Autor (es)	Tatiana Núñez Suárez, Coordinadora ambiental (2016-2021) Rafael Corredor, Coordinador Jurídico (2017-2020)
Otros actores involucrados	CIPAV, TNC y Fondo Acción
Duración de la experiencia	2010 - 2020
Fecha de esta versión	Marzo 2021

Introducción

Este documento presenta el caso de estudio de las convocatorias realizadas en el proyecto Ganadería Colombiana Sostenible (GCS), que se ejecutó durante 2010 y 2020, para la selección de 4.100 predios ganaderos en las regiones priorizadas, que les interesara cambiar el paradigma de la ganadería tradicional y adoptar prácticas amigables con el medio ambiente, que a su vez les permitiera:

- Mejorar la disponibilidad de alimento para el ganado durante todo el año;
- Aumentar la capacidad de carga y la producción de leche y carne;
- Reducir los costos de producción;
- Mejorar las condiciones para afrontar los cambios fuertes del clima y la falta de agua;
- Mejorar la calidad de los suelos y las fuentes de agua;
- Abrir nuevas posibilidades de mercado para comercializar la carne y leche bovina;
- Obtener mejores ingresos a partir de la ganadería bovina.

Para alcanzar las metas del proyecto se llevaron a cabo cuatro convocatorias en los años 2011, 2012, 2015 y 2018. El proceso de selección de la primera convocatoria fue liderado por Fedegan. Se recibió un total de 1.795 solicitudes, de las cuales se aprobaron 978, en un proceso que tomó 8 meses aproximadamente. Para la última convocatoria se recibieron 1.802 solicitudes, se aprobaron 1.316, en un proceso de selección de beneficiarios de 2,5 meses.

El Fondo Acción asumió el proceso de evaluación y selección de los ganaderos en su totalidad desde la segunda convocatoria. Este documento presenta el proceso y lecciones aprendidas, especialmente de la cuarta convocatoria. Esta última, que se realizó en 2018, contó con poco tiempo dado que el proyecto estaba en su fase final y era necesario tener el grupo de beneficiarios para que estos, con el apoyo de los aliados, pudieran establecer los arreglos silvopastoriles intensivos (SSPi) dentro de la temporada de lluvias, lo cual se constituyó en un gran reto. Adicionalmente, durante las tres primeras convocatorias se beneficiaron 2.988 predios ganaderos, es decir el 72% de la meta final (4.100), con la cuarta convocatoria se logró seleccionar 1.112 fincas.

El proyecto demostró que el establecimiento de sistemas silvopastoriles, junto con otras estrategias de asistencia técnica y provisión de un incentivo financiero, pueden tener efectos positivos en la conservación de la biodiversidad, la disminución de emisiones de gases efecto invernadero y aumentos en la productividad. El proyecto dejó capacidad instalada en las regiones de intervención, promovió la creación de la Mesa de Ganadería Sostenible, brindó insumos para la formulación de documento de Política

Conpes 3886 de 2017 “Lineamientos de política y Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales para la construcción de paz y su Plan de Acción y Seguimiento (PSA)” y para los Acuerdos Cero Deforestación de carne y leche. Así mismo, apoyó la formulación de la NAMA de Ganadería Bovina.

Contexto y situación

El proyecto GCS fue aprobado para recibir recursos del Fondo Global para el Medio Ambiente (GEF, por sus siglas en inglés), en febrero del 2010, con el objetivo de “promover la adopción de sistemas silvopastoriles amigables con el medio ambiente para mejorar el manejo de los recursos naturales, la provisión de servicios ambientales y aumentar la productividad de las fincas participantes”. El proyecto fue financiado por el Programa de Biodiversidad para promover la conservación de la biodiversidad en la producción de tierras y sectores, y el Programa para detener la Degradación de Tierras.

Más adelante en el año 2014, el proyecto recibió una donación del Departamento de Energía y Cambio Climático (DECC por sus siglas en inglés) y el Fondo Climático Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) del Gobierno de Reino Unido. El proyecto fue desarrollado, entre 2010 y 2020, por la alianza conformada por TNC, CIPAV, Fondo Acción y Fedegan, esta última como entidad líder, y administrado por el Banco Mundial.

