

EL CAMPO COLOMBIANO:
UN CAMINO HACIA EL BIENESTAR Y LA PAZ

INFORME DETALLADO DE LA
MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO

TOMO 2

DNP Departamento Nacional de Planeación

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

EL CAMPO COLOMBIANO:
UN CAMINO HACIA EL BIENESTAR Y LA PAZ

INFORME DETALLADO DE LA
MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO

TOMO 2

DNP Departamento Nacional de Planeación

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

DNP Departamento Nacional de Planeación

Misión para la Transformación del Campo

Presidente de la República
Juan Manuel Santos

Director Consejo Directivo Misión para la Transformación del Campo
José Antonio Ocampo

Director General DNP
Simón Gaviria

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural
Aurelio Iragorri

Directora Prosperidad Social DPS
Tatyana Orozco

Subdirector Sectorial DNP
Luis Fernando Mejía

Subdirector Territorial y de Inversión Pública DNP
Manuel Fernando Castro

Consejo Directivo Misión para la Transformación del Campo
Álvaro Balcázar
Julio Berdegué
Albert Berry
Henry Eder
Roberto Junguito
Absalón Machado
Rafael Mejía
José Leibovich
Cecilia López
Santiago Perry
Juan Camilo Restrepo
Alejandro Reyes
Jorge Rondón

Secretaría Técnica

Directora Desarrollo Rural Sostenible DNP
Ángela María Penagos

Subdirector Técnico de Producción y Desarrollo Rural
Diego Andrés Mora

Subdirectora Técnica de Comercialización y Financiamiento Agropecuario Rural
Andrea Quiroga

Asesores
Camilo Díaz
María Clara Pardo
Martha Isabel Rincón
Mario Alberto Villamil

Equipo Técnico Misión para la Transformación del Campo

Coordinación
Tatiana Ángel
Guillermo Llinás

Asesores
Natalie Gómez
Andrés Lizcano
Alejandro Rueda

ISBN Obra completa: 978-958-8340-92-0
ISBN Tomo 2: 978-958-8340-94-4

© Departamento Nacional de Planeación, 2015
Calle 26 No. 13-19
PBX: +1 381 5000
Bogotá D.C., Colombia

Diseño e Impresión
Nuevas Ediciones S.A.
Carrera 26 No. 5–92
PBX: +1 408 6677
Bogotá D.C., Colombia

ÍNDICE

TOMO 2

Parte III Estrategias generales

Capítulo 8. Derechos sociales para la inclusión social de la población rural 17
Capítulo 9. Inclusión productiva y agricultura familiar 59
Capítulo 10. Competitividad para el sector agropecuario 111
Capítulo 11. Sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural 159
Capítulo 12. Ordenamiento y desarrollo territorial 193
Capítulo 13. Ajuste institucional para el desarrollo rural y agropecuario 241
Capítulo 14. Impacto fiscal de las recomendaciones de la Misión 299

Anexo: Costos adicionales a la UPC para modelo rural 361

Índice de Gráficos

Gráfico 1.	Disminución de la tasa de analfabetismo funcional, zona rural a 2035	52
Gráfico 2.	Modelo de gestión de vías territoriales	126
Gráfico 3.	Estimativo de apoyo al productor de Colombia y otros países 2014	145
Gráfico 4.	Proceso de retroalimentación entre oferta institucional y demandas territoriales	250
Gráfico 5.	Roles estratégicos de una nueva institucionalidad	251
Gráfico 6.	Plataforma de cogestión Nación-Territorio-Comunidades	287
Gráfico 7.	Frentes de información clasificados por dimensiones	296
Gráfico 8.	Fases de implementación del Sistema de Información	297
Gráfico 9.	Distribución gasto total en el área rural	305
Gráfico 10.	Participación de la inversión por componente (2016-2030)	308
Gráfico 11.	Costo de la estrategia de Inclusión Social por componente	309
Gráfico 12.	Ruta de intervención - Programa de Generación de Ingresos y Capacidades Productivas	311
Gráfico 13.	Escalamiento anual del número de beneficiarios por tipo de productor	316
Gráfico 14.	Estado de la red vial terciaria por tipo de superficie	318
Gráfico 15.	Esquema de provisión de riego extra e intra predial (ejemplo)	322
Gráfico 16.	Costo total de las estrategias de la MTC	331
Gráfico 17.	Distribución del costo de infraestructura - Estrategia de Inclusión Social	334
Gráfico 18.	Distribución de la población beneficiaria de MFA según rangos de ingresos	334
Gráfico 19.	Reducción de la pobreza con las ayudas institucionales	335
Gráfico 20.	Gasto en vías terciarias por fuente	340
Gráfico 21.	Gasto en adecuación de tierras	343
Gráfico 22.	Gasto actual CTI por fuente	345
Gráfico 23.	Gasto en sosteniblidad ambiental: participación por fuente	349
Gráfico 24.	Duplicidades en la oferta institucional para generación de ingresos rural – Programas 2015	353
Gráfico 25.	Distribución del SGP según las categorías de ruralidad de la MTC	354

Índice de Tablas

Tabla 1.	Resumen sobre la magnitud e intensificación del esfuerzo para el cierre de brechas	54
Tabla 2.	Estado actual y meta para vías terciarias	125
Tabla 3.	Desequilibrios del desarrollo rural y consecuencias en el desarrollo	196
Tabla 4.	Ejemplos de fuerzas de aglomeración y de dispersión	198
Tabla 5.	Modos de intervención por tipo de interacción y asunto de política	201
Tabla 6.	Componentes de las políticas públicas rurales (indicativo)	255
Tabla 7.	Servicios y bienes públicos básicos en las áreas prioritarias	264
Tabla 8.	Relación entre áreas prioritarias y Viceministerios	268
Tabla 9.	Actores institucionales básicos de para la coordinación Nación-Territorio-Comunidades	278
Tabla 10.	Definición de ruralidad (municipal) considerada para cálculo del gasto rural	302
Tabla 11.	Población de los municipios rurales por categorías de ruralidad	303
Tabla 12.	Gasto público en el área rural	304
Tabla 13.	Principales metas en Inclusión Social	307
Tabla 14.	Supuestos demográficos para el cálculo del costo de la estrategia de Inclusión Social	308
Tabla 15.	Componentes de la estrategia de inclusión productiva (MTC) y del Programa de Generación de Ingresos y Capacidades	313
Tabla 16.	Estrategia de Inclusión Productiva - Costo anual para pequeño productor	315
Tabla 17.	Costo total de la estrategia de inclusión productiva	317
Tabla 18.	Propuestas de intervención en vías terciarias	319
Tabla 19.	Kilómetros intervenidos y costo de la intervención en vías terciarias	319
Tabla 20.	Costo Ciencia, Tecnología e Innovación	320
Tabla 21.	Costo de distritos de riego y drenaje para la adecuación de tierras	323
Tabla 22.	Rehabilitación integral de distritos de mediana y gran escala	324
Tabla 23.	Rehabilitación integral de distritos de pequeña escala	325
Tabla 24.	Formalización de predios mediante proceso judicial	326
Tabla 25.	Costo catastro multipropósito	327
Tabla 26.	Costo estrategia de sostenibilidad ambiental	329

Tabla 27.	Costo de las estrategias MTC 2016 - 2030	330
Tabla 28.	Presión de recursos - Estrategia de Inclusión Social	336
Tabla 29.	Programas de Inclusión Productiva Rural – 2014	338
Tabla 30.	Presión de recursos - Estrategia de Inclusión Productiva	339
Tabla 31.	Gasto municipal en vías terciarias por categoría de ruralidad	341
Tabla 32.	Presión de recursos - Estrategia de Competitividad: vías terciarias	342
Tabla 33.	Presión de recursos - Estrategia de adecuación de tierras	344
Tabla 34.	Presión de recursos - Estrategia de CTeI	346
Tabla 35.	Gasto en ordenamiento de la propiedad rural	347
Tabla 36.	Presión de recursos - Estrategia de ordenamiento social de la propiedad	347
Tabla 37.	Presión de recursos - Estrategia de sostenibilidad ambiental	350
Tabla 38.	Estrategias de la MTC - Presión neta de recursos	351
Tabla 39.	Criterios preseleccionados para la distribución del SGP propuesta por Zapata y Concha (2014)	355
Tabla 40.	Valor de los proyectos aprobados con recursos del SGR	359

ACRÓNIMOS

ACT	Actividades de Ciencia y Tecnología
ACTI	Actividades de Ciencia, Tecnología, e Innovación
AEPS	Agricultura Específica por Sitio
AF	Agricultura Familiar
AGD	Almacén General de Depósito
AGRONET	Red de Información y Comunicación del Sector Agropecuario
AMTEC	Programa de Adopción Masiva de Tecnología
ANALDEX	Asociación Nacional de Comercio Exterior
ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
ANSPE	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
APP	Asociaciones Público Privadas
AT	Asistencia Técnica
ATA	Asistencia Técnica Agropecuaria
ATGV	Autoridad Territorial de Gestión Vial
AUNAP	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca
BAC	Banco Agrario de Colombia
BEP	Beneficios Económicos Periódicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMC	Bolsa Mercantil de Colombia
BUR	Primer Informe Bienal de Actualización de Colombia
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAR	Corporación Autónoma Regional
CCI	Corporación Colombiana Internacional
CDM	Certificados de Depósitos de Mercancía
CDS	Corporación de Desarrollo Sostenible
CECODES	Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible
CENI	Centro de Investigación y Desarrollo del Sector Agropecuario de Colombia
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERES	Centros Regionales de Educación Superior

CGT	Contratos Ganaderos a Término
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CIF	Certificado de Incentivo Forestal
CISA	Central de Inversiones
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CITUR	Centro de Información Turística de Colombia
CLEI	Ciclos Lectivos Especiales Integrados
CMDR	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
CMM	Corporación Mundial de la Mujer
CNAA	Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial
CNCA	Comisión Nacional de Crédito Agropecuario
CNP	Consejo Nacional de Planeación
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
CONFECOOP	Confederación de Cooperativas de Colombia
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CONSEA	Consejo Seccional de Desarrollo Rural
CONSUAT	Consejo Superior de Adecuación de Tierras
CORFIGAN	Corporación Financiera Ganadera
CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
CPGA	Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial
CSCE	Consejo Superior de Comercio Exterior
CTeI	Ciencia, Tecnología e Innovación
CTIS	Comité Técnico Interinstitucional de Suelos
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANCOOP	Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DANSOCIAL	Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria
DAT	Distritos de Adecuación de Tierras

DDRS	Dirección de Desarrollo Rural Sostenible
DDTS	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
DDU	Dirección de Desarrollo Urbano
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia
DIES	Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible
DIFP	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
DRI	Programa de Desarrollo Rural Integrado
EDIT	Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica
EETT	Entes Territoriales
ENA	Estudio Nacional del Agua
ENCV	Encuesta Nacional de Calidad de Vida
ENECC	Estrategia Nacional de Educación, Formación y Sensibilización de Públicos sobre Cambio Climático en Colombia
ENSIN	Encuesta Nacional de la Situación Nutricional
ENUT	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
EPS	Entidad Promotora de Servicios de Salud
EPSAGRO	Empresas Prestadoras de Servicios de Asistencia Técnica Agroempresarial
ET	Entes Territoriales
FAER	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas
FAG	Fondo Agropecuario de Garantías
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAZNI	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas
FCTI	Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación
FDN	Financiera de Desarrollo Nacional
FDR	Fondo de Desarrollo Rural
FEDEGAN	Federación Colombiana de Ganaderos
FEDEMADERAS	Federación de Industriales de la Madera
FICR	Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo

FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FNC	Fondo Nacional del Café
FOGACOOP	Fondo de Garantías para Entidades Cooperativas
FONAT	Fondo Nacional de Adecuación de Tierras
FONDEFIN	Fondo de Empleados de FINAGRO
FONSA	Fondo de Solidaridad Agropecuario
FONTUR	Fondo Nacional de Turismo
GC	Gestión del Conocimiento
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GET	Grupo de Estudios Territoriales
GI	Generación de Ingresos y Capacidades Productivas
GIAS	Gestión Integral Ambiental del Suelo
HIMAT	Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras
IATE	Incentivo a la Asistencia Técnica Especial
IATG	Incentivo a la Asistencia Técnica Gremial
IAvH	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICR	Incentivo a la Capitalización Rural
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IEATDR	Incentivo Económico a la Asistencia Técnica Directa Rural
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IMFS	Incentivo para el Manejo Forestal Sostenible
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierra
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INIBAP	Red Internacional para el Mejoramiento de Banano y Plátano

INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras ¨José Benito Vives de Andreis¨
INVIAS	Instituto Nacional de Vías
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
IOA	Índice de Orientación Agrícola
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPS	Instituciones Prestadores de Salud
IPSE	Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las ZNI (IPSE)
ITPGRFA	Tratado Internacional Sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura
LATINPAPA	Red Iberoamericana de Innovación en Mejoramiento y Diseminación de la Papa
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MCP	Mercado de Compras Públicas
MEN	Ministerio de Educación
MFeA	Más Familias en Acción
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MINCULTURA	Ministerio de Cultura
MINJUSTICIA	Ministerio de Justicia y del Derecho
MINMINAS	Ministerio de Minas y Energía
MINTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MINTRABAJO	Ministerio del Trabajo
MINTRANSPORTE	Ministerio de Transporte
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
MTC	Misión para la Transformación del Campo
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NNRA	Nominal Rate of Assistance
OAT	Ordenamiento Ambiental del Territorio

OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCyT	Observatorio de Ciencia y Tecnología
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PCC	Paisaje Cultural Cafetero
PDET	Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial
PDP	Programas de Desarrollo y Paz
PDRIET	Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PEN	Plan Estadístico Nacional
PER	Programa de Educación Rural
PETIC	Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
PGAI	Planes Generales de Acompañamiento Integral
PGAT	Plan General de Asistencia Técnica
PGIRH	Política para la Gestión Integral Ambiental del Recurso Hídrico
PGN	Presupuesto General de la Nación
PGOT	Política General de Ordenamiento Territorial
PIB	Producto Interno Bruto
PIC	Programa de Protección al Ingreso Cafetero
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNGIBSE	Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POF	Plan de Ordenación Forestal
POMCA	Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas

POS	Plan Obligatorio de Salud
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PPC	Pago por Conservación y Servicios Ambientales Rurales
PPR	Política Pública Rural
PRAN	Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria
PRONATTA	Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria
PSA	Pago por Servicios Ambientales
PSAN	Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PTP	Programa de Transformación Productiva
RAP-AL	Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas para América Latina
RAPE	Región Administrativa de Planificación Especial
RCP	Caminos Representativos de Concentración de Emisiones
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (Plus)
REDLACH	Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Manejo de Cuencas Hidrográficas
RESA	Red de Seguridad Alimentaria
RETIE	Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
RUAF	Registro Único de Afiliados de Programas Sociales
RUAI	Registro Único de Acompañamiento Integral
RUAT	Registro Único de Asistencia Técnica
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUPS	Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SAT	Sistema de Administración Territorial
SCB	Sociedades Comisionistas de Bolsa
SCCCC	Segunda Comunicación de Cambio Climático de Colombia
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud

SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
SIF	Superintendencia Financiera de Colombia
SIN	Sistema Interconectado Nacional
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINTAP	Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
Sispro	Sistema Integral de Información de la Protección Social
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SNCA	Sistema Nacional de Crédito Agropecuario
SNCTA	Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial
SNCTIAA	Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria y Agroindustrial
SNIA	Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria
SNIES	Sistema Nacional de Información de Educación Superior
SNRA	Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de Desarrollo Rural
SNV	Servicio Holandés de Cooperación para el Desarrollo
SPNN	Sistema de Parques Nacionales Naturales
SSATA	Sub-Sistema de Asistencia Técnica Agropecuaria
STI	Sistemas Territoriales de Innovación
SUPERSOLIDARIA	Superintendencia de Economía Solidaria
SVISR	Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural
TCNCC	Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático
TCNCCC	Tercera Comunicación Nacional para la Convención de Cambio Climático
TDA	Títulos de Desarrollo Agropecuario
TEA	Tasa de Embarazo Adolescente
TFP	Productividad Total de Factores
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio
TUA	Tasa por Uso de Agua
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UMATA	Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria

UNC	Universidad Nacional de Colombia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNGRD	Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIS	Vivienda de Interés Social
VISR	Vivienda de Interés Social Rural
VSS	Viviendas Sin Servicio
ZDE	Zona de Desarrollo Empresarial
ZIDRE	Zona de Interés de Desarrollo Rural y Económico
ZNI	Zonas No Interconectadas
ZRC	Zona de Reserva Campesina
ZRF	Zona de Reserva Forestal

Capítulo 8

DERECHOS SOCIALES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN RURAL[1]

1. INTRODUCCIÓN

El documento marco de la MTC (2014a) resalta la necesidad de concebir el desarrollo rural como proceso integral que busca la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes del campo. Bajo esta visión, el fin último del desarrollo rural es un mayor y más justo bienestar de la población del campo dentro de un principio de igualdad social por medio de la expansión de las oportunidades y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales[2].

Las complementariedades y sinergias entre la inclusión social y productiva son esenciales para un desarrollo rural sostenible, que abarca sus tres dimensiones: económica, social y ambiental. Una y otra deben entenderse como mecanismos complementarios necesarios para lograr una expansión de las oportunidades y un mayor bienestar de la población rural. La plena garantía de derechos, que identifica a los pobladores rurales como plenos ciudadanos, pasa por el acceso a bienes de interés social, el aumento de productividad y los ingresos y un empleo de calidad. Sin embargo, la inclusión social no puede descansar exclusivamente en la política social, así como el crecimiento económico por sí solo no garantiza el logro de los objetivos sociales y la reducción de las desigualdades.

En este sentido, el presente documento se concentra en la estrategia de derechos sociales, que busca el cierre de brechas y dotación de bienes de interés social para la inclusión social. Ello no desconoce, sin embargo, que el mayor

1 Este documento fue realizado por el Equipo Técnico de la MTC y por la DDRS del DNP, bajo la coordinación del Director de la Misión. Contó con el apoyo de la Oficina de Colombia de la CEPAL, quien apoyó el diagnóstico y la construcción de propuestas.

2 El desarrollo se concibe como un proceso integral que incluye las dimensiones económica, social y ambiental, los tres pilares del desarrollo sostenible, en el sentido amplio que las ONU le han dado a este término. Eso se logra con un sistema económico que dé oportunidades a todos y la creación de empleos de calidad (inclusión productiva) y con sistemas universales donde el objetivo es la dotación progresiva de los bienes de interés social que se analizan en este documento (inclusión social). Seguimos además aquí el concepto de Amartya Sen de desarrollo como la expansión de libertades y capacidades para que la población pueda llevar a cabo la vida que valoran y tienen razones para valorar. Véase también al respecto CEPAL (2000).

bienestar de la población rural, al igual que todos los esfuerzos de superación de pobreza y movilidad social, dependen también del éxito de las políticas complementarias de generación de ingresos e inclusión productiva, suministro de bienes públicos esenciales para la competitividad y de una institucionalidad rural más apropiada. Estas estrategias se presentan en los otros documentos de la Misión pero todas se relacionan entre sí. Al tiempo que se cierran brechas sociales, en cantidad y calidad, se contribuye a la inclusión productiva, se superan condiciones de pobreza y trayectorias de movilidad social y se crean estructuras productivas más competitivas y ambientalmente sostenibles. Esto se traduce en un mayor bienestar y por ende, un aumento progresivo en derechos. Este es el círculo virtuoso de bienestar social y crecimiento económico que se espera generar en el campo.

Es importante reconocer que siempre habrá brechas urbano-rurales en términos de variables económicas como ingresos per cápita, salarios o participación en empleo formal, debido a las ventajas de las aglomeraciones y los rendimientos crecientes que proporcionan las ciudades. Las que son inadmisibles y deben eliminarse son las brechas asociadas a pobreza y a la ausencia de estándares de calidad de vida básicos que limiten la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de todos los pobladores rurales para vivir la vida que quieren y valoran. Como se verá en la siguiente sección son este tipo de brechas las que caracterizan el atraso relativo del campo colombiano; evidencia del desbalance de la política social actual y de la deuda histórica con el campo colombiano.

El trabajo se divide en doce secciones, la primera de las cuales es esta introducción. En la segunda se hace un breve resumen de los hechos estilizados derivados del diagnóstico social de la Misión, los cuales delimitan los desafíos de la política de inclusión social para el campo. La tercera presenta una estrategia transversal para la superación de la pobreza, con un énfasis en la selección de beneficiarios de los programas sociales complementarios al sistema de acceso universal a bienes de interés social. Las siete siguientes presentan las estrategias sectoriales: nutrición y seguridad alimentaria, educación, salud, vivienda y servicios públicos, seguridad social, economía del cuidado y una última con temas de inclusión productiva y formalización de empleo, como complemento esencial a la inclusión social. Teniendo en cuenta la mayor situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los pueblos indígenas en Colombia, la décimo primera presenta unos elementos adicionales esenciales para la inclusión social de la población indígena mediante el diseño de estrategias de enfoque diferencial. La última sección muestra las tendencias actuales de cierre de brechas para unas dimensiones de calidad de vida determinadas y las tasas proyectadas de aceleración necesarias para cerrarlas en un período de veinte años y una estimación del costo total de la estrategia.

2. DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS DE LA ESTRATEGIA DE DERECHOS SOCIALES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN RURAL

Las altas brechas urbano-rurales en términos de pobreza y el déficit en la garantía de los derechos sociales de los habitantes rurales son el punto de partida de esta estrategia.

Ocho hechos estilizados tres delimitan los desafíos de la estrategia de derechos sociales[3]:

1. A pesar de las mejoras recientes, los pobladores rurales presentan una alta incidencia de pobreza, tanto por ingresos como multidimensional. En 2013, 42,8% de la población rural (población dispersa, según criterio rural DANE) eran pobres por ingresos y 45,9% pobres multidimensionales, es decir privados en varias dimensiones de calidad de vida. Tanto la incidencia como la severidad de la pobreza rural es más alta que la urbana, lo que significa no solo que una mayor proporción de los pobladores rurales son pobres, sino que además estos están más lejos de los umbrales para superar su situación que sus contrapartes urbanos.

2. El 19% de la población dispersa se encuentra en pobreza extrema, lo que implica que no tienen los ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos. La inseguridad alimentaria, así medida, es incluso mayor si se mira dentro de las categorías de ruralidad propuestas por la Misión: el 24% de la población en municipios rurales dispersos (incluidas sus cabeceras) es pobre extrema.

3. Los desafíos para una doble inclusión, social y productiva, son crecientes dentro las categorías de ruralidad de la Misión, siendo mayores en los municipios rurales y rurales dispersos, lo cual evidencia la necesidad de una política diferenciada según el grado de ruralidad. Solo el 39,2% de la población de los municipios rurales y 32,4% de los municipios rurales dispersos está simultáneamente en inclusión social y productiva y el grupo excluido (pobre en ambas dimensiones) es de 20% en los municipios rurales y 26% en los rurales dispersos[4].

3 De acuerdo con el diagnóstico social de la MTC (2014b) y el documento de bienes de interés social de la CEPAL (2014a).

4 Con base Angulo y Gómez (2014), se define inclusión social con base en un indicador multidimensional, similar al IPM oficial nacional pero reducido a cuatro dimensiones (educación, condiciones de la niñez y juventud, salud y vivienda y servicios públicos). El hogar es pobre si tiene 33% o más de privaciones; si no lo es, se dice que está en inclusión social. Por su parte, la inclusión productiva se aproxima según la capacidad de generar ingresos: si el ingreso per cápita del hogar está por encima de la línea de pobreza oficial, se dice que está en inclusión productiva. Un hogar está en *exclusión* cuando no cumple ninguno de los dos criterios de inclusión y está en *doble inclusión* si cumple los dos criterios. Cuando un hogar cumple uno y no el otro está en *inclusión social no productiva* o *inclusión productiva no social*, según el caso.

La facilidad para acceder a una u otra forma de inclusión también varía entre las categorías. En los municipios rurales dispersos por ejemplo, 27% está en inclusión social pero no productiva y 13% a pesar de estar son inclusión productiva no está en inclusión social.

4. Los principales problemas de la educación en las zonas rurales: (i) La tasa de analfabetismo es alta: 4,1% de la población entre 15 y 24 años en 2013 vs. 1% en las zonas urbanas. Este indicador es mayor si se tiene en cuenta el analfabetismo funcional. (ii) Hay baja cobertura en los niveles de educación secundaria y media (con coberturas de 55% y 25%, respectivamente, ambas 20 puntos porcentuales más bajas que en las zonas urbanas[5]), así como en educación técnica y profesional. (iii) Baja calidad y pertinencia de la educación frente a las necesidades de la población y de los territorios. Los rezagos en calidad, se evidencian en los resultados de las pruebas SABER, donde los jóvenes rurales presentan menores resultados en todas las áreas evaluadas frente a sus contrapartes urbanos. El bajo acceso a formación técnica y profesional es además una de las principales barreras para la inclusión productiva y aumentos de productividad de la población rural.

   En general, la baja permanencia en educación básica y el bajo acceso a educación media evidencian el problema de cobertura, calidad y pertinencia que enfrenta el sistema educativo en las zonas rurales. La deserción ocurre primordialmente en la transición entre niveles: entre primaria y secundaria, y entre secundaria y media. Mientras que el 96% y 88% de los jóvenes urbanos y rurales respectivamente culminan primaria, el 74% de los urbanos culmina hasta noveno, solo la mitad (50%) lo hace en las zonas rurales.

5. A pesar de tener una cobertura en afiliación en salud universal (más del 90% en las zonas rurales), hay grandes problemas y diferencias regionales en el acceso efectivo a los servicios de salud. Las principales barreras asociadas son la falta efectiva de servicios y la deficiente infraestructura, la lejanía de los centros de salud y los elevados costos de transporte. Más aún, la ubicación de los servicios de primer nivel (incluyendo los servicios básicos de promoción y prevención) en las zonas rurales son insuficientes. Aunque la proporción de población rural del país en 2014 es del 23%, los puntos de atención o sedes de prestadores de servicios de salud en estas zonas alcanzan únicamente el 10% del total.

   Un hecho específico en salud relacionado con la falta de infraestructura y oferta, es la todavía baja cobertura de los servicios de cuidado infantil en las zonas rurales. A pesar de la mejora reciente, la cual ha sido mayor

5 Aunque la cobertura en educación preescolar también es baja, la brecha no es tan alta frente a las zonas urbanas (55% frente a 64% en 2013) y se ha venido cerrando con el tiempo. El reto principal en este punto será esencialmente en los centros de desarrollo integral infantil para la primera infancia.

en el campo, en 2013 todavía el 63,5% de los niños de 0 a 5 años permanecen con su padre o madre en la casa, mientras que solo el 26,7% asisten a un hogar comunitario, guardería, jardín o centro de desarrollo infantil. Esta última proporción es muy inferior a la de las zonas urbanas, donde 41,8% de los niños menores de 5 años asisten a algún centro de educación inicial.

6. En la dimensión de habitabilidad, el principal problema de las zonas rurales es el déficit cualitativo, el cual para 2013 era de 56,7%. Por su parte, las brechas en acceso a servicios públicos de acueducto y alcantarillado son alarmantes y no se han cerrado con el tiempo. La cobertura en acueducto en las zonas rurales es de 53,3% y en alcantarillado es de 15,6%, mientras que ambas superan 90% en las zonas urbanas. Las coberturas de ambas aumentan cuando se incluyen las alternativas flexibles, pero el déficit sigue siendo alto.

7. El sistema de protección social en Colombia, específicamente en términos de seguridad social, ha sido limitado y fragmentado por su vínculo con el empleo formal, dejando desprotegidos a la mayoría de los habitantes rurales, en especial los pequeños productores agropecuarios, los adultos mayores y las mujeres. El 49% de los ocupados en el campo son trabadores por cuenta propia; de estos, el 91% recibe ingresos inferiores al salario mínimo legal vigente (Merchán, 2014), más del 90% están afiliados al régimen de salud subsidiado, pero muy pocos (menos del 5%) contribuyen a pensiones. Por su parte, en Colombia tan solo el 24,7% de los adultos mayores de 65 años reciben una pensión, muy por debajo del promedio de la región (41,9%) de acuerdo con CEPAL (2013). El rezago es mayor para las zonas rurales donde solo 7% de los adultos mayores reciben una pensión. El alto porcentaje de adultos mayores sin protección se traduce, entre otras cosas, en mayores tasas de pobreza y dependencia, y externalidades negativas, afectando la participación de las mujeres en el mercado laboral. Este problema tenderá a hacerse más complejo con el tiempo debido a la transición demográfica, con unas mayores tasas de dependencia y una reducción en el número de "cuidadores" potenciales.

   Una caracterización de las familias según su forma de protección (Contributiva, No Contributiva o Mixta) evidencia que mientras en la cabecera el 41% de los hogares cuenta con protección contributiva, en el rural-disperso solamente el 9% de los hogares cuenta con ella (CEPAL, 2014b). En las zonas rurales un 34% depende de la protección no contributiva (transferencias sociales del Estado) pero todavía se observa un alto porcentaje importante de hogares rurales (más de la mitad) que no cuentan con ningún tipo de protección. Más aún el grado de protección varía por tipologías de familias: las familias en etapa de salida (con hijos mayores de 18 años) o parejas sin hijos tienen menos alternativas de protección.

8. Hay una alta correlación entre pobreza, bajo logro educativo de la población ocupada, y empleos informales. La mitad de los hogares rurales se dedican exclusivamente a la agricultura familiar y son, en su gran mayoría, informales y con baja remuneración, con las mayores tasas de pobreza dentro de los ocupados rurales. Por su parte, los jóvenes tienen menores oportunidades laborales. La tasa de desempleo juvenil es excesivamente alta en comparación con la tasa nacional (16,6% versus 9,6% en el 2013, según OIT) y un gran número de jóvenes están en la informalidad, especialmente en área rural. La inactividad de los jóvenes, es decir jóvenes que no estudian no trabajan y no están buscando trabajo, es de 24% en la población dispersa frente a 13 % de cabeceras entre los jóvenes de 16 a 24 años.

Los problemas anteriores se traducen en diversos desafíos para el diseño de política pública. La heterogeneidad de las necesidades implica desafíos de organización, coordinación y articulación en los planes y programas sociales, tanto nacionales como locales, así como de estrategias diferenciadas y flexibles. Las bajas coberturas en educación y salud, son esencialmente un problema de oferta y gestión por los mayores desafíos y costos de atención a población dispersa, lo que resalta la necesidad de una alta inversión en infraestructura y mecanismos de subsidios a la provisión de servicios, aprovechando las economías de escala cuando la concentración de la población lo permita, pero de forma paralela desarrollar alternativas flexibles y adaptables para la población dispersa. Por último el diseño de una institucionalidad y gestión adecuada para la implementación de todas las estrategias.

3. ESTRATEGIAS TRANSVERSALES PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA, LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LA MOVILIDAD SOCIAL

La superación de la pobreza por ingresos y multidimensional, al igual que la búsqueda de un desarrollo integral que permita la inclusión, social y productiva, de la población rural requiere de unas estrategias transversales necesarias para la articulación y coordinación de las políticas de acuerdo con las necesidades de la población y de los territorios, y de un componente complementario dirigido a la población más pobre, excluida hasta ahora de ambas formas de inclusión. En esta sección se exponen las recomendaciones para lograr ambos objetivos.

La superación de la pobreza, especialmente la multidimensional, implica la necesidad de una intervención multi-sectorial simultánea en los hogares y articulada en territorio, por lo cual la selección de beneficiarios es un elemento central y transversal a la estrategia de derechos sociales. Bajo un concepto de desarrollo rural integral con enfoque

territorial, que exige reconocer en forma simultánea la interacción de personas y comunidades en un territorio, el éxito de los programas para la inclusión social y productiva dependerá de una focalización adecuada, no solo según las necesidades de los hogares sino también de los territorios. A pesar de las mejoras recientes, la alta incidencia en pobreza y pobreza extrema, y el alto número de hogares excluidos de los servicios sociales, evidencian no solo un crecimiento económico desbalanceado que favorece algunos sectores sobre otros, sino también las fallas de la política social y el sistema de protección social, los cuales no siempre han llegado de manera efectiva a los más pobres. La gran cantidad de programas e iniciativas sociales, cada una con sus propios criterios de selección, aislados y atomizados, al margen de una política nacional han resultado en ineficiencias y desarticulación de la política.

En este sentido, una adecuada selección de los beneficiarios de los programas sociales públicos, que asegure la protección social de alcance obligatorio y universal (como es nutrición, educación, salud y vivienda digna) al tiempo que maximiza la eficiencia del gasto público en los objetivos sociales, reforzando y acompañando prioritariamente a la población más pobre y vulnerable, es esencial en la estrategia de derechos sociales. Para esto, se propone la creación del Sistema Nacional de Información y Focalización que centralice el proceso de identificación y selección de los potenciales beneficiarios de los programas dirigidos a la población pobre y vulnerable, usando criterios poblaciones y territoriales, con base en la Plataforma Única de registro de programas sociales, y acompañado de una propuesta complementaria, que es el Sistema Nacional de Transferencias, para los programas de complemento de ingreso.

La centralización del proceso de focalización permitirá coherencia y economías de escala en la articulación de intervenciones, hasta ahora inexistente en su mayoría, logrando sinergias y transiciones deseables para una atención integral y eficiencias en la expansión de coberturas, evitando asimismo la duplicación de esfuerzos. El éxito de un programa social no solo depende de la privación e inequidad que buscan reducir, y su disponibilidad de recursos, sino también de los esfuerzos de los demás programas, su focalización y sus posibilidades de articulación. Por esto es necesario un ente coordinador que cuente con la información de las necesidades de la población y los territorios, además de la información de toda la oferta disponible, identificando complementariedades y transiciones óptimas. Este ente coordinador, deberá dar los lineamientos para identificar y seleccionar los beneficiarios y territorios de *todos* los programas públicos sociales, dirigidos a la población pobre y vulnerable[6].

6 La focalización se refiere a los criterios poblacionales y territoriales que determinan la población objetivo de cada programa. El diseño del principal instrumento de focalización (SISBEN) deberá seguir bajo el DNP. Se propone, por lo tanto, separar las funciones de diseño del instrumento de su aplicación. A su vez, la ejecución de cada política estaría, bajo responsabilidad de las entidades competentes.

Para esto, es necesaria la conformación de una plataforma única como parte del sistema nacional de información que se presenta en el capítulo institucional, y que permita identificar, monitorear, integrar y evaluar el conjunto de servicios sociales y transferencias de complemento al ingreso, dirigidas a las personas, familias y comunidades focalizadas. La plataforma deberá hacer uso de los principales instrumentos y registros actuales: SISBEN (calidad de vida), ficha Unidos (pobreza extrema, DPS), Pila (seguridad social, Min Salud), Registraduría (identidad), estratificación (servicios públicos), los registros administrativos de los programas y servicios de educación, salud, Familias en Acción, ICBF, víctimas y otros, y priorizaciones territoriales (definidas por el MADR, en especial para programas de generación de ingresos) para definir la focalización, por territorios, y por necesidades de la población. Una vez implementado el Registro Único de Productores, que hace parte de la propuesta de la estrategia institucional de la Misión, el registro deberá usarse también como criterio preferente para la focalización de los programas de generación de ingresos y en particular, de agricultura familiar.

Si bien en un principio la plataforma única deberá ser nacional, se debe incluir gradualmente la información de los municipios, permitiendo un flujo de información vertical, en ambas direcciones, que permita identificar a nivel nacional las familias atendidas por iniciativas locales, y viceversa, para la mejor planeación y articulación en territorio. Otro punto esencial es la definición de convenios para entregas de información establecidas con interoperabilidad adecuada y siguiendo los lineamentos del DANE, y en donde no sea posible con procesos de cruce de registros para garantizar la actualización continua de la información[7].

Se recomienda que el Sistema de Único de Información y Focalización quede a cargo del DNP y el DPS, cada uno responsable de una etapa específica del proceso de focalización. El DNP será el responsable de la etapa de identificación, con el diseño de los instrumentos de focalización, en especial el SISBEN, y a cargo de la Plataforma Única de Registro de programas; de esta manera se aprovecharía su estructura multisectorial, velando por la interoperabilidad de todos los registros de programas. Con esto el DNP podrá proveer información necesaria, y de diferentes índoles (geográfica, productiva, etc.) para la planeación e identificación de potenciales beneficiarios de cada programa. Por su parte, el DPS será el encargado de, en compañía de cada entidad y/o sector, definir los criterios de entrada y salida según los objetivos de cada programa sobre los potenciales beneficiarios, definidos en la fase anterior. Es decir, estaría a cargo de la selección de beneficiarios y su articulación en territorio de todos los programas dirigidos a la población pobre y vulnerable. Aunque el liderazgo del DPS se limita a todos los programas dirigidos a la población pobre y

7 La experiencia del Registro Único de Afiliados de Programas Sociales (RUAF) del anterior Ministerio de Protección Social y después Min Salud, dejó claro que el mayor reto del sistema es la continua actualización de registros y cruces.

vulnerable, más algunas articulaciones y transiciones deseables (como se mencionará más adelante con la focalización y/o acompañamiento hacia programas de generación de ingresos, así no sean específicos para esta población), el rol del DNP, y el sistema único de información cubrirá todo el universo de la población más allá de la población vulnerable.

El papel asignado al DPS reconoce que, a través de sus distintas entidades y programas (ANSPE, ICBF, la UARV y Consolidación territorial), esta entidad ya cuenta con la información necesaria respecto a las necesidades y ubicación de la población para la focalización de los programas. Más aún, gracias a la presencia institucional en territorio y el acompañamiento social de UNIDOS, también cuenta con la herramienta operativa para llegar a esta población en los territorios. Un ejemplo exitoso de coordinación en la focalización por parte del DPS, es el programa de 100.000 viviendas gratis, ejecutado por el Ministerio de Vivienda pero focalizado por el DPS[8] con base en criterios de pobreza. La participación del DPS en la selección permitirá articular la oferta, redirigir y unificar esfuerzos hacía las zonas rurales, llegar de manera más integrada a las familias, identificar las mejores combinaciones según las necesidades de los individuos y sus familias, hacer seguimiento, y definir y anticipar trayectorias y transiciones deseables entre programas; todo ello contribuirá a una salida sostenible de superación de pobreza en el marco de un desarrollo con enfoque territorial[9]. Sin embargo, dadas las condiciones de los municipios rurales dispersos, el DPS debe agregar a su arsenal de instrumentos, la posibilidad de diseñar programas con criterios de focalización *por territorios*, pero con criterios universales, es decir programas en los que todos los residentes en ciertas zonas deben ser considerados como sujetos de la política[10].

Una segunda propuesta, complementaria a la centralización de la focalización y el sistema de información, es la creación de un Sistema Nacional de Transferencias Monetarias. Partiendo de que un esquema diferenciado de protección social, quizás transitorio, en tanto se cierran brechas y se consolidan estrategias de desarrollo rural territorial e inclusión productiva, debiera estar articulado con mecanismos de protección del ingreso, es necesario fortalecer el componente de transferencias para la población más pobre, incluyendo grupos hasta ahora excluidos y no participantes del mercado laboral, como son las mujeres y los adultos mayores. Si bien Más Familias en Acción cubre todos los hogares con niños en edad escolar, y Jóvenes en Acción cubre los jóvenes en educación media y profesional, faltan mecanismos que

8 Ver la Ley 1537 de Junio de 2012 y el decreto 1921 de 2012. http://www.100milviviendasgratis.gov.co/ministerio/index.php/marco-juridico/

9 Si bien el DPS queda a cargo de la coordinación deberá incluir los criterios territoriales definidos por el MADR en especial para las estrategias de inclusión productiva.

10 Un punto esencial en el tema de focalización es la necesidad de romper con las divisiones poblacionales que generan inequidades al interior de los municipios, como son los proyectos de inversión específicos para población en situación de desplazamiento, y los Autos de la Corte que obliga la atención a esta población. Programas de superación de pobreza e inclusión productiva, deberán tener priorización poblacional y territorial, pero en algunos casos universales, en municipios donde toda la población es vulnerable, así después se reporte por separado la población desplazada atendida.

complementen el ingreso de los ocupados rurales y hogares sin hijos o con hijos mayores de 18 años, así como de solo adultos mayores, los cuales tienen mayores tasas de pobreza[11] y, según las tendencias demográficas, mayor presencia en las zonas rurales.

En este sentido, se propone la creación del Sistema Nacional de Transferencias, a cargo del DPS, teniendo en cuenta su experiencia en el tema y montado sobre la plataforma ya existente de Más Familias en Acción. El sistema deberá integrar sobre la única plataforma todos los programas de complemento al ingreso, incluidos los programas de pagos por servicios ambientales o sociales (como los trabajos remunerados por servicios de cuidado de la mujer rural que se mostrarán más adelante) y los subsidios al adulto mayor[12]. Este sistema permitirá por un lado, identificar los "paquetes" de protección recibidos por las familias, evidenciando los vacíos y/o esfuerzos duplicados y, por otro, aprovechar la ventaja tecnológica de la plataforma, generando economías de escala en los pagos y coberturas[13]. Para esto se deberá expandir, con operativos similares de inscripciones, la plataforma de registro e información de MFA.

Una tercera propuesta esencial para la articulación de los programas y su implementación efectiva en los territorios llegando a la población más vulnerable, es el escalamiento en las zonas rurales de la Estrategia Nacional de Superación de Pobreza (UNIDOS). Actualmente, la cobertura de UNIDOS está concentrada en las zonas urbanas: 60% en las cabeceras, 16% en los centros poblados y 24% en la población dispersa. Es necesario, invertir esta relación y aumentar la cobertura en las zonas rurales, especialmente en los municipios rurales dispersos donde la incidencia de pobreza es mayor[14]. El sistema de seguimiento y acompañamiento a las familias de UNIDOS, mediante los cogestores sociales, es el brazo operativo del DPS, que permitirá llegar a esta población más pobre y vulnerable, logrando una intervención simultánea, y una adecuada articulación en territorio de los programas sociales, tanto nacionales como locales. Será también necesario dotar con más dientes a la estrategia, logrando integrar agendas sectoriales para que sea más efectivo como instrumento de gestión

11 De acuerdo con los cambios demográficos evidenciados en las zonas rurales, cada vez hay más hogares en etapa de salida (con hijos mayores de 18 años), los cuales, una vez los hijos cumplen 18 años y dejan de recibir MFA se quedan sin mecanismos de protección y se enfrentan a bajas opciones de formación y escasas opciones de trabajo CEPAL (2014b). También hay un aumento generalizado de parejas mayores sin hijos.

12 Los problemas en el pago de los subsidios del mantenimiento a los jóvenes de quiero estudiar, del nuevo programa "Ser Pilo Paga" evidencian la ventaja comparativa que ya tiene el DPS en los procesos de bancarización y pago.

13 La plataforma permitirá monitorear el ingreso percibido por las familias, sumando las transferencias pero evitando al mismo tiempo desincentivos perversos por la duplicidad de programas, al establecer montos superiores a un "techo" establecido y criterios progresivos de gradualidad y de promoción. Sin embargo, es importante aclarar que la centralización del pago no es para garantizar un ingreso básico universal, sino la suma derivada de los diferentes programas de transferencias a los que la familia sea beneficiaria. Los objetivos de cada programa serán independientes y sin eliminar por ejemplo las condicionalidades de MFA.

14 Por restricciones presupuestales para el 2014-2018, UNIDOS va a concentrar cobertura en el Caribe y el Pacífico. Esta se deberá concentrar en zona rural, y se deberá además presupuestar el aumento en cobertura al menos en municipios rurales dispersos.

de oferta social y productiva, al tiempo que se crea un sistema claro de seguimiento a resultados y rendición de cuentas desde el territorio para evidenciar las fallas y vacíos desde lo local. El liderazgo del DPS en este punto y en la selección de beneficiarios será esencial, más ahora que la estrategia UNIDOS ha vuelto a esta entidad y puede reestructurarse.

La propuesta de redistribución geográfica de UNIDOS que se propuso en la ANSPE, es un buen punto de partida. De acuerdo con Angulo (2014), esta busca redistribuir la cobertura actual (1,4 millones de familias acompañadas) y/o aumentarla en los municipios más rurales al tiempo que en los más pobres, mientras se desmonta gradualmente la estrategia en las grandes ciudades, según la disponibilidad y las restricciones de recursos. Este punto de desmonte gradual en las ciudades, liberando recursos para invertir en las zonas rurales, es válido para otros programas sociales, especialmente las transferencias monetarias, dados los mayores desafíos que enfrentan en las zonas rurales.

Por último, una propuesta transversal para lograr una doble inclusión de la población más pobre rural, es la mayor articulación y transición entre los programas de superación de pobreza y generación de ingresos, lo que implica una mayor coordinación entre el DPS y el MADR. Si bien la estrategia de inclusión productiva se presenta en otro documento, todas tienen un componente complementario, ya sea mediante una puerta de entrada diferencial o acompañamiento adicional, dirigido hacía la población más pobre y vulnerable.

Sin embargo, teniendo en cuenta que las menores capacidades y el bajo acceso a activos de esta población, combinado con la falta de infraestructura, bienes públicos y mercados inadecuados a los que se enfrentan, dificultan su acceso y éxito en proyectos productivos a gran escala, es necesario el diseño de un componente y un acompañamiento especial para esta población que se enfoque en el desarrollo de capacidades básicas y generación de ingresos de pequeña escala por parte del DPS, al menos mientras se cumplen unas condiciones óptimas para la transición hacía las líneas más grandes de inclusión productiva del MADR. En este sentido, el DPS deberá garantizar una atención integral a la población pobre y vulnerable (con la atención simultánea de estas familias en las diferentes dimensiones posibles por su liderazgo en la focalización) pero con criterios claros de transición y promoción hacia estrategias universales de inclusión productiva y generación de ingresos del MADR u otras entidades, como son los programas propuestos de agricultura familiar y nueva ruralidad. Por ejemplo, será necesario un acompañamiento adicional a las familias vulnerables por parte del DPS y su acceso preferente al Fondo de Desarrollo Rural y demás programas de generación de ingresos del Ministerio, como son obras de infraestructura y empleos temporales, al menos mientras superan su condición de mayor vulnerabilidad[15].

15 En este punto será clave el Registro Único de Productores para la articulación entre el DPS y el MADR el cual permitirá focalizar por pobreza y por actividad agropecuaria.

Una propuesta exitosa en este sentido es seguir el modelo que se está ejecutando en México a través de la plataforma del programa mexicano de transferencias condicionadas (Prospera, antes Progresa/Oportunidades). De acuerdo con RIMISP (2014) el programa "Territorios Productivos", busca que los beneficiarios del programa de transferencias condicionadas, de 15 territorios seleccionados, tengan acceso a los programas de fomento productivo ya existentes, con un doble objetivo, superación de pobreza y aumento de la productividad de la pequeña agricultura, en territorios donde predomina la producción agropecuaria. Una articulación así implica el diseño de un programa a gran escala de generación de ingresos por parte del MADR, que en articulación con el DPS para la focalización y el acompañamiento integral, incluyendo la gestión de oferta de otros sectores, permita incrementar las capacidades de la población pobre y vulnerable, y su transición hacia estrategias sostenibles de generación de ingresos.

4. NUTRICIÓN ADECUADA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Garantizar y promover la nutrición y la seguridad alimentaria[16] implica varias estrategias, entre ellas las que buscan generar capacidades productivas de los hogares (generación de ingresos), que en algunos casos pueden estar asociadas a autoconsumo, los programas de acceso a mercados, y la suficiencia y disponibilidad de la producción local o externa. La estrategia a gran escala de inclusión productiva que permita la generación de ingresos suficientes y sostenibles de la agricultura familiar, apoyada por programas de asociatividad, compras públicas de productos locales de pequeños productores e inversiones en infraestructura y bienes públicos serán esenciales para garantizar una adecuada seguridad alimentaria y nutricional. Esta estrategia se analizará en otros documentos de la Misión.

El primer reto para garantizar la nutrición mínima y la seguridad alimentaria de toda la población rural es la adecuada organización institucional para la articulación y coordinación de la oferta de las distintas entidades. En este punto es esencial fortalecer la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN). Esta deberá reforzar la oferta en la zona rural con claros mecanismos de alertas tempranas, respuestas ante emergencias y una atención diferenciada. En este punto será además esencial la articulación con las Secretarias de Agricultura de los Departamentos o entidades que hagan sus veces.

16 La Constitución Política de Colombia establece el derecho a la alimentación equilibrada como un derecho fundamental, por lo demás reconocido en los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU. Aunque la seguridad alimentaria y nutricional incluye cuatro componentes (acceso, consumo, disponibilidad, e inocuidad y utilización biológica), este documento hace un énfasis en la dimensión de medios económicos que permita el acceso y consumo con el objetivo de garantizar una alimentación suficiente, oportunidad y adecuada para toda la población. Dada la alta prevalecía de pobreza extrema y bajo consumo, este es el principal problema en Colombia.

Para los hogares más pobres, especialmente en las zonas rurales más apartadas, donde los problemas son esencialmente de medios económicos limitados y bajo acceso, estos programas deberán ser complementados con subsidios a la demanda, ya sea mediante transferencias de ingresos mencionados en la sección anterior, o en especie. Esto para garantizar la nutrición adecuada mínima como derecho fundamental. Para este último, se recomienda hacer un énfasis y en los niños, niñas y adolescentes, mediante los programas de alimentación escolar y los paquetes nutricionales complementarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Una primera propuesta es la universalización del programa de alimentación escolar, el cual deberá llegar a todos los colegios de las zonas rurales y a todos los niveles (no solo primaria), comenzado por los colegios en la zona dispersa de los municipios más rurales.

Se propone, por otra parte, el diseño de un programa de seguridad alimentaria en gran escala que permita atender y acompañar a las familias de los municipios rurales y rurales dispersos, prioritariamente la población dispersa con alto riesgo de inseguridad alimentaria. Si bien es posible partir del Programa de Red de Seguridad Alimentaria (RESA) del DPS, este tendrá que ser: (i) rediseñado para abarcar todas las zonas rurales (o municipios priorizados) llegando a población dispersa en municipios de baja densidad territorial y con la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones de los territorios: y (ii) evaluado, para identificar los impactos reales del programa y los componentes que se deberían reforzar, como el acompañamiento, talleres comunitarios, capital semilla para autoconsumo o capacidad de respuesta institucional, entre otros. La focalización y cobertura de este nuevo programa *RESA Rural* sería con base en los criterios de ruralidad de la Misión, cruzado con indicadores de pobreza e inseguridad alimentaria y articulado con el acompañamiento integral a la población más pobre[17].

Una estrategia adicional transversal es la educación en hábitos saludables. Se propone un componente educativo como parte del currículo de todos los colegios rurales[18]. Este deberá escalarse bajo los lineamientos del MEN[19] y ser adaptado a las necesidades y condiciones de los territorios por los gobiernos locales. En la evaluación de este componente, CRECE (2006) mostró resultados positivos en la producción, utilización y consumo de alimentos, además de mejoras en los

17 Este programa deberá tener, además, un claro mecanismo de seguimiento y alertas tempranas, y protocolos de emergencia para responder a crisis de seguridad alimentaria por cambios climáticos o choques de oferta adversos en el marco de la Comisión Interinstitucional de Seguridad Alimentaria. Podría estar a cargo del DPS, en alianza con el MADR.

18 Un ejemplo exitoso es el modelo de Escuela y Seguridad Alimentaria, de la estrategia de educación rural del Departamento de Caldas. El objetivo central de *Escuela y Seguridad Alimentaria* es integrar contenidos pertinentes y útiles orientados hacia la seguridad alimentaria en los currículos de las escuelas de educación básica, mediante un componente teórico y uno práctico para promover en los estudiantes el desarrollo de competencias que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las familias rurales. Ver Leibovich (2007).

19 Dada la experiencia de RESA del DPS, el programa podría ser en articulación con el DPS, para el diseño de un modelo nuevo como *RESA Escolar* que sea parte del currículo de los colegios rurales.

hábitos saludables de los niños y externalidades positivas por intercambios de conocimiento entre los niños y jóvenes, las familias y la comunidad.

5. EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA DE LA POBLACIÓN RURAL Y LA COMPETITIVIDAD

El acceso a una educación de calidad es la principal herramienta de una estrategia integral de desarrollo, en tanto que permite superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad y generar movilidad social. En este sentido, la educación es un objetivo en sí mismo, como parte de la estrategia de derechos sociales para la inclusión social y, a su vez, un medio esencial para las estrategias de inclusión productiva y competitividad.

El avance en este campo debe estar basado en cuatro elementos prioritarios. Tres deberán estar dirigidos a solucionar los principales problemas de la educación rural definidos en el diagnóstico: analfabetismo, limitada cobertura en educación secundaria, media, técnica y superior y en menor grado preescolar, y calidad y pertinencia en todos los niveles educativos. El cuarto es una estrategia transversal institucional. A ellas se agregan otros elementos, como los subsidios a la demanda para la población más vulnerable como incentivo al acceso, y un sistema de información y seguimiento. En todos los casos es necesario impulsar estrategias de atención diferenciadas según las características de cada territorio, en el mismo marco de desarrollo rural con enfoque territorial, teniendo en cuenta la concentración o dispersión de la población y posibilidad de transporte escolar.

Eliminar el analfabetismo en las zonas rurales pasa por la creación de un programa a gran escala, como el lanzado por el MEN ¨Analfabetismo Cero¨ en 2014. Sin embargo, este debe ser focalizado por el DPS de acuerdo con las estrategias de coordinación y articulación antes presentadas, y deberá diseñar nuevos mecanismos de intervención que busque a la población sobre todo en los municipios rurales dispersos, donde no es posible hacer economías de escala entre los beneficiarios. En este sentido, la operación del programa en territorio debe ser suficientemente flexible para atender a la población rural dispersa, evitando que la oferta quede concentrada en las zonas urbanas de más fácil acceso, como normalmente ocurre, dados los requerimientos de grupos de un tamaño mínimo. Esta estrategia podrá apoyarse en iniciativas de responsabilidad social del sector privado y otras del sector solidario. Más aún, el programa deberá ser diferenciado según la edad de la población articulando los módulos básicos con otra oferta pertinente. Para los adultos

entre 30 y 50 años, se propone articular los cursos cortos de alfabetización de adultos con la oferta de certificación de competencias y educación continuada del SENA; y para personas entre 15 y 30 años se propone relacionar la apuesta por alfabetización a una estrategia complementaria por la nivelación educativa por medio de la articulación del programa con los Ciclos Lectivos Especiales Integrados (CLEI) de educación para adultos del MEN.

El problema de cobertura en educación secundaria y media es esencialmente el rezago en infraestructura educativa, sumado a los mayores costos de funcionamiento y mantenimiento asociados a la atención en zona rural dispersa. Se propone la definición de un Plan Maestro de Construcción de Infraestructura Rural que tome en cuenta criterios de focalización geográfica, según densidades poblacionales, potenciales demandantes de educación en los distintos niveles de formación, distancia a centros urbanos para alcanzar economías de escala, disponibilidad de docentes, infraestructura vial y posibilidades de transporte escolar. Con estos elementos se debe diferenciar las áreas geográficas donde sea posible la reintegración de sedes, concentrando todos los niveles en una sede única, de aquellas donde, debido a distancias y barreras de acceso, esto no es posible, por lo que es necesario, en todo caso, una mejor gestión institucional y una adecuada evaluación y seguimiento[20]. En ambos casos se deberá prestar especial atención a la calidad de los docentes y la infraestructura. En el primer caso será necesario, además, implementar un esquema de transporte escolar que combine recursos que se integren progresivamente en el SGP con el propósito de facilitar el acceso de la población a dichos establecimientos.

Dentro del Plan Maestro se proponen tres intervenciones particulares, diferenciadas según las características de los territorios: (i) Construir mega-centros de educación para jóvenes rurales. Esta infraestructura permitirá unificar en un solo sitio la oferta de educación secundaria, media y programas de educación técnica y tecnológica (con la articulación media-técnica) pertinentes al contexto rural[21]. En este punto será clave la articulación del SENA y los CERES, bajo los lineamientos del MEN. (ii) Construir internados de alta calidad en las zonas rurales dispersas y en territorios priorizados para la construcción de paz. Estos internados se priorizarán en aquellas zonas rurales que tienen los niveles de dispersión poblacional más altos, razón por la cual no resulta costo eficiente la construcción de sedes a nivel municipal o veredal. Estos internados requerirán de mayores subsidios a la oferta por parte del gobierno y podrán ser administrados por

20 La posibilidad de crear sedes subsidiarias en la zona rural que dependen de una sede única, nace como respuesta a los problemas de acceso, transporte y dispersión, y en la mayoría de los casos ha permitido incrementos en cobertura.

21 Actualmente estos niveles están fragmentados entre varios centros educativos y es una de las principales razones para la deserción de los jóvenes. Esta inversión debe ir acompañada de una inversión en servicio de transporte escolar y alimentación.

entidades privadas solidarias[22]. (iii) Construir colegios para la promoción de la vocación agrícola y de la empleabilidad para empleos agrícolas y no agrícolas relacionados con las cadenas de valor alimentarias del territorio. Por último, teniendo en cuenta la participación del sector agropecuario en la generación del empleo y la necesidad de contar con una educación de alto nivel con tecnología y desarrollo para el ¨relevo generacional¨, se propone la construcción de unos colegios agrícolas localizados en municipios claves para el desarrollo productivo agropecuario, que incluyen como mínimo hasta educación técnica y tecnológica mediante la articulación media-técnica[23].

El plan de infraestructura incrementará la cobertura de educación secundaria, media y superior (técnica y tecnológica) en las zonas rurales. Frente a educación superior profesional, distinta del SENA, se deberán realizar convenios con universidades (públicas y privadas) para que descentralicen la oferta en convenios con sedes más rurales, empezando por los mega-centros antes propuestos, como es el caso de Utopía en Yopal con la Universidad de la Salle. Por otro lado, deben integrarse los recursos a los jóvenes rurales en los programas de subsidios a la demanda como son Jóvenes en Acción, y el nuevo programa de becas del MEN[24].

La expansión de cobertura de educación técnica y profesional es una estrategia esencial para la inclusión productiva de los jóvenes rurales, y deberá ser una apuesta coordinada entre el SENA, y los Ministerios de Educación y de Trabajo. Sobre este punto es necesario destacar cuatro elementos fundamentales adicionales. Primero, la importancia de una adecuada articulación entre el SENA y el MEN para generar programas complementarios y no competir entre ellos. Segundo, la necesidad de dar una mayor priorización a la población rural para evitar que compita en desventaja con la población urbana en el acceso a los programas del Gobierno. Tercero, la creación un equipo técnico asesor permanente y el fortalecimiento de los observatorios laborales para que hagan una revisión de la pertinencia de los programas de educación superior para lo rural y regulen y diseñen la oferta en los municipios según demandas productivas, certifiquen las competencias de los programas de formación, y le haga seguimiento a la oferta y calidad de la educación superior en lo rural.

22 Un punto esencial será la regulación de calidad y mejoramiento de los internados existentes, los cuales se encuentran en pésimas condiciones de infraestructura y dotación. La dirección del MEN deberá definir los criterios mínimos de calidad y ejercer una monitoria esencial sobre los mismos.

23 Para la implementación de estos colegios se requiere una acción conjunta entre el Ministerio de Educación Nacional, el SENA y el MADR. Estos colegios deberán integrar aspectos de educación basada en modelos flexibles pertinentes para zonas rurales, complementada en la medida de lo posible con producción para autoconsumo de los estudiantes, estrategias de emprendimiento rural y oportunidades para diversificación económica dentro de las cadenas de valor alimentarias, prácticas para los jóvenes rurales como parte de la articulación media-técnica y planes locales de seguridad alimentaria.

24 En ambos casos se deberá destinar unos recursos (cupos) específicos para jóvenes rurales, para que estos puedan entrar a las universidades en las grandes ciudades en todas las carreras, cubriendo el costo de transporte y otros costos asociados, y garantizando el acceso. Al menos mientras se solucionan problemas de oferta y acceso.

Frente al tema de cobertura en preescolar, será necesaria una inversión en transición en los colegios, donde el grado de ruralidad y la demanda lo permitan, ligado a la creación de aulas y reintegración de sedes. Donde esto no sea posible, la estrategia debe descansar sobre la expansión de oferta de los Centros de Desarrollo Integral de la estrategia de primera infancia que se tratará más adelante, la cual incluye educación inicial y el monitoreo de las transiciones necesarias hacía los modelos flexibles de educación, que permiten la entrada de niños menores a 7 años, edad mínima en los colegios tradicionales, por lo que son cursos multigrados con la metodología flexible, lo que permite incluir transición. En todo caso, se debe profundizar las campañas de sensibilización sobre los beneficios de la educación preescolar, de manera que los padres opten por participar en los programas en las modalidades familiar o institucional. Mayores opciones de transporte pueden incidir en este tipo de elecciones.

Finalmente, avanzar en términos de calidad y pertinencia en la educación rural implica dos iniciativas complementarias: por un lado, la homogenización y definición de estándares mínimos de calidad en los modelos flexibles y, por otro, una política de formación docente.

Si bien se debe hacer un esfuerzo por la integración de sedes y la construcción de colegios integrados de mayor tamaño, donde sea posible, dada la disponibilidad de docentes, en las zonas más rurales más dispersas será necesario una apuesta por fortalecer y mejorar la calidad de los modelos flexibles; esto tiene en cuenta, además, que en 2013 un poco más de la mitad de los estudiantes rurales estaban en algún tipo de modelo flexible. Para esto, se propone por un lado, aprovechar los desarrollos innovadores de los modelos flexibles, pero regulando el portafolio de modelos autorizados, incluso limitando el número (actualmente el MEN tiene registrados 23 modelos), privilegiando los que sean más eficientes en términos de cobertura, calidad y pertinencia, y, por otro, proveer los recursos para capacitación situada de docentes y para la actualización de canastas e insumos pedagógicos (que en muchos casos están desactualizados) y demás acciones complementarias necesarias. Los lineamientos del MEN, también deberían buscar integrar todos los ciclos de formación, desde primaria hasta educación superior, alrededor de unas competencias laborales generales o "habilidades para la vida" (liderazgo, habilidades comunicativas, auto-eficiencia, desarrollo empresarial, entre otras) las cuales son a veces más importantes para los resultados del mercado laboral que las habilidades cognitivas (Heckman et ál., 2006), aprovechando los modelos flexibles e integrar proyectos transversales como Proyectos Pedagógicos Productivos[25], seguridad alimentaria y formación ciudadana. Todo esto se debe llevar a cabo sin eliminar la posibilidad de adoptar un currículo único nacional, dado que los conocimientos básicos y la formación en competencias no son sustitutos.

25 Los Proyectos Pedagógicos Productivos han mostrado impactos positivos en términos de generación de ingresos y asociatividad, aumentando también la probabilidad de éxito de los emprendimientos futuros de los jóvenes, además de otros impactos positivos en sus familias y la comunidad. Ver CRECE (2002)

Los modelos flexibles han sido exitosos no solo por su aumento en cobertura ante restricciones de infraestructura, docentes y recursos, sino también porque permiten adaptar los currículos educativos y las pedagogías a las necesidades específicas de los territorios y las poblaciones, acoplarse a temporadas de producción agropecuaria y mayor eficiencia en la articulación de otros proyectos transversales y productivos (Sheifelbein, 1999). La evaluación reciente de los modelos flexibles del DNP (2014a), evidenció que hay efectos positivos de los modelos flexibles, los cuales tienen en promedio menores tasas de deserción que los modelos tradicionales rurales y, además, impactos positivos en los resultados de las pruebas donde los estudiantes de modelos flexibles en zona rural presentaron mejores promedios que sus contrapartes rurales de colegios tradicionales. Sin embargo, hay una alta heterogeneidad en los resultados e impactos al interior de los diversos modelos analizados y una brecha de calidad importante frente a los urbanos. Según la evaluación, los factores críticos más relevantes son la baja disponibilidad de recursos que algunas Secretarias de Educación Certificadas asignan a la estrategia, sumado a la poca capacidad de gestionarlos con el sector público y privado y la desactualización de las canastas educativas.

En términos de aumentos en la calidad, el modelo flexible de mayor trayectoria, Escuela Nueva, ha mostrado los mayores impactos tanto nacionales como internacionales[26]. El modelo Escuela Nueva es también el modelo pedagógico utilizado por la alianza entre la Federación Nacional de Cafeteros y la Gobernación de Caldas para promover la educación rural con excelentes resultados en todo el departamento. Aparte de usar la base de escuela nueva, la estrategia logra integrar todos los niveles de formación, desde primara hasta superior, bajo la misma metodología con el componente de ¨Universidad en el Campo¨[27], alrededor de unas competencias básicas que incluyen unas competencias laborales, y ha mostrado resultados exitosos en mejoras en la calidad y pertinencia de la educación, y en la inclusión productiva de los jóvenes. Este modelo puede ser un punto de partida para escalar y homogenizar estas intervenciones a nivel nacional, y útil para definir los lineamiento necesarios para la integración de ciclos educativos en las zonas rurales.

26 Cuando se hizo la apuesta por escalar el modelo en primaria, los estudiantes de tercero y cuarto grado de las zonas rurales presentaron mejores resultados que los de las zonas urbanas, exceptuando los de las grandes ciudades capitales, con efectos también positivos en asistencia escolar. Ver el Primer Estudio Internacional Comparativo realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación - LLECE (1998). En la evaluación del DNP (2014), Escuela nueva también presenta uno de los mejores impactos, y fue el modelo adoptado recientemente por Vietnam, después de unos pilotos en las zonas más dispersas, con excelentes resultados en calidad.

27 A través de un convenio, tres universidades diseñaron oferta técnica y tecnológica bajo el modelo pedagógico flexible de Escuela Nueva, ofreciendo los programas directamente en las escuelas rurales, y con la posibilidad de que los estudiantes continúen con estudios profesionales posteriormente en la sede base de las Universidades. Para el 2014, el convenio incluye a las Universidades de Caldas, de Manizales y Católica de Caldas. Se ofrecen 6 programas diferentes de técnica y tecnológica. El diseño de los currículos y la oferta abierta se basó en las demandas y preferencias de los jóvenes y la vocación productiva y requerimientos de los municipios y el sector privado. Ha tenido efectos en el aumento en cobertura, no solo de educación superior (al llevar la oferta a los colegios rurales más dispersos), sino también en los niveles anteriores, puesto que actúa como un incentivo para la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo. De acuerdo con las bases del plan estratégico 2015-2020, la Federación Nacional de Cafeteros se ha propuesto escalar este modelo exitoso en los demás territorios cafeteros como eje central para una educación de calidad hacía la competitividad. Ver bases para el nuevo Plan Estratégico de la caficultura colombiana, adoptado por el LXXX Congreso Nacional de Cafeteros. Carta del Gerente N.O 237.

La segunda recomendación frente a calidad y pertinencia es poner en marcha una política de formación y capacitación de docentes que permita atraer y retener mejores profesionales en las zonas rurales y mejorar los instrumentos de evaluación de los mismos[28]. La formación de docentes en los lugares donde están localizados, desarrollada actualmente a través del Programa Todos a Aprender y el Programa de Educación Rural con el Desarrollo Profesional Situado, debe estar articulada con las metodologías de los modelos educativos flexibles que se prioricen en las zonas rurales y como parte de la política de formación docente incluso desde las facultades de educación y los colegios normales. Estos últimos deberán reconocer la heterogeneidad de las zonas rurales y, por ende, enseñar desde las mismas las metodologías flexibles. Esto evitaría la duplicación de esfuerzos, hoy existentes, por parte de las secretarias municipales u otros programas en la capacitación en estos modelos a los docentes en los colegios rurales. Será también necesario aumentar el salario destinado a los docentes de las zonas rurales y la plena cobertura de costos de transporte en los que incurren los docentes en sus actividades educativas, e incluir esquemas contractuales que garanticen tiempo mínimo de permanencia en las zonas rurales con incentivos para la promoción y mayores beneficios después, atrayendo así a los más capacitados y evitando problemas de selección adversa.

La estrategia transversal es la creación de una Dirección de Educación Rural de carácter permanente dentro del Ministerio de Educación Nacional (MEN), similar al grupo de trabajo especializado que se tenía en los años iniciales de ejecución del Programa de Educación Rural (PER)[29], pero que no dependa solo de financiamiento externo para garantizar su continuidad y sostenibilidad, con recursos de funcionamiento por parte del Estado. Esta dirección deberá formular los lineamientos y definir las estrategias para la planeación de largo plazo, incluidas la puesta en marcha y manejo de la política de educación rural y estrategias transversales como los proyectos pedagógicos productivos, y de formación ciudadana, y las de intervención directa a la oferta en los colegios rezagados[30].

Mejorar la institucionalidad implica, además, fortalecer e integrar a las Secretarías de Educación de los Departamentos para la definición de oferta pertinente según las necesidades de la población, la demanda laboral y las apuestas productivas locales. La Dirección de Educación Rural deberá fomentar la capacidad institucional local, acompañar el Proyecto Educativo Institucional (PEI) garantizando la importancia de lo rural, y dar los lineamientos y estándares

28 En lo referente a recomendaciones de evaluación docentes, ver también Barrera-Osorio et al (2012)

29 Ver al respecto García *et al.* (2014) y frente a los resultados exitosos de la primera etapa del Programa de Educación Rural (PER), Rodríguez y Sánchez (2009).

30 La propuesta de una Mesa Intersectorial para la Educación Rural del PND 2014-2018, "Todos por un nuevo país", es interesante para la articulación ente diferentes actores pero deberá de tener un responsable claro dentro del MEN líder de la estrategia rural y a cargo de la coordinación y resultados. De ahí la propuesta de una dirección permanente.

básicos de calidad para la ejecución de políticas planes y programas y la gestión territorial[31]. Un complemento esencial es la creación de un sistema de seguimiento y monitoreo que permita hacer seguimiento a los estudiantes para su retención en el sistema educativo. Esta plataforma deberá estar centrada en la organización institucional territorial, que siga a los alumnos, se encargue de ellos, planee las transiciones necesarias entre niveles con la oferta local y ordene la oferta ajustada a condiciones de la demanda (niños y jóvenes), dada la alta deserción entre niveles educativos. También se involucrará al sector privado, incluidas las organizaciones campesinas, tanto en el desarrollo de los programas de formación profesional y su implementación, como en la identificación de oportunidades para pasantías.

Frente a recomendaciones complementarias para incentivar la demanda, es necesario continuar y reforzar los incentivos como Más Familias en Acción del DPS y el Programa de Alimentación Escolar, que como se menciona en la parte de seguridad alimentaria, debe ser universal, cubriendo además todos los niveles en los colegios de las zonas más rurales.

6. ACCESO Y MODELOS FLEXIBLES DE ATENCIÓN EN SALUD EN LAS ZONAS RURALES

El mayor reto de salud en las zonas rurales es superar las barreras de acceso a las que se enfrentan las familias rurales. La normatividad e institucionalidad del sector muestran que los problemas de financiación no son el mayor obstáculo para el acceso a la atención en salud, por lo que el reto de la política pública es más de gestión y organización de los servicios. Esto implica avanzar en el rediseño de formas de operación del sistema de seguridad social y, en particular, reforzar los mecanismos de oferta. La política se debe concentrar, por lo tanto, en acercar la oferta y desarrollar modelos de atención y organización institucional alternativos, en ambos casos con un adecuado enfoque de salud pública, con énfasis en prevención de enfermedades y promoción de la salud[32].

La principal estrategia es fomentar un modelo dual que continúe con los subsidios a la demanda en los centros urbanos, pero que fortalezca los subsidios a la oferta en los municipios rurales y rurales dispersos. En ausencia de

31 La propuesta de dirección permanente en el MEN, debe ir acompañada de un esquema similar en las Secretarías de Educación. De acuerdo con el PER, falta en lo territorial una unidad especializada en ruralidad que permita sostenibilidad a las iniciativas que se emprenden. Las plantas actualmente son insuficientes incluso para tener un funcionario que se dedique al tema. Desde el MEN, habría que ampliar la planta administrativa, incluyendo esta Dirección como área misional de las Secretarías. También se deberá revisar el sistema de organización que tienen los establecimientos educativos en las zonas rurales la asociación, o fusión entre sedes educativas no resulta muy eficiente en materia administrativa; un rector con 20 sedes rurales a largas distancias no las alcanza a administrar, y en ocasiones ni siquiera las conoce.