El proyecto se llevó a cabo en 12 departamentos del país, 5 regiones y 87 municipios, los cuales fueron seleccionados de acuerdo a criterios de biodiversidad, productividad, servicios ecosistémicos y criterios sociales. Las regiones seleccionadas fueron (i) la región de producción ganadera tradicional en el Valle del río Cesar; (ii) la región adyacente del bajo Magdalena; (iii) las regiones tradicionales de producción lechera de Boyacá y Santander (relacionadas con el “Corredor de Bosques de Cedros Andinos”); (iv) la ecorregión productora cafetera y el Alto Cauca y (v) la región baja del pie de monte en la cordillera oriental en el sur del Meta. El grupo objetivo primario está compuesto principalmente por pequeños y medianos ganaderos.

Durante el proceso de formulación del proyecto se propuso el uso de criterios y procedimientos de selección¹ de beneficiarios para evitar la participación de individuos con asociaciones actuales o pasadas con grupos armados ilegales y monitorear los asuntos

1 i) Selección de municipios y pueblos con bajos niveles de desplazamiento interno en los últimos diez años de acuerdo al Registro Nacional sobre la Población Desplazada Internamente administrado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional; ii) criterios de selección que requieran que se demuestre la tenencia legal de la tierra y el no tener antecedentes criminales individuales; iii) selección final de los beneficiarios a partir de listas validadas localmente, tomadas en forma colectiva por parte del Comité Director del Proyecto para evitar presiones en la selección a nivel local o regional; iv) evaluación de base realizada en haciendas seleccionadas por parte del personal de CIPAV y TNC.



Foto: © Andrés Cardona, Fondo Acción

que pudiesen surgir en este sentido. Se estableció, desde un comienzo, que el proyecto utilizaría los procedimientos legales vigentes en Colombia para verificar que las tierras beneficiadas del proyecto no se encontraran en litigio y contaran con su derecho de propiedad legalmente reconocido².

El proyecto para el año 2010 tenía como meta lograr 2.000 fincas ganaderas beneficiarias, más adelante en el año 2014 con la donación del Reino Unido se incrementó a 4.000 y estableció como fecha de cierre enero del 2018. En el año 2017, la Alianza solicitó la extensión del proyecto por dos años para lograr cumplir las metas establecidas.

-
- 2 Para **propiedad privada**, el derecho de propiedad se certifica por medio de la entrega de un Certificado de Registro en el que se certifica que no existe litigio en cuanto a la propiedad. Para la **posesión de buena fe** (donde la tierra es explotada por su poseedor), la posesión es certificada por medio del título (compra, donación o escritura de permuta, o resolución que reconoce la posesión y concede el título) o en su ausencia, por medio de una copia de un recibo de pago de impuestos de la propiedad de los últimos dos años expedido a nombre del ganadero, al igual que un certificado que declare la posesión pacífica e ininterrumpida del bien. Para los casos de **tenencia** (donde la tierra es explotada por un tenedor, ganadero, usufructuario, o el ocupador permanente, o una empresa en sociedad (*joint venture*), o una empresa reconocida por Ministerio de Agricultura como especializada en proyectos de agricultura), la tenencia es certificada por medio de una copia de los recibos de impuestos de la propiedad de por lo menos los últimos dos años expedidos a nombre de la Parte quien ha entregado la tierra para el uso del tercero; una copia del contrato que certifica el tipo de tenencia de la tierra el cual debe tener un mínimo de un año de duración y, en el caso de que no exista un contrato escrito, se debe contar con una certificación en la cual se haga la declaración del tipo de tenencia de la tierra. Esta tenencia debe tener un mínimo de un año de duración y debe ser firmada por el propietario de la tierra en calidad de testigo.

Resultados y logros

Como resultado de las cuatro convocatorias (tabla 1), se recibieron 6.572 solicitudes, de las cuales 4.303 (65,4%) fueron aprobadas y 4.100 (62%) fueron seleccionadas como beneficiarios del proyecto; la diferencia entre el número de beneficiarios y solicitudes aprobadas está dada porque en la última convocatoria no se contaba con los recursos suficientes para cubrir la totalidad de solicitudes aprobadas. Las principales causales de rechazo de las solicitudes fueron falta de acreditación de la calidad de propietario, poseedor o tenedor, documentos o datos incompletos y existencia de discusión legal, pleito o demanda sobre el predio.