32 La mayor complejidad en el perfil epidemiológico de las zonas rurales, que en vez de responder a una transición epidemiológica responde más bien a una acumulación, debido a que todavía se presentan enfermedades infecciosas y de malnutrición, pero también enfermedades crónicas (cardiovasculares y diabetes, por ejemplo) requieren una gran acción de prevención, como eje transversal a los modelos flexibles de prestación de servicios con diferentes niveles de atención y sistemas de remisión.

competencia y ante restricciones de oferta por la ausencia de economías de escala para atenciones especializadas, la oferta pública (o contratada por el sector público) será la única capaz de asegurar la existencia de los servicios. Los subsidios deberán ser directos a la oferta con énfasis en los instrumentos de oferta de atención extra-hospitalaria y móvil, llevando por lo tanto los servicios a la población hasta ahora excluida. Los subsidios a la oferta deberán también contar con una asignación geo-referenciada hacia la población rural por parte de un hospital base[33] y ser progresivos frente a las categorías de ruralidad.

Transitar hacía un modelo dual también implica una redistribución de funciones y una revisión de los costos. Aquellas actividades que las EPS no puedan cumplir, por ejemplo algunas funciones de prevención por la dispersión y la falta de infraestructura, deberán ser responsabilidad pública mediante subsidios directos a la oferta, a través de instrumentos como los promotores de salud; por ello deberían estar excluidas del costo de los servicios de las EPS, para evitar doble contabilidad[34]. Cuando sea conveniente, los recursos se girarán directamente a las entidades que prestan los servicios (IPS), como ya se ha estado haciendo. El esquema dual exige, además, una revisión de la canasta de costos de la salud rural, para ajustar la UPC (contributiva y subsidiada), teniendo en cuenta los costos de transporte y acompañamiento, las actividades extramurales, así como las de promoción y prevención y la prestación de incapacidad por salud, actualmente excluidos en el POS. Más aún, estos deberían ser diferenciales por regiones según los cálculos de perfiles de riesgos[35].

El Ministerio de Salud, en asocio con las Secretarías de Salud de los Departamentos, deberá entonces regular la escala que permita la existencia de un único o de varios oferentes por grandes tipos de servicios, y asegurar la integralidad de la cobertura mediante seguros, sistemas de remisión y/o de atención descentralizada según distancias a los distintos centros de atención de mayor complejidad y grados de ruralidad. En el desarrollo de estos modelos flexibles, será necesario adaptar los actuales modelos de aseguramiento a las zonas dispersas, como el modelo de Guainía que se menciona más adelante. La experiencia de algunas EPS, como las EPS indígenas y algunas que gestionan el régimen subsidiado, muestran innovación y operación sostenible, de cuyo análisis se pueden obtener modelos para ser replicados. Unos ejemplos de oferta móvil exitosos son los servicios de salud que prestan las unidades móviles del ICBF, Patrulla Aérea y Médicos sin Fronteras, que

33 El país ya tuvo una experiencia, en este sentido, mediante la contratación de unidades móviles por prestación de servicios. El modelo fracasó porque no era financieramente viable (se pagaba por viaje y no un salario mensual). La propuesta acá presentada prevé tener gente contratada de planta que preste tales servicios.

34 En otros casos, se deberán establecer en los contratos de las EPS indicadores específicos para estos servicios, que pueden ser vigilados y monitoreados desde el Ministerio.

35 Una propuesta en este sentido es implementar encuestas sobre el estado y las necesidades de salud representativas a nivel regional para calcular los costos per cápita. Según un estudio realizado por la Universidad Javeriana en alianza con GestarSalud, hay altas diferencias en los costos y necesidades regionales que deben reconocerse en la financiación de los distintos agentes del sistema. Véase al respecto el Cuadro del Anexo.

alcanzan a comunidades antes excluidas a través de centros móviles, semipermanentes y permanentes, según distancia a la base y dispersión de la población (MSF, 2014). Estos modelos alternativos tendrían que institucionalizarse y regularse dentro del único, o número limitado de prestadores en zonas rurales con subsidios a la oferta para cubrir el mayor costo de los servicios extramurales. Por último, si bien la separación que se produjo con la ley 100/93 entre la gestión del sistema (en las Secretarías de Salud) y la dirección de la prestación de servicios (hospital o centro de salud, según el caso), es razonable a escalas apreciables, en las pequeñas escalas ha producido un aumento de costos administrativos y dilución de responsabilidades. Actualmente el régimen subsidiado está obligado a contratar el 60% de su operación con prestadores públicos. Una reintegración de funciones será pertinente, diferenciando por tamaño de municipios, donde ello sea relevante.

Un punto regulatorio crítico frente al tema de seguridad social en salud, es la segmentación institucional de la (poca) población afiliada al régimen contributivo en zonas rurales (19% del total de afiliados) y en pequeñas cabeceras. Parece razonable que adicional a los módulos de atención, el rediseño institucional limite el número de EPS que pueda actuar en territorios según la magnitud de la población y su dispersión, tanto para reducir costos de transacción innecesarios, como para tener una mejor distribución de los riesgos entre ellas y redes de servicios. Una estrategia de mediano plazo sería una transición gradual hacia una afiliación obligatoria y única al régimen subsidiado en todos los municipios de alta ruralidad[36]. Esto debe hacerse en el marco de la visión de largo plazo de un sistema de seguridad social independiente del tipo de trabajo o financiación que se discute más adelante. Un cambio normativo hacia el giro directo de pagos al prestador, desde un único pagador (FOSYGA), logrará mayor autonomía, celeridad y sostenibilidad financiera en las prestadoras en zonas rurales. En ambos casos, los resultados de piloto de Guainía con el modelo flexible de SGSSS para zonas rurales, el cual habilita una única entidad promotora de salud (EPS) y organiza la red de prestadores de servicios asociados, permitirán identificar organizaciones exitosas, al menos para zonas de baja dispersión, que son los municipios más rurales.

Una tercera propuesta para acercar la oferta y mejorar la calidad, teniendo en cuenta las características epidemiológicas de las comunidades y el énfasis en un componente de atención primaria y preventiva en salud, es la recuperación de la tradición de Promotores de Salud (con enfoque comunitario y territorial), integrada como parte del modelo de atención en zonas rurales y reconocida en sus costos. El enfoque comunitario y territorial es esencial dada la heterogeneidad de las características epidemiológicas, necesidades de la población y capacidad de la oferta. La Regulación del SSGSS y las EPS deberá ser suficientemente flexible a nivel local, permitiendo el diseño de instrumentos y respuestas de atención

36 Esta opción es viable dado que se ha igualado el POS. Falta sin embargo avanzar en pensar cómo se haría el cruce de cuentas y cómo las EPS del régimen contributivo reintegran las contribuciones de sus afiliados en estas zonas.

eficientes[37]. Esto conlleva además una reorientación del servicio, donde el sistema busca a las personas y no se espera en forma meramente pasiva que estas busquen los servicios. El uso de tecnología para apoyo de las promotoras de salud y otro personal de primer nivel de atención debe ser una estrategia complementaria esencial. Por ejemplo, ya se han destacado los efectos positivos en promoción, prevención y cuidado primario en áreas rurales dispersas a través de mensajes por telefonía celular y otros instrumentos como la Telemedicina. Estas nuevas condiciones tecnológicas permitirían aumentar la oportunidad en el acceso, condición significativa de la calidad y pertinencia del servicio y la protección. Estos servicios deberán también organizarse en redes, que bien pueden ser únicas o múltiples, y en cabeza del único proveedor en el caso de las zonas más dispersas[38].

En cualquier caso, acercar la oferta requiere de desarrollos de infraestructura pública (y en donde sea posible comunal o solidaria) capaz de mejorar la capacidad de remisión por complejidad, e incrementar la capacidad resolutiva en los niveles más locales, así como los procesos para una atención más oportuna.

Frente al tema de servicios de cuidado a la primera infancia, se debe afianzar y consolidar la actual estrategia ¨De Cero a Siempre¨ en todo el territorio nacional, para la integralidad de la atención a los menores y cerrar las brechas entre las modalidades de atención existentes. La expansión de cobertura prioritariamente en áreas rurales es necesaria, haciendo uso de las diferentes modalidades, con los Centros que llegan hasta los centros poblados y la modalidad familiar para la población más dispersa y distanciada, sin descuidar todos sus componentes: cuidado, nutrición, salud y educación inicial. Este último es esencial teniendo en cuenta la ausencia de cobertura en preescolar en las zonas rurales. La financiación de este programa está básicamente a cargo del presupuesto nacional. Sin embargo, se podría aumentar la participación de las cajas de compensación familiar y recursos adicionales de los territorios.

7. ACCESO A VIVIENDA, AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO

De acuerdo con el documento de Habitabilidad de la MTC (2014c) las dos principales estrategias para la reducción del déficit de vivienda, —que, como ya se señaló, es esencialmente cualitativo— son la profundización del Subsidio de Vivienda de Interés

37 Por ejemplo en las zonas rurales dispersas del Pacífico y del oriente, las microscopistas para hacer diagnóstico y tratamiento de malaria juegan un papel definitivo, pero se han visto restringidas por el SGSSS y las EPS, que no aceptan diagnósticos sino de bacteriólogas. Hoy en día con el desarrollo de tecnología de pruebas rápidas se pueden hacer muchos diagnósticos sin necesidad de viajar a centros urbanos y se puede solucionar el problema sin desplazamiento de las personas, ya sea a través de las promotoras de salud y los otros servicios extramurales propuestos.

38 Para lograr mejor calidad de la atención, es deseable la referencia hasta los hospitales universitarios, por su mayor capacidad para manejar nuevas tecnologías (TIC y médicas).

Social Rural (SVISR) y la implementación de la Política para el Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico en las zonas rurales[39]. Estas acciones deben ser complementadas con una mejoría de la focalización, un sistema de monitoreo y seguimiento y la flexibilización de los diversos instrumentos para que sean pertinentes ante las características de las zonas rurales.

En primera instancia para la financiación del cierre del déficit, se propone modificar la Ley 546 de 1999 donde se estipula que el 20% de los recursos apropiados para Vivienda de Interés Social en el país deben ser destinados a programas de vivienda de interés social rural, pasando dicho requerimiento al 40%. Esta proporción es equivalente al déficit habitacional relativo de las zonas rurales frente a la urbana y permitiría cerrar la brecha rural-urbana en materia de vivienda en veinte años.

Para garantizar equidad en la aplicación de los instrumentos de política, se propone la definición de un mecanismo técnico de asignación del presupuesto de VIS, basado en la información oficial sobre déficit habitacional y condiciones de habitabilidad por área, y el rediseño de herramientas que funcionan de manera adecuada para el sector urbano pero no para el rural. En este último, se propone readecuar la línea Especial de Crédito para Vivienda de Interés Social Rural (VISR) con condiciones favorables de financiación (tasa, periodos, tipo de beneficiario y población objetivo) y diseñar y ejecutar una estrategia para incrementar la oferta del subsidio asignado a través de las Cajas de Compensación en zona rural, mejorando las condiciones de su vinculación para que los proyectos de vivienda de interés social rural sean rentables.

Como estrategia complementaria, es necesario revisar los mecanismos de focalización del SVISR. Esto exige revisar el punto de corte de entrada al programa con el objetivo de focalizar el programa en las familias más vulnerables, no solo privadas en la dimensión de habitabilidad sino con múltiples privaciones sociales, y revisar y adoptar métodos mixtos de selección con el fin de focalizar de mejor manera los recursos. En cualquier caso, el DPS deberá liderar la focalización de las viviendas dirigidas a la población pobre y vulnerable también en las zonas rurales, siguiendo el ejemplo de la focalización de las 100.000 viviendas urbanas, pero adaptando los instrumentos de focalización a las condiciones rurales y con el acompañamiento en territorio de UNIDOS, esta vez en alianza con el MADR y el BAC y con insumos de focalización geo-referenciada donde sea posible.

Este último punto es esencial para articular las soluciones de vivienda con otras políticas sociales en las áreas más rurales, con el objetivo de responder integralmente a las particularidades de esta población. Entre estos está el desarrollo de soluciones alternativas de agua para consumo humano, saneamiento básico y energía eléctrica para zonas rurales dispersas, las cuales se puedan articular con los instrumentos de adjudicación de vivienda como el SVISR o los nuevos instrumentos de focalización que surjan.

39 Esta es la política definida en el CONPES 3817 (DNP, 2014b).

Por su parte, los planes locales de mejoramiento de las condiciones de la vivienda deben contemplar la posibilidad de realizar mejoras en variables puntuales como pisos, saneamiento básico, cocina, etc. Todas las intervenciones contempladas en este apartado deben apuntar a reducir variables del déficit cualitativo de vivienda y/u otras privaciones sociales, y estar acordes con los estándares mínimos. Deberán también permitir una solución progresiva de la vivienda. Esta solución debe ilustrar a los beneficiarios cómo realizar la ampliación y las mejoras en su vivienda bajo las normas existentes y garantizando la seguridad de los habitantes.

Por último, es necesario diseñar un sistema de información, seguimiento y evaluación de la política que permita geo-referenciar las soluciones de vivienda entregadas y hacerle seguimiento a los hogares beneficiarios. Esto es esencial para temas de acompañamiento y estrategias complementarios de superación de pobreza y empoderamiento de la comunidad, en articulación con UNIDOS. El sistema de información también deberá crear un banco de prototipos, iniciativas exitosas y buenas prácticas, tanto en proyectos de vivienda como en soluciones alternativas para la provisión de servicios públicos domiciliarios para áreas rurales dispersas. En este punto algunas alianzas del sector público con entidades privadas solidarias para la provisión de alternativas innovadoras que han sido exitosas[40].

Frente al cierre de brechas en servicios públicos, es necesario adelantar esfuerzos diferenciados. En primer término, un programa de inversión en infraestructura en redes de acueducto y alcantarillado, y el desarrollo de la institucionalidad para su operación, en las zonas donde la concentración de la población en el territorio lo permita[41]. En segundo lugar, acelerar la cobertura de soluciones unitarias innovadoras, adecuadas y mejoradas para la población dispersa. Tercero, es importante lograr la sostenibilidad de la operación de acueductos de buena calidad y alcantarillados con bajo número de usuarios, teniendo en cuenta el diseño de tarifas y subvenciones. Este aspecto es definitivo, porque se estima que estos sistemas requieren de subvención a la operación que supera el 50% de los costos corrientes.

En los casos en que en los municipios de tamaño mediano y pequeño se hicieran concesiones del servicio a operadores privados, particularmente en sus cabeceras, se deben establecer e incorporar criterios específicos frente a la cobertura y calidad de los servicios en zonas rurales, considerando aportes de capital públicos y privados para la inversión. Algunas inversiones podrían hacerse para un grupo de acueductos relativamente cercanos, como los sistemas de control de calidad y laboratorio. La territorialidad e integralidad de este servicio obliga a que la planificación y operación se haga por cuencas, y que se integren el manejo ambiental de las cuencas con los servicios ambientales (el agua en este acaso),

40 Un ejemplo exitoso es la Fundación Corona con el banco de proyectos y concurso de innovación Pro Hábitat. Ver: Corona (2013) Premio Corona Pro Hábitat 30 años, Bogotá en http://www.corona.com.co/web/Files/Uploads/Corporativo/pdf/LibroCorona2012.pdf

41 La actual clasificación reconoce como pequeños prestadores a las instalaciones-empresas que sirven menos de 2.500 usuarios. En este grupo, se pueden diferenciar al menos tres grupos (entre 1.000 y 2.500, entre 300 y 1.000, y menos de 300).

e incluso con servicios de riego. El líder institucional de este sector, el Vice-Ministerio de Agua del Ministerio de Vivienda (MVCT), deberá integrar las actuaciones con las autoridades ambientales (MADS, y las CAR).

Dada la importancia de la fuente de financiación, el SGP, la reforma que se hará en 2016 de este sistema puede determinar una proporción de los recursos sectoriales que en forma obligatoria se destinen a las zonas rurales de los municipios, para evitar que los recursos se orienten casi que exclusivamente a financiar los acueductos en las cabeceras. Esto con contrapartidas adicionales en caso de algunos municipios priorizados. Por su parte, una de las barreras más importantes es la sostenibilidad financiera de la operación de los acueductos. Para ello se debe asegurar que la contribución de los usuarios cubra una proporción apreciable de esos costos variables (se considera razonable, según la experiencia, que cubra cerca de 25%), y también que los recursos de los municipios contemplados en el SGP alcancen una participación equitativa entre los habitantes y usuarios de las cabeceras y las veredas.

Frente al tema institucional, será esencial continuar e impulsar la mesa propuesta en el CONPES 3810 de coordinación inter-institucional liderada por el Ministerio de Vivienda con el fin de determinar las acciones para llevar agua potable o mejorada a los hogares rurales en Colombia. Esta deberá buscar, además, formas para incluir al sector privado, ya que en diferentes campos de este sector y servicios hay espacios especiales para las innovaciones sociales y técnicas (tratamiento de aguas) y para esfuerzos en temas de innovación social en la provisión.

Teniendo en cuenta la importancia de la concentración de la población para la oferta integral de servicios sociales, se debe explorar la estrategia de adoptar ciertas decisiones que incentiven la concentración de población, especialmente a través de la política de vivienda.

8. SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSAL COMO PARTE DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL PARA LAS ZONAS RURALES

La protección social ha estado ligada fundamentalmente al mercado de trabajo, que por sus deficiencias, expresadas principalmente en la altísima informalidad, han impedido que el empleo se traduzca en un mecanismo de protección frente a riesgos relacionados con la falta de ingresos, la salud, y el envejecimiento. La extensión de este enfoque a los trabajadores rurales ha sido prácticamente inexistente (Misión para la Transformación de Campo, 2014d; CEPAL, 2014b).

Por esta razón y por las características particulares de las poblaciones rurales, incluidos los diferentes riesgos que enfrentan, se propone el diseño de un sistema de protección social integral que: (i) logre una mejora de las condiciones de trabajo rural, donde se exprese la inclusión social y productiva; sin que el empleo constituya el mecanismo exclusivo de acceder a protección; (ii) sea universal e independiente del tipo de financiación, lo que significa promover mecanismos contributivos, y garantizar también la protección no contributiva; y (iii) contemple instrumentos complementarios que promuevan simultáneamente la inclusión y la promoción social de la población[42].

Aunque las recomendaciones propuestas tienen un énfasis en la población rural, el diseño de un SPS integral y las recomendaciones deberán ir más allá, abarcando a toda la población del país. En el futuro Colombia deberá tener como objetivo un sistema de protección social integral universal que busque proporcionar a todos los ciudadanos o residentes el mismo aseguramiento social, independientemente de su posición ocupacional o de la forma de financiamiento de la protección[43]. Partiendo del hecho que los sistemas contributivos que cubren el sector formal son insuficientes, y que tener sistemas contributivos y no contributivos que funcionen de manera paralela tampoco es eficiente, un objetivo de más largo plazo será transitar gradualmente hacía un sistema integrado[44]. Una opción es transitar de la dualidad en la financiación contributivo-subsidiado hacia un sistema integral universal con una canasta básica financiada con impuestos generales y complementado con pagos de los trabajadores, independientes o asalariados (que podrían dar lugar a beneficios adicionales). Esto iría alineado con la reforma tributaria de 2012 que creó el CREE e incluso en el futuro con la creación de una cotización a la seguridad social atada al impuesto a la renta, proporcional al ingreso (con algunos elementos posibles de solidaridad), de la cual los trabajadores que cotizan puedan deducir los pagos realizados al sistema.

En el tránsito de un sistema integrado, es necesario reforzar los mecanismos alternativos para proteger a la mayoría de la población frente a riesgos relacionados con salud, discapacidad laboral, envejecimiento y fluctuaciones de los ingresos, dado que el mercado de trabajo en las zonas rurales no ha mostrado una adecuada capacidad incluyente en términos de creación de empleos de calidad ni de cobertura contributiva. Dado los avances en materia de aseguramiento en salud, la prioridad es avanzar progresivamente (dadas las restricciones fiscales) hacia la universalización de una

42 Respecto de la equidad del financiamiento, cabe destacar que en el caso del obtenido por medio de impuestos generales depende de la equidad general del sistema tributario del país, mientras que en el sistema contributivo ella está determinada en gran medida por los detalles de su diseño y por las bases sobre las cuales se cobra la contribución obligatoria.

43 Uno de los avances del sistema de salud en Colombia, es la unificación de los planes de beneficios (POS, contributivo y subsidiado, que ha sido posible por diferentes mecanismos de financiamiento solidario, En la misma dirección convendría avanzar frente a los riesgos laborales y de vejez.

44 Ver al respecto: Ribe et ál. (2012).

protección mínima, que cubra los adultos mayores sin capacidad de pago y que actualmente no reciben pensión, mientras en paralelo se fortalecen los sistemas contributivos para garantizar en el largo plazo el acceso y financiación de las pensiones.

La creación gradual de una pensión mínima universal tendría beneficios no solo en los adultos mayores y calidad de vida de los hogares rurales, disminuyendo la pobreza y desigualdad, sino también externalidades positivas en el empleo rural (Olivera & Zuluaga, 2014). Aunque Colombia ha hecho un avance importante con el programa *Colombia Mayor*, la cobertura es insuficiente y el monto del subsidio es demasiado bajo (en promedio $65.000 mensuales). Siguiendo ejemplos exitosos como el de Chile, Brasil y Bolivia, todos con pensiones universales con un componente no-contributivo (CEPAL, 2013), Colombia podría transitar gradualmente hacía una pensión universal. Dadas las restricciones de recursos, se propone por ahora aumentar la cobertura del programa *Colombia Mayor* hasta alcanzar primero cobertura universal, y después aumentar el monto del subsidio para que sea como mínimo igual a la línea de pobreza rural, se podrá priorizar en una etapa inicial a todos los adultos mayores pobres y vulnerables de las zonas rurales[45]. La focalización y expansión de cobertura de Colombia Mayor debería estar a cargo del DPS, en tanto esta entidad ya cuenta con la plataforma de inscripción, bancarización y pagos y, como ya se mencionó, sería parte del sistema nacional de transferencias.

Como estrategia paralela se debe fortalecer el componente contributivo de la población que actualmente está en edad de trabajar, incluyendo paulatinamente los no asalariados, o asalariados parciales, que han estado excluidos tradicionalmente de la seguridad social, con modalidades flexibles en pagos e innovando en las maneras de fomentar el ahorro pensional de la población informal. Esto debe hacerse sin generar sistemas paralelos ni proporcionar incentivos perversos a la inserción laboral. Para esto se recomienda profundizar los mecanismos flexibles en el sector rural como son los Beneficios Económicos Periódicos (BEP) que fomentan el ahorro pensional, aumentado su cobertura en zona rural y adaptándose a las particularidades de los ingresos de los trabajadores rurales. Se deberá también materializar las propuestas del Ministerio de Trabajo en cuanto a la cotización por días (o semanas, en su defecto) para permitir a trabajadores temporales o estacionales acceder a la seguridad social tradicional. Estos instrumentos, que como los BEP o las garantías de pensión mínima cuentan con un subsidio público, deben ser administrados por Colpensiones y no en el sistema de capitalización.

Frente al tema de riesgos laborales y otras dimensiones de seguridad social, se recomienda el diseño y puesta en marcha de un programa de contribución simplificado y flexible con un componente altamente subsidiado

45 Acá la focalización no sería contraria a la universalización, en tanto que tendría como objeto hacer más eficaz la universalización de las políticas sociales ante la escasez de recursos, como forma de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población más pobre (CEPAL, 2000).

para el aseguramiento de los trabajadores informales. Este podría o no estar atado al sistema de salud, pero que asegure al menos un mínimo de protección para todos los trabajadores rurales independiente del tipo de empleo. Actualmente los riesgos laborales asociados a algunas zonas rurales dispersas[46] no están cubiertos por el SGSSS. La creación de un esquema de Monotax[47] en Uruguay, el cual mediante una alianza entre las agencias de seguridad social y de recolección de impuestos, ofrece un impuesto simplificado para pequeños contribuyentes ligado a la seguridad social, ha tenido éxito en la formalización del empleo de pequeñas empresas y la expansión de cobertura de protección social en trabajadores que antes estaban excluidos. Estos instrumentos podrían ser adaptados a Colombia.

Otra alternativa de contribución es la posibilidad de brindar seguridad social a través de cooperativas y asociaciones de la población rural como las asociaciones campesinas. Esto implicaría establecer una institucionalidad que promocione aseguramientos colectivos frente a riesgo, y la promoción de mecanismos de cotización que tengan en cuenta la estacionalidad de la cosecha y los ingresos, o por medio de cotizaciones asociativas y cooperativas. Casos exitosos en la provisión de salud y aseguramiento, como en el caso de Costa Rica mediante cooperativas, pueden proveer además una alternativa a la gestión del sistema para afiliar al 10% faltante en salud. En cualquier caso, se debe reconocer que el financiamiento contributivo no tiene que estar asociado únicamente al estatus laboral de las personas, y que la población vulnerable puede ahorrar en el sistema pensional mediante esquemas familiares y tasas diferenciales a medida que salen de la pobreza y según su nivel de ingresos (Carrera et ál, (2010), como parte de un sistema universal, solidario y fiscalmente sostenible.

Por último, los servicios de las Cajas de Compensación Familiar deberán extenderse y adaptarse hacia las necesidades de las zonas rurales. Esto exigirá redefinir las funciones que desempeñen, dejando de lado algunas funciones típicamente urbanas (centros recreativos y supermercados), pero reforzando otras (por ejemplo, un mayor subsidio familiar o inclusión financiera) y diseñando instrumentos totalmente nuevos (contribución a la estabilidad de los ingresos de los habitantes rurales, por ejemplo). Algunas donde las Cajas tienen amplia experiencia deben mantenerse (educación, salud y vivienda) y en algunos casos deben servir como agentes para la ejecución de políticas estatales.

46 Por ejemplo el uso de plaguicidas e insecticidas en los pequeños agricultores, accidente de trabajo (heridas, fracturas, etc.), enfermedades que están relacionadas con la ocupación (Leichmaniasis, malaria).

47 Ver los estudios de caso de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre casos exitosos en la promoción y universalización de los sistemas de protección social, entre ellos OIT (2014a).

9. EL CUIDADO SOCIAL EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL

El proceso de transición demográfica y la menor participación de las mujeres rurales en el mercado laboral, hace necesario diseñar políticas que reduzcan el tiempo de trabajo no remunerado que desempeñan las mujeres en actividades de cuidado. Se recomienda diseñar políticas que protejan a los adultos mayores, al tiempo que se institucionalizan o se reconocen labores asociadas al cuidado social por parte de las mujeres –y con una creciente participación masculina en dichas tareas[48]. Para esto es necesario conformar un pilar de cuidado, como uno de los componentes del sistema de protección social. Esto implicará los desafíos de integrar los conocimientos y la oferta de instituciones existentes, de vincular estrategias de protección de las familias y de las comunidades para distribuir el trabajo de cuidado entre los servicios de las instituciones del Estado y otros servicios privados, y adaptarlos a las condiciones de las zonas rurales.

Una experiencia que permite sacar lecciones para el país es la puesta en marcha de una política nacional de economía del cuidado, la "Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil" de Costa Rica, que incluya adulto mayor y niñez. En Colombia el mayor desafío es en adultos mayores, siendo que cuidado a la niñez está mucho más desarrollado con la articulación "De Cero a Siempre", a pesar de que falta todavía la expansión de cobertura de los Centros de Desarrollo Integral infantiles en las zonas rurales. Para esto, se requiere crear un comité intersectorial posiblemente en cabeza del ICBF o Ministerio de Salud, paralelo pero articulado con el de primera infancia, con énfasis en tres puntos: (i) creación de una red de instituciones de hospedaje, hogares comunitarios, lugares de estancia diurna y espacios de recreación, con subsidios cruzados para el acceso, incluido las opciones de red familiar y comunitaria; (ii) promoción de redes ciudadanas de cuidado voluntario para adultos mayores, "gestores sociales" de cuidado, o transformar estas tareas en trabajos remunerados como parte de la estrategia de complemento de ingreso de los hogares más pobres; (iii) formación de capital humano especializado en diferentes aspectos del cuidado y según la población a atender (menores, adultos mayores y discapacitados). Será necesaria una articulación con las entidades locales, para esto, también un posible comité local liderado por los alcaldes que articule la oferta en territorio, las cuales en algunos casos ya ofrecen servicios de cuidado, además de posibles alternativas de alianzas de entidades privadas solidarias y ONG.

48 Con la Ley 1413 de 2010 sobre la Economía del Cuidado se hace necesario reconocer la verdadera contribución de las mujeres colombianas a la economía través del cuidado. Según los datos del DANE esta representa el 19% del PIB, lo cual es tres veces el aporte del sector rural y casi dos veces la contribución de la industria. En Colombia las mujeres dedican 1,6 veces más tiempo que los hombres al cuidado de adultos mayores.

Adicionalmente, es necesario crear mecanismos que les permitan a las mujeres rurales compatibilizar el trabajo productivo con actividades reproductivas y las labores del hogar, para que esto no implique quedar excluidas del mundo laboral, además de eliminar las mayores barreras que enfrentan para acceder a activos productivos. La institucionalización de un sistema de cuidado, debe ir de la mano de la implementación y promoción de políticas activas y programas de generación de ingresos específicamente para las mujeres, incluidas las opciones de trabajo remunerado por gestores sociales y agentes de cuidado. Esto será parte de la estrategia de inclusión productiva, con el programa a gran escala de generación de ingresos, pero con componentes específicos para las mujeres en formación de competencias y capacitación[49]. Si bien actualmente existen programas específicos para las mujeres, son de baja escala, atomizados y sin ninguna articulación al desarrollo local o transición hacía estrategias de inclusión productiva de mayor capacidad (Oxfam, 2012). Teniendo en cuenta que las mujeres rurales se ocupan principalmente en actividades no agropecuarias, la propuesta de inclusión productiva a través de los programas de fomento a la nueva ruralidad deberá tener un claro enfoque diferencial de género. El acompañamiento deberá incluir los emprendimientos de mujeres rurales con componentes de acceso a crédito e inclusión y educación financiera.

En todo caso, la estrategia debería ser integral, incluyendo el complemento al ingreso a través de MFA, acceso a oferta de cuidado como son los Centros de Desarrollo Integral Infantil u otros centros infantiles, más los Centros de Adulto Mayor y un programa a gran escala de desarrollo de capacidades productivas, formación para el trabajo, y fomento de asociatividad para la mujer rural. Un programa así podría tener inicialmente como población objetivo a todas las mujeres inscritas de MFA (2,6 millones) empezando por las beneficiarias de la zona dispersa de las grandes ciudades e intermedias que cuenten con servicios de cuidado aumentando la oferta en los pilares deficientes como son ayuda en el cuidado de personas enfermas y discapacitadas[50] y adultos mayores.

10. COMPLEMENTARIEDADES ENTRE INCLUSIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN PRODUCTIVA

La alta correlación entre empleo informal, mala remuneración, bajo logro educativo de los ocupados y altos indicadores de pobreza, evidencian, como ya se ha mencionado en distintas partes del documento, la importancia de políticas

49 Actualmente en el Atlántico se está desarrollando un programa que puede tener resultados interesantes en los componentes específicos para mujeres. Ver: Cisoe (2014),

50 La red y los servicios de cuidado para personas en situación de discapacidad es casi inexistente. Es necesario, por lo tanto, empezar por hacer un registro de personas en situación de discapacidad dado que a la fecha no existe ninguno consolidado y único, en parte por la falta de consenso de cómo medir y la definición de discapacidad.

dirigidas hacía la inclusión productiva de la población en paralelo a las de inclusión social. Aunque los temas de inclusión productiva se analizarán en otro documento, aquí se proponen tres estrategias que complementan la estrategia de inclusión social reduciendo la pobreza y la vulnerabilidad, buscando la formalización de los trabajadores rurales, expansión de oportunidades económicas y el acceso a empleos de calidad ("dignos", según la terminología de la OIT) de todos los habitantes rurales.

La primera es el diseño de una regulación laboral que cobije las distintas formas de trabajo rural, garantizando la plena aplicación de las normas laborales al campo pero atendiendo a los modelos alternativos de empleo (incluyendo jornaleros, peones, trabajadores cooperativos y otros) y a las características particulares de un mercado laboral, que es esencialmente estacional y exige en algunos casos, labores que se deben realizar todos los días de la semana o a horas tempranas[51]. La OIT ha evidenciado la necesidad de adaptar los criterios a las particularidades específicas del empleo rural y de la actividad agropecuaria. Casos como México, Chile y Costa Rica evidencian el éxito de esta política que establece normas diferenciales para la protección de los trabajadores rurales. Como en Colombia hasta ahora no se ha implementado ninguno, se recomienda revisar y adoptar nuevos convenios sobre lo que constituye trabajo infantil (véase el siguiente párrafo), así como las particularidades del trabajo rural y el diseño de modalidades de seguridad social que se han analizado en secciones anteriores de este documento. Estas políticas de diferenciación y regulación de los contratos, deberán acompañarse de una política rigurosa de vigilancia e inspección laboral.

La revisión de las normas laborales debe incluir una definición de trabajo infantil que no impida el desarrollo de Proyectos Pedagógicos Productivos y los programas de jóvenes rurales. Sin embargo es esencial continuar en el esfuerzo por erradicar las peores formas de trabajo infantil, incluido el trabajo peligroso en el sector agrícola y el trabajo de menores de 15 años que no sea clasificado como trabajo ligero[52]. Dentro del marco de las estrategias sectoriales, se considerará explícitamente la presencia de trabajo infantil como un factor de vulnerabilidad dentro de los indicadores de pobreza e inseguridad alimentaria a cargo del DPS para la focalización de muchas de las intervenciones propuestas como los programas de vivienda y transferencias (incluyendo el refuerzo de las condicionalidades de MFA).

En segundo término, es necesario promover la formalización laboral de quienes laboran en actividades no agropecuarias. El Programa Nueva Ruralidad que hace parte de la estrategia de inclusión productiva, tiene como principal objetivo

51 Esto conlleva reconocer aquí la necesidad de un amplio diálogo social, que incluya, aparte de empleadores y sindicatos, a las cooperativas, asociaciones de productores agrícolas, así como de trabajadores rurales, en particular los jornaleros y peones.

52 Los niños de zonas rurales tienen tres veces más probabilidades de trabajar que los niños de zonas urbanas (UCW, 2010) y el sector agropecuario está entre las ramas de actividad que concentran el mayor número de Niños, Niñas o Adolescentes (NNA) trabajadores (34,3%).

aumentar los ingresos de los trabajadores rurales y la población rural no agropecuaria a través de la diversificación de la economía rural, el desarrollo y crecimiento de otros sectores productivos, y la generación de empleos dignos y formales mediantes mecanismos flexibles. El Programa deberá tener dos componentes esenciales: uno relacionado con la generación de empleos de calidad y el acompañamiento a los trabajadores rurales en un proceso de formalización, búsqueda de estabilidad laboral y conformación de organizaciones de trabajadores, y otro que consiste en la diversificación de la economía local gracias a la implementación de emprendimientos sociales y la conformación de empresas privadas y organizaciones de economía solidaria. La implementación de políticas activas de mercado laboral rurales y ventanillas únicas de búsqueda de empleo deberán adecuarse a las necesidades y características rurales. En este sentido, se recomienda que las distintas apuestas sectoriales, como son los distintos proyectos sociales o los proyectos locales de vivienda, acueductos y saneamiento básico, así como otros programas de apoyo a las zonas rurales (v.gr., infraestructura) prioricen el uso de mano de obra local, especialmente joven.

Una posible alternativa, tanto para el sector agropecuario como el no agropecuario, es la creación de un programa de empleo público como parte de un sistema de protección social, ya sea a través de esquemas de emergencia (temporales para enfrentar choques) o esquemas de empleo garantizado (trabajo como derecho) ligado además a programas de formación y generación de capacidades. Algunos países han recurrido a esta estrategia, siendo India el más reconocido; dicho programa ha tenido efectos positivos en pobreza y desarrollo rural aunque con resultados heterogéneos por regiones, lo que se explica por diferencias en la capacidad institucional[53]. De acuerdo con la OIT (2014b), los países deben tener claridad sobre las brechas que quieren reducir con este tipo de programas y hacer un ejercicio de priorización, puesto que apostarle a varios objetivos puede ir en detrimento de sus resultados. Una evaluación del programa de empleo temporal creado como resultado del Pacto Agrario dará luces sobre el posible desarrollo en mayor escala de programas de este tipo. En todo caso, se requiere una combinación de hacer unas apuestas estratégicas de iniciativas productivas y desarrollar un enfoque participativo para decidir, en conjunto con la población, los proyectos productivos que se pondrán en marcha

En tercer lugar, es necesario generar opciones de inclusión productiva para los jóvenes rurales, mediantes proyectos pedagógicos productivos, prácticas laborales, mejores opciones de acceso a crédito y acompañamiento para el apoyo a emprendimientos. La alta inactividad de los jóvenes rurales, y la migración de estos, en especial de las mujeres, a las ciudades en busca de mejores oportunidades, muestran la necesidad de diseñar políticas de formación y empleabilidad

53 Respecto al programa de la India, ver Zepeda et ál. (2013).

para los jóvenes rurales. Adicional a los Proyectos Pedagógicos Productivos ya mencionados en la sección de educación, se deberán poner en pie, programas de jóvenes rurales y buenas prácticas empresariales que permitan acompañar los jóvenes y adolescentes a la vida productiva, sin que eso represente para ellos un riesgo o causa de deserción escolar.[54] Con el fin de establecer sinergias con la estrategia de inclusión productiva, se deberán desarrollar colaboraciones de los colegios con el sector productivo, para identificar oportunidades de pasantías y empleo para los jóvenes. Se debe además involucrar el sector privado en el desarrollo e implementación de los programas, en particular en relación con la promoción del emprendimiento[55]. Más aún, la formación profesional y estrategias acá propuestas deberán articularse con la estrategia de inclusión productiva para ofrecer a los jóvenes acciones integradas que incluyan apoyo para acceder a crédito, a la tierra, a la asistencia técnica y al fondo de inclusión productiva.

11. ELEMENTOS ESENCIALES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN INDÍGENA

Dentro de la población rural, la población indígena presenta las peores formas de exclusión social, definida como la falta de acceso a los servicios básicos y bienes de interés social y pobreza. Un estudio de Cárdenas et ál. (2012) para la Misión de Movilidad Social, evidenció la alta desigualdad que existe entre grupos de identidad en Colombia, siendo la población indígena el grupo más vulnerable. Según el estudio, independientemente del lugar de residencia u otros factores, en promedio los indígenas tienen un menor logro educativo, menor acceso a educación básica y secundaria, menor acceso a salud y a servicios públicos y mayor incidencia de pobreza.

Lo anterior implica por un lado la necesidad del diseño de una política social con enfoque diferencial que reconozca la heterogeneidad de la población rural y entre de ellos las características específicas de la población indígena y, por lo tanto, la necesidad de contar con instrumentos de acción afirmativa para esta población. Si independientemente de cualquier consideración adicional, es cierto que hay una mayor probabilidad de que la población indígena esté siempre en desventaja frente al resto de la población, todas las recomendaciones acá presentadas deberán tener un esfuerzo preferente por atender a esta población. Este será uno de los más grandes desafíos, en especial porque la población

54 Buenas prácticas empresariales a favor de la eliminación del trabajo adolescente peligroso se encuentran por ejemplo en Costa Rica.

55 Esto puede ser a través de la Red Nacional para el Emprendimiento de Colombia, Programa Presidencial Colombia Joven y la Asociación de Jóvenes Empresarios, entre otros.

indígena vive en la zona dispersa en los municipios más rurales, que como ya vimos, también tienen menor grado de inclusión social.

Frente a recomendaciones específicas, es necesario fortalecer los programas propios tanto de educación y salud bajo un enfoque diferencial y multicultural. Sobre el primero hay que expandir la cobertura, pero sobre todo mejorar la calidad de los modelos de educación multicultural bilingüe adelantados por el MEN para que garanticen el derecho a una educación propia para toda la población indígena como mínimo hasta quinto de primaria, sin que esto se traduzca en rezagos o desventajas en capacidades debido a la baja calidad. Solo así se logrará la igualdad de oportunidades. En términos de salud, la promoción de modelos propios tradicionales deberá ser parte de los modelos de atención primaria en salud en municipios de alta concentración de población indígena y parte fundamental de los promotores de salud y alternativas móviles. Los mejoramientos de vivienda también deberán ser pertinentes, tanto en el uso de materiales como adecuación de espacios.

La adaptación de las formas de cuidado integral a la primera infancia y los programas de alimentación escolar a las necesidades, costumbres y creencias de los pueblos indígenas serán así mismo esenciales para garantizar una adecuada nutrición de todos los niños niñas y adolescentes indígenas. Este es un tema prioritario en Colombia dado a la alta incidencia de desnutrición en los departamentos con alto porcentaje de población indígena.

En todos los ámbitos será necesario reconocer y fortalecer los derechos colectivos de los pueblos indígenas y fortalecer su voz y participación en el diseño de políticas de desarrollo rural. El derecho colectivo sobre la tierra, presenta los mayores desafíos debido a la presión por la extracción de recursos naturales, la minería ilegal y la deforestación entre otros, y el despojo de tierras y desplazamiento forzoso, este se tratará en las otras estrategias de la Misión, en especial la Estrategia de Ordenamiento Social de la Propiedad.

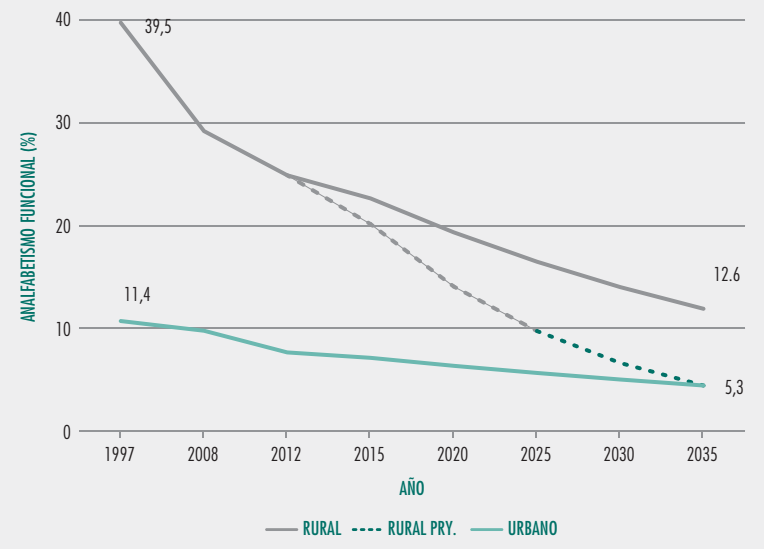
12. ACELERACIÓN DE CIERRE DE DÉFICIT

En general, las recomendaciones anteriores no exigen instrumentos nuevos o costosos sino, más bien, y como se ha mencionado a lo largo del documento, cambios en la forma de aproximarse a lo rural poniéndolo como eje central de una agenda de desarrollo. Esto se logra adecuando las políticas y programas existentes a las particularidades del mundo rural con modelos diferenciales, con el fin de acelerar el cierre de déficit y brechas.

Aunque la mejora ha sido evidente en todos los sectores, gracias a los mayores niveles de inversión social que el país ha adoptado a partir de la Constitución de 1991, y por ende las brechas se reducen en varias dimensiones, el ritmo de mejoría en la mayoría de variables es insuficiente para cerrar las brechas rural-urbanas en un tiempo satisfactorio. Continuar con la misma manera de acercarse a lo rural, posiblemente seguirá dando resultados positivos, pero estos serán insuficientes para saldar la deuda histórica con el campo.

Un análisis de tendencias de caída de brecha evidencia, por ejemplo, que si bien la tasa de analfabetismo en la zona rural ha caído, en ausencia de una política activa que busque eliminar el analfabetismo como se propone en este documento, la brecha en incidencia de analfabetismo de la población rural frente a la urbana seguirá siendo alta en 2035, al ser más del doble que la urbana. Esto a pesar de su mejora. Es por esto que es necesario acelerar el ritmo de cierre de brecha pasando de 3% anual a 6.2% anual, mediante un programa a gran escala que busque a la población para eliminar el analfabetismo.

Gráfico 1. Disminución de la tasa de analfabetismo funcional, zona rural a 2035 Tendencia actual y la proyectada necesaria para el cierre de brechas



Fuente: Tomado del documento de la CEPAL para la Misión (CEPAL, 2014a).

También es necesario acelerar la tendencia de mejora en el acceso a servicios públicos en especial agua y saneamiento básico. Dado el alto porcentaje de hogares en privación y el bajo ritmo de mejora, ligado solo a soluciones de escala, la innovación en soluciones individuales es necesaria. En todo caso, no siempre es necesario acelerar el cierre de brechas. Por ejemplo, el ritmo de mejora en términos de asistencia educativa actual será suficiente para cerrar brechas entre población rural y urbana en cobertura de primaria, secundaria y media llegando a cobertura universal.

Sumado al tema de aceleración de la tendencia en general, está también la mayor dificultad de atender a la población rural y dispersa. Los déficit sociales presentan una alta correlación estadística con el grado de ruralidad en los territorios. Es decir, a mayor grado de ruralidad mayor es la carencia de bienes de interés social, en especial en la población dispersa. Esto evidencia por un lado que las mismas características de estas zonas son factores determinantes en la ausencia de estos bienes, y por otro que llevar estos servicios y bienes a las zonas más rurales y dispersas será un reto mayor. En efecto y como se analiza en el diagnóstico social, mientras que no hay grandes brechas en pobreza por ingresos entre la población en cabecera o población dispersa al interior de los municipios rurales y rurales dispersos, sí hay grandes brechas en términos de pobreza multidimensional. La alta dispersión de la población, la ausencia de aglomeraciones (escalas) para la existencia de mercados competitivos y la lejanía a las ciudades limitan la oferta y el acceso a los bienes de interés social.

En resumen, y como se indica en la Tabla 1, de acuerdo con las tendencias actuales, la magnitud del esfuerzo necesario para el cierre de brechas[56] difiere por sector y dependerá de su correlación con el grado de ruralidad. Como ya se ha mencionado, los mayores logros han sido la mayor penetración en la afiliación a salud, la cual ya casi tiene cobertura universal, aunque existen todavía los retos institucionales mencionados para garantizar el acceso efectivo a los servicios correspondientes. Le sigue educación (cobertura), donde el ritmo actual de mejoría es suficiente para cerrar las brechas en veinte años en todos los niveles educativos diferentes a la educación superior, con crecimientos diferenciales por nivel (4,6% anual para educación preescolar con universalidad en 2025; 0,6% anual para primaria con universalidad en 2029; 5,1% para básica secundaria, con universalidad en 2022, y en 2033 en media). Por ende, el esfuerzo en estos dos bienes de interés social, salud y educación, es más en calidad y acceso con modelos flexibles y pertinentes. La tendencia de crecimiento de la cobertura neta de educación superior en las zonas rurales es 8,6% anual entre 1997 y 2012. De mantenerse esta tendencia, en 2035 se alcanzaría una cobertura de 38%. Un crecimiento superior de 10% anual de la cobertura permitiría alcanzar el 50% en veinte años.

56 Para el análisis de las tendencias y los costos proyectados ver: Cepal (2014a).

Por su parte, las mayores deficiencias y brechas, las cuales aumentan con el grado de ruralidad se presentan en nutrición y habitabilidad. En materia de nutrición, medida como el número de hogares con desnutrición crónica, la tasa de cierre de brecha actual rural-urbana deberá pasar de 1,1% a 4,6% anual para cerrar la brecha en 2035, y deberá ser incluso mayor para eliminar por completo el número de hogares en esta situación. En vivienda se requiere acelerar los logros, y dada la alta correlación con el nivel de ruralidad, llegar a los municipios rurales dispersos será el desafío de mayor complejidad. Los logros en servicios domiciliarios son los que deben acelerarse en mayor medida, en especial en agua y saneamiento. Cerrar la brecha en términos de acceso a fuentes de agua mejorada, implica pasar de un ritmo de mejoría (reducción de déficit) de 0,3 puntos porcentuales anuales a uno de 2,5. Al igual que con vivienda, la mayor correlación de esta variable con las categorías de ruralidad implica que los costos marginales serán crecientes. En todos los sectores, a medida que la política se aleje de las grandes ciudades y los centros urbanos en busca de la población más dispersa el desafío y los costos unitarios serán mayores, pero así mismo lo serán los impactos.

Tabla 1. Resumen sobre la magnitud e intensificación del esfuerzo para el cierre de brechas

	Reducción anual del déficit (2005–2013) (%)	Propuesta reducción anual del déficit (2015–2035) (%)	Nivel de significancia con ruralidad (correlación)
Educación	5.0	5.0	**
Agua	0.3	2.5	***
Alcantarillado y eliminación de excretas	1.5	2.5	***
Basuras	4.3	5.0	**
Energía	1.0	1.0	***
Vivienda	2.5	8.0	***
Nutrición	1.1	4.6	Nd
Salud	5.0	-	*
Pensiones	3.0	6.3	Nd

Fuente: tomado del documento de la CEPAL para la Misión (CEPAL, 2014a).

Nota: el número de asteriscos representa un mayor grado de correlación entre el déficit y el grado de ruralidad, y se muestra la tendencia anual de cierre de brechas de 2005 a 2013 y la necesaria para cerrar brechas a 2035.

REFERENCIAS

Angulo (2014) *"Propuesta de escalamiento de la estrategia para la superación de la pobreza extrema Red Unidos hacia la zona rural de Colombia"* Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE. Bogotá

Angulo & Gómez (2014), *"Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción: Estudio de caso de Colombia"*, Estudio elaborado para la CEPAL

Barrera-Osorio, Maldonado & Rodríguez (2012) *Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas.* Misión de Movilidad Social – Documento CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá.

Cárdenas, Ñopo & Castañeda (2012) *Equidad en la diferencia: Políticas para la Movilidad Social de Grupos de Identidad*, Misión de Movilidad Social – Documento CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá.

Carrera, Castro & Sojo (2010), *"Progresar hacia la equidad: sinopsis de algunos retos del financiamiento de la salud y las pensiones en Guatemala, Honduras y Nicaragua"* en Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral, Antonio Prado y Ana Sojo (eds.), Libros de la CEPAL, Nº_110, Santiago de Chile.

CEPAL (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía.* Santiago de Chile.

CEPAL (2013). *Panorama Social de América Latina.* CEPAL, Santiago de Chile

CEPAL (2014a). *Diagnóstico y estrategias para el cierre de déficits y la provisión de bienes de interés social en el campo.* Informe elaborado para la Misión para la Transformación del Campo, Bogotá.

CEPAL (2014b) *La protección social de la población rural.* Informe elaborado para la Misión para la Transformación del Campo. Bogotá.

Centro Internacional de pensamiento social y económico – Cisoe (2014). *Programa Piloto de apoyo a mujeres empresarias con oferta de servicios de cuidado.* Bogotá, Diciembre

CRECE (2002). *Evaluación de Impactos Parciales y Potenciales del Programa Escuela y Café del Comité Departamental de Cafeteros de Caldas.* Informe final. Manizales.

CRECE (2006). *Programa de Seguridad Alimentaria (RESA) generación de competencias para la seguridad alimentaria en niños, jóvenes y adultos del área rural del departamento de Caldas.* Manizales.

DNP (2014a) *Evaluación institucional y de resultados de la estrategia modelos educativos flexibles del Ministerio de Educación Nacional.* Consultoría de evaluación fue desarrollada por la UT Econometría-SEI. Bogotá

DNP (2014b) CONPES 3810. *Política para el Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico en la zona rural del país. Bogotá.* En: https://pwh.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=oXsRMk_05No%3d&tabid=1813

García, Maldonado & Rodriguez (2014) *Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media en Colombia.* Cuadernos Fedsarrollo 49, Bogotá.

Heckman, Stixrud & Urzua. (2006). *"The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior,"* NBER Working Papers 12006, National Bureau of Economic Research

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (1998) *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica.* UNESCO, Santiago de Chile.

Leibovich (2007) *Escuela Nueva en Caldas: 25 años.* CRECE. Manizales.

Médicos Sin Fronteras (2014). *Colombia más vale llegar a tiempo.* Octubre, Bogotá. http://www.msf.es/sites/default/files/publicacion/Informe-MSF-Colombia_Mas-vale-llegar-a-tiempo_oct2014.pdf

Merchán (2014). *Sector rural Colombiano: Dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social.* Archivos de Economía, DNP. Bogotá, D.C.

Misión para la Tranformación del Campo (2015a), *Saldar la deuda histórica con el campo: Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo.* (Informe para la Misión para la Transformación del Campo). Bogotá D.C.

Misión para la Tranformación del Campo (2015b). *Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano (Informe para la Misión para la Transformación del Campo).* Bogotá D.C.

Misión para la Tranformación del Campo (2015c), *Politica de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en el campo (Informe para la Misión para la Transformación del Campo).* Bogotá D.C.

Misión para la Tranformación del Campo (2015d), *La protección social de la población rural*, Bogotá.

Oliviera & Zuluaga (2014) *The ex-ante effects of noncontributory pensions in Colombia and Peru.* Journal of International Development

Oxfam (2012). *Programa mujer rural: avances, obstáculos y desafíos.* Bogotá

OIT (2014a). *Monotax: Promoting formalization and protection of independent workers, Policy Briefings Social Protection in Action*, N.o 2.

OIT (2014b). *Reporte Mundial de Protección Social. Construyendo recuperación económica, desarrollo inclusivo y justicia social.*

Ribe, Robalino & Walker (2012), *From Right to Reality. Incentives, Labor Markets, and the Challenge of Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean*, Latin America Development Forum Series, Washington, D.C., Banco Mundial.

RIMISP (2014). *Territorios Productivos: Un Programa Articulador para Reducir la Pobreza Rural a través del Incremento de la Productividad, la Producción y los Ingresos.* México. D,F.

Rodriguez & Sánchez (2009) *Do Interventions at School Level Improve Educational Outcomes? Evidence from a Rural Program in Colombia.* World Development. doi:10.1016/j.worlddev.2009.10.002

Sheifelbein (1999). *En busca de la escuela del siglo XXI: Puede darnos la pista Escuela Nueva de Colombia.* UNESCO-UNICEF. Santiago de Chile

Zepeda, McDonald, Panda, Manoj, & Kumar. (2013) *Employing India: Guarantinng Jobs for the rural poor.* Carniege Endowment for international Peace. UNDP, New York.

Capítulo 9

INCLUSIÓN PRODUCTIVA Y AGRICULTURA FAMILIAR[57]

1. INTRODUCCIÓN

La grave situación de pobreza y marginamiento que se vive en las áreas rurales reclama la formulación e implementación de una vigorosa estrategia de inclusión productiva, la cual debe tener en cuenta la gran diversidad y complejidad de los territorios colombianos. Las dinámicas económicas y sociales de estos territorios, y de las comunidades que los habitan y han transformado, han conllevado una creciente diversificación de las actividades rurales y de sus relaciones con las ciudades.

En la mayor parte de sus áreas rurales, no obstante, las labores agropecuarias continúan siendo la principal fuente de ingresos y de trabajo. Los agricultores[58] que laboran la tierra con los esfuerzos y recursos de sus familias son la mayor parte de los moradores de estas zonas. Empero, nuevas actividades productivas y de servicios han surgido y vienen adquiriendo creciente importancia en los ingresos de los habitantes rurales. Pero todas ellas (agropecuarias y no agropecuarias) ven limitado su desarrollo por las notables deficiencias en servicios sociales y públicos y en infraestructura que caracteriza a las áreas rurales colombianas. Asimismo, numerosos moradores tienen un precario acceso a los factores productivos en que basan su actividad económica, y las deficiencias en educación, formación, capacitación e información han dificultado el desarrollo de sus capacidades y, con ellas, las posibilidades que aprovechen las oportunidades económicas que se presentan en sus territorios.

57 Este documento fue escrito con la colaboración de Corporación PBA, quien apoyó la redacción y la construcción de propuestas, con el apoyo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

58 En su concepción amplia, que incluye productores agrícolas, pecuarios, silvicultores, piscicultores y pescadores artesanales.

La superación de sus problemas y de los de la sociedad rural exige que estos colombianos cuenten con activos sociales y productivos, con infraestructura y servicios públicos y con la posibilidad de desarrollar sus capacidades, de manera que dispongan de las condiciones para contar con mejor calidad y nivel de vida basados en sus esfuerzos, iniciativa y creatividad. La mayoría de ellos son agricultores familiares, por lo que la estrategia de inclusión productiva tiene como aspecto central una estrategia nacional de fortalecimiento de este modo de producción. Otro número importante se dedica por su cuenta a otras actividades rurales, en las cuales también requieren de condiciones apropiadas para mejorar su actividad económica. Un tercer grupo lo conforman asalariados que deben contar con condiciones laborales que les aseguren una vida digna.

La Estrategia de Inclusión Productiva y Agricultura Familiar que se presenta a continuación los cobija a todos ellos, y se complementa con la estrategia de inclusión social, la de desarrollo rural integral con enfoque territorial y las demás propuestas de la Misión. En conjunto, ellas deben contribuir a que los habitantes rurales mejoren su nivel y su calidad de vida y su situación productiva y puedan contribuir plenamente en la construcción de una ruralidad más próspera, equitativa, competitiva y sostenible. Comprende que las condiciones de pobreza, atraso y violencia que han vivido las zonas rurales por décadas no se superarán en pocos años, ni sin ingentes esfuerzos y recursos, pero que sin ello no será posible contar con una sociedad próspera y con una paz duradera. Se guía por los principios básicos de enfoque territorial participativo, inclusión social y productiva y desarrollo rural competitivo y sostenible establecidos en el documento marco de la Misión[59].

Dos temas transversales a esa política, se relacionan con la situación de las mujeres y los jóvenes. Las mujeres tienen una importancia central en el campo colombiano y, en particular, en la Agricultura Familiar (AF), al igual que una participación muy activa en las labores no agropecuarias del campo. Pero las políticas y programas gubernamentales usualmente no han tenido en cuenta sus características e intereses particulares, por lo que no las benefician[60]. Lo mismo ha sucedido con los jóvenes, y esta es una razón más para que deseen abandonar las áreas rurales. La política de inclusión productiva debe corregir este vacío y contemplar las especificidades e intereses de mujeres y jóvenes en la estrategia en su conjunto y en cada uno de sus elementos e instrumentos.

59 Misión para la Transformación del Campo (2015a).

60 Con excepción de unos pocos programas orientados específicamente a ellas, los cuales han contado con presupuestos y metas muy limitados. Lo mismo ha sucedido con los jóvenes.

Conociendo que generalmente las mujeres han ocupado de manera injustificada una posición inferior dentro de muchas familias, un elemento esencial de esta política deberá ser la adopción de medidas que igualen el acceso de hombres y mujeres a los activos productivos y a los servicios agropecuarios. Esto implica ampliar el crédito a las mujeres campesinas, no solo a las mujeres cabeza de familia; no supeditarles los recursos a la aprobación de su cónyuge o compañero; titular las tierras a nombre de ambos; y establecer como requisito que todos los proyectos productivos dirigidos a mujeres rurales vayan acompañados de pilares de cuidado que transfieran gradualmente al Estado y al mercado las actividades del cuidado del hogar y de miembros de la familia. Esto último es esencial para liberar a las mujeres de la pobreza de tiempo, que limita la efectividad de los recursos públicos y privados invertidos en su desarrollo productivo.

Igualmente importante es abordar el desequilibrio de género en las cooperativas y demás esquemas asociativos, para lo cual se deberá trabajar directamente con estas organizaciones para generar conciencia sobre la participación y el empoderamiento de las mujeres, apoyarlas en la elaboración de estatutos sensibles a las cuestiones de género e impulsar asociaciones modelo para el desarrollo de planes de negocio sensibles al género. Con el propósito de mejorar la formulación, planificación y ejecución de las políticas públicas dirigidas a las mujeres, será necesario también capacitar y sensibilizar a los funcionarios sobre el enfoque de equidad de género.

Con respecto a los jóvenes, estos encontrarán las áreas rurales más atractivas si ven oportunidades reales de participar tanto en actividades agrícolas como no agrícolas que generen ingresos adecuados, así como beneficiarse de los servicios sociales, educativos y de ocio. En particular, se deberá asegurar el acceso de los jóvenes a la tecnología, promover la generación de emprendimientos para jóvenes y aumentar significativamente las actividades de formación productiva y empresarial a través del escalamiento del programa Jóvenes Rurales Emprendedores del SENA. En este último punto, será necesario revisar la pertinencia de los programas de formación para que sean más atractivos para los jóvenes y se enfoquen en actividades que les permitan hacer uso de las nuevas tendencias tecnológicas. El documento consta de nueve secciones. La primera es esta introducción. Las secciones segunda a séptima se refieren a la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de la AF: la segunda la describe, la tercera define la AF, la cuarta presenta un diagnóstico de ella, en la quinta se resumen los elementos de la estrategia, en la sexta sus principales instrumentos y en la séptima se mencionan las estrategias diferenciadas para las comunidades indígenas y afrocolombianas y para los pescadores. La octava se refiere a los otros componentes de la estrategia de inclusión productiva: las actividades no agropecuarias y los trabajadores asalariados en las áreas rurales. La última trata los temas relativos a información, monitoreo y evaluación.

2. ESTRATEGIA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

La Estrategia Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (AF)[61] parte de reconocer la significativa importancia que ella tiene en la sociedad colombiana, en particular en la sociedad rural, y el potencial con que cuenta para contribuir en la superación de los problemas económicos, sociales, ambientales y políticos que la sociedad enfrenta. Los agricultores familiares son la gran mayoría de los productores agropecuarios colombianos, producen la mayor parte de los alimentos que consumimos en el país, aportan de manera significativa a la oferta exportable sectorial, generan parte sustancial del empleo en las áreas rurales y son vitales en el mantenimiento de una sociedad democrática y de las costumbres de los diversos territorios, en muchos de los cuales son los principales o los únicos colombianos que los habitan. Además, su fortalecimiento contribuiría decisivamente a reducir la pobreza rural y a contar con un agro más eficiente y sostenible.

Pero, los agricultores familiares enfrentan numerosas dificultades que limitan el pleno aprovechamiento de sus potencialidades económicas y sociales: su acceso a la tierra, la tecnología y el capital es, en la mayoría de los casos, insuficiente; los territorios en que viven generalmente no cuentan con una adecuada disponibilidad de infraestructura y servicios sociales y públicos; sus posibilidades de formación, actualización y acceso a información –tanto tecnológica como en otros campos– son escasas; los espacios de participación con que cuentan para incidir en la política pública son pocos y difíciles de alcanzar.

La estrategia de fortalecimiento de la AF se orienta a que ellos cuenten con activos productivos suficientes en cantidad y calidad, dispongan de los bienes básicos que creen un entorno adecuado para utilizarlos y para vivir mejor y desarrollen las capacidades que requieren para aprovechar las oportunidades económicas que les brinden las dinámicas de desarrollo de los territorios en los que se asientan. En este sentido, se aspira a que tengan las condiciones para dedicar sus esfuerzos y recursos a las actividades económicas rurales[62] en las que puedan ser rentables y competitivos,

61 La denominación de AF ha ido ganando creciente aceptación en el ámbito internacional. Promovida por los agricultores brasileños para englobar a todas las categorías de productores rurales cuya economía familiar depende fundamentalmente del trabajo de su familia (por oposición a la agricultura patronal que depende del trabajo asalariado) y para cambiar la concepción de que los pequeños agricultores son sinónimo de pobreza por una en que se les considera forjadores de riqueza y desarrollo, un número creciente de países y de organizaciones internacionales, como FAO, IICA y MERCOSUR, la han adoptado. La celebración en 2014 de su año internacional contribuyó a posicionar aún más a este particular modo de vida y de producción.

62 Si bien es cierto que con la estrategia propuesta se espera mejorar principalmente las actividades agropecuarias de los agricultores familiares, el desarrollo de capacidades que se prevé debe abrirles opciones económicas y permitirles escoger si prefieren dedicarse a las agropecuarias o a otras actividades productivas o de servicios en las áreas rurales, o a una combinación de ellas.

bien sea en los mercados locales, nacionales o internacionales. La dinamización de los primeros (que la estrategia pretende apoyar) y la creciente diversificación de la vida y de la economía rural deben contribuir a multiplicar las opciones para generar ingresos a las familias de estos productores, contemplando adecuadamente las características e intereses de las mujeres y los jóvenes.

Si bien la estrategia es integral y cobija todos los temas arriba mencionados, el presente documento no hace propuestas en todos ellos. En los tópicos tratados por otros documentos de la Misión se limita a resumir sus propuestas o a señalar los nexos que con ellos tiene. En particular, no trata los temas de educación, salud, protección social, habitabilidad y vías de comunicación, que son fundamentales para el bienestar de los Agricultores Familiares, sino que se concentra en lo estrictamente relacionado con sus actividades de generación de ingresos. Lo anterior no pretende desconocer la importancia que todos estos elementos tienen en la inclusión productiva[63].

3. DEFINICIÓN DE AGRICULTURA FAMILIAR

Aunque generalmente se entiende que la agricultura familiar es un modo de producción y de vida, que contempla aspectos económicos, sociales y culturales, y que por sus características singulares y diferenciales y por su significativa importancia requiere que se establezca una política diferenciada para ella, para efectos prácticos su definición normalmente se refiere a los aspectos económicos que la distinguen. La gran heterogeneidad de AF que hay en América Latina y el Caribe ha llevado a que se formulen numerosas definiciones, pero todas ellas coinciden en dos características básicas: que las actividades agropecuarias (que cobijan a las piscícolas y forestales) deben ser la principal fuente de sustento de la familia, y que los ingresos deben provenir fundamentalmente del trabajo familiar, así se contrate trabajadores asalariados.

Con base en ellas, en esta estrategia se propone una definición que las incorpora y garantiza amplitud de cobertura: AF a los hogares de productores agrícolas, pecuarios, silvícolas, acuícolas y pescadores cuyos ingresos provienen principalmente de las actividades agropecuarias mencionadas y de manera preponderante del trabajo de la familia.

63 Es suficientemente conocido que el nivel educativo, la salud y la protección social tienen un impacto importante en las posibilidades de generación de ingresos de los habitantes rurales. La infraestructura vial y de comunicaciones afecta la competitividad de su economía, por el efecto que tiene en la disponibilidad y los precios de los insumos y en los costos de llevar los productos a los mercados. La dotación de servicios públicos incide en la posibilidad de tecnificar la producción y de prestar servicios de calidad. Estos temas son tratados en otras estrategias de la Misión.

Esta definición implica que:

a. La familia es una unidad económica.

b. Los ingresos provienen principalmente de actividades agropecuarias, pero pueden incluir también otras fuentes.

c. La fuerza de trabajo preponderante es la de la familia, aunque pueden contratar mano de obra asalariada.

d. Los ingresos son normalmente diversificados (no dependen de un solo cultivo, o actividad pecuaria).

e. El jefe de la familia participa en las actividades productivas y vive en la parcela, o cerca de ella, con otros miembros de la unidad familiar.

f. Cobija a productores agropecuarios familiares propietarios y poseedores a cualquier título, a pescadores artesanales y pequeños acuicultores, a comunidades indígenas y afrocolombianas.

La política pública en adelante debe unificar bajo la denominación de agricultura familiar a los pequeños productores, campesinos u otras denominaciones (todos los cuales están comprendidos en la AF) y utilizar la definición anteriormente mencionada para la implementación de las políticas diferenciadas que los beneficien.

No obstante, para la construcción de una estrategia nacional de AF se requiere establecer categorías dentro de esta definición, que permitan una adecuada determinación de los instrumentos de política a los que deben tener acceso diferentes tipos de Agricultores Familiares. FAO y BID propusieron tres tipos para América Latina: de subsistencia, en transición y consolidada[64]. Distintos países han adoptado tipologías acordes con sus condiciones y con las necesidades de formulación de políticas diferenciadas, que en ocasiones tienen más categorías[65]. En el caso colombiano, ellas se deberán establecer en la medida en que se avance en el registro de la AF, en el montaje del sistema de información y en el diálogo de políticas con sus organizaciones, que se mencionan adelante.

64 "Agricultura Familiar de Subsistencia. Es aquella más orientada al autoconsumo, con disponibilidad de tierras e ingresos de producción propia insuficientes para garantizar la reproducción familiar, lo que los induce a recurrir al trabajo asalariado, fuera o al interior de la agricultura. Agricultura Familiar en Transición. Tiene mayor dependencia de la producción propia (venta y autoconsumo), accede a tierras de mejores recursos que el grupo anterior, satisface con ello los requerimientos de la reproducción familiar, pero tiene dificultades para generar excedentes que le permitan la reproducción y desarrollo de la unidad productiva. Agricultura Familiar Consolidada. Se distingue porque tiene sustento suficiente en la producción propia, explota recursos de tierra con mayor potencial, tiene acceso a mercados (tecnología, capital, productos) y genera excedentes para la capitalización de la unidad productiva". (FAO-BID 2007, pág.11).

65 Brasil cuenta con seis categorías.

El establecimiento de estas categorías es fundamental para que la formulación de la política tenga en cuenta la gran heterogeneidad de la AF colombiana. No es igual el apoyo y las políticas que requiere un agricultores familiares tecnificado y que genera excedentes económicos que le permiten mejorar su calidad de vida y su sistema productivo, que las que necesita un Agricultor Familiar que escasamente cuenta con los medios para subsistir, o un pescador artesanal o los miembros de una comunidad indígena o afrodescendiente. Los instrumentos de política que se describen más adelante deben particularizarse para cada una de las diferentes categorías, pero tanto la definición de las categorías como la adecuación de tales instrumentos a sus características debe ser producto del diálogo entre organizaciones de agricultores familiares y gobierno con base en un conocimiento más detallado y en una mejor información de este heterogéneo modo de producción, y no de un ejercicio teórico.

4. DIAGNÓSTICO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

4.1 Importancia

La AF tiene una importancia fundamental en Colombia, al igual que en las demás naciones latinoamericanas y del Caribe (FAO-BID, 2007). Su papel en la sociedad y la economía es sustancial. De acuerdo con Garay et ál. (2009) los hogares de AF[66] ascendían al 12% del total de hogares en el país; representaban el 55% de los vinculados a la rama agropecuaria y constituían el 87% del total de productores agropecuarios. Su peso ha venido aumentado: en 1996 eran 751.654 hogares, que equivalían al 32,6% de los hogares rurales, y en 2011 se habían incrementado a 1.087.989, o el 38,4% de los mismos[67]. Su participación laboral aumentó del 33% de la mano de obra total ocupada en la agricultura colombiana en 1996 al 47% en 2011 (FIDA-RIMISP, 2014).

Su papel en agro es muy destacado: FAO-BID (2007) estiman que la AF estaba conformada en Colombia por cerca de 737.000 explotaciones, que equivalían al 87% del total de explotaciones, las cuales cubrían el 66 de la superficie agropecuaria, contribuían con el 41% del valor de la producción y aportaban el 57% del empleo sectorial. Aunque estas cifras pueden tener algunas diferencias con las de otros autores[68], todas ellas coinciden en la importancia de esta

66 Los autores los denominan de economía campesina, pero para efectos de este documento los asimilamos a Agricultores Familiares.

67 "Estos aumentos en el total se deben indudablemente a la fragmentación de las propiedades rurales por herencias, a la dinámica del mercado de tierras de la pequeña propiedad, a los subsidios para la compra de tierras, y también a la política de titulación de baldíos". Machado y Botello (2013).