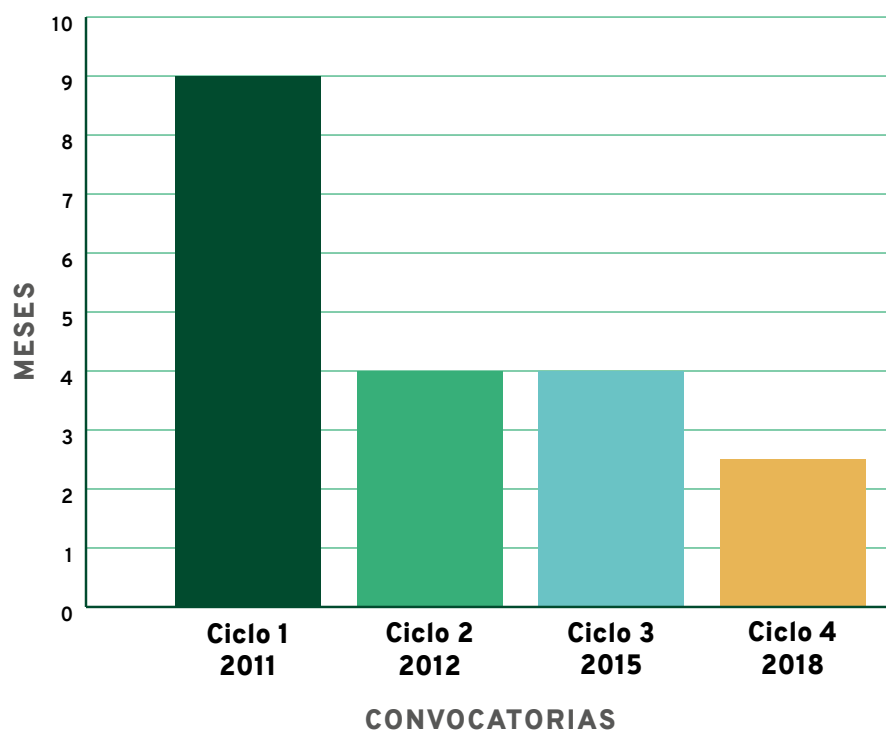
Convocatoria	Solicitudes	Aprobados		Beneficiarios	
	#	#	%	#	%
01 de 2011	1.795	978	54%	978	54%
02 de 2012	2.082	1.510	72%	1.510	72%
03 de 2015	893	500	56%	499	56%
04 de 2018	1.802	1.316	73%	1.112	62%
TOTAL	6.572	4.303		4.100	

Tabla 1. Resultado procesos de convocatorias.