68 Dado que en Colombia no hay una definición de AF, ni información que pueda estimar su importancia, los diversos autores han recurrido a diferentes fuentes y metodologías para estimarlas (incluso a diferentes denominaciones).

forma de producción: de acuerdo con Garay et. ál. (2009) los agricultores familiares cosechaban cerca del 57% del área agrícola, y respondían por proporciones importantes de los inventarios pecuarios (21% en bovinos –40% de los especializados en leche –, 71% en porcinos y 5% en aves). Forero (2010) estimó que del área cultivada en Colombia la AF contribuía con el 62%, aportaba el 67,3% de la producción agrícola y el 62,9% del valor de la producción. Los agricultores familiares responden por cerca del 60% del volumen de la producción agrícola del país (sin incluir café).

Su rol en la alimentación de los colombianos es aún más relevante: Cerca del 80% de los alimentos perecederos que consumimos provienen de la AF. Si se excluye el café, el 88% del área y el 97% de la producción de la AF corresponden a alimentos de consumo directo interno (Garay et ál., 2009).

Fortalecer la AF es una estrategia clave para reducir la pobreza rural. Dar acceso a los pobres a la tierra y a otros activos productivos contribuye de manera sustancial a reducir la pobreza, como lo han demostrado numerosos estudios[69]. Lipton (2009) señaló los efectos positivos que tiene la distribución de tierra a los más pobres en sus niveles de ingresos, en su capacidad para resistir a caídas de precios e ingresos y en el incremento de los salarios rurales y urbanos. El Banco Mundial insistió en los efectos favorables de una distribución más igualitaria de la propiedad de la tierra rural en la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la eficiente utilización de la tierra y otros recursos, y en los beneficios que en estos tópicos se pueden lograr con adecuados programas de redistribución de la propiedad de la tierra[70]. Más aún, el acceso a la tierra parece tener un impacto mucho mayor en la reducción de la pobreza rural que las transferencias monetarias como lo demuestran los estudios pioneros en la materia de Carter[71] [72].

La AF es también fundamental para el uso eficiente de los recursos. Numerosas evidencias demuestran los elevados niveles de productividad agrícola de las pequeñas propiedades, frente a los de la gran agricultura[73]. De ellas se ha

69 Lipton (2009) mostró que la gran reducción en la pobreza mundial registrada entre 1950 y 2005, en que pasó de la mitad a un cuarto de la población, se debió más a las reformas agrarias que a otros fenómenos, como la Revolución Verde.

70 Binswanger et. al. (eds.) (2010) resaltan que "Hay significativa y creciente evidencia empírica de que programas de redistribución de la tierra bien enfocados tienen un impacto directo y sustancial en la reducción de la pobreza" (pág. 10) y señalan que hay creciente consenso internacional sobre estos beneficios, pero que existe una mayor discusión sobre la forma en que debe hacerse tal redistribución.

71 Carter et. al. (1996, 2009 y 2010).

72 Los trabajos mencionados resaltan la importancia que los agricultores familiares cuenten con adecuado acompañamiento para aprovechar plenamente sus recursos productivos, por lo que el diseño de buenas políticas para el desarrollo de sus capacidades y para facilitarles el acceso a conocimiento, tecnología, financiación y mercados es fundamental.

73 Véase la amplia bibliografía sobre el tema citada por Perry (2012).

concluido que existe una relación inversa entre tamaño de las fincas y productividad[74]. Los principales argumentos están relacionados con un uso más intensivo del suelo y el agua (por un mayor aprovechamiento que en la gran propiedad y por los sistemas productivos de múltiples cultivos y especies que caracterizan a la AF), un uso más intensivo de la mano de obra familiar, una mayor productividad por trabajador y una mayor calidad del trabajo. En Colombia se ha comprobado esta situación tanto en los estudios pioneros de Berry, como en los recientes de FEDESARROLLO (Leibovich et ál.) y de Forero, Garay y Barberi[75].

La AF es fundamental en la sostenibilidad ambiental: maneja sistemas de producción ambientalmente amigables por ser diversificados, utilizar mayor cantidad de variedades (incluidas nativas o autóctonas), hacer menor uso de insumos químicos y aplicar prácticas de conservación de suelos y aguas. La adopción de tecnologías sostenibles contribuye a que incremente su productividad, al tiempo que reduce los costos de producción, con lo que sostenibilidad y competitividad van de la mano[76]. Su papel en la conservación del patrimonio genético vegetal y animal tiene un inestimable valor social y ambiental, así como en la mitigación y adaptación al cambio climático[77].

La AF tiene una importancia social, política y cultural innegable. Son actores fundamentales de las sociedades locales, en muchas de las cuales contribuyen de manera vital a la dinamización de sus economías[78]. Del bienestar de miles de familias campesinas colombianas depende en gran medida la cimentación de la paz y la estabilidad en Colombia. En algunos territorios son los principales ocupantes y, por lo tanto, los únicos colombianos que ejercen soberanía en ellos. Sus costumbres y cultura contribuyen a la preservación de la cultura regional y nacional[79].

74 Como lo señala Berry, esta relación inversa es hoy en día un hecho estilizado en la economía agrícola internacional. Berry afirma que en la agricultura generalmente no existen economías de escala, pero si las hay en los procesos de comercialización, transformación y otros eslabones de la cadena, por lo que la AF requiere apoyo gubernamental en esas áreas para poder competir con éxito (Berry 2010 y 2012). Otros autores, como Deininger y Byerlee (2010), también cuestionan la existencia de economías de escala en la agricultura.

75 Berry evidenció que la pequeña agricultura hace un uso más eficiente de la tierra y de otros recursos naturales y que obtiene más producto por unidad de superficie que la grande (Berry 1973 y Berry and Cline 1979) y que las pequeñas explotaciones generan más empleo por unidad de área. Tomich *et al.* (1995) mostraron que en Colombia –como en África Subsahariana, Asia y México– la pequeña producción registraba mayor productividad total de los factores que la grande. Forero, Garay et. al. (2013) estimaron que, incluso en condiciones de producción especializada y tecnificada, la AF registra productividades similares a la producción mediana y grande.

76 Numerosos estudios muestran como la adopción de tecnologías sostenibles mejoran la productividad y la competitividad de la AF. Pretty et ál. (2006), por ejemplo, analizaron 286 intervenciones en 57 países en desarrollo, que cubrían 37 millones de hectáreas y 12,6 millones de parcelas, en las que la aplicación de prácticas de agricultura sostenible generaron incrementos promedio en productividad de 79%.

77 La AF por su uso de variedades autóctonas, prácticas de conservación y mejora de suelos, su menor dependencia del petróleo y derivados, y su práctica de sistemas de policultivos y silvoagropecuarios, juega un papel fundamental en la mitigación y adaptación al cambio climático (FAO 2011).

78 Los agricultores familiares habitan en los territorios en los que generan sus ingresos, los cuales gastan casi en su totalidad en la adquisición de bienes y servicios locales, por lo que son vitales para la dinámica de las economías territoriales.

79 Schneider (2009).

4.2 Algunas características

Si bien es cierto que hay presencia de AF en todos los territorios colombianos, los departamentos con el mayor número de Agricultores Familiares[80] en 2011 eran Nariño (15,1%), Cauca (8,7%), Bolívar (6,6%), Boyacá (6,1%), Antioquia (5,9%), Huila (5,8%), Santander (5,6%) y Cundinamarca (5,5%)[81]. La mayor presencia se daba en la zona andina y en regiones del interior de la frontera agropecuaria donde hace décadas terminaron los procesos de colonización (66,8%), seguida de la región Caribe (23,8%)[82].

Los agricultores familiares viven principalmente en las parcelas que laboran, aunque han aumentado los que habitan en las cabeceras municipales: mientras en 1996 solo el 15,6% vivía en ellas, en 2011 este porcentaje había aumentado al 21,8%[83].

La participación laboral femenina aumentó entre los Agricultores Familiares: en 1996 las mujeres ocupadas correspondían a 10,3% del total y en 2011 a 12,9%[84]. Según los datos del recién terminado Censo Agropecuario, el 23,7% de los trabajadores permanentes de las unidades de producción agropecuarias eran mujeres en 2014. Los hogares con jefatura femenina han venido aumentando en las áreas rurales: el 27,8% en 2014 frente al 18% en 2005[85].

Reflejando la tendencia latinoamericana de envejecimiento de esta población, la edad promedio de los agricultores familiares es elevada, aunque ha aumentado lentamente: de 43 años en 1996 a 44 en 2011 (Machado y Botello, 2013). El porcentaje de jóvenes ocupados es muy bajo: no llega al 10% entre los menores de 24 años (FIDA-RIMISP, 2014). La población rural sigue siendo hoy en día más joven que la población urbana, pero se caracteriza por una pirámide con base amplia que se extiende hasta los 20 años y una reducción entre los 20 y los 30 años[86].

80 El estudio habla de trabajadores independientes en actividades agropecuarias que se pueden asimilar a AF. Los autores denominan Agricultura Familiar Especializada a la que deriva la mayoría de sus ingresos de las actividades agrícolas y pluriactivos a los hogares que no tienen la actividad agrícola como principal fuente de ingresos.

81 Tradicionalmente, Boyacá, Cundinamarca, Antioquia y Nariño han sido representativos por el número de pequeñas propiedades. La aparición de Cauca y Huila en este grupo de departamentos muestra la importancia de la fragmentación de las propiedades cafetaleras, pues son los departamentos que actualmente lideran la producción del grano. Machado y Botello (2013).

82 Machado y Botello (2013), págs. 14 y 15.

83 *Ibídem*, pág. 9.

84 *Ibídem*, pág 12.

85 Según los datos del Censo Agropecuario 2014 y los del Censo de Población 2005. DANE (2015).

86 MTC (2014b), pág. 7.

Las actividades agropecuarias continúan siendo la principal fuente de ingresos de la población rural. En el año 2013, el 63% de los trabajadores rurales laboraban en ellas[87]. En los agricultores familiares esta proporción es aún mayor: en 2011 las actividades agrícolas representaron el 84,3% de sus ingresos. En 2002 eran el 88,2%, lo que muestra la tendencia a incursionar en otras actividades generadoras de ingresos. "En efecto, los ingresos derivados de la segunda actividad, que no es agrícola, aumentaron del 1,5% al 6,2%"[88].

Los hogares rurales cuyos ingresos han pasado a depender mayoritariamente de actividades no agrícolas, denominados pluriactivos, han aumentado en forma moderada y se encuentran principalmente en donde el proceso de urbanización es mayor y donde la actividad económica está más diversificada. En Cundinamarca, Antioquia, Valle, Tolima y Distrito Capital se ubican el 70,6%.

4.3 Dificultades que enfrenta

Como lo menciona el Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano de la Misión (MTC, 2015b), la incidencia de la pobreza (tanto de ingresos como multidimensional) y de la indigencia es mayor entre la población rural, los pobladores rurales tienen menores oportunidades de desarrollo y existe una correlación positiva entre ruralidad y pobreza. El 75% de la población ocupada del área rural tiene un ingreso mensual inferior al SMMLV, mientras que en la urbana esta proporción es del 39,4%.

Los niveles más altos de pobreza se encuentran en aquellas regiones con mayor cantidad de personas ocupadas en la AF de subsistencia (Cauca, 62%; Nariño, 50,6%; Huila, 48,2% y Boyacá, 39,9%), donde predomina el minifundio y el microfundio, con el agravante que el mayor crecimiento de unidades productivas rurales en el país se presenta "en las unidades del microfundio que son las más pobres"[89].

Esta situación obedece al escaso acceso de los agricultores familiares a activos productivos esenciales[90], a las deficiencias en activos y servicios sociales y públicos e infraestructura que enfrentan sus comunidades y a la falta de oportunidades para desarrollar sus capacidades.

87 Ibídem, pág 8.

88 Machado y Botello (2013), pág. 20.

89 Machado y Botello (2013), pág. 10.

90 "La mayoría de estos hogares no posee ningún activo productivo y un porcentaje muy pequeño de ellos, el 3,9%, logra acumular al menos tres de los activos (tierra, asistencia técnica, crédito o riego) para el desarrollo de sus actividades productivas". MTC (2014b). El muy bajo acceso a estos activos productivos se confirmó en los avances del Censo Nacional Agropecuario 2014, DANE (2015).

El acceso a la tierra, principal factor productivo, es muy limitado. Solo el 36,4% de los hogares rurales tiene acceso a la tierra. Muchos de estos hogares acceden a tierras en una proporción no suficiente para desarrollar sistemas productivos sostenibles, presentando una tendencia a la microfundización[91]. De los Agricultores Familiares, el 18% no tiene acceso a tierra y una importante cantidad no la tiene en cantidades suficientes[92]. Además, el grado de formalización de la propiedad es tremendamente bajo[93]. La dotación de riego es muy precaria[94].

La mayoría de agricultores familiares no cuenta con asistencia ni capacitación tecnológica[95] (y mucho menos los más pequeños[96]), a pesar de la importancia que tienen en sus posibilidades de generación de ingresos[97].Lo anterior, sin mencionar los problemas de calidad, pertinencia y continuidad que presenta este servicio.

El acceso al crédito es escaso: sólo el 11% de los productores solicitó crédito en 2013 según el Censo Agropecuario[98]. Aunque ha aumentado el número de agricultores familiares que han obtenido créditos, su participación en el total de las colocaciones continúa descendiendo[99]. La cobertura de otros servicios financieros es aún menor.

La cobertura de educación, salud, protección social y servicios públicos en las áreas rurales deja también mucho que desear[100]. En los agricultores familiares la situación es muy grave: aún 15.1% de sus hogares no tiene acceso a energía eléctrica, 45.2% no puede obtener el agua de un acueducto público y ¨81.2% no cuenta en su vivienda con una eliminación de excretas adecuada¨[101].

---

91 Ibídem, pág. 19.

92 ¨los microfundistas ... representan cerca del 70% de los propietarios y solo disponen del 13% del área agropecuaria incorporada a la frontera agrícola del país en el 2011¨. Machado y Botello (2013), pág. 19.

93 ¨se calcula que solamente el 21,4% de los predios rurales está ocupado por propietarios formales¨ MTC (2014b).

94 ¨La línea base AIS, muestra que sólo el 23.9% del total productores cuentan con sistema de riego, mientras que apenas el 22.4% de los productores clasificados en microfundio tienen este tipo de infraestructura¨ Machado y Botello (2013), pág. 24.

95 Solo el 9,6% de los productores recibió asistencia técnica en 2013. DANE (2015).

96 ¨La línea base AIS... muestra que sólo el 43.1% del total productores cuentan con asistencia técnica, mientras que apenas el 35.7% de los productores clasificados en microfundios¨ lo reciben. Machado y Botello (2013), pág. 24.

97 ¨El ingreso promedio per cápita de las UPA's de los pequeños productores que reciben capacitación es 1,53 veces superior al ingreso promedio per cápita de las UPA's que no reciben capacitación¨. Leibovich et. al. (2013).

98 DANE (2015).

99 ¨su participación en el total de crédito otorgado por FINAGRO pasó de 29.0% en 2005 a 27%.0 en 2011¨. Machado y Botello (2013), pág. 23.

100 Según Hernández, en ¨2009 el 70% de los niños, niñas y jóvenes del país entre 5 y 16 años que estaban por fuera del sistema escolar de básica y media se encontraban en zonas rurales; allí, la tasa de analfabetismo para personas mayores de 15 años fue de 14,5%, mientras que el nivel educativo promedio fue de 5,02 años; de la población rural en edad de trabajar sólo el 20,6% tenía primaria completa y únicamente el 9% contaba con secundaria completa. Así mismo, se hizo evidente que, para ese año, el 20.5% de los hogares del sector rural no contaba con seguro de salud y el 40.2% no tenía agua potable¨ (Perfetti, Balcázar, Hernández, & Leibovich, 2013)

101 Machado y Botello (2013), págs. 17 y 18.

En infraestructura de transporte (vial, fluvial, férreo) Colombia se encuentra muy rezagada, y se ubica en niveles muy "por debajo de países pares como: Chile, Brasil, Argentina, El Salvador, Guatemala, Perú y Ecuador"[102]. FEDESARROLLO (2012)[103] estimó que Colombia cuenta con 26% menos de kilómetros de carretera que sus pares de la región.

5. OBJETIVO Y PRIMEROS ELEMENTOS DE LA ESTRATEGIA

5.1 Objetivo

El objetivo de esta estrategia es que los agricultores familiares mejoren su nivel y su calidad de vida con base en un mayor acceso a activos productivos y a mercados, a servicios sociales y públicos y a infraestructura, y en el desarrollo de sus capacidades, de manera que puedan aprovechar las oportunidades que generen las dinámicas de los territorios en los que viven.

La estrategia pretende, en consecuencia, que los agricultores familiares cuenten con las condiciones necesarias para vivir bien en las áreas rurales, dedicándose a las actividades económicas que prefieran y en las que puedan ser rentables. Es decir, que dichas condiciones les permita escoger entre las distintas opciones de generación de ingresos para la familia que les brinde el territorio en el que habitan y cuyas dinámicas están ayudando a construir.

5.2 Diálogo de políticas

La construcción de una estrategia nacional de fortalecimiento de la AF que sea pertinente, dinámica, responda a los cambios que se presenten en el entorno y tenga en cuenta su heterogeneidad y las necesidades e intereses de sus distintas categorías, requiere del establecimiento de espacios y mecanismos de diálogo permanente entre sus organizaciones y las entidades gubernamentales. Este diálogo permitirá que las políticas, programas e instrumentos que se definan sean más relevantes y adecuados a lo que requieren los agricultores familiares y sus distintas categorías, a que ellos los conozcan y los utilicen y a que se pase de una relación entre estas organizaciones y el Estado mayoritariamente de confrontación a una de colaboración[104].

102 Diagnóstico del campo colombiano, pág. 37.

103 Fedesarrollo (2012). "Infraestructura de Transporte en Colombia: ¿luz al final del túnel?"

104 Estos han sido los principales resultados obtenidos en los países de MERCOSUR con la Reunión Especializada en Agricultura Familiar (REAF) y sus secciones nacionales.

Para que exista un verdadero diálogo se requiere:

a. Que el gobierno esté dispuesto al diálogo y a construir políticas conjuntamente con las organizaciones sociales, y establezca espacios permanentes de diálogo con el conjunto de estas organizaciones, sin exclusiones.

b. Que las organizaciones de agricultores familiares tengan una actitud constructiva y cuenten con capacidad de hacer propuestas. No se trata de que se olviden de su labor reivindicativa y de movilización social, ni de la necesidad de entablar negociaciones puntuales con el gobierno para resolver problemas específicos, sino que comprendan que es igual o más importante construir conjuntamente con el gobierno, políticas públicas de mediano y largo plazos que atiendan las especificidades de la AF.

c. Que haya una secretaría técnica que contribuya al desarrollo de capacidades en las organizaciones sociales y a proporcionar la información que requieren para participar activa y propositivamente en el diálogo de políticas[105].

El mecanismo de diálogo diseñado, debe hacer parte de la nueva estructura institucional que ha propuesto la Misión para la Transformación del Campo (2015c). En tal sentido, el Gobierno conformará una Comisión Nacional de Diálogo de Políticas para construir las propuestas de política pública con representantes de las organizaciones de la AF que tengan carácter nacional o que tengan presencia en varios departamentos. En ella participarán los viceministros del MADR, el Director de Desarrollo Rural Sostenible del DNP y ocasionalmente otros funcionarios gubernamentales, y sus propuestas alimentarán al CONPES Rural. Asimismo, en los territorios se conformarán espacios de diálogo equivalentes al nacional en los que se elaboren propuestas específicas para enviar a la Comisión Nacional, y que deberán quedar incorporadas al Plan o Programa Territorial de Desarrollo Rural, del que habla la estrategia de desarrollo rural integral con enfoque territorial, y los planes departamentales y municipales de desarrollo y de competitividad. Es igualmente importante que a estos espacios puedan acceder las diferentes organizaciones de AF que hay en el país y/o en los territorios, y que no sean excluyentes. En las regiones donde hay presencia importante de comunidades indígenas y/o afrocolombianas, ellas tendrán una amplia participación en estos espacios de diálogo. Además, como se señala más adelante, es conveniente que la Comisión Nacional conforme comités especiales para tratar los temas indígenas y de los agricultores familiaresrocolombianos.

105 Este ha sido elemento fundamental para que la REAF funcione adecuadamente y sea un órgano deliberativo y de concertación de políticas. *Ibíd.*

La secretaría técnica, que contribuya con las organizaciones de la AF en el desarrollo de capacidades y en su acceso a información, puede ser financiada por el Gobierno Nacional, o ejercida por una o varias de las entidades internacionales que trabajan los temas de AF[106].

5.3 El registro

Se construirá un Registro Nacional de Agricultores Familiares, el cual será un instrumento de identificación de beneficiarios (en ese sentido, su función será equivalente a la que tiene el SISBEN en la asignación de beneficios sociales). Recogerá principalmente información productiva, partiendo del Registro Único de Asistentes Técnicos (RUAT) del MADR, que quedará integrado al nuevo registro, y deberá ser interoperable con el SISBEN. La información que en él se consigne permitirá identificar, caracterizar y ubicar territorialmente a los agricultores familiares y sus organizaciones. Deberá servir para establecer tipologías de agricultores familiares que permitan definir las características del acceso a los distintos instrumentos de apoyo a la AF a los que nos referimos más adelante.

El registro debe ser universal (es decir, incluir a todas las personas que tengan las características que los definen como Agricultores Familiares), pero voluntario y de fácil inscripción, gratuito, contar con un distintivo para sus miembros y tener mecanismos de control para evitar la incorporación de quienes no cumplen con los requisitos para pertenecer a él. Busca contar, en forma oportuna y permanente, con información completa, fehaciente, confiable y actualizada que identifique y caracterice a todos los potenciales destinatarios de las acciones y servicios que el Estado disponga para el fortalecimiento de la AF en todo el país.

La construcción del registro debe ser altamente participativa e incluir los siguientes ámbitos:

- El MADR es el encargado de establecer el marco normativo. Para ello se debe constituir un Comité Consultivo del Registro de Agricultura Familiar, que dependa de la Comisión Nacional de Diálogo de Políticas para la AF, integrado por representantes del Gobierno y de las organizaciones, el cual debe validar la metodología de implementación, el cronograma de acciones y la organización del registro.

106 En el caso de la REAF, al inicio la ejerció FIDA MERCOSUR y actualmente la financian los países miembros de MERCOSUR. En Colombia se podría explorar la posibilidad de que IICA, FAO, FIDA u otras entidades –o una alianza de varias de ellas– cumplan esta labor.

- Los agricultores familiares deben diligenciar el formulario y realizar una "declaración juramentada", o diligenciar la inscripción en línea en el sitio web del MADR, que para tal propósito dispondrá de acompañamiento telefónico a través de una línea gratuita.
- En la órbita departamental debe haber un comité de coordinación del registro, que dependa de la comisión departamental de diálogo de la AF, encargada de coordinar la construcción e implementación del registro, y velar porque los municipios cumplan su función de manera diligente y transparente.
- Las entidades de acompañamiento integral de los Sistemas Territoriales de Innovación deberán difundir la información del registro y promover la inscripción de los Agricultores Familiares. Otro tanto deberán hacer los gestores del DPS con la población que atienden.
- En los municipios se establecerá una ventanilla de inscripción, en lugar de fácil acceso, en la cual todos los interesados podrán diligenciar el formulario.
- Las organizaciones de AF deben promover y facilitar la inscripción a sus afiliados y a otros productores de su zona de influencia y ejercer un control social para que no se inscriban personas que no sean Agricultores Familiares.

Con el fin de guardar coherencia con la definición de AF establecida en la sección 2, la unidad de registro puede ser el "hogar"[107]. Según la ficha técnica del Censo 2015, en Colombia por hogar se considera a *"una persona o grupo de personas, parientes o no, que: ocupan la totalidad o parte de una unidad de vivienda; atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y generalmente comparten las comidas"*.

6. PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Abordar una estrategia de AF requiere definir prioridades dadas las múltiples dificultades que ellos enfrentan. Los esfuerzos deben centrarse en los componentes fundamentales para avanzar en el logro de los objetivos propuestos. Si bien mejorar las condiciones de la población rural requiere mejoras en salud, educación, infraestructura, etc., en

107 Posiblemente para las comunidades étnicas sea necesario adecuar esta unidad de registro.

este documento se hará referencia únicamente a las prioridades para la inclusión productiva. En ellas, la tierra y la tecnología[108] son los dos factores más importantes que les permitirán a los agricultores mejorar su producción y sus ingresos, pero no los únicos, como se menciona en los siguientes párrafos.

El acceso a tierra es fundamental porque, además de que posibilita la producción agropecuaria, les abre a los agricultores familiares otras alternativas de generación de ingresos (como el turismo, los servicios ambientales, las artesanías, etc.) y les da acceso a diversos servicios (como crédito) y apoyos. Siendo el principal activo productivo y la base para la generación de sus ingresos, debe ser de calidad y disponer de fuentes de agua, de manera que les permita una producción rentable y competitiva.

Tan importante como la tierra es el acceso a la tecnología y al acompañamiento indispensable para participar exitosamente en procesos de innovación y desarrollo acordes con las características y necesidades de cada territorio y sistema productivo. Esto les permitirá obtener productos de calidad, en volúmenes suficientes y con la oportunidad requerida para competir en los mercados.

La asociatividad y la comercialización son también esenciales en la Estrategia. La primera debe convertirse en uno de los factores que permitirá a las organizaciones consolidarse como gestores del desarrollo social y como emprendedores. La política de comercialización debe procurarles mayores y mejores oportunidades para vincularse a los mercados de manera más equitativa e incentivar alternativas que los acerquen a los consumidores.

Una política dirigida a la AF debe considerar además otros componentes, como el acceso a servicios financieros, la disponibilidad de riego y adecuación de tierras y la gestión de riesgos, aspectos que se detallarán en este documento. El seguimiento, la información para la toma de decisiones y la gestión del conocimiento son también de significativa importancia. No sobra señalar que el acceso a los factores productivos y servicios mencionados debe ser integral, de manera que una misma comunidad u organización pueda acceder a todos los que requiera para su desarrollo, y se supere la oferta atomizada, parcial y descoordinada que ha caracterizado a la política sectorial.

Debe resaltarse la importancia fundamental del desarrollo de capacidades en los diferentes ámbitos, indispensable para que los Agricultores familiarespuedan liderar sus procesos de desarrollo y participar en los de sus territorios. Este es un componente que debe contemplarse en todos los programas e instrumentos, de manera que los agricultores

108 En ambas hay estrategias específicas de la Misión, que resumiremos en lo que tienen que ver con AF.

familiares adquieran los conocimientos y habilidades requeridos para sacar adelante sus proyectos y emprendimientos, se empoderen y sepan reaccionar ante cambios en las condiciones de sus iniciativas, sus mercados o su entorno. Superar la visión asistencialista es fundamental para lograr la sostenibilidad de las acciones que se emprendan.

Los instrumentos de política que forman parte de esta Estrategia, y que se mencionan en esta sección, serán apoyados y cofinanciados por el FDR, excepto en los casos que se cuente con mecanismos propios o diferentes de financiación (como en tierras). Adicionalmente, algunos de los instrumentos mencionados en la sección 8 aplican para los Agricultores Familiares.

6.1 Tierra

En Colombia los índices de concentración de la tierra se encuentran entre los más altos del mundo y continúan aumentando[109]. El Gini de propietarios es de 0,86 y de 0,84 cuando se mide por la calidad de la tierra. El 69,9% de los predios, de menos de 5 hectáreas, ocupa menos del 5% del área censada, mientras que el 0,4% de los predios, con más de 500 hectáreas cada uno, concentra el 41,1%[110]. Buena parte de los agricultores familiares no cuenta con tierra en cantidades y calidades suficientes para subsistir y mejorar sus sistemas productivos y su calidad de vida, con el agravante que muchos de ellos no tienen títulos de propiedad de las parcelas que poseen.

Para los Agricultores Familiares, el derecho a la tierra y el territorio es parte vital de su sustentabilidad productiva y de su cultura. Garantizarles este derecho es fundamental para contar con una sociedad rural más democrática y equitativa y para reducir la pobreza, por lo que debe ser una clara y decidida prioridad de la política gubernamental. Para lograrlo, la Misión plantea una estrategia que busca que puedan acceder a tierra suficiente y formalizar su propiedad[111].

En el primer aspecto se busca el acceso a la tierra por cuatro caminos, explicados en la estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial: la entrega directa de tierras del Fondo de Tierras, la adjudicación de baldíos de la Nación, el crédito con tasa subsidiada para compra de tierras, y la celebración de contratos de uso intransferibles en zonas de reserva forestal. Para ello se requiere el fortalecimiento del Fondo de Tierras en función de una gestión inmobiliaria y de la recuperación de las tierras del Estado indebidamente ocupadas y de las que no cumplan con la función social

109 Como lo constata el Censo Nacional Agropecuario 2014. DANE (2015).

110 DANE (2015).

111 MTC (2015), Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, Bogotá, D.C., junio.

y ecológica de la propiedad[112]. En este sentido, se proponen reformas institucionales que incluyen la creación de una Agencia Nacional de Tierras y de una Jurisdicción Agraria, que aceleren resueltamente el proceso de recuperación de tierras, de extinción de dominio y de ordenamiento social de la propiedad.

Respecto a la formalización, la estrategia está enfocada en reconocer los derechos de propiedad legítimamente adquiridos, dando prioridad a los agricultores familiares que ocupan o poseen tierras rurales y que carecen del título debidamente registrado. Se propone un cambio radical que acelere el proceso: pasar de la atención a solicitudes individuales a una estrategia de barrido que permita hacer intervenciones masivas e integrales, con un procedimiento único para predios privados y públicos, sencillo, de bajo costo y que brinde seguridad jurídica a los titulares. Esta estrategia debe comenzar en los territorios en los que hay una elevada presencia de agricultores familiares que no cuentan con títulos de propiedad debidamente registrados. Los detalles de esta propuesta se encuentran en la estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial.

Las medidas propuestas contribuirán a que los agricultores familiares que no disponen de suficiente tierra (en cantidad y calidad) puedan acceder a ella y cuenten con los títulos que los acrediten como propietarios legales de sus predios.

6.2 Tecnología

El acceso a las tecnologías y al conocimiento que requieren para que sus sistemas productivos sean rentables, competitivos y sostenibles es una prioridad de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de la AF. Aquellas deben permitirles garantizar su seguridad alimentaria y generar suficientes ingresos para mejorar de manera creciente su nivel y su calidad de vida y su actividad productiva.

Los agricultores familiares son el corazón del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y de los Sistemas Territoriales de Innovación (STI) propuestos en el documento que sobre el tema se elaboró en la Misión[113]. En él se reconocen las capacidades de los agricultores familiares para investigar e innovar y el rol de protagonistas y beneficiarios que deben tener en la estrategia y en el sistema. Sus demandas y necesidades son vitales para construir los planes y programas

112 Debe invertirse la carga de la prueba para que sea al propietario al que corresponda demostrar que está cumpliendo dicha función y no al Estado demostrar que no la cumple, lo que ha dificultado los procesos de reforma agraria en el pasado en Colombia y otros países. Habría que resolver tres temas: i) que no se hagan muy complejos los procedimientos, dado que son diferentes entidades las que deben velar por la función social (el MADR) y por la ecológica (el MADS); ii) que haya entidades técnicas independientes que puedan conceptuar sobre los argumentos esgrimidos por los propietarios, y iii) que la inversión de la carga de la prueba no sea para los pequeños que no cuentan con los recursos para defenderse.

113 MTC (2015c).

de los STI y de la agenda nacional; sus conocimientos, ideas y experiencias son fundamentales para la generación y adaptación de las tecnologías y para que las innovaciones se apropien, se apliquen y se escalen.

Para que puedan participar más dinámicamente y beneficiarse de los procesos de innovación, la mencionada estrategia propone que se realice un acompañamiento integral a la AF, el cual debe ser adelantado por entidades debidamente capacitadas y certificadas y debe cubrir a la totalidad de ellos en unos cuantos años. Dicho acompañamiento debe estar orientado al desarrollo de capacidades en aspectos tecnológicos y productivos, empresariales y comerciales, organizativos y de participación, de manera que puedan mejorar sus actividades productivas e insertarse exitosamente en las dinámicas y en las oportunidades económicas del territorio en que habitan. Adicionalmente, la mencionada estrategia propone el establecimiento de un programa de mediano y largo plazos de desarrollo de capacidades para todos los actores del sistema, que beneficiará especialmente a los Agricultores Familiares.

Con esta estrategia se aspira a que todos los agricultores familiares cuenten con las capacidades para participar y contribuir en procesos de innovación que los beneficien, mejoren su tecnología y sus sistemas productivos, se integren a las dinámicas económicas de su territorio y tengan las capacidades para aprovechar las oportunidades que en ellas se presenten.

6.3 Servicios financieros[114]

A pesar de la importancia que tienen los servicios financieros para el mejoramiento de las actividades de generación de ingresos de los agricultores familiares, su acceso a ellos es muy limitado. En crédito, la falta de garantías, los excesivos trámites y documentación requeridos, los altos costos de transacción y las tasas de interés, así como la poca adecuación a las condiciones de los agricultores familiares y de su actividad productiva, les dificultan el acceso. Otros servicios como el ahorro y los seguros (los cuales complementan una perspectiva integral de apoyo financiero al Agricultor Familiar) tienen aún menor cobertura y se ofrecen generalmente atados al crédito.

La estrategia de AF propone, en primer término, *e*xpandir la oferta de servicios financieros integrales115 en las zonas rurales por parte de entidades especializadas con capacidades para llegar al Agricultor Familiar en condiciones atractivas. Para ello, el fortalecimiento de las instituciones financieras, particularmente de las entidades bancarias nicho[116] y de

114 Este numeral se basa en MTC (2015c) y entrevistas con FINAGRO y ASOMICROFINANZAS.

115 La provisión integral de servicios financieros genera economías de escala en los costos de transacción en su oferta y colocación, reduciendo los costos de los productos financieros, sirviendo para una mejor evaluación de riesgo y desempeño (crediticio) del cliente y de su actividad productiva.

116 Entidades más especializadas en clientes pequeños y habitantes de municipios rurales (como Bancamía y la Fundación Mundo Mujer).

las microfinancieras no vigiladas por la Superintendencia Financiera, es fundamental. A las primeras el Estado debe apoyarlas principalmente en ampliar su capacidad de llegada al sector rural y en formar asesores en microfinanzas (aprovechando para generar empleo para jóvenes y líderes locales). El SENA y las universidades con presencia territorial deben contribuir a la formación de recurso humano[117]. A las microfinancieras, el Estado debe apoyarlas con acceso a fondeo de bajo costo (para lo cual la entrada en operación del Fondo de Microcrédito Rural[118] de FINAGRO será fundamental), y con inversión en tecnología y sistemas de información para apoyar su gestión y la administración de transacciones. Debe contar con ellas para transferir metodologías apropiadas a otros proveedores de servicios financieros que quieren entrar en el mercado rural.

Asimismo, los operadores de microcrédito requieren de apoyo para la consolidación de sus metodologías para que lleguen adecuadamente al sector rural y se ajusten a las necesidades, los tipos de productos y las cosechas más comunes en cada una de las regiones del país.

FINAGRO debe considerar la introducción de un subsidio a la oferta de servicios financieros en las zonas más alejadas y dispersas y en la atención a los más pobres, y revisar las razones por las cuales el crédito asociativo no tiene mayor demanda y hacer los ajustes del caso.

Como parte de esta estrategia, es esencial promover el microcrédito, el microahorro y los microseguros. Ya se han mencionado iniciativas para profundizar el microcrédito y ofrecerlo a relativos bajos costos de transacción, con metodologías de acompañamiento cercanas al Agricultor Familiar y a sus asociaciones. Deben impulsarse, asimismo, los grupos informales de ahorro y crédito que han tenido éxito en algunas regiones del país entre población pobre y vulnerable rural[119], y los programas gubernamentales para esta población deben contar con estrategias para fomentarlo entre sus beneficiarios. Para aquellos agricultores familiares no cobijados por los servicios de protección social, instrumentos como el microseguro familiar[120], debe ser analizado. Es necesario masificar la cobertura del seguro agroclimático.

Finalmente, es importante promover otros instrumentos como los fondos rotatorios y los esquemas de capitalización rural, que se han probado con éxito en algunos programas gubernamentales[121].

117 El SENA cuenta con cursos para formación de asesores de microcrédito pero sus regionales prácticamente no los ofrecen.

118 Cuando entre a operar el Fondo de Microcrédito Rural que administrará FINAGRO, las cooperativas de crédito y las instituciones de microcrédito no reguladas por la SIF, podrán acceder a fondeo de FINAGRO, lo cual será un importante incentivo para la expansión del microcrédito y para bajar los costos de las tasas al beneficiario final.

119 Como los adelantados por la Corporación VITAL y algunos operadores de USAID.

120 Como el de la compañía de seguros Positiva.

121 Como el de Alianzas Productivas, que cuenta con dos instrumentos que promueven la financiación rural: la pre-inversión y los fondos rotatorios.

6.4 Riego y adecuación de tierras[122]

Otra de las grandes limitaciones que afrontan los Agricultores familiarespara mejorar su actividad productiva y su calidad de vida es la relacionada con la disponibilidad y manejo del agua en sus parcelas. La falta de infraestructura de riego dificulta la diversificación y la tecnificación de su producción y es determinante fundamental de su estacionalidad. La falta de drenajes adecuados conlleva a la pérdida de sus cosechas en períodos lluviosos.

Las obras de adecuación de tierras que se han adelantado en el país tienen numerosas falencias. La mayoría de distritos de pequeña irrigación, específicamente orientados a atender AF, están abandonados. Adicionalmente, el país no ha hecho un esfuerzo importante en el desarrollo de tecnologías para la captura, almacenamiento, distribución y aplicación del agua para irrigación.

La estrategia nacional de AF debe ofrecer un apoyo a los agricultores familiares organizados que quieran rehabilitar los distritos de pequeña irrigación, o construir nuevos distritos, o poner en marcha estrategias de bajo costo de recolección, almacenamiento, conducción y utilización del agua para riego. Obviamente la aprobación de estos apoyos requerirá de un concepto técnico que avale los diseños y, en particular, que analice si están adecuadamente contemplados su administración, uso y funcionamiento, de manera que no se hagan inversiones que con el paso del tiempo se van a abandonar.[123] El hecho que la iniciativa parta de la comunidad y que ella la lidere en todas sus etapas (identificación y diseño, construcción, administración y manejo) contribuye de manera sustancial a lograr este propósito[124].

Otro aspecto que deben contemplar las iniciativas aprobadas es la conservación de las cuencas donde se construyen los distritos de irrigación, de manera que se garantice que se contará con suficiente caudal para utilizar plenamente la infraestructura que se construya[125].

122 En este numeral se tuvieron muy en cuenta los análisis, conclusiones y recomendaciones del trabajo más completo que se ha hecho en el país en la materia: DHV Consultants, Hidroestudios y PBest Asesores (2000), Asesoría para el fortalecimiento institucional del INAT, Informe final, Bogotá.

123 Se deben evaluar, en tal sentido, las experiencias de diseño, construcción y recuperación de distritos de pequeña irrigación financiados por el DRE en 2012 y 2013, en las que parece haber lecciones valiosas tanto técnicas como del modelo de gestión institucional y financiera de apoyo a los agricultores familiaresque pueden ser útiles para la política.

124 De esta manera las consideran propias, las defienden y utilizan. Además, contribuye a que los diseños sean más adecuados y económicos, contemplen las características particulares de la zona donde se van a construir y tengan en cuenta los costos que pueden tener su posterior operación y administración.

125 En muchos de los distritos de adecuación de tierras, incluidos los de pequeña irrigación, el caudal de las fuentes de agua que los alimenta ha bajado de manera dramática, lo que ha llevado a que no haya suficiente agua para que funcione la mayor parte de la infraestructura construida.

Los STI deben promover la investigación participativa para el desarrollo y/o recuperación de tecnologías económicas de captura, almacenamiento, distribución y aplicación del agua para riego[126] (como la siembra y cosecha de aguas[127]), y los trabajos en retención de agua en el suelo con base en la utilización de tecnologías que contribuyan a disminuir la exposición del suelo al sol (cultivos de cobertura, abonos verdes, etc.) que sean acordes a las necesidades y condiciones de la AF de cada territorio[128].

6.5 Asociatividad

Los Agricultores familiaresrequieren asociarse para incidir en las políticas públicas que los agricultores familiaresectan y en el desarrollo de sus territorios, gestionar iniciativas de mejoramiento social y económico de sus comunidades y familias, establecer negocios en los que obtengan economías de escala en la adquisición de insumos y en el procesamiento y comercialización de sus productos y hacer valer sus derechos y luchar por sus intereses[129].

Empero, la asociatividad es baja en las áreas rurales colombianas por diversas razones, siendo una de las principales los impactos del conflicto sobre el tejido y el capital social. Asimismo, hay barreras asociadas a la normatividad (compleja y poco diferenciada por tipo de forma asociativa) y a la formalización jurídica de las asociaciones, así como los altos costos de transacción y económicos del proceso de formalización[130]. A esto se suma la falta de oferta de programas de promoción de la asociatividad, de provisión de servicios para la formación de capital humano y social de los miembros de las organizaciones, y de metodologías adecuadas de acompañamiento.

126 Existen experiencias muy interesantes que se deben estudiar, como la de Sierra Productiva en los Andes peruanos, que con inversiones bajas ha logrado dotar de agua a AF pobres y mejorar sustancialmente su situación económica, o la del Semiárido Brasileño.

127 Se denomina "siembra de agua al conjunto de alternativas técnicas sostenibles, desarrolladas por nuestros ancestros, con las cuales se trata de lograr la mejor administración" del agua. "se captan las aguas excedentes, procedentes de lluvias, deshielos, galerías, manantiales, etc. con el objetivo de aumentar su infiltración en el subsuelo permeable, el cual se utiliza como almacén y/o elemento de conducción para el recurso, a fin de asegurar su presencia y aprovechamiento". Fernández y Novo (2011).

128 Hay experiencias interesantes en Colombia y otros países, como la apoyada inicialmente por la GTZ en la cuenca de la Laguna de Fúquene y que luego se extendió a otras zonas del país.

129 La asociatividad fue, por ejemplo, la base fundamental del movimiento solidario de Santander, pero se trató de una asociatividad construida desde abajo, acompañando y formando a las comunidades en los principios cooperativos, en la conformación y en la operación de sus asociaciones, y en la solución de sus problemas. Con el tiempo, y fruto de la maduración y consolidación de procesos asociativos de primer grado, surgieron las organizaciones de segundo grado, y no, como suele ocurrir, producto de construcciones artificiales desde el centro por acción gubernamental.

130 Trabajos de DNP y la UAEOS.

En consecuencia, se requiere una política de apoyo a la asociatividad de los Agricultores familiaresque incluya:

a. *Promoción de la asociatividad*. Deben aprovecharse los escenarios de encuentro de los productores para difundir información sobre los beneficios y ventajas de la asociatividad. Los líderes y directivos de asociaciones ya constituidas deben ser actores fundamentales de la estrategia de promoción de la asociatividad en el territorio. Los programas públicos de apoyo a la asociatividad deben contar con ellos como aliados para motivar a los Agricultores familiaresa asociarse.

b. *Formación en asociatividad*. Las asociaciones con mayor trayectoria y reconocimiento en un territorio deben ayudar, en alianza con entidades de acompañamiento integral[131], a fortalecer las capacidades de otros grupos asociativos menos consolidados. Por este trabajo de multiplicadores deben recibir una remuneración que incentive su participación como formadores, el cual ayudará a fortalecer los ingresos de su propia asociación.

c. *Intercambio de experiencias, conocimientos y metodologías entre las asociaciones de productores*, de manera que se genere una cultura de aprendizaje entre ellas, con el acompañamiento de entidades especializadas que enriquezcan las metodologías, sistematicen y evalúen las experiencias y su replicabilidad. Esto requerirá acompañar a las asociaciones en su proceso de formación y consolidación, brindándoles formación en manejo de su organización y solución de conflictos; gestión gerencial, contable y financiera, e innovación en producción, transformación y comercialización de sus productos.

d. *Acceso a instrumentos de política que incentiven la asociatividad*, como servicios financieros para productores asociados (crédito asociativo, fondos rotatorios, grupos de ahorro y crédito), comercialización de los bienes y servicios provenientes de asociaciones de AF, apoyo en infraestructura comunitaria (riego, transformación primaria, viveros, etc.), contratación de provisión de bienes y servicios y de construcción de obras sencillas de infraestructura y acceso a información y a TIC.

e. *Reglamentación para que las instituciones públicas den prioridad en la contratación de bienes y servicios a las asociaciones de productores.* Se trata de facilitar y flexibilizar la participación de este tipo de organizaciones en

131 Se debe fomentar que entidades especializadas en formar para la asociatividad como el SENA y algunas universidades regionales, se alíen con asociaciones de AF consolidadas en el territorio.

las oportunidades que ofrecen las contrataciones estatales[132]. Las administraciones municipales, las instituciones educativas locales y las proveedoras de otros servicios, deberán contratar servicios con las asociaciones de su territorio. Las normas de contratación pública deben revisarse para permitir la contratación con este tipo de proveedores de bienes y servicios en el ámbito local. El historial y la trayectoria de las asociaciones deben ser tenidos en cuenta para el cumplimiento de requisitos de elegibilidad para ser oferentes de bienes y servicios, e inclusive para acceder a servicios financieros.

f. *Trámites simplificados para la formalización de las asociaciones y reducción de los costos de transacción y económicos asociados.* Los excesivos trámites y los altos costos de formalización y mantenimiento de las formas asociativas formales[133] dificultan la asociatividad, así como los requerimientos de información ante instituciones como la DIAN. Se debe revisar la normatividad y regulación para que responda a las distintas formas asociativas y atienda los requerimientos, condiciones y capacidades de las asociaciones de AF. Los programas estatales no deben obligar a que los productores estén legalmente asociados para acceder a ellos[134], sino que la formalización de la asociación debe ser parte de un proceso social.

g. *Aprendizaje sobre programas exitosos que apoyan la asociatividad y escalamiento de los mismos.* Programas como el de *Alianzas Productivas* que contribuye a la organización de AF y a su empoderamiento, entre otras experiencias, deben ser aprovechadas para desarrollar metodologías de apoyo a la asociatividad, al igual que metodologías de medición de capacidades como el IAPA y el ICO[135] La aplicación de estas metodologías debe contribuir a diseñar los programas de formación y mejoramiento de capacidades de las asociaciones y debe basarse en metodologías de aprender-haciendo.

Los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET), que se proponen en la estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial, deben incorporar proyectos de iniciativa territorial de fomento a la asociatividad bajo los principios sugeridos arriba.

132 Posiblemente sea necesario flexibilizar las normas de contratación pública para facilitar la participación de este tipo de organizaciones de la sociedad civil en la oferta de bienes y servicios a la institucionalidad pública local.

133 Incluso se ha propuesto la creación de cámaras de la economía solidaria para que las cooperativas se inscriban en ellas, en lugar de las cámaras de comercio que tienen normas y costos que no se adecuan a la AF.

134 El Estado debe reconocer también como beneficiarios de sus programas a las organizaciones de base que, aunque no estén constituidas legalmente, tienen historia y trayectoria asociativa, y que eso sea válido para participar en dichos programas. La formalización puede ser parte del apoyo del programa.

135 El IAPA es el Índice de Apropiación de los Principios de Alianza del Programa Alianzas Productivas y el ICO es el Índice de Capacidad Organizacional desarrollado por el Programa de ZRC que luego fue fortalecido, sistematizado y avalado por el DNP.

6.6 Comercialización

Los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos[136] constituyen una herramienta básica para que lleguen a la población en condiciones aceptables de calidad, inocuidad y precio y para que se articule a los productores rurales a circuitos comerciales eficientes y en condiciones más equitativas. El agricultor familiar tiene barreras de acceso por las condiciones en que desarrolla su actividad productiva y por su escasa vinculación a la cadena comercial, que le impide llegar en condiciones de negociación justas.

Una política de AF debe promover estrategias que les den mayores y mejores oportunidades para vincularse a los mercados de manera más equitativa y que contribuyan a generar cohesión social en sus comunidades. Debe ver el abastecimiento como un sistema integral, del cual hace parte la AF, y en el que los mercados mayoristas juegan un papel fundamental como nodos desde y hacia donde fluyen los circuitos comerciales en un alto porcentaje. Dada su importancia, se debe trabajar en su modernización[137] en aspectos como: i) normalización y estandarización en el manejo de productos, ii) desarrollo de sistemas de información que den transparencia a las negociaciones en beneficio de la AF y que faciliten la gestión comercial a través de plataformas transaccionales que no impliquen la presencia física de los productos en los centros de distribución, iii) conformación de cámaras de arbitramento que solucionen cualquier desacuerdo entre agentes. Así se disminuyen costos logísticos y se mejora la calidad de los productos y la oportunidad en la entrega.

También es necesario mejorar la cadena logística, tanto en infraestructura vial como en infraestructura de almacenamiento. Esta última debe ser pensada desde lo local y con miras a la agregación de valor a los productos *in situ*[138], al desarrollo de agroindustria local o al manejo de inventarios que permitan a los Agricultores familiarestener mayor control sobre las negociaciones con los compradores[139].

136 Los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos son el conjunto de actividades de producción, transporte, distribución, demanda y consumo de alimentos que se interrelacionan y que permiten la interacción simultánea de diversos agentes: los productores rurales, los acopiadores, los transportadores, los comerciantes, etc., hasta llegar al consumidor final. Rodríguez (2010).

137 De acuerdo con FAO, los mercados mayoristas en Colombia presentan problemas comunes como: falta de normalización para el manejo de los productos, situación que incide en su calidad; baja incorporación de tecnología en los procesos del mercado y deficientes sistemas de información; falta de control en la trazabilidad de los productos; no existe reglamentación para la introducción de productos a los centros urbanos; la competencia de mercados paralelos en el área metropolitana de las ciudades, etc., en cuya solución se debe centrar cualquier estrategia de modernización de dicho canal. Rodríguez (2010). La función de los mercados mayoristas en los centros urbanos de Colombia. FAO, Bogotá.

138 Existen experiencias de innovaciones de asociaciones de productores, por ejemplo en el secado de la yuca, que les han permitido agregar valor al producto y mejores precios de negociación, al desarrollar una infraestructura básica de procesamiento y secado del producto.

139 En el documento Estrategia de Competitividad de la Misión se señalan otros aspectos a fortalecer tales como la institucionalidad creando una Dirección de Comercialización en el MADR y consolidar las cadenas regionales.

Adicional al mejoramiento de los mercados mayoristas, la política debe incentivar alternativas que establecen una mayor cercanía entre AF y consumidores, con beneficio para ambos. Tres de ellas, ya probadas, son los circuitos cortos, las alianzas incluyentes y los mercados diferenciados.

6.6.1 Circuitos de proximidad

Los circuitos de proximidad, o circuitos cortos, son una forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos o de temporada entre productores y consumidores, reduciendo al mínimo la intermediación[140]. Los productores logran un mejor precio y disminuyen costos, como el transporte o el empaque.

Entre los diversos tipos de circuitos cortos[141], deben destacarse los mercados campesinos, las compras públicas y las compras institucionales, por su potencial para generar impacto significativo gracias a la vinculación del mayor número de familias posible y a que reportan mejores precios para vendedores y/o compradores.

Los mercados campesinos buscan acercar al productor y al consumidor en beneficio mutuo. Es una modalidad[142] que permite al Agricultor Familiar mejores precios y disponer de dinero en efectivo de inmediato, y al consumidor contar con la disponibilidad de alimentos de buena calidad y a mejores precios que los que encontraría en otros puntos de distribución. En la actualidad los mercados campesinos se llevan a cabo en algunas ciudades del país pero aún no han adquirido la relevancia suficiente y son una alternativa marginal para la AF.

Para consolidarlos se requiere que el Gobierno Nacional defina lineamientos e incentivos para impulsarlos, divulgue las ventajas que representan al consumidor en precio y calidad, defina una metodología para establecer una franja de precios de venta acorde con el perfil de los compradores[143], y diseñe y financie un sistema de información que permita disponer de datos para fijar los precios de negociación[144].

---

140 FAO (2014).

141 La FAO ha identificado diferentes tipos de circuitos cortos: venta directa en la explotación (canasta, cosecha, otros.); venta directa en ferias locales; venta en tiendas; venta directa en supermercados; reparto a domicilio; venta anticipada (ej.: Asociaciones para la Mantención de la Agricultura Campesina - AMAP en Francia); venta por correspondencia (Internet, otros); consumo directo en la explotación (agroturismo); compras al sector público; exportación bajo las normas del comercio justo. *Ibíd.* p.13.

142 Esta modalidad debe partir de un interés principal de los productores, como lo señala FAO "No puede ser una estrategia en la cual el gobierno local sea el actor principal. Los ejemplos exitosos, como el de California (EE. UU.) o en varias ciudades europeas, tienen la característica de que no es el gobierno el principal protagonista", además que se debe contar con una sociedad civil informada. El 'boom' de lo orgánico llegó a los mercados campesinos de Bogotá. http://www.eltiempo.com/bogota/mercados-campesinos-de-bogota/15734697

143 La experiencia en Bogotá ha mostrado que los productores no siempre tienen en cuenta los precios fijados por el comité de comercialización al momento de vender sus productos. Acosta (2014) señala que en Bogotá se toman como referencia los precios de Corabastos y de las tiendas ubicadas cerca al lugar en donde se realiza el mercado campesino.

144 Hoy se dispone de los precios mayoristas registrados por SIPSA, pero se requiere de otra información como precios en tiendas, plazas locales, supermercados de cadena, etc., para mostrar al consumidor la ventaja de adquirir sus productos en el mercado campesino.

Las secretarías de agricultura departamentales deben promover y apoyar su implementación en los municipios, apoyar y cofinanciar la recolección de información de precios para alimentar el sistema de información y divulgar a través de boletines el diferencial de precio en diferentes canales comerciales.

Los PDRIET deben incluirlos como parte central de su estrategia de comercialización y de dinamización de las economías territoriales y comprometer a municipios y organizaciones de AF en su implementación. Los STI deben contar con iniciativas y acompañamiento para que los agricultores familiares mejoren sus procesos productivos y dispongan de productos de buena calidad, de manera permanente y oportuna.

Los municipios deben proveer y adecuar los espacios, la infraestructura y la logística necesaria para su operación[145], y divulgar entre productores y consumidores las ventajas de este canal de comercialización. Las organizaciones de productores deben consolidar volúmenes, cumplir con la calidad y oportunidad de entrega, organizar la logística de transporte de los productos y establecer los mecanismos de coordinación con otras organizaciones del territorio para su buena operación.

Las compras públicas[146] están orientadas a satisfacer la demanda de alimentos para entidades o programas del Estado tales como hospitales, ejército y policía, escuelas y comedores comunitarios, entre otros. El Estado, además de que se constituye en la demanda, debe establecer reglas de juego para la operación del esquema y para ponerlo al servicio de los Agricultores Familiares, buscando su vinculación a este canal de manera eficiente, transparente y con miras a su mejoramiento y fortalecimiento como proveedores.

En Colombia, dada la diversidad de productos, regiones y necesidades institucionales, la estrategia debe considerar sistemas de abastecimiento altamente descentralizados, de los cuales hacen parte las compras públicas, en donde la operativización de los lineamientos generales contemple las condiciones y dietas particulares de cada región.

Para su puesta en marcha el Gobierno Nacional debe promover que los gobiernos departamentales y municipales se hagan partícipes del esquema y vinculen a los productores de la AF como proveedores de sus programas sociales, y modificar la legislación vigente, dado que actualmente no da cabida a la AF. Los aspectos más relevantes a revisar son:

145 En Bogotá, en algunas fechas se cancelan los mercados campesinos por falta de recursos de los patrocinadores para la logística del evento. *Ibíd*. pág. 37

146 En Latinoamérica, Brasil es el país con mayores avances en compras públicas con participación de la AF, esquema que se soporta en políticas que han podido superar los cambios de gobierno, motivando a los productores a mejorar su actividad. Gobierno de la República Federativa de Brasil (2013) pág. 55. Con base en su experiencia, otros países han emprendido iniciativas similares.

- Definir responsabilidades descentralizadas de operación asignando tareas a los departamentos y municipios[147].
- Simplificar la documentación exigida a los proponentes[148].
- Establecer procedimientos y/o modalidades de participación de la AF[149], inclusive fijando un porcentaje mínimo de compra obligatoria de sus productos.
- Establecer una metodología para fijar los precios de negociación (para productos perecederos no es factible aplicar el procedimiento establecido en el Decreto 1510 de 2013 de Acuerdo Marco de Precios, por sus características de estacionalidad, de diferencias regionales asociadas a costos logísticos, efectos climáticos, etc.).
- Definir parámetros de selección de las propuestas presentadas que otorguen un puntaje significativo a las provenientes de la AF[150].

Los departamentos deben definir e implementar estrategias de vinculación de la AF a las compras públicas departamentales, adelantar actividades de vigilancia y control de calidad de alimentos y procedimientos[151] y participar, a través de alianzas o de aportes a los municipios, en la construcción de las bodegas y demás infraestructuras exigidas en el Decreto 1510 de 2013.

En la formulación de los PDRIET se deben identificar los programas nacionales, departamentales y municipales en que se puede poner en práctica esta estrategia, las organizaciones de AF que pueden abastecerlos y las acciones que se deben tomar para implementarlos. Los STI deben contemplar el acompañamiento requerido para que los agricultores familiares puedan ofrecer los productos con la calidad y regularidad exigidas. Las Unidades Técnicas Territoriales de

147 El modelo actual de manejo de los programas de alimentación escolar desde el Ministerio de Educación, limita la participación de la AF.

148 La Ley 1150 de 2007 en su artículo 6, establece como única excepción de contar con el Registro Único de Proponentes a participantes en contratos para la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas.

149 La selección abreviada es la única modalidad de compra de alimentos por parte de batallones, cuarteles de policía, etc., que se consideran dentro de la categoría de "bienes y servicios para la defensa y la seguridad nacional". Como lo establece el Decreto 1510 de 2013 en su artículo 62, para la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria las entidades del Estado deben aplicar el proceso de adquisición en bolsa, modalidad que impide la participación de la AF. La Entidad Estatal puede adquirir tales productos fuera de bolsa solo si lo hace en mejores condiciones, pero debe documentar esta situación, lo que puede constituirse en una traba para comprar a los agricultores familiares.

150 Con el fin de ejercer un control respecto a los precios, será necesario desarrollar mecanismos "antidumping", de fácil manejo tanto por parte de los oferentes como de las entidades que están adquiriendo los productos, para que los agricultores familiares no estén en desventaja frente a otros proveedores que por manejar grandes volúmenes podrían incidir en los precios de negociación.

151 Que están a cargo de las Secretarías de Salud y Educación departamentales.

Desarrollo Rural y Agropecuario deben promover los acuerdos y alianzas indispensables para que estos programas funcionen adecuadamente en el ámbito local.

En el ámbito municipal, las autoridades deben vincular a las organizaciones de AF a sus programas de alimentación y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural reformados deben servir de promotores y veedores de que esa vinculación sea transparente. Las organizaciones de AF deben consolidar volúmenes y cumplir con la calidad y oportunidad de entrega de los productos que les compren.

Por su parte, las compras institucionales permiten la vinculación directa de la AF a mercados de volumen manejados por particulares (cadenas de hoteles, de supermercados, restaurantes, casinos de grandes empresas, etc.). Ya hay organizaciones de AF abasteciendo a hoteles, cadenas de restaurantes gourmet, etc., con productos diferenciados, con el acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil. Igualmente, varias cadenas de restaurantes tienen estrategias de compra de alimentos directamente a las organizaciones de AF y personal dedicado a esta labor.

Para la consolidación de este canal el Gobierno Nacional debe implementar estrategias de sensibilización a las empresas para que se vinculen a estas iniciativas y definir incentivos para quienes lo hagan. Las Unidades Técnicas Territoriales de Desarrollo Rural y Agropecuario, deben promover este canal y acompañar a las organizaciones de AF en la concreción y ejecución de los acuerdos.

6.6.2 Alianzas incluyentes

Las alianzas incluyentes[152] vinculan al sector empresarial y los Agricultores Familiares, buscando beneficio mutuo. Son una oportunidad de mejorar la situación económica y social de la AF desarrollando un negocio de manera conjunta. Existen múltiples experiencias en Colombia, algunas promovidas por el Estado y otras por la empresa privada.

La política de AF debe establecer los criterios para que dicha vinculación se dé de manera equitativa, para que se alcancen los resultados esperados de superación de pobreza y de búsqueda de equidad social, al permitir que comunidades vulnerables se organicen, se preparen y se integren a la actividad productiva. Al ser su punto de partida el mercado, los negocios inclusivos deben ser sostenibles en el tiempo y competitivos en precio, calidad y oportunidad.

152 Estas alianzas "son iniciativas empresariales, económicamente rentables, ambiental y socialmente responsables, que en una lógica de mutuo beneficio incorporan en sus cadenas de valor a comunidades de bajos ingresos y mejoran su calidad de vida". CECODES (2012).

Para el desarrollo de una estrategia de alianzas incluyentes ordenada, con impacto territorial y como parte integral de los canales comerciales de la AF, el MADR debe diseñar estrategias de sensibilización a las empresas; adelantar campañas de información a los agricultores familiares sobre la operación del modelo, con énfasis en sus riesgos y oportunidades; definir una metodología para el desarrollo de alianzas incluyentes en las que se evalúen aspectos como capacidad y seriedad de la empresa oferente, objetivos a lograr con la alianza, etc., y se establezcan mecanismos para mejorar la capacidad de negociación de las organizaciones de la AF; definir criterios de selección de organizaciones de acompañamiento para la formulación y ejecución de la alianza (experiencia, conocimiento de la zona, reconocimiento por parte de las organizaciones de productores) a ser tenidos en cuenta por las instancias territoriales.

Estas últimas deben propiciar el establecimiento de alianzas en sus jurisdicciones y aportar recursos técnicos y financieros para su concreción y ejecución. Particularmente importante es el acompañamiento integral a las organizaciones de la AF, en el marco de los STI.

6.6.3 Mercados diferenciados

A esta categoría pertenecen los productos que los agricultores familiares puede ofrecer a ciertos segmentos de mercado[153], gracias a condiciones particulares que los caracterizan y que son certificadas por alguna institución que las acompaña, como los de comercio justo, sellos ambientales y de turismo sostenible, sellos sociales (ej., desplazados)[154]. Esta certificación les permite acceder a mejores condiciones de mercado (precios más elevados, primas, precios mínimos, compras garantizadas, etc.).

Los sellos son de dos clases: los de mercado de exportación (tipo cafés especiales) o los que certifican productos para el comercio interno. En el primer caso, el MADR deberá establecer apoyos a las asociaciones de AF para que puedan realizar los trámites y sufragar los costos de la certificación, y las entidades de acompañamiento integral deben acompañar este proceso. En el segundo, se deberán facilitar y simplificar los trámites y bajar los costos que implican su obtención.

153 Los agricultores familiares cuentan con características apropiadas para atender estos mercados. Algunos estudios han identificado la inserción en mercados de productos diferenciados como uno de los factores de éxito de las empresas asociativas de AF en América Latina. RURALTER (2005).

154 No se trata únicamente de costosos sellos certificados por organismos internacionales; también se incluyen aquellos que certifican una condición particular de los productores que los ofrecen. Existen experiencias como la de Artesanías de Colombia a través del proyecto "Mejoramiento de la competitividad del sector artesano de la población desplazada y vulnerable del país", que se enfoca en brindar acompañamiento técnico y comercial a los artesanos de esta categoría, o "cosechas de paz" de Vallenpaz, que permite a los compradores reconocer los productos cultivados por campesinos en zonas de conflicto.

Importante también empezar a trabajar en sellos de denominación de origen para productos de la AF, enfocándose en productos nativos (como papas nativas)[155] que están ganando reconocimiento en el mercado.

El MADR y los departamentos deben adelantar campañas de divulgación entre los consumidores para que compren estos artículos, entre los comercializadores para que los ofrezcan y entre las asociaciones de la AF sobre la existencia de dichos sellos.

6.6.4 Otras opciones de mercado del orden local

Los mercados móviles y las tiendas o cooperativas manejadas por asociaciones de productores son alternativas que pueden ser promovidas por los municipios. Los primeros tienen ya tradición en las principales ciudades del país y se han constituido en una opción en las que los productores y consumidores desarrollan una relación de confianza dada la periodicidad con que se llevan a cabo[156]. La logística es sencilla: la infraestructura para su operación se reduce a un espacio en donde reunir a la oferta con la demanda. La logística y adecuación del espacio debe estar a cargo del municipio (instalación de carpas, delimitación de espacios, etc.) y el sitio debe ser de fácil acceso y con transporte público suficiente.

La estrategia también debe apoyar los puntos de venta de las organizaciones de AF, modalidad que viene creciendo en algunas zonas del país, en la que la responsabilidad de los municipios estaría enfocada en: i) adelantar estrategias de promoción y divulgación de esta red de puntos de venta para que los consumidores puedan acceder a productos frescos, de calidad y menor precio y ii) dar acompañamiento a las organizaciones para el manejo empresarial del punto de venta. Las organizaciones de productores deberán diseñar un plan de negocios para la operación del punto de venta, y definir responsables, fijar precios de venta y establecer periodicidad de entrega de productos para mantener la calidad y oportunidad.

6.7 Gestión de riesgos

Los agricultores familiares enfrentan múltiples factores de amenaza y vulnerabilidad. Los riesgos a los que se enfrentan se agrupan en: asociados a la producción, que incluyen los eventos climáticos extremos, la aparición de enfermedades

155 En la actualidad el país cuenta con sello de denominación de origen para 18 productos.

156 Usualmente se realizan una vez por semana en cada punto de venta seleccionado.

animales y vegetales, la degradación de suelos, el desabastecimiento de agua, la erosión y el manejo inadecuado de los recursos naturales; *asociados al mercado*, debidos a la volatilidad de precios de productos e insumos y a la fluctuación de la tasa de cambio, y asociados al ambiente de negocios, relativos a las condiciones habilitantes, como la logística e infraestructura para la comercialización (interna y externa) y las normas regulatorias.

Una política de gestión integral de riesgos agropecuarios para la AF permite que el uso de recursos e instrumentos se complementen y garanticen una respuesta eficiente y eficaz. Implica la intervención a distintos niveles (nacional, regional, local e intra-predial), y de distintos actores (públicos, privados, organizaciones sociales y de la sociedad civil, individuos). Las medidas pueden ir desde contar con los marcos regulatorios y normativos adecuados, los presupuestos para incentivar la toma de seguros agropecuarios por parte del productor y el ambiente propicio para la oferta de servicios por parte del sector privado, hasta la implementación de prácticas agrícolas adecuadas a nivel de finca por parte del Agricultor Familiar.

El éxito de una estrategia de gestión integral de riesgos resulta de combinar medidas de mitigación (donde la gestión o manejo del riesgo está a cargo del productor)[157], de transferencia de riesgos (total o parcial a un tercero) y de respuesta (generalmente una ayuda del Estado una vez ocurrido el siniestro). Combina acciones preventivas y correctivas por parte de distintos actores.

Tres actividades se recomiendan en esta materia: construir una visión nacional sobre riesgos agropecuarios, basada en los resultados de una encuesta de percepción que identifique los más sentidos por los productores, y en el análisis de la forma como los distintos programas gubernamentales están atendiendo su mitigación; expandir la cobertura de los seguros agropecuarios, ofreciendo cobertura de 100% a las primas de los seguros para los casos más catastróficos y apoyos menores para siniestros contra los cuales el productor se asegure voluntariamente; e invertir en un sistema de información y zonificación agroclimática, con el cual los productores pueden tomar decisiones más informadas y los aseguradores mejorar la gestión de oferta y evaluación de riesgo para los seguros agropecuarios.

Dado que los riesgos climáticos tienen implicaciones en otro tipo de riesgos (aparición de problemas sanitarios, complicaciones para logística y transporte, pérdida de recursos naturales), y afectan más a las familias pobres y vulnerables, la provisión de seguros agroclimáticos es fundamental.

157 Estas medidas incluyen: manejo eficiente de suelo y agua; técnicas adecuadas de cultivos o producción animal y de sanidad animal y vegetal, y diversificación económica.

Adicionalmente, Colombia debe diseñar y poner en marcha un *programa de agricultura climáticamente inteligente* (CSA, por sus siglas en inglés)[158], cuyas iniciativas generan mejoras sostenidas en productividad, mayor resiliencia y reducen GEI (World Bank, CIAT, CATIE 2014). Este programa debe contemplar tres niveles: *finca* del agricultor[159], *paisaje* a través de la planificación participativa para el manejo de los recursos naturales y el uso del suelo, y *nacional* con la incorporación de políticas e instrumentos que apoyan la adaptación y la mitigación al cambio climático y la mejora de la productividad de la AF.

7. ESTRATEGIAS DIFERENCIADAS

7.1 Comunidades étnicas

La Estrategia Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar incluye a las comunidades indígenas y afrocolombianas[160], para las cuales debe establecer condiciones diferenciadas que tengan en cuenta sus características y deseos. Estas comunidades cuentan con particularidades importantes que debe contemplar la política: su posesión comunitaria de la tierra y su especial relación con el territorio, sus mecanismos propios de gobernanza, su cosmovisión, su cultura, etc.

La importancia y particularidades de estas comunidades aconsejan la conformación de un comité de la Comisión Nacional de Diálogo de Políticas para la AF que trate los temas indígenas y otro que se encargue de los agricultores familiaresrocolombianos, para que de común acuerdo entre el gobierno nacional y los representantes de sus organizaciones adecúen los instrumentos de política a sus características. Asimismo, en los espacios de diálogo de políticas regionales donde haya presencia importante de comunidades indígenas y/o afrocolombianas se debe garantizar que ellas tengan una amplia participación y, si es del caso, que se conformen comités especializados para tratar sus temas.

158 Las principales medidas de CSA están asociadas a la administración del recurso agua; al uso de variedades mejoradas; al funcionamiento de un sistema de provisión de semillas; a la adopción de prácticas silvopastoriles; a la diversificación de los sistemas productivos; a la prevención de plagas y enfermedades; al acceso a información climática; al fortalecimiento de la planificación regional y local; al aprovechamiento del conocimiento de los agricultores familiares y su transferencia horizontal; al aumento de las inversiones en innovación; a la promoción del seguro agroclimático, y al fortalecimiento de las organizaciones de productores.

159 Ya hay productores en Colombia que están utilizando prácticas de CSA, como sistemas agroforestales en café, plátano y cacao; esquemas que intercalan cultivos y utilizan compost; sistemas silvopastoriles; agricultura de conservación en maíz, fríjol y arveja, y manejo de recurso genético para mayor tolerancia al calor, al déficit de agua, a plagas y enfermedades en arroz, café, maíz y caña de azúcar.

160 Este numeral se apoyó en Fundación ACUA (2014).

Los comités deberán abordar tópicos fundamentales para estas comunidades, como los relativos a la protección de sus territorios (algunos seriamente afectados por la minería ilegal, la gran minería y otras actividades extractivas), el desarrollo de sus capacidades y el respeto a sus mecanismos de gobernanza, la soberanía y la seguridad alimentaria, el aprovechamiento sostenible de los recursos de la biodiversidad, la investigación y la innovación para el mejoramiento de sus sistemas productivos ancestrales, la conservación y valoración del germoplasma nativo que en ellos utilizan y la necesidad que la educación, la capacitación y el acompañamiento integral respeten y valoren su cultura y sus conocimientos tradicionales.