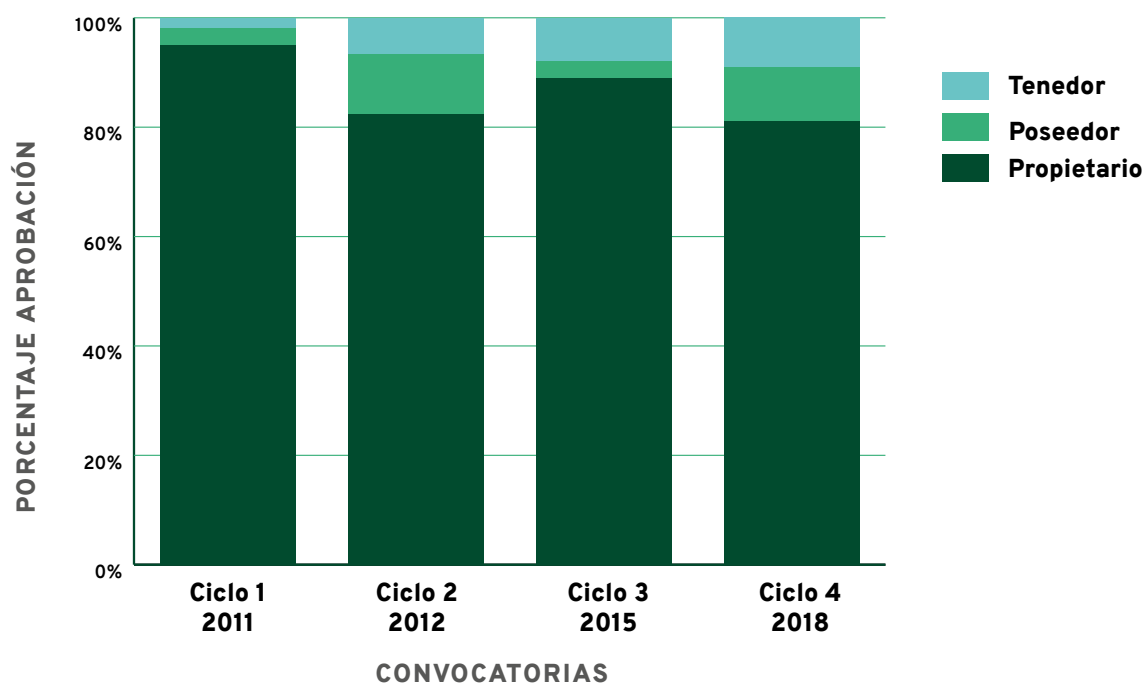
A medida que se realizaron las convocatorias, se observó un aumento porcentual de los ganaderos aprobados para hacer parte del proyecto; así, en la primera fue del 54% mientras que para la cuarta pasó a 73%, lo que evidencia la efectividad de las diferentes estrategias que permitieron que mayor cantidad de personas pudiesen ser beneficiarios sin que esto significara desconocer las garantías que se otorgaron a los donantes.

Respecto a los tiempos de evaluación de los ganaderos (gráfica 1), se logró una reducción significativa, pasando de 8 meses en el primer ciclo hasta 2,5 meses en la última convocatoria. Lo anterior debido a la optimización en el proceso de selección de beneficiarios, como se explicará en detalle más adelante.

Dadas las condiciones de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia, era de interés de la alianza que la mayor cantidad de ganaderos poseedores y tenedores tuvieran la posibilidad de ser seleccionados por el proyecto, para lo cual se disminuyeron y flexibilizaron algunos de los requisitos, tales como: la eliminación de la copia del impuesto predial y la copia del recibo de impuesto predial. Lo anterior sin ir en detrimento de las salvaguardas exigidas por el donante.



Gráfica 1. Tiempo de evaluación y selección de ganaderos.



Gráfica 2. Ganaderos seleccionados según su derecho frente a la tierra.

¿Cómo lo hicimos?

Se analizó en retrospectiva la experiencia de las primeras tres convocatorias identificando fortalezas y aspectos por mejorar. Las mayores fortalezas eran que el proyecto tenía credibilidad y presencia, con un equipo regional consolidado, en las cinco regiones de intervención, lo que facilitó la difusión de la cuarta convocatoria y afluencia de ganaderos candidatos. Además, se habían desarrollado formatos de presentación y evaluación de candidatos; un sistema de evaluación de solicitudes y un sistema de información para el análisis de las solicitudes de los ganaderos.

De igual forma, hubo aspectos por mejorar para el diseño de la cuarta convocatoria. Por un lado, los requisitos jurídicos y documentales exigidos a los ganaderos interesados eran numerosos y no facilitaban la participación de ganaderos en calidad de poseedores; por otro lado, el equipo regional por su formación (técnicos agropecuarios, agrónomos, zootecnistas) no estaba capacitado para asesorar a los ganaderos frente los requisitos y documentos necesarios para participar. Además, el archivo se manejó de manera física lo que implicó que, desde las regiones se enviaran los documentos al equipo jurídico en Bogotá, lo cual dificultaba la subsanación de solicitudes.

La debilidad de la información catastral en el país impidió realizar una evaluación eficaz; en algunos casos, se solicitaban documentos adicionales a los ganaderos de difícil consecución para ellos. Todo esto, hacía que en algunos casos los tiempos de evaluación y selección de los ganaderos fueran más largos.

El análisis anterior permitió plantear una estrategia para disminuir los tiempos de evaluación, contar con una mayor participación de candidatos de diferentes calidades (poseedores, propietarios y tenedores) y seleccionar a los ganaderos en respeto de una debida diligencia.

La Alianza ajustó los términos de referencia de la convocatoria, lo cual implicó cambios con relación : i) municipios a beneficiar ³, ii) requisitos para participar en la convocatoria, iii) vigencia (término en que la convocatoria se encontraba abierta) y iv) modelo de los incentivos entregados a los ganaderos que resultaren beneficiados.

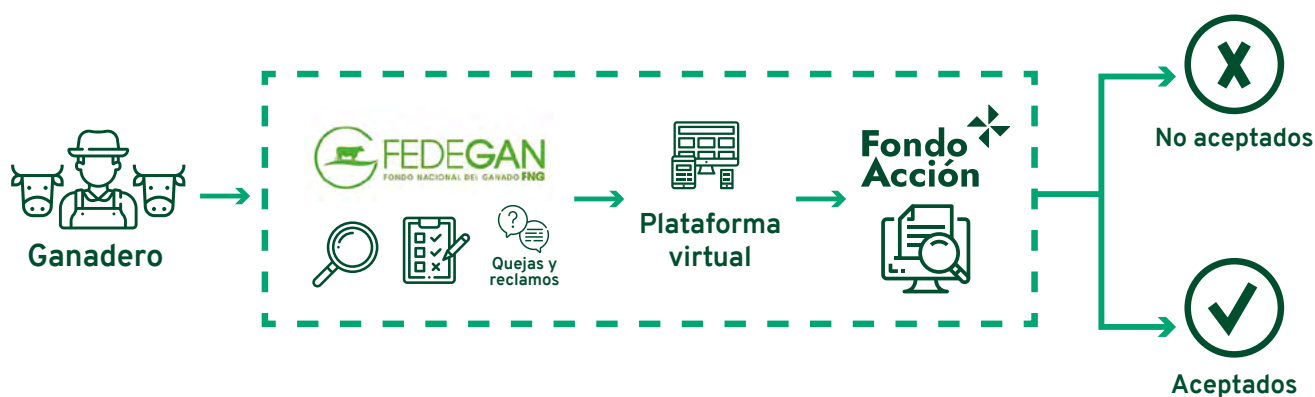
Específicamente en el proceso de convocatoria, se resaltan las siguientes modificaciones:

- a. Se simplificaron los formatos y documentos para que los ganaderos acreditaran los requisitos de los términos de referencia de la convocatoria, pasando de siete formatos que se manejaron en la tercera convocatoria a solo cuatro⁴.

3 Las dos tres primeras convocatorias se abrieron en 83 municipios del país, la tercera en 14 y para la última convocatoria se seleccionaron los municipios con mayor número de interesados y se abrió en 56 municipios.

4 Ver Anexo 1 comparativo de requisitos entre convocatorias III y IV

- b. Se redujeron los requisitos exigidos a cada tipo de ganadero participante, fueran estos propietarios, poseedores o tenedores sin que esto significara un menoscabo a las salvaguardas exigidas por el donante.
- c. Se formuló una lista de chequeo como documento guía⁵ para ayudar a los equipos regionales y a los ganaderos en la recolección de los documentos para presentarse a la convocatoria.
- d. Se realizó una alianza estratégica con dos entidades del Estado, dado que en convocatorias anteriores la carga del ganadero en la consecución de documentos era muy alta, estas alianzas permitieron: a) agilizar el estudio de títulos y dar garantía de la idoneidad de los predios a ser seleccionados b) minimizar el riesgo de que los predios estuvieran involucrados en procesos de desplazamiento o violencia relacionada con la tierra. Las entidades aliadas fueron: la Ventanilla Única de Registro⁶ y la Unidad de Restitución de Tierras⁷.
- e. Se definió el flujo de la información entre las etapas del proceso (gráfica 3) y los canales de comunicación entre los miembros de la cadena; lo que permitió el trabajo sincronizado entre los aliados y ganaderos, para la resolución oportuna de las novedades susceptibles de subsanación.