Las diferentes estrategias e instrumentos que propone la Misión para el desarrollo de las comunidades rurales deberán adecuarse a las características de indígenas y afrocolombianos. Por ejemplo, la estrategia de Ordenamiento Social de la Propiedad contempla y reconoce a los pueblos indígenas y las comunidades negras que ejercen derechos sobre la tierra de manera tradicional, busca responder a las características y necesidades particulares de cada comunidad y "documentar la necesidad y la relación de cada comunidad étnica con la tierra y los territorios en el marco de los planes de ordenamiento social de la propiedad". Otro tanto se debe hacer con las demás estrategias en el seno de los mencionados comités de la comisión nacional de diálogo.

7.2 Pescadores y acuicultores

Numerosas familias de AF dedican parte de su tiempo a la pesca y la acuicultura. Muchos de ellos viven exclusiva o principalmente de la pesca de captura, mientras que para otros es un ingreso complementario a sus actividades agrícolas. Los primeros, conocidos como pescadores artesanales, seguramente forman parte de los más pobres de los agricultores familiares del país. Desde hace algunas décadas se han visto afectados por la disminución de los recursos hidrobiológicos que se viene presentando en los mares, ríos y humedales colombianos (tal y como está sucediendo en todo el mundo), por la contaminación de las aguas y por la desecación de ciénagas y otros cuerpos de agua, promovida por grandes ganaderos para que sus hatos pasten.

Simultáneamente, el cultivo de especies acuáticas ha venido aumentando en Colombia, y en todo el mundo. Esta actividad se ha convertido en una importante alternativa a la pesca de captura[161]. Sin perjuicio de lo que hagan las

161 Ya en 2000 la FAO señalaba que la mitad de los inventarios mundiales de pescado estaban explotados en el máximo nivel sostenible y muchos de ellos sobre-explotados. Explicaba que la acuicultura era la alternativa para poder atender un mercado en dinámico crecimiento y con precios al alza. FAO (2000).

autoridades respectivas para evitar la mayor disminución de los inventarios nacionales de pescado y para intentar su recuperación, se deberá apoyar a los pescadores artesanales que deseen convertirse en acuicultores.

Existen en el país importantes experiencias de AF que derivan de la acuicultura una parte de sus ingresos, con el beneficio de que esta actividad aporta también a la alimentación de la familia y genera ingresos de manera más permanente (o menos estacional) que muchas otras actividades agropecuarias. Asimismo, ya hay experiencias exitosas de escuelas de pescadores, en las que los pescadores artesanales aprenden a cultivar especies hidrobiológicas y se convierten en acuicultores. La estrategia nacional de AF debe escalarlas y difundirlas para que cobijen a un mucho más amplio número de pescadores artesanales.

En todo caso, para los pescadores artesanales se deberán tomar las siguientes medidas: i) apoyar la construcción y adecuación de redes de frio, muelles, centros de acopio, plantas de proceso y sitios de expendio público, ii) crear un programa de cauterización, reconversión y renovación de embarcaciones, iii) diseñar y poner en marcha un programa de manejo y co-manejo para el aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos pesqueros, y iv) establecer y adoptar medidas de compensación por afectación causada por terceros a la actividad pesquera o a los recursos pesqueros.

Asimismo, la estrategia nacional de AF debe facilitar el acceso a tierra a los pescadores artesanales, de manera que puedan hacer acuicultura y diversificar sus ingresos con otras actividades agropecuarias o relacionadas con la parcela, y a los demás servicios y apoyos que la estrategia prevé para los Agricultores Familiares.

8. OTROS COMPONENTES DE LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA

La estrategia de inclusión productiva no se limita a los agricultores familiares, sino que busca beneficiar a los habitantes rurales que se dedican a labores diferentes a las agropecuarias y a los asalariados que trabajan y habitan en las áreas rurales, bien sea en actividades agropecuarias o no agropecuarias. Para los primeros la estrategia prevé el impulso a la obtención y oferta de bienes y servicios ambientales y a otras actividades no agropecuarias que forman parte y contribuyen a la diversificación de la economía local. Para promover este último aspecto, la estrategia contempla un componente que busca que el sector público adquiera bienes y servicios y contrate obras con proveedores locales, bien sean ellos comunidades rurales organizadas o microempresas privadas o de economía solidaria.

Para los segundos, la estrategia busca fortalecer la generación de empleos dignos, la estabilidad laboral y la conformación de organizaciones de trabajadores.

8.1 Bienes y servicios ambientales

Las zonas rurales colombianas cuentan con múltiples recursos ambientales que pueden aprovecharse para la generación de ingresos de las comunidades rurales. El desarrollo de un turismo responsable con la naturaleza, el pago por la conservación de las cuencas, el aprovechamiento de los productos de la biodiversidad, son ejemplos que ya se están adelantando en diferentes regiones del país.

Organizaciones comunitarias y pequeñas empresas de los habitantes rurales están involucrándose crecientemente en actividades turísticas, bien sea ofreciendo sus viviendas para los turistas que quieren disfrutar de la naturaleza o que quieren conocer las labores agrícolas y compartir con las comunidades rurales, o bien como guías para el avistamiento de aves, las excursiones por senderos ecológicos, la visita a parajes de singular belleza, etc. Estas iniciativas se irán multiplicando en la medida en que mejore la seguridad en muchas regiones y podrán ser una fuente cada vez mayor de ingresos de numerosos habitantes rurales[162], con la ventaja que este turismo adquiere bienes y servicios locales producidos con prácticas sostenibles por las comunidades de la región.

Para consolidar este renglón se requiere un acompañamiento integral a las organizaciones y empresas rurales orientado al desarrollo de sus capacidades organizativas, administrativas, de prestación de los servicios ecoturísticos y de innovación en productos[163]. Se deben promover las posadas turísticas apoyándose en el programa de posadas rurales del SENA, fortalecer los cursos de guías y operadores turísticos y difundir la línea de crédito especial de FINAGRO que cobija a esta actividad[164]. El MADR deberá coordinar con el MCIT y el MADS el impulso a esta actividad y el establecimiento de instrumentos apropiados para su desarrollo.

162 El turismo es la mayor industria internacional (en 2010 generó 9,2% del Producto Bruto Global); en 2007 el ecoturismo representaba el 7% del turismo internacional y el turismo de naturaleza crecía tres veces más rápido que el turismo en general. Colombia tiene condiciones naturales adecuadas para capturar un importante segmento de este mercado. Es el primer país del mundo en diversidad de aves y el turismo de avistadores de aves viene creciendo rápidamente. Solo en Estados Unidos se estima que hay entre 60 y 76 millones de avistadores de aves y de ellos 18 millones incluyen en sus propósitos de viaje esta actividad. En diversas regiones de Colombia –zona cafetera, Sierra Nevada, etc. – los agricultores familiares están obteniendo parte de sus ingresos de esta actividad. Fondo Biocomercio Colombia (2015).

163 MADS (2014) y Fondo Nacional Ambiental y Corporación Biocomercio Sostenible (2012).

164 FINAGRO tiene una línea de crédito para "actividades rurales" que cubre explícitamente "turismo rural y ecológico", pero que es poco usada. Se requiere difundirla y revisar si se adecúa a las características de esta actividad y a las necesidades de los agricultores familiares que incursionan en ella.

Ante la creciente escasez de agua, numerosas regiones de diferentes países han comenzado a establecer la obligación de que los consumidores paguen por preservar las fuentes de agua a los pobladores de las cuencas de donde sus acueductos o distritos de riego se abastecen. Lo anterior, ante la evidencia de que es mucho más costoso transvasar el agua de otras cuencas, o tener que descontaminarla, que hacer un pago para proteger la cuenca. Este pago se incluye en la tarifa del agua y se utiliza para promover que los agricultores de la cuenca respectiva adopten estrategias productivas sostenibles que contribuyan a conservarla[165].

En Colombia existen ya unos cuantos ejemplos[166] y el MADS expidió en mayo de 2013 un decreto que busca reglamentar el Pago por Servicios Ambientales para el cuidado de las cuencas que abastecen acueductos. Estas iniciativas deben generalizarse y cobijar a las cuencas que abastecen distritos de riego y grandes emprendimientos industriales, turísticos o mineros. Para ello debe establecerse la obligatoriedad que una parte de la tarifa que se paga por el agua (en acueductos, distritos de riego y concesiones de agua en general) se destine a financiar actividades de conservación (o prácticas productivas conservacionistas) en las comunidades rurales y de AF que habitan donde nacen y crecen las respectivas fuentes de agua. Estas propuestas se detallan en la estrategia de sostenibilidad ambiental de la Misión.

El aprovechamiento de la biodiversidad nativa debe constituirse en fuente de ingresos de los habitantes rurales. Se debe promover su participación en iniciativas de biocomercio[167] y bioprospección[168 169], que permitan superar el rezago que tiene Colombia en la materia y convertir nuestra megadiversidad en una riqueza para las comunidades rurales.

Teniendo Colombia un 52,6% de su territorio cubierto de bosques, su aprovechamiento es fundamental para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes rurales. Se requiere la puesta en marcha de una estrategia de manejo forestal sostenible comunitario y de aprovechamiento de los productos no maderables del bosque. La obtención

165 Uno de los ejemplos más antiguos y conocidos es el del pago a los agricultores de las cuencas Delaware/Catskill del Estado de Nueva York para que adoptaran prácticas ecológicas que permitieran cuidar la disponibilidad y la calidad del agua de estas cuencas que abastecen el acueducto de la ciudad de Nueva York. Rosa, Kandell y Dimas (2004).

166 Blanco, Javier (sin fecha), La Experiencia Colombiana en Esquemas de Pagos por Servicios Ambientales, ECOVERSA. El autor estudia algunos casos en ejecución y otros en diseño.

167 Es el conjunto de actividades de recolección, producción, procesamiento y comercialización de bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa, bajo criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica.

168 Es la búsqueda sistemática, clasificación e investigación de nuevas fuentes de compuestos químicos, genes, proteínas, microorganismos y otros productos con valor económico actual o potencial que forman parte de la biodiversidad.

169 Debe analizarse el ejemplo del Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica en la búsqueda de productos naturales con potencial aplicación en las industrias cosmética y farmacéutica, en convenio con empresas europeas y estadounidenses, con la activa participación de las comunidades rurales, en las cuales ha formado taxónomos empíricos que realizan la identificación y clasificación preliminar de las especies recolectadas. Misión Paz (2001) y Espinoza, Gatica y Smyle (1999).

de maderas con prácticas sostenibles que permitan la regeneración natural del bosque puede convertirse en importante fuente de ingresos para comunidades rurales y AF que viven en zonas donde se preservan bosques naturales. El impulso a esta actividad requiere que se les preste un acompañamiento integral e implementar las medidas propuestas igualmente en la estrategia de sostenibilidad ambiental de la Misión[170].

En relación con el aprovechamiento de los productos no maderables del bosque, existen experiencias exitosas en Colombia y, especialmente, en otros países[171] en que las comunidades rurales aprovechan comercialmente hongos, frutas, flores, fibras, resinas, peces ornamentales y otras especies silvestres de manera sostenible, envasan el agua de manantiales y nacederos naturales, etc. Para promover y escalar estas iniciativas, se requiere acompañamiento a estas comunidades, sistematización y difusión de sus experiencias y que las políticas de innovación, crédito y comercialización cuenten con instrumentos que tengan en cuenta sus características. Asimismo, es importante la formulación de un acuerdo de competitividad con los actores del bosque natural, como lo propone la estrategia de sostenibilidad ambiental de la Misión.

En síntesis, para que al aprovechamiento de la biodiversidad contribuya a la generación de ingresos de los habitantes rurales, el MADR debe coordinar con el MADS la puesta en marcha de instrumentos orientados a que las organizaciones comunitarias incursionen en los campos mencionados, y a que las estrategias previstas en el Plan Nacional de Negocios Verdes y en el Programa Nacional de Biocomercio 2014-2024 se adecúen a sus características.

8.2 Otras alternativas de generación de ingresos no agropecuarios

En el análisis que cada territorio haga de sus dinámicas socioeconómicas y de sus potencialidades para la formulación de su respectivo PDRIET debe identificar y apoyar alternativas de diversificación de la economía rural en actividades no agropecuarias, cuya posibilidad de desarrollo depende en buena medida de su dotación de recursos (ambientales, minerales, etc.) y de los circuitos productivos existentes (transporte, comercio, etc.). Algunas de ellas pueden adelantarlas

170 Como realizar ajustes al Certificado de Incentivo Forestal incluyendo la mayor cantidad de especies nativas, aumentando el beneficio para los proyectos que sean de o incluyan a AF y asignando recursos al CIF de conservación; establecer un Incentivo al Manejo Forestal Sostenible; apoyar la formulación e implementación de proyectos REDD+, y desarrollar el sello de Madera Legal.

171 En la Sierra de Juárez en Oaxaca, por ejemplo, las comunidades indígenas desde hace varias décadas hacen un aprovechamiento sostenible de la madera, aprovechan los productos no maderables del bosque –embotellado de agua de manantial, deshidratado de frutas y hongos, recolección y producción de hongos, flores ornamentales silvestres y extracción de resina de pino– y adelantan actividades de ecoturismo. Con estas actividades obtienen ingresos muy superiores a los que hubiesen logrado si hubieran tumbado el bosque para dedicar esas tierras a labores agropecuarias. Ortega (2004).

hogares y comunidades diferentes a los Agricultores Familiares, pero en muchos casos estos últimos también podrán participar de ellas para diversificar y aumentar sus ingresos.

En zonas de riqueza de recursos mineros, se debe adelantar una labor de apoyo y fortalecimiento a la minería artesanal, de manera que las comunidades rurales y los pequeños empresarios locales puedan aprovechar estas riquezas cumpliendo con los requisitos legales y ambientales. Esta labor la debe coordinar el MADR con el Mnisterio de Mina y Energía.

En el caso de la gran minería, la estrategia debe buscar que se adelante de manera sostenible y articulándose con la sociedad y la dinámica económica del respectivo territorio. En la formulación de los PDRIET, los actores territoriales deben acordar las condiciones y características que debe tener la explotación en su territorio, de manera que las concierten con las empresas mineras y petroleras, en particular en dos aspectos:

i) Establecer –y hacer cumplir– las condiciones que debe tener la explotación minera para que no se presenten problemas de destrucción de suelos, contaminación y desvío de fuentes de agua, etc., sino que se adelante respetando el medio ambiente y los asentamientos humanos presentes en el territorio, de manera que se haga una producción limpia y se minimicen los conflictos de uso.

ii) Definir la manera como se deben relacionar las empresas con la sociedad del territorio, de manera que contribuyan al desarrollo de capacidades, a la creación de emprendimientos, al fortalecimiento de cadenas productivas y de suministros, y se erradiquen las relaciones clientelistas y paternalistas que generan corrupción y actitudes pasivas entre los habitantes del territorio.

En los territorios con tradición artesanal, esta actividad constituye otra importante alternativa para la generación de ingresos para numerosas familias y comunidades rurales. Con un acompañamiento adecuado, a través de un convenio con Artesanías de Colombia (y su sello de calidad "hecho a mano") y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las artesanías pueden expandirse y mejorarse para llegar a mercados internacionales (como ya lo han logrado algunas) o a los nacionales y territoriales. En particular, el creciente turismo rural y ecológico, del que se habló en la sección anterior, constituye un mercado local muy interesante para ellas. Parte de la labor del convenio mencionado debe ser la difusión y escalamiento de las experiencias exitosas existentes en diferentes territorios.

Algunas grandes iniciativas gubernamentales pueden representar también importantes oportunidades de generación de ingresos no agropecuarios para las comunidades y los habitantes rurales. Un ejemplo es la recuperación de la navegabilidad en el río Magdalena, la cual debe abrir opciones de generación de ingresos a las poblaciones

ribereñas. El plan que ha establecido el gobierno nacional prevé el fortalecimiento de "alternativas productivas para las poblaciones ribereñas, a través de las cuales se permita diversificar sus fuentes de ingresos ofreciendo servicios derivados del mantenimiento del canal navegable y del tránsito de embarcaciones"[172], del turismo (en especial ecológico, de aventura, deportivo y de observación de flora y fauna) y de la pesca artesanal[173]. Pero, incluso, ese mayor movimiento de personas por el río puede constituir un mercado adicional para los bienes agrícolas, culturales y artesanales de los territorios ribereños.

Para que lo anterior se concrete es fundamental concertar, entre dichos territorios, el gobierno nacional y los operadores privados, acciones para que en la estrategia de recuperación del río Magdalena los servicios derivados del mantenimiento del canal navegable y del tránsito de embarcaciones efectivamente se contraten de preferencia con organizaciones sociales o microempresas locales; los planes de fomento del turismo contemplen una estrategia respetuosa con el medio ambiente y que involucre a las comunidades y a la sociedad territorial; las medidas previstas para fomentar la pesca artesanal y mejorar la subienda se apliquen apropiadamente, y la actividad reforestadora protectora que se prevé se concierte con las comunidades y las contemple y beneficie.

El apoyo al mejoramiento y abaratamiento de servicios tradicionales de las áreas rurales, pero que tienen una importante incidencia en las condiciones de vida de sus moradores, como el transporte y el pequeño comercio, también hace parte de la estrategia de inclusión productiva. Los PDRIET y las Unidades Técnicas Territoriales de Desarrollo Rural y Agropecuario deben apoyar la organización de cooperativas de transportistas y de cadenas de tenderos que busquen su modernización y la obtención de economías de escala y FINAGRO debe establecer líneas de crédito de fácil acceso y adecuadas a estas actividades para el mejoramiento de su infraestructura, logística y tecnología.

8.3 Compras y Obras Públicas

Este componente busca que las comunidades locales y los microempresarios se conviertan en proveedores de los bienes y servicios que requiere el mayor comprador del país: el Estado. Consta de cuatro elementos centrales: una reforma legal a la Ley 80 de 1993 para incluir los criterios de equidad y solidaridad en el marco de las compras del Estado, al igual que una reorientación de la reglamentación de contratación y de Colombia Compra Eficiente hacia estos

172 CONPES (2013).

173 CONPES (2013) y CORMAGDALENA (2012).

principios[174]; un mandato a todos los organismos del Estado para que un porcentaje variable de los insumos básicos que requieran y de las obras de baja complejidad que contraten sean provistas por comunidades o microempresas locales; unas reglas de licitación que favorezcan, en caso de empate, la contratación de pequeñas empresas y pequeños proveedores, y un acompañamiento a las comunidades, los productores y las microempresas locales que provean bienes y servicios al Estado.

Como lo señala el Documento Marco de la Misión, para la inclusión productiva es necesario favorecer a las comunidades rurales y a los pequeños productores y microempresarios en las compras públicas e incorporar los principios de equidad y solidaridad dentro de la contratación estatal. El Estado es el principal comprador del país y, por lo tanto, si no fomenta desde sus compras, adquisiciones y obras que contrata la inclusión productiva de los pequeños, será difícil reclamar al sector privado el mismo compromiso.

Además de lo que ya se mencionó en la estrategia de fortalecimiento de la AF sobre la compra de productos agropecuarios, en la construcción, ejecución y mantenimiento de obras públicas se debe dar prioridad a las comunidades rurales organizadas. Esta política puede incluir la construcción, el afirmamiento y la pavimentación de las vías terciarias y la construcción de viviendas, acueductos y alcantarillados, distritos de riego y algunos edificios públicos (puestos de salud, escuelas, etc.). El MADR, en conjunto con los entes territoriales, organizará la oferta de la mano de obra local y de las microempresas rurales que pueden ejecutar directamente las obras de baja complejidad o ser subcontratadas por empresas que ejecutarán obras de mayor complejidad. Empero, para que haya una inclusión efectiva de las comunidades locales en la ejecución o mantenimiento de estas obras, es necesario que los mismos términos de referencia para la contratación incluyan el favorecimiento de la contratación local o la obligatoriedad para las grandes empresas de la contratación de la mano de obra local o la subcontratación con microempresas y organizaciones sociales locales,[175]. Además, se deben ir certificando las competencias y las capacidades, tanto de los trabajadores como de las organizaciones y empresas rurales, para garantizar la calidad y adecuada ejecución de las obras.

Este componente tiene un significativo potencial con toda la provisión de servicios sociales, bienes públicos y obras de infraestructura que se van a requerir para el desarrollo rural. La Agencia Pública de Empleo del SENA puede cumplir

174 Esto se puede hacer conjuntamente con la inclusión de la sostenibilidad por la que ha propendido la estrategia de Compras Públicas Sostenibles del MADS.

175 Esto está muy relacionado con lo que ha sucedido con la contratación del sistema de manejo de las basuras en Bogotá, donde la Corte Constitucional ha pedido incluir a los recicladores dentro del negocio. Este mismo principio debe guiar buena parte de la ejecución local de las obras rurales para que efectivamente haya inclusión y un desarrollo de una economía local diversificada.

un papel muy importante en la articulación entre la demanda generada por las empresas que proveen servicios al Estado y la oferta, no solo mediante el registro de hojas de vida, sino a través de la formación misma de los trabajadores que van a ser requeridos localmente.

8.4 Fomento del empleo asalariado formal

Los asalariados que trabajan y habitan en las áreas rurales, bien sea en actividades agropecuarias como no agropecuarias, deben beneficiarse de la estrategia de inclusión productiva. El trabajo formal es, de hecho, uno de los mejores generadores de ingresos y de protección social en las zonas rurales, incluyendo en particular las cabeceras municipales de los municipios rurales y rurales dispersos, pero su alcance es muy limitado. La estrategia de inclusión productiva debe promover, por lo tanto, la expansión de los empleos que cumplen con todos los requisitos legales. En este sentido, la política deberá promover el acceso efectivo de estos trabajadores a la capacitación y a todos los beneficios a los cuales deben tener acceso, así como la adecuación de las normas y las políticas laborales a las condiciones de los territorios y de las actividades rurales.

De igual manera, el Estado deberá garantizar el respeto al Salario Mínimo Legal Vigente (en particular, del pago a los jornaleros) y la plena aplicación de las normas laborales. En este último caso, se deben tener en cuenta, sin embargo, las características particulares de un mercado laboral que es esencialmente estacional y requiere en algunos casos labores que se deben realizar todos los días del año y/o en horarios matutinos. Asimismo, como parte de la apuesta de la Misión por promover la asociatividad y avanzar en la construcción de paz, los sindicatos deberán gozar de especial protección y de mecanismos de promoción, protegiendo particularmente la vida de todos los líderes sindicales.

Por su parte, las organizaciones de protección social asociadas al trabajo formal, como las Cajas de Compensación Familiar y las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), deben avanzar, por un lado, en flexibilizar los mecanismos de pago para aumentar la cobertura en lo rural (por ejemplo, promoviendo afiliaciones familiares y asociativas) y, por otro, en aumentar la prestación de servicios en lo rural y facilitar su acceso efectivo (por ejemplo, estableciendo cuotas y metas de entrega de subsidios en lo rural). El subsidio adicional de solidaridad de la ciudad con el campo con el que cuentan las Cajas de Compensación (inciso 7° del artículo 5° de la Ley 789 de 2002), deberá hacerse extensivo a todos los trabajadores que habiten en el área rural (incluyendo las cabeceras rurales identificadas por la Misión) y no exclusivamente a aquellos que laboran en empresas del sector agropecuario (Circular N.o 91 del 6 de diciembre de 2013 del Ministerio del Trabajo).

El MADR debe coordinar, por lo tanto, con el Ministerio de Trabajo y sus entidades adscritas las siguientes actividades:

- Revisar la pertinencia, la calidad y las modalidades de la oferta de formación y de certificación de competencias para las áreas rurales y establecer mecanismos que permitan revisarla y adecuarla en cada uno de los territorios rurales.
- Revisar si la normatividad laboral se adecua a las condiciones de las áreas y las actividades rurales y hacer las modificaciones que se requieran para que tenga en cuenta sus características particulares.
- Velar porque las empresas establecidas en las áreas rurales cumplan las normas laborales, en especial en lo relativo a salario mínimo y a vinculación de los trabajadores a la protección social.
- Adecuar los servicios de las Cajas de Compensación Familiar a las condiciones de las zonas rurales.
- Revisar la conveniencia de promover la formalización mediante beneficios adicionales de la Ley del Primer Empleo en lo rural.
- Facilitar la conformación y consolidación de organizaciones de trabajadores asalariados en las áreas rurales.

Con el Ministerio de Salud y Protección Social, el MADR deberá revisar, a su vez, si los asalariados rurales están teniendo acceso efectivo a los servicios de las EPS.

Para la revisión y discusión de estos temas se conformará un Consejo Laboral Rural, en el que empresarios y organizaciones de trabajadores asalariados los analicen con el gobierno nacional y propongan las modificaciones que consideren pertinentes.

9. INFORMACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN

El desarrollo de la Estrategia de Inclusión Productiva y Agricultura Familiar requiere de un sistema de información que, además que enriquece el diálogo de políticas y constituye una herramienta de aprendizaje para los habitantes rurales, cumple con tres fines específicos: ofrecer información para la toma de decisiones; disponer de información para el monitoreo con el fin de evaluar los resultados en cada componente y aplicar correctivos; y hacer gestión del conocimiento.

El sistema de información debe construirse de abajo hacia arriba, con la activa participación de los productores, no solo como proveedores de información sino como actores que deciden con base en los indicadores, ajustan sus estrategias y desarrollan capacidades de análisis y toma de decisiones informadas.

Debe reunir los siguientes elementos:

i. Toma de decisiones

Incluye información para construir indicadores, diseñar estrategias y facilitar la toma de decisiones de los distintos actores. Comprende:

- El registro de productores como línea de base y para la construcción de una categorización adecuada de los agricultores familiares y organizaciones de productores no agropecuarios que permita diseñar políticas diferenciadas y construir propuestas de desarrollo territoriales.
- Información para la innovación tecnológica como registros agroclimáticos, precios de insumos, sistemas productivos sostenibles y recomendaciones tecnológicas, bases de datos especializadas para intercambio en redes de conocimiento, etc.
- Información de mercados relativa a precios de venta en diferentes canales comerciales, estacionalidad de la oferta por regiones, registro de oportunidades de mercado y compras estatales.

ii. Monitoreo y evaluación

El seguimiento y evaluación de la estrategia debe llevarse a cabo de manera participativa: los actores de cada nivel deberán evaluar y aplicar los correctivos a la ejecución de la estrategia. Esto aplica desde los productores hasta los decisores de política del orden nacional.

El sistema deberá disponer de indicadores tanto para el seguimiento al desarrollo de los distintos programas y actividades, como para la evaluación de los resultados que se obtengan con la ejecución de la estrategia en sus distintos componentes. Tendrán agregación en las órbitas nacional y territorial y serán del siguiente orden:

- De resultado, que den cuenta de los logros y cambios en la situación inicial consecuencia de la ejecución de la estrategia (mejora en ingresos, calidad de vida, etc.).

- De proceso, que permitan medir los avances según las metas previstas en la estrategia (acceso a tierra y formalización, a servicios financieros, consolidación de formas asociativas, mejoras tecnológicas, etc.)

- De percepción, que permitan saber cómo los productores han mejorado sus condiciones de empoderamiento, desarrollo de capacidades, organizativas, etc.

- De gestión, enfocados a medir eficacia, eficiencia y calidad en ejecución de presupuestos, coordinación institucional, diálogo de políticas, servicios prestados a los productores, etc.

El sistema de información deberá tomar registros de las bases de datos disponibles y las que se vayan incorporando para evaluar los distintos aspectos mencionados.

iii. Gestión del conocimiento

Deberá ser un módulo interactivo en el que se sistematizan experiencias y se intercambia información y conocimiento a través de medios presenciales y redes virtuales.

No se trata de empezar con un nuevo sistema de información sino de avanzar y complementar información sobre los que manejan diferentes entidades, bajo la coordinación interinstitucional del MADR.

Es un sistema con responsabilidades en distintos niveles. El MADR deberá coordinar a las instituciones que cuentan con información y bases de datos que pueden alimentarlo; disponer del presupuesto para la organización y operación del sistema –que puede partir de AGRONET– y diseñar indicadores agregados del orden nacional para seguimiento y evaluación de la estrategia.

Las entidades territoriales deberán apoyar y coordinar la recolección de información en su jurisdicción. Las organizaciones de AF y de las comunidades rurales deben proveer información y realizar seguimiento y evaluación participativo de sus procesos para mejorar su desempeño y tomar correctivos en caso necesario.

REFERENCIAS

Acosta (2014). *Fijación de precios en mercados campesinos de Bogotá.* Caso hortalizas frescas de Fómeque y Chipaque (Cundinamarca). Tesis de grado.

Barrett, Carter and Little (2008). *Understanding and Reducing Persistent Poverty in Africa* (Routledge).

Berry and Cline (1979). *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries.* Johns Hopkins University Press, Baltimore, USA.

Berry (1973). *Land Distribution, Income Distribution and the Productive Efficiency of Colombian Agriculture.* Food Research Institute Studies, Vol. XII, No. 3, pp. 199232.

Berry (2010). *The Economics of Land Reform and of Small Farms in Developing Countries: Implications for Post-Conflict Situations in Distributive Justice in Transition.*

Berry (2012). *Pequeña agricultura, gran agricultura y minería, presentación en el foro de Series Colombia.* Cartagena, diciembre.

Binswanger, Bourguignon and van den Brink. editors (2010), *Agricultural Land Redistribution*, World Bank. Washington D.C., January 26.

Blanco (Sin fecha). *La experiencia Colombiana en pago por servicios ambientales.* ECOVERSA. Tesis de grado.

Carter *et al.* (2009). *Asset vs Cash Transfers, Evidence form South Africa*. University of California – Davis, University of Wisconsin – Madison, August.

Carter *et al.* (2010). *Poverty and Land Redistribution: Quasi-Experimental Evidence from South Africa's LRAD program*, January.

Carter, Fletschner & Olinto (1996). *Does Land Titling Activate a Productivity- Promoting Land Market? Econometric Evidence from Rural Paraguay*. University of Wisconsin-Madison.

Carter (1984), *Identification of the Inverse Relationship between Farm Size and Productivity: An Empirical Analysis of Peasant Agricultural Production.* Oxford Economic Papers, no. 36: 131–145.

CECODES (2012). *Negocios inclusivos en Colombia.* Una estrategia empresarial para reducir la pobreza.

Corporación PBA, ESAP, Grupo Diálogo Rural (2014). *Lineamientos para una estrategia de desarrollo rural territorial para la región Caribe colombiana.* Bogotá.

DANE (2015). *Censo Nacional Agropecuario 2014, avance de resultados*, agosto 11.

Decreto 1510 de 2013 (Julio 17). *Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.* Presidencia de la Republica. Julio 2013.

Deininger and Byerlee (2010), *The Rise of Large-Scale Farms in Land-Abundant Developing Countries: Does it have a future?* Washington, Banco Mundial.

DNP (2009). Documento CONPES 3616. *Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.* Bogotá.

DNP (2010). Documento CONPES 3639. *Política de Desarrollo Empresarial para el Sector de la Economía Solidaria.* Bogotá.

DNP (2011). Documento CONPES 3700. *Estrategia Institucional para Articular Políticas y Acciones de Cambio Climático en Colombia.* Bogotá.

DNP-DDRS (2014). *Lineamientos Estratégicos de Política para la Promoción de la Asociatividad y la Empresarización para el Sector Rural en Colombia.* Bogotá.

DNP-MADS (2011). *Estrategia Nacional de Desarrollo Bajo en Carbono.* Bogotá.

Eckstein, Donald, Horton & Carroll (1978). *Land Reform in Latin America; Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela.* WorldBank Staff Working Paper 275, Washington.

El Tiempo (11 de julio de 2015). *Aumentar los Cultivos Asegurados. Meta al 2018.* Artículo en Sección Tierras y Ganados.

El Tiempo (12 de mayo de 2015) *El 'boom' de lo orgánico llegó a los mercados campesinos de Bogotá.* Artículo en sección Tema del día.

FAO (2000). *WorldAgriculture: Towards 2030.* Roma.

FAO (2011). *Marco estratégico de mediano plazo de cooperación de la FAO en agricultura familiar en América Latina y el Caribe 2012 -2015.* Santiago, Noviembre.

FAO -BID (2007). *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe.* Eds. Soto Baquero;Fazzone; Falconi, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago (Chile).

FAO (2014). *Buenas Prácticas: Agricultura familiar y circuitos cortos: Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición. Boletín de Agricultura Familiar para América Latina y El Caribe N.o 8, abril-junio*. Disponible en: http://www.fao.org/americas/recursos/baf/20142/nuevosesquemasdeproduccion/es/

Fernández y Novo (2011). *¿Qué es la siembra y cosecha de aguas?* Madrid.

Fichas técnicas Censo (2005), Dane. Concepto de "Hogar". Bogotá, Colombia.

FIDA-RIMISP (2014). *La agricultura familiar en América Latina, un nuevo análisis comparativo.* Roma, octubre.

Fondo Biocomercio Colombia (2015). *Biocomercio: negocios que aportan a la construcción de la paz en Colombia.* Bogotá, agosto.

Fondo Nacional Ambiental y Corporación Biocomercio Sostenible (2012). *Evaluación del grado de desarrollo de dos sectores priorizados, a partir de dos proyectos empresariales, uno para cada sector, con enfoque de cadena de valor donde también participen empresas de base comunitaria.* Bogotá.

Forero, Garay, Barberi, Ramírez & Gómez (2013). *La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícola colombianos.* Resumen de resultados, presentado en el Seminario Efiagrícola, marzo 6, Bogotá.

Forero (2010). *El campesino colombiano: entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad.* Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Universidad Pontificia Javeriana, Bogotá D.C., Abril.

Forero (2012). *Propuesta de Investigación, Eficiencia y Productividad en la Pequeña Propiedad Rural en Colombia.* Bogotá.

Foro Nacional de la Agricultura Familiar (2008). *Propuestas para un Plan Estratégico de Desarrollo Rural.* Bueno Aires, Argentina.

Fundación ACUA – Activos Culturales Afro (2014). *Recomendaciones para el fortalecimiento y desarrollo rural integral de los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas*, publicado en Afrodescendientes y desarrollo territorial en el Pacífico colombiano. Revista Zero. Separata. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales,

Universidad Externado de Colombia.

Garay, Barberi & Cardona (2009). *Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la Economía Campesina en Colombia.* OXFAM, Bogotá.

Gobierno de la República Federativa de Brasil (2013). *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar.* p 55

Rosa, Barry, Kandel & Dimas. (2004). *Compensation for Environmental Services and Rural Communities: Lessons from the Americas, PERI University of Massachusetts Amherst.* Number 96.

Hoyos, AsoMicrofinanzas (2015). Presentación Corferias. Bogotá. Junio

Mercosur (2013). *Informe anual de evaluación de los registros de agricultura familiar de los Estados Partes de Mercosur.* XX Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar. Caracas. Grupo temático de Registros.

Ley 1150 DE 2007 (Julio 16), *Art 6 por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.* Bogotá julio 16.

Lipton, (2009), *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs.* London: Routledge.

Machado & Botello (2013), *La Agricultura Familiar en Colombia.*

Masterson (2007), *Productivity, Technical Efficiency, and Farm Size in Paraguayan Agriculture.* Working Paper No. 490, Research Scholar, The Levy Economics Institute of Bard College.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2014). *Programa Nacional de Biocomercio Sostenible (2014-2024).* Bogotá.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2010). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.* Bogotá.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2012). *Estrategia Nacional REDD Plus.* Bogotá.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay, Gómez et al, (2013). *Una herramienta financiera para el desarrollo rural inclusivo: la experiencia del Programa Microcrédito Rural de la Dirección General de Desarrollo Rural.* Anuario OPYPA, Montevideo

Misión para la Transformación del Campo (2015a). *Saldar la deuda histórica con el Campo: Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo.* Bogotá.

Misión para la Transformación del Campo, (2015b). *Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano (Informe para la Misión para la Transformación del Campo).* Bogotá D.C.

Misión para la Transformación del Campo (2015c). *Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, propuestas de reforma.* Bogotá.

Misión para la Transformación del Campo (2015d). *Ajuste Institucional para el Desarrollo Rural y Agropecuario, Propuestas de reforma.* Bogotá.

Misión para la Transformación del Campo (2015e). *Estrategia de ciencia, tecnología e innovación agropecuaria.* Bogotá, julio de 2015.