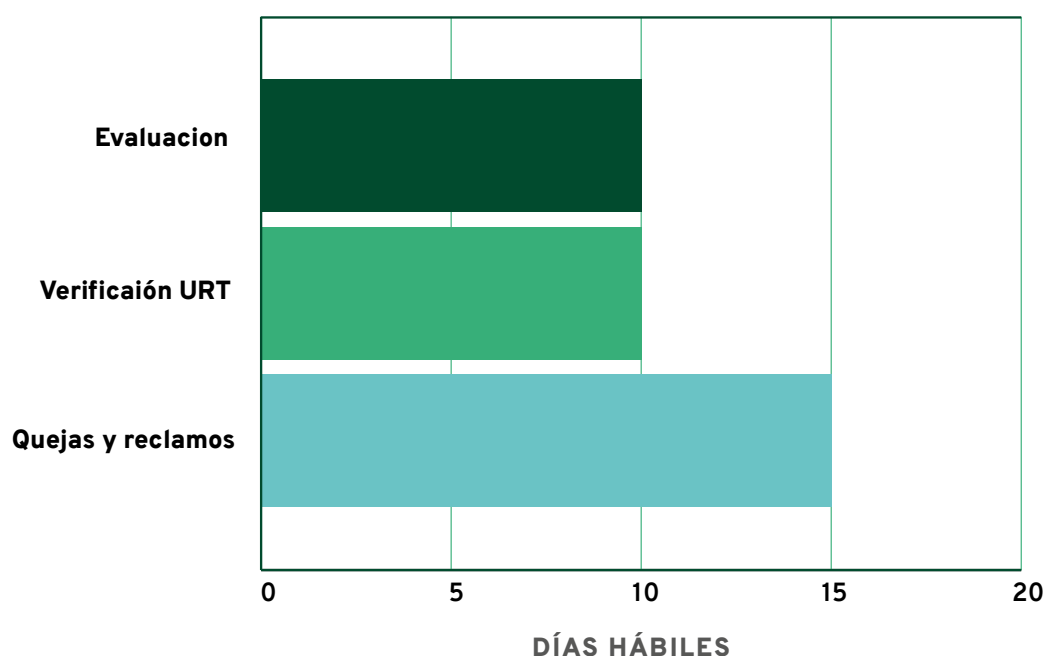
Gráfica 3. Flujo de información

5 Ver Anexo 2

6 VUR: Uno de los documentos claves para determinar la elegibilidad del ganadero era el Certificado de Libertad y Tradición, se decidió contactar a esta entidad con el fin de trasladar la carga al equipo evaluador y de esa manera con el número de matrícula inmobiliaria poder consultar la situación jurídica del predio vía internet.

7 URT: Para garantizar que los predios participantes no estuviesen incurso en procesos de desplazamiento forzado u otras formas de violencia asociadas a la tierra, se estableció una alianza con la URT la cual permitió un intercambio de información catastral y registral, de modo que se informaba al equipo evaluador sobre la situación normal o irregular de los predios reportados.

- f. Se pasó de un archivo físico a un archivo digital, para lo cual se utilizó una plataforma para manejo en línea de documentos. Con el fin de agilizar el trámite documental, las solicitudes y su correspondiente documentación, fueron escaneadas y manejadas en archivo PDF a través de carpetas compartidas.
- g. Como se observa en el diagrama del flujo de información, para la última convocatoria, se realizaron en simultáneo los procesos de quejas y reclamos, revisión de que los predios no estuvieran en procesos de desplazamiento forzado u otras formas de violencia asociadas a la tierra (verificación Unidad Restitución de Tierras) y evaluación, lo que permitió disminuir el tiempo. (ver gráfica 4)



Gráfica 4. Flujo de información

- h. Se rediseñó el aplicativo en el programa “Access” para la captura y almacenamiento de la información de las solicitudes para la cuarta convocatoria, lo que agilizó el proceso de evaluación de candidatos. Se incluyeron filtros y alertas que permitieron identificar, desde el ingreso de la solicitud, restricciones y/o factores de riesgo de personas y predios participantes. Al ingresar los datos de los ganaderos el sistema de alarmas permitía identificar en tiempo real si el predio había sido beneficiario en convocatorias anteriores y adicionalmente garantizaba que un mismo predio no se presentase dos veces evitando duplicidad de beneficio sobre el mismo.



- i. Se realizó una gira para capacitar a los equipos regionales de Fedegan en la recolección de documentos. Dentro de las capacitaciones⁸, se introdujo la lista de chequeo (ver anexo 2) como documento guía, y se les indicó como realizar un primer estudio de la solicitud, así como formas para orientar al ganadero a la hora de completar o subsanar su solicitud.
- j. Control y seguimiento a la evaluación: Una vez evaluado un número razonable de solicitudes por parte del equipo evaluador, se inició semanalmente un sistema de chequeo cruzado en el que al azar se hacía un nuevo reparto de las solicitudes ya evaluadas para que un equipo (abogado y apoyo) distinto lo pudiera revisar bajo la coordinación del coordinador jurídico del Fondo Acción.
- k. Así mismo, semanalmente se realizaba un comité en el Fondo Acción para evaluar los casos difíciles y los indicadores de selección para asegurar que se estaba cumpliendo con los tiempos planteados.

8 Se realizó una exposición sobre estudio de títulos, métodos de lecturas de documentos legales, capacitación frente a los formularios y documentos de la convocatoria y su diligenciamiento, preguntas que surgieron en las anteriores convocatorias, talleres prácticos y una realimentación. Además, se dio una capacitación a las auxiliares operativas de región, frente a temas de gestión documental (archivo físico y digital).

►► Conclusiones

Todos los puntos mencionados anteriormente permitieron que durante la cuarta convocatoria se evaluaran 1.802 candidatos, se aprobaran 1.316 predios ganaderos y se seleccionaran 1.112, logrando un total de 4.100 predios beneficiarios, en un tiempo de 2 meses y medio. En la cuarta convocatoria, se disminuyeron los costos de transacción que recaían sobre los ganaderos, al disminuir los formatos a diligenciar y los documentos que debían presentar. Se optimizó el proceso de selección, a través del manejo de información a través de un archivo digital, el rediseño de un aplicativo en Access, la definición del flujo de información con responsables en cada etapa del proceso y la capacitación al equipo regional y de Bogotá garantizando un equipo de trabajo competente y comprometido con sacar adelante la convocatoria.



Anexo 1

Comparativo de requisitos entre convocatorias III y IV

3ª Convocatoria GCS	4ª Convocatoria GCS
1. Formulario de inscripción	1. Formulario de inscripción en el cual se registra información básica del ganadero y el predio con el que participa en esta convocatoria (agrupa los 4 primeros de la 3ª Convocatoria)
2. Autorización expresa para que el equipo del Proyecto consulte ante la autoridad competente los antecedentes judiciales de TODOS los propietarios, poseedores o tenedores.	
3. Formato de Habeas Data firmado por TODOS los propietarios, poseedores o tenedores del predio para autorizar la recopilación y el uso de sus datos personales, de conformidad con lo establecido en la Ley 1581 de 2012 y el Decreto 1377 de 2013, respetando la normatividad sobre protección de datos personales.	
4. Poder para firmar el contrato	
5. Registro único de vacunación, si dispone de él	2. Registro único de vacunación, si dispone de él
6.1 Persona natural: fotocopia de la cédula de ciudadanía	3.1 Persona natural: fotocopia de la cédula de ciudadanía
6.2 Persona jurídica: la fotocopia de la nueva cédula de ciudadanía del representante legal y además la de TODOS los integrantes de la Junta y/o Consejo Directivo, Así mismo, debe adjuntar el certificado de existencia y representación legal de la sociedad expedido por la Cámara de Comercio correspondiente, con una vigencia no mayor a 90 días y fotocopia actualizada del RUT de la empresa.	3.2 Persona jurídica: Debe adjuntarse la fotocopia de la nueva cédula de ciudadanía del representante legal, por ambas caras, y además la de Todos los integrantes de la Junta y/o Consejo Directivo. Así mismo, debe adjuntar el certificado de existencia y representación legal de la sociedad expedido por la Cámara de Comercio correspondiente, con una vigencia no mayor a 90 días y fotocopia actualizada del RUT de la empresa. En el caso específico de las SAS, deben adjuntar adicionalmente el documento donde figuren los socios actuales.

3ª Convocatoria GCS		4ª Convocatoria GCS	
7.1 Propietario	1. Certificado de tradición y libertad del predio con vigencia no mayor a 30 días	4.1 Propietario	1. Fotocopia del certificado de tradición y libertad del predio con una vigencia no mayor a 90 días; o en el caso de tener una resolución o adjudicación la no ha sido registrada ante la Superintendencia de Notariado y Registro, debe entregar copia de ella.
	2. Copia completa de la escritura de compraventa, donación, permuta o sentencia o acto de adjudicación del INCORA o INCODER.		
7.2 Poseedor de buena fe	1. Certificado de tradición y libertad del predio con vigencia no mayor a 30 días	4.2 Poseedor	1. Constancia escrita de posesión pacífica y no clandestina emitida por la alcaldía municipal o personería (autoridad competente) donde se declare el tiempo desde el cual se tiene posesión del predio.
	2. Constancia escrita de posesión pacífica y no clandestina emitida por la alcaldía municipal, notaría, personería (autoridad competente) y firmada por dos testigos vecinos del predio en donde se certifique que ha ocupado pacíficamente el predio y desde cuando es poseedor. Es muy importante citar el número de matrícula inmobiliaria.		
7.3 Tenedor	1. Certificado de tradición y libertad del predio con vigencia no mayor a 30 días	4.3 Tenedor	1. Fotocopia del certificado de tradición y libertad del predio con una vigencia no mayor a 90 días
	2. Contrato escrito que demuestre que es arrendatario, aparcero, comodatario, usufructuario o asignatario provisional. Es muy importante citar el número de matrícula inmobiliaria.		2. Contrato escrito que demuestra que es arrendatario, comodatario, aparcero o usufructuario. En caso de que el contrato celebrado haya sido verbal, se entregará un formato para que las partes declaren la existencia del contrato.
	Si no cuenta con un contrato escrito, debe entregar una carta firmada por el propietario y el tenedor, donde se exprese que el ganadero participante tiene un contrato verbal sobre la finca.		

Anexo 2

Lista de chequeo Cuarta convocatoria

Proyecto Ganadería Colombiana Sostenible

Nombre de la persona del equipo regional que lo
diligencia: _____

Consecutivo: _____

DOCUMENTO	OBSERVACIONES	Nº Folios
1. Formulario de inscripción. Para cada predio		
2. Documentos de Identificación.		
PERSONA NATURAL		
Fotocopia de la Cédula de Ciudadanía. Por ambas caras, ampliada al 150%, de TODOS los propietarios, poseedores o tenedores del predio con el que participan en la convocatoria.		
Menores de edad: Registro civil de nacimiento, expedido por Notaría.		
Propietario / Poseedor / Tenedor fallecido: Registro de defunción, expedido por Notaría.		
Usufructuarios: Fotocopia de la Cédula de Ciudadanía por ambas caras, ampliada al 150%, de cada uno.		
PERSONA JURÍDICA.		
Cédula de ciudadanía del representante legal, por ambas caras ampliada al 150% y la de TODOS los integrantes de la Junta y/o Consejo Directivo		
Certificado de Existencia y Representación legal de la Sociedad por Cámara de Comercio, con una vigencia no mayor a 90 días.		
Fotocopia actualizada del RUT de la empresa.		
Para las SAS: Documento donde figuren los socios actuales (Acta de Constitución o Acta de Junta).		

Sello radicado: _____



Somos un fondo privado colombiano con 20 años de experiencia en inversiones sostenibles en ambiente y niñez. Detonamos oportunidades y generamos conexiones que faciliten el aprendizaje y trabajo colectivo dentro de la organización y con otras instituciones tanto públicas como privadas.

(+57) 1 285 3862 ext 101 • Cra 7 N° 32 - 33 piso 27 • Bogotá - Colombia

     @FondoAcción • www.fondoaccion.org