Espinoza, Gatica & Smyle (1999). *El pago de servicios ambientales y el desarrollo sostenible en el medio rural.* Junio 1999

Ortega (2004). *Las comunidades indígenas forestales de la Sierra de Juárez, Oaxaca, México. Estudio de caso sobre innovación participativa, en Dirven y Perry (2004), Innovación participativa: experiencias con pequeños productores agrícolas en seis países de América Latina, CEPAL.* Serie Desarrollo Productivo N.o 159, octubre.

Perfetti, Balcázar, Hernández & Leibovich (2013). *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia.* FEDESARROLLO. SAC

Perry (2012). *Agricultura familiar y seguridad alimentaria en los países andinos.* Bogotá.

Pretty, Noble, Bossio, Dixon, Hine, Penning de Vries & Morrison (2006). *Resource-Conserving Agriculture Increases Yields in Developing Countries, Environmental Science & Technology.* Vol. 40, N.o 4.

Rao & Chotigeat (1985). *The Inverse Relationship Between Size of Land Holdings and Agricultural Productivity, American Journal of Agricultural Economics.* No. 63.

RENAF. *Manual para el Registrador Habilitado, Dirección de Registro Nacional de Agricultura Familiar.* Buenos Aires.

Rodríguez (2010). *Política para el desarrollo de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos en Colombia: instrumento para la seguridad alimentaria.* FAO, Bogotá.

RURALTER (2005). *Estudio regional sobre factores de éxito de Empresas Asociativas Rurales.* Julio.

Schejtman (2008). *Alcances sobre la Agricultura Familiar en América Latina, Diálogo Rural Iberoamericano.* San Salvador.

Sen (1962). *An Aspect of Indian Agriculture.* Economic Weekly, 14.

Silva & Dávila (2002). *Gestión y Desarrollo: La Experiencia de las Cooperativas en Colombia.* Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Bogotá.

Superintendencia de Industria y Comercio (sin año). *Manual de uso: sello denominación de origen protegida de Colombia.*

Tomich, Kilby & Johnston (1995). *Transforming Agrarian Economies: Opportunities Seized, Opportunities Missed.* Ithaca, USA, Cornell University Press.

UAEOS-ESUMER (2014). *Elementos para la construcción del direccionamiento estratégico de Organizaciones Solidarias en Colombia durante el Período 2014-2018.* Bogotá, septiembre.

UPRA, MADR (2014). *Criterios Generales para la Agricultura Familiar.* Bogotá.

World Bank (1975). *Land Reform-Sector Policy Paper.* Washington.

World Bank (2010), *Agriculture Insurance in Latin America. Developing the Market. Report no. 61963-LAC.* Washington, December.

World Bank (2015). *Expanding Opportunities for Rural Finance in Colombia.* Working Paper. May.

World Bank, Colombia (2014). *Low Carbon Development Study.* Washington.

World Bank, Padgham (2009). *Agriculture Development Under a Changing Climate: Opportunities and Challenges for Adaptation.* August.

World Bank, Vergara (2005). *Adapting to Climate Change: Lessons learned, Work in Progress and Proposed Next Steps for the World Bank in Latin America.* Sustainable Development Working Paper No. 25. October.

World Bank; CIAT; CATIE (2014). *Climate-Smart Agriculture in Colombia. CSA Country Profiles for Latin America Series.* Washington.

Capítulo 10

COMPETITIVIDAD PARA EL SECTOR AGROPECUARIO[176]

1. INTRODUCCIÓN

Como lo establece el Documento Marco (Mision para la Transformación del Campo, 2014), el objetivo central de la MTC es proponer políticas que garanticen oportunidades económicas y los derechos económicos, sociales y culturales a nuestros habitantes rurales para que tengan la opción de vivir la vida que quieren y valoran.

La Estrategia de Competitividad de la Misión adopta la definición de competitividad de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)-Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) (1989)[177] y busca, por lo tanto, generar las condiciones para que los productores agropecuarios colombianos puedan competir en el mercado global, al mismo tiempo que elevan su nivel de vida. Colombia siempre ha sido un exportador neto de productos agropecuarios, lo que corresponde, por lo demás, con la caracterización del país por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) como una de las "despensas del mundo". Sin embargo, la producción agropecuaria del país no ha sido dinámica desde la apertura económica y la balanza comercial se ha deteriorado. Esta situación solo se puede revertir con un política que aumente la oferta exportable y permita sustituir competitivamente una parte las cuantiosas importaciones de productos agropecuarios que se han acumulado en el último cuarto de siglo. En ambos casos, los productores deben competir con productores de todo el mundo, lo cual reconoce, por otra parte, que los mercados globalizados son una realidad irreversible. La estrategia tiene en cuenta, sin embargo, que los mercados mundiales de productos agropecuarios son imperfectos, debido a múltipes formas de intervención por parte de los gobiernos, a las cuales el gobierno nacional no puede ser ajeno.

176 Este documento fue realizado por el Equipo Técnico de la MTC y por la DDRS del DNP, bajo la coordinación del Director de la Misión. Contó con insumos de la Oficina de Colombia de la CEPAL y de Andrés Espinosa.

177 "La capacidad para sostener e incrementar la participación en los mercados internacionales, con una elevación paralela de la calidad de vida de la sociedad."

La estrategia busca promover oportunidades competitivas para todos los productores agropecuarios pero, en particular, para los pequeños, agregando, por lo tanto, a la competitividad económica lo que se puede denominar una eficiencia social. Cabe recordar, que la producción de alimentos goza, además, de protección especial de la Constitución Política (artículo 65[178]) y es esencial para elevar el nivel de vida de los colombianos. La elevación del bienestar y el nivel de vida de los ciudadanos es una condición sin la cual la búsqueda de la competitividad carece de sentido y por lo tanto está presente constantemente en esta estrategia.

La política propuesta está anclada en tres elementos fundamentales: (i) la provisión adecuada de bienes públicos (ciencia, tecnología e innovación, infraestructura física, sanidad e información); (ii) unas políticas apropiadas, macroeconómica s(especialmente cambiaria), de comercio exterior, de provisión de servicios financieros y de comercialización interna; y (iii) el diseño complementario de estrategias integrales para productos con amplias potencialidades en los mercados tanto externo como interno.

El documento se divide en nueve secciones, la primera de las cuales es esta introducción. La segunda resume los hechos estilizados derivados del diagnóstico económico de la Misión y establece los desafíos que deben ser atendidos por la Estrategia de Competitividad. Las secciones 3 a 5 detallan las propuestas en materia de bienes públicos: la reforma al sistema de ciencia, tecnología, e innovación y la política de acompañamiento integral a los productores (la nueva concepción de la denominada asistencia técnica); el apoyo al desarrollo de infraestructura vial, de adecuación de tierras, energía y telecomunicaciones; y la política de sanidad agropecuaria; el cuarto bien público mencionado anteriormente, información, se analiza en forma transversal a lo largo del capítulo, así como en el documento de ajuste institucional. Las secciones 6 a 8 enfocan su atención en la provisión de financiamiento para el sector agropecuario, la política cambiaria y de comercio exterior, y las propuestas en materia de comercialización interna. Finalmente, la sección 9 propone criterios para establecer unas apuestas específicas que debe promover el Estado a través de la Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales, propuesta en la Estrategia de Ajuste Institucional de la Misión. Vale la pena resaltar que tanto la Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación, como la de Financiamiento se detallan en documentos específicos de la Misión.

178 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. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

2. DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS DE LA ESTRATEGIA DE COMPETITIVIDAD

Como se nota en el Diagnóstico Económico, el sector ha estado caracterizado por serios problemas de competitividad desde la apertura económica, y estos se han visto acentuados por los bajos precios internacionales de productos agrícolas (especialmente tropicales) en varios períodos. Esto ha llevado a un cambio en la estructura productiva del sector agropecuario colombiano que consistió en el desplazamiento del café y de cultivos de ciclo corto que competían con importaciones, a favor de actividades pecuarias, algunos productos exportables (azúcar y palma africana) y cultivos no transables; aunque en un contexto de lento crecimiento del sector, tanto en relación con sus propios patrones históricos previos a la apertura como con el que experimentaron otros países latinoamericanos en el último cuarto de siglo.

Las exportaciones agrícolas colombianas se han quedado rezagadas y siguen concentradas en muy pocos productos tradicionales. Los pocos casos de éxito en décadas pasadas han sido la palma africana y la carne, aunque en este último caso principalmente gracias a exportaciones inestables a Venezuela. En parte, esto se puede explicar mediante una tasa de cambio poco favorable en varios sub-períodos, especialmente durante los años de auge del financiamiento externo, que en épocas recientes fueron acompañados de un aumento significativo de las exportaciones petroleras (ahora en proceso de retracción).

La Estrategia de Competitividad debe dirigirse a los cuellos de botella identificados: la falta de disponibilidad de bienes públicos y la falta de atención prestada a los pequeños productores, aun teniendo estos un gran peso en la composición del sector agropecuario colombiano. Aquí detallaremos brevemente los problemas identificados en relación con ciencia, tecnología e innovación, infraestructura, sanidad agropecuaria, financiamiento, comercio internacional y comercialización interna.

La ciencia, tecnología e innovación tienen un presupuesto demasiado reducido y no existe una buena coordinación del sistema para que los recursos se inviertan de manera coherente. Además, existe escasez de recursos humanos, así como falta de experiencia en temas de propiedad intelectual. En cuanto a la asistencia técnica, la cobertura sigue siendo inadecuada, la calidad es en muchos casos deficiente, la institucionalidad dificulta la coordinación, el enfoque sigue siendo lineal y el financiamiento es poco apropiado.

La descentralización en la gestión de la red vial terciaria no ha funcionado en forma adecuada. Las intervenciones son descoordinadas, pues no existe una política general sobre las vías terciarias y el país carece de un inventario preciso; además, la atención a las vías ha sido reactiva y no activa. El resultado ha sido un deterioro significativo de la red terciaria del país. No existe, por otra parte, un régimen de prestación del servicio público de adecuación de tierras. Además falta una articulación de los proyectos de adecuación de tierras con proyectos productivos y la administración, operación y mantenimiento de los distritos es deficiente. En contra de lo que acontece en estas áreas de infraestructura, la estrategia actual de provisión de infraestructura eléctrica y de TIC permite lograr una prestación de los servicios correspondientes en todo el país en un período relativamente corto de tiempo. Sin embargo, hace falta una estrategia específica de promoción de la utilización de TIC para el sector agropecuario (v.gr. en materia de tecnología e información).

Aunque el Sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) se ha venido consolidando, aún existen debilidades en la coordinación intersectorial y la política ha sido reactiva. En particular, existen muchas quejas sobre el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Esta entidad carece hoy de la reputación técnica que tuvo en el pasado. Además, su política ha sido reactiva, y no cuenta con los recursos necesarios para cumplir su misión. Las exportaciones en los productos que han sido admitidos en el extranjero no han aumentado significativamente, lo cual sugiere una falta de coordinación y priorización conjunta con el sector privado.

Respecto al financiamiento del sector agropecuario, se observa un sesgo hacia los productores grandes y, por ende, una exclusión financiera relativamente elevada, así como la dependencia de los pequeños productores del crédito otorgado por el BAC y de este último de los recursos de redescuento de FINAGRO.

Entre las falencias particulares del sector externo, se destaca la falta de una política activa de diversificación de exportaciones así como de una oferta exportable adecuada, la falta de coordinación entre los instrumentos de promoción de comercio exterior y el control y la fiscalización que ejerce la DIAN, y una falta de coordinación de las prioridades sanitarias y fitosanitarias del país.

Para la comercialización hace falta una institucionalidad apropiada, infraestructura, y adopción de buenas prácticas. Además existen quejas relativamente amplias sobre abuso de posición dominante en ciertos eslabones de las cadenas.

3. CIENCIA, TECNOLOGÍA, E INNOVACIÓN

La Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI) propuesta por la Misión (MTC, 2015) pretende mejorar el nivel de vida de los habitantes rurales aumentando la rentabilidad, eficiencia, competitividad y sostenibilidad ambiental de las actividades agropecuarias a través del fomento de la innovación y el cambio técnico en los principales sistemas productivos de los diversos territorios colombianos.

Para esto se propone un cambio fundamental en la manera de gestionar el conocimiento para propiciar la innovación y el cambio técnico en la agricultura del país: la necesidad de trascender el modelo lineal de flujo de conocimiento desde el investigador al productor, a través del asistente técnico, y adoptar una nueva visión que reconoce que el conocimiento para la innovación surge de las interacciones de los diversos actores que hacen parte de la cadena de valor. Por lo tanto, la estrategia propuesta está basada en el reconocimiento de la nueva concepción de la innovación[179], la gestión del conocimiento como aspecto básico para la innovació; el carácter sistémico de la gestión del conocimiento y el aprendizaje; el desarrollo de nuevas maneras de relacionar los actores, la construcción de reglas de juego adecuadas para facilitar estas relaciones entre los actores y la focalización de la inversión pública para promover la innovación.

Este cambio se construirá desde abajo hacia arriba. La base del nuevo sistema serán los Sistemas Territoriales de Innovación (STI): un conjunto de actores en un territorio que trabajan en conjunto en temas de ciencia, tecnología, e innovación y se relacionan a través del desarrollo y uso de las tecnologías de una manera no lineal[180]. Cada municipio participará activamente en el STI del territorio al que pertenezca y patrocinará el acompañamiento integral al que nos referimos más adelante. Los departamentos estarán a cargo de la coordinación de los STI que hagan parte de su área de jurisdicción. Deberán contribuir a su consolidación, fomentar la cooperación entre ellos y promover su participación en redes de innovación y aprendizaje nacionales e internacionales. Para esto deberán crear un equipo especializado en su secretaría de agricultura o desarrollo económico. Los departamentos serán apoyados por Consejos Departamentales de CTeI agropecuaria conformados por el sector gubernamental, la sociedad civil y representantes de los STI.

179 Como se nota en la Estrategia de CTI de la Misión, "la concepción actual de la innovación la define como nuevas ideas (productos, procesos, servicios y modelos) que atienden necesidades sociales de mejor manera que las formas tradicionales, que generan nuevas formas de organización, relaciones y colaboraciones sociales, y que son replicables y/o escalables. Esta nueva concepción de la innovación presenta tres diferencias fundamentales con la vieja concepción: i) parte del hecho de que la capacidad de innovar no está restringida a una minoría, sino que todos los hombres y mujeres pueden hacerlo si cuentan con condiciones adecuadas, ii) reconoce que la innovación no es un fenómeno individual sino un fenómeno social, y iii) comprende que la innovación no debe limitarse al ámbito tecnológico, ni al empresarial, sino que cobija un espectro mucho más amplio de la actividad humana."

180 El concepto de Sistemas Territoriales de Innovación se desarrolla más a fondo en (Banco Mundial, 2008) y (Consorcio Andino de Innovación Participativa con Pequeños Agricultores, Corporación PBA , 2009)

A nivel nacional, la política de CTI agropecuaria será liderada por el MADR. Este definirá las políticas de fomento e identificará fuentes de financiación. En esta tarea será apoyado por COLCIENCIAS, que además lo coordinará con otros sistemas de innovación (educación, ambiental, TIC, etc.) y con los recursos de regalías para CTI. El MADR también será asesorado por el Consejo Nacional de CTI Agropecuaria (CNCTIA). Este Consejo estará conformado por el MADR, COLCIENCIAS, la CORPOICA, un representante de las universidades, uno de los Centros de Investigación y Desarrollo del Sector Agropecuario de Colombia (CENI) y dos de los STI. Será responsable de la actualización periódica y participativa de la Agenda Nacional de CTI agropecuaria, que puede estar basada en lo que ya ha adelantado CORPOICA en la materia[181]. Ejercerá, además, la formulación participativa de un programa nacional de desarrollo de capacidades del SNCTIA y la puesta en marcha de una estrategia de seguimiento y evaluación.

Bajo las orientaciones del MADR y del CNCTIA, CORPOICA será el coordinador dl sistema. Servirá, por lo tanto, como su columna vertebral y articulará los múltiples niveles, actores e instituciones: coordinará la consolidación de los STI, así como las redes de innovación y aprendizaje (temáticas y por cadena) y liderará o participará en estas a través de sus centros de investigación. Además, albergará el observatorio de CTI, así como las redes de innovación y aprendizaje, en su plataforma virtual (SIEMBRA).

Finalmente, se creará la Unidad Administrativa Especial de Acompañamiento Integral, como entidad del orden nacional adscrita al MADR, que estará a cargo de liderar y coordinar la estrategia de acompañamiento integral, incluyendo su planeación, la formación de los profesionales de acompañamiento y la acreditación de las entidades que ofrecen los servicios correspondientes.

3.1 Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI)

Los STI serán la base del nuevo sistema. Por lo tanto, la reforma del sistema partirá de su creación y de fomentar la participación de sus actores en redes de innovación y aprendizaje, nacionales e internacionales, por temáticas y por cadena productiva. Estos procesos tendrán que estar alineados y colaborar con la política de acompañamiento integral que se desarrolla en detalle en la siguiente subsección. Además de esto, se fortalecerá el recurso humano, se pondrá en marcha una estrategia de gestión del conocimiento y se aprovechará la infraestructura de TIC, que ha venido extendiéndose a las regiones más remotas del país. También se tendrá que mejorar la práctica de seguimiento y

181 La Agenda Nacional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación Agropecuaria construida participativamente por CORPOICA.

evaluación de la agenda CTeI sectorial y fortalecer las normas de propiedad intelectual, así como su comprensión en el país. En todo lo anterior debe fomentarse una fuerte participación del sector privado.

CORPOICA estará a cargo de la coordinación de la creación de los STI, la cual partirá de un acuerdo de trabajo establecido entre los actores relevantes en cada territorio y podrá ser adelantada, en territorio, por diversas entidades, entre ellas CORPOICA, CENI y demás centros de desarrollo tecnológico, universidades regionales, gremios las secretarías de agricultura departamentales[182]. En todo caso, las entidades deben tener presencia y conocimientos sobre el territorio, ser seleccionadas con claros criterios técnicos y recibir una capacitación metodológica. Una vez reunidos los actores más relevantes del territorio, los pasos a seguir serán la identificación de los sistemas productivos sobre los que se trabajará, la realización de un diagnóstico participativo de los principales problemas que enfrenta cada uno de estos sistemas productivos, la discusión de las posibles soluciones a los problemas identificados, la creación de un plan de trabajo y la formulación de proyectos. Luego se ejecutarán conjuntamente los proyectos seleccionados y finalmente se difundirán y se escalarán las soluciones tecnológicas que resulten del proceso.

Todo este proceso contará con el apoyo de las entidades encargadas del acompañamiento integral, así como de la respectiva Secretaría de Agricultura o la entidad que haga sus veces, que se encargará de compilar los proyectos para presentarlos a las diferentes fuentes de financiamiento. Los proyectos presentados por los STI recibirán prioridad al ser presentados al Fondo de Ciencia y Tecnología del Sistema General de Regalías y a las diferentes fuentes departamentales y/o regionales. Esto servirá como incentivo económico para la participación de los diferentes actores.

Por último, se diseñará y se pondrá en marcha un sistema participativo de seguimiento, evaluación y aprendizaje, que permita ajustar la estrategia y las políticas requeridas para el escalamiento del modelo en todo el país. Este sistema debe tener acceso por internet, para que todos los actores de los STI puedan acceder a la información, participar y aportar.

Por su parte, las redes de innovación y aprendizaje servirán como espacios para el intercambio permanente de conocimientos, experiencias y metodologías y para el trabajo colaborativo entre los actores de los diferentes sistemas territoriales de innovación y los grupos de investigación nacionales e internacionales. Estas redes deben ser entendidas como instrumentos para la promoción de la gestión del conocimiento y el aprendizaje interactivo y conformar verdaderas

182 El sistema territorial de innovación se basa en las redes de trabajo colaborativo entre los actores relacionados con el desarrollo rural y agropecuario del territorio, y busca coordinar y potenciar sus capacidades e iniciativas para superar los problemas tecnológicos y productivos que enfrentan sus principales sistemas productivos. Por lo tanto, no requiere contar con personería jurídica. Ni es indispensable que en cada proyecto participen todos los actores, sino los más directamente relacionados con el problema a investigar y resolver. Como sucede en un sistema multi-institucional, los diferentes proyectos pueden ser coordinados por diferentes entidades u organizaciones del sistema, de acuerdo con los temas a investigar en cada uno de ellos y de las fortalezas y experticia de los actores del STI.

comunidades de aprendizaje. Las redes deben vincularse a actores internacionales e incluir no solamente investigadores, sino todos los actores de las CTI agropecuarias que trabajen en el tema o cadena respectiva. Las redes de cadenas que cuentan con CENI deben ser lideradas por este. Seguramente otras redes deben ser lideradas por diferentes universidades, el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), o CORPOICA. Para consolidar estas redes, el Estado, representado por CORPOICA, establecerá y proveerá incentivos y las plataformas necesarias para el adecuado funcionamiento de las mismas en los territorios.

Para el buen funcionamiento del nuevo sistema, este debe fortalecer el recurso humano a través del desarrollo de capacidades en todos los actores del sistema, así como con una oferta académica e investigativa adecuada y de fácil acceso para los profesionales vinculados al sector. Esto parte del CNCTIA, que deberá formular participativamente un programa nacional de desarrollo de capacidades del SNCTIA. Las demandas de formación incluidas en este programa deberán formar parte de la Agenda Nacional de CTI. El programa deberá contribuir a la transición al nuevo sistema. Por lo tanto tendrá que incluir módulos especiales sobre el funcionamiento de los STI y las redes y, en particular, módulos dedicados a formar a los profesionales que se encargarán del acompañamiento integral (quienes, a su vez, tendrán un importante papel en la capacitación de los actores de los STI), así como a productores que contribuirán al sistema como multiplicadores. Para el buen funcionamiento de las redes se realizarán procesos de alfabetización digital y formación de tele-facilitadores y comunicadores rurales. Además se deberá dar especial atención al fortalecimiento de los grupos de investigación, en particular en los de las regiones más atrasadas y a los que realizan investigación estratégica. Además, el programa deberá cubrir como mínimo el desarrollo de capacidades de los agricultores familiares y demás productores, las universidades, los estudiantes universitarios y los jóvenes. Para ejecutar de manera adecuada el plan mencionado, se creará una instancia de coordinación entre el SNCTIA y el Sistema Nacional de Educación y se establecerán vínculos efectivos entre los sistemas de información del MEN, el SENA, COLCIENCIAS y la plataforma SIEMBRA.

Como lo establece la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2015), el problema de la educación para investigación en Colombia no es la falta de oferta o financiamiento, sino sobre todo el bajo retorno a la inversión de quienes se forman. Por eso deben establecerse incentivos salariales para investigadores que se trasladen a territorios rezagados, así como premios para la investigación de punta en temas estratégicos. Finalmente, debe existir un componente de formación especial para los territorios rezagados. En particular se fortalecerán los programas y estrategias de iniciación a la ciencia para niños y jóvenes de las zonas rurales.

La estrategia de gestión del conocimiento deberá establecer espacios y mecanismos que contribuyan a que los actores puedan sistematizar y difundir sus experiencias y conocer otras experiencias que les puedan ser de utilidad. Para empezar,

será importante crear mecanismos e incentivos para promover una cultura del aprendizaje y de la adecuada gestión del conocimiento al interior de organizaciones públicas y privadas y solidarias. Por el lado del sector público, liderado por CORPOICA, se deberá además iniciar un proceso de sistematización e intercambio de experiencias, metodologías y procesos de innovación. Esto servirá para consolidar el aprendizaje de los protagonistas de experiencias exitosas, para que otros territorios también puedan aprender de ellas. Con base en esta sistematización, se identificarán las mejores prácticas en los diversos ámbitos del desarrollo de procesos de innovación sectorial para darles una amplia difusión. Estas prácticas, debidamente sistematizadas, deben convertirse en objeto de giras de aprendizaje, pasantías, actividades de capacitación y de divulgación por medios virtuales.

Para resolver los cuellos de botella relacionados con la propiedad intelectual, se debe revisar la legislación para hacerla consistente con las prácticas internacionales más relevantes y convenientes para el país. Las normas también deben proteger los derechos de las comunidades rurales. La "distribución justa y equitativa de los beneficios", como la denomina el Tratado Filogenético para la Alimentación y la Agricultura (ITPGRFA por sus siglas en ingles), debe reglamentarse para hacer de este principio abstracto una realidad concreta y se tiene que dar importancia a las normas sui generis de protección de las semillas nativas y el conocimiento tradicional. Sobre todo, es importante mejorar la comprensión de la importancia de las normas de propiedad intelectual por parte de todos los actores del sistema, en especial para la valoración y negociación de la propiedad intelectual de las tecnologías de punta.

Para todas las propuestas anteriores, es de gran importancia la participación activa del sector privado. Lograr que los CENI dirijan algunas de las redes será un primer paso. Pero, además, estos y otros centros de investigación deben convertirse en animadores de los STI en los que su cadena juega un papel relevante. En general es importante darles a estos actores un papel más relevante en el SNCTIA. Asimismo, se deben establecer incentivos y condiciones de cofinanciación que generen una mayor inversión y, por lo tanto, una mayor participación del sector privado en las actividades de CTI agropecuarias. Las inversiones en CTI deben ser, de hecho, la prioridad en la asignación de los recursos parafiscales establecidos a lo largo del tiempo para diferentes sectores. Para que esto se haga realidad se deberá establecer, mediante resolución del MADR, unos porcentajes mínimos de los diferentes rubros de los presupuestos de los recursos parafiscales.

Para apoyar todos los procesos mencionados, el nuevo sistema de CTI agropecuaria debe hacer amplio uso de las TIC y de métodos novedosos de captura, organización y divulgación de información en tiempo real, así como en los sistemas de información geo-referenciados, en herramientas virtuales de capacitación y actualización, y en mecanismos de participación y trabajo virtual. Para esto se tiene que hacer un esfuerzo significativo en alfabetización digital, de

modo que se empiecen a aprovechar los avances que el Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) está haciendo en expandir la conectividad en áreas rurales. Gran parte de esta responsabilidad recaerá en las entidades de acompañamiento integral que deberán además promover el uso de las TIC en los STI y entre sus diferentes integrantes. Pero para lograr esto, también se requiere de un mejor trabajo por parte del sector privado y del Gobierno, quienes deberán generar aplicaciones y software que sea de fácil uso y que resuelva problemas particulares de los miembros de los STI.

Por lo anterior, es muy importante, que la agenda de CTI sectorial cuente con un mecanismo de monitoreo y evaluación. Ese tendrá dos componentes: uno de ellos participativo. Los actores de los STI y de las redes deberán hacer seguimiento al avance de sus programas y proyectos, proveer retroalimentación al sistema nacional y realizar la evaluación de sus resultados e impactos. Se debe prestar particular atención a que haya una muy activa participación de las comunidades rurales y de las organizaciones de productores. Para darle sentido a lo anterior, el sistema deberá permitir que se introduzcan ajustes y correctivos a lo largo de la implementación de programas y proyectos con base en las actividades de seguimiento y evaluación. El otro componente será uno externo, en el que "pares" de alto nivel (nacionales o, preferiblemente, internacionales) hagan una rigurosa evaluación de cada uno de los programas y proyectos de la agenda. Este componente debe velar por la calidad y coherencia de los programas y proyectos que se ejecuten con recursos públicos y parafiscales

Finalmente, una de las prioridades del sistema de CTI debe ser la identificación de variedades de productos adecuados para el mercado externo, así como de las regiones más adecuadas para su producción. El sistema, a través de sus STI y de las redes temáticas y por cadenas, deberá además hacer disponibles las semillas necesarias para la producción de dichas variedades. Lo anterior será coordinado por CORPOICA y por los CENI y deberá apalancar la experiencia de estos últimos y del CIAT para generar material sano, libre de enfermedades y altamente productivo, dirigido a los mercados externos.

Como prerrequisito para el éxito de la estrategia de CTI, todos los actores sectoriales deben poder contar con información de calidad y de fácil consulta que contenga las variables y los indicadores más relevantes sobre el estado actual y la evolución del desarrollo agropecuario, la productividad y competitividad de los diferentes sistemas y encadenamientos productivos, el conocimiento técnico, las tecnologías disponibles y las más utilizadas, etc. Para esto se debe fortalecer el observatorio nacional de CTI agropecuaria y la plataforma SIEMBRA de CORPOICA. Estos deberán compilar los trabajos que al respecto están haciendo otras entidades y promover herramientas amigables e interactivas que propicien la participación y consulta de los agricultores y de los demás actores relevantes. Este trabajo podrá apoyarse, asimismo, en el centro (hub) de innovación que están promoviendo el CIAT y otras entidades de investigación de la región andina.

El total de la estrategia de CTI agropecuaria descrita costaría, en promedio, $815.000 millones anuales a partir del séptimo año de su implementación, lo que equivale a poco más del 1,5% del PIB agropecuario que CORPOICA estima para el año 2016[183], cifra cercana a la inversión media de los países que en Sudamérica tienen más inversión pública en este campo (1,5% del PIB sectorial). Estos recursos no deben provenir únicamente del presupuesto nacional, sino también de las entidades territoriales y de los presupuestos de los fondos parafiscales. En particular, estas deben contribuir a la financiación de los STI y el acompañamiento integral. Además, las asignaciones presupuestales deben ser de mediano plazo. No se puede seguir pretendiendo hacer investigación, innovación, y acompañamiento con presupuestos anuales tan variables como los actuales.

3.2 Acompañamiento Integral

La estrategia de acompañamiento integral es una de las piezas esenciales de la estrategia de CTI para pequeños y medianos agricultores y, por ello, merece especial atención. Esta estrategia exige reformar la aproximación del sistema actual en tres maneras fundamentales: primero, renuncia al concepto lineal de transferencia de tecnología y se apoya, por lo tanto, en los STI y las redes que los articulan; segundo, cambia el rol de los agentes de acompañamiento, de modo que no busquen resolver problemas puntuales, sino contribuir al desarrollo de capacidades y al empoderamiento de los productores; en tercer lugar, extiende el ámbito tradicional de la asistencia técnica de manera que cubra temas empresariales, de mercadeo y de logística del proceso de comercialización, de cohesión y fortalecimiento a sus organizaciones, de formulación y de ejecución de proyectos, y de gestión de recursos y de apoyos especializados.

El objetivo del acompañamiento integral es el desarrollo de las capacidades de los productores relativas a sus proyectos productivos, lo cual debe abarcar no solo las capacidades técnicas, agronómicas y la consecuente participación en las redes de CTI, sino también los conocimientos en materias económicas (superación de los problemas de competitividad y acceso y creación de canales de comercialización), así como aquellas de gestión, ejecución, seguimiento y evaluación de sus proyectos. Además, el acompañamiento integral busca aumentar la incidencia de los productores en sus territorios y cadenas de valor a través de una mayor participación, el ejercicio de control social, y herramientas de comunicación, difusión, y trabajo virtual.

Para lograr éste propósito, los principales retos de la estrategia son cambiar la naturaleza del sistema de acompañamiento integral, aumentar la cobertura de manera que llegue a todos los pequeños productores, mejorar la

183 CORPOICA (2015) menciona que una inversión de 715 mil millones equivaldría al 1,5% del PIB sectorial para dicho año.

calidad, reformar la institucionalidad de la prestación del servicio alineándolo con la estrategia de CTI, y rediseñar la forma de financiar el acompañamiento de manera que sea continuo y más eficiente.

El acompañamiento debe brindar apoyo a los productores y a las entidades relacionadas a la CTI agropecuaria en los procesos de innovación e investigación participativa, y contribuir a construir las capacidades necesarias para crear y mantener los STI y las redes que los articulan. Pero también tendrá que seguir apoyando a los productores en aspectos agronómicos de sus proyectos productivos. Se debe dar de manera grupal, pero no pueden dejarse de lado las actividades en los predios.

Además, como lo señalan varios estudios[184], deben existir diferentes niveles de acompañamiento de acuerdo con el tamaño, el sistema productivo, y las condiciones socioeconómicas de los productores. También es importante que el acompañamiento se adapte a las diferentes características regionales, y que preste particular atención a las necesidades particulares de los productores de las zonas más afectadas por el conflicto armado. Para que sea efectivo y equitativo, el acompañamiento debe contar, además, con una perspectiva de género.

Es importante que los profesionales de acompañamiento promuevan el uso de las TIC, y se apoyen en ellas para capturar, organizar y divulgar información; así como para trabajar a distancia, de manera virtual con los productores. Esto será fundamental para mejorar la cobertura, así como la pertinencia y la calidad del servicio.

El acompañamiento debe ser prestado por personas con la formación, experiencia y conocimientos metodológicos apropiados, que formen parte de entidades capacitadas y certificadas. La planeación de la formación del personal será incluida en la estrategia de fortalecimiento del recurso humano mencionada en la subsección anterior, será liderada y coordinada por la Unidad Administrativa Especial de Acompañamiento Integral. Junto al SENA, esta unidad también definirá la manera de certificar las competencias del personal. Para asegurar que el servicio prestado sea de buena calidad, definirá también la manera en que las entidades de acompañamiento deben obtener la acreditación para poder cumplir satisfactoriamente este papel. No se distinguirá entre UMATA y EPSAGRO, sino que cualquier entidad que cumpla con las condiciones exigidas por la Unidad Administrativa Especial podrá prestar el servicio. Para hacerlo, serán contratadas por los municipios y deben ser aprobadas por los CMDR e integrarse al STI respectivo. Los recursos de cofinanciación del PGN para el acompañamiento integral serán transferidos a los municipios, asociaciones de municipios (o territorios) y/o a las entidades de acompañamiento por parte de la Unidad Administrativa Especial.

184 Ver por ejemplo (Perfetti, Gallego, & Molina, 2009) y (Perry, 2012).

Además, es importante alinear la planificación del servicio con la nueva aproximación. Para esto se ajustarán los Planes Generales de Acompañamiento Integral (PGAI)[185], que deben ser una responsabilidad conjunta de las secretarías de agricultura municipales (o quien cumpla este papel) y de los STI, con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial de Acompañamiento Integral, y que deben estar basados en una ruta de innovación que construirá cada comunidad u organización de agricultores familiares y en un plan de trabajo formulado por los actores del STI. Además se exigirá el uso del RUAI[186] como instrumento de uso obligatorio para todas las instituciones que operen programas de acompañamiento integral. Se exigirá la actualización de estos dos instrumentos como una condición para el desembolso de recursos.

Otra característica del sistema de acompañamiento integral debe ser una evaluación y monitoreo constantes y sistemáticos. El sistema de información de acompañamiento integral será administrado por la nueva Unidad Administrativa Especial de Acompañamiento Integral. Los datos derivados de los RUAI y los PGAI serán incorporados al sistema estadístico nacional del DANE y establecidos como fuente de información para la toma de decisiones referidas tanto al diseño como a la evaluación de la política pública sectorial. Además, el DANE y el DNP deberán asegurarse que la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (EDIT) sea aplicada al sector agropecuario. Con base en esta información, las Secretarías de Agricultura Departamentales, bajo el control social ejercido por los SIT, estarán a cargo de dar cuenta de los resultados alcanzados por las entidades prestadoras del servicio de acompañamiento integral y adaptar los PGAT respectivamente.

Para implementar todo lo anterior, es necesario crear un ajuste normativo que permita unificar la legislación existente de la prestación del servicio de Asistencia Técnica, con el fin de armonizar y unificar los parámetros legales que señala la Ley 607 de 2000, de manera que se logre un marco jurídico consistente, coherente y efectivo.

Finalmente se propone incluir dentro del Plan de Inversiones que hace parte del Plan Nacional de Desarrollo la inversión destinada al acompañamiento integral, que debe ser de por lo menos $300.000 millones anuales. Después del séptimo año, se estima que la estrategia de acompañamiento integral costará $485.000 millones, aportando 59,5% del costo total de la estrategia de CTI.

185 Como se denominará en adelante el Plan General de Asistencia Técnica Directa Rural (PGAT), instrumento de planeación que busca ordenar y priorizar componentes, actividades y recursos en el ámbito local para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Servicio de Asistencia Técnica y asegurar la ampliación progresiva en cobertura, calidad y pertinencia (Artículo 7° del Decreto 3199 de 2002).

186 Nombre que tomaría el actual RUAT.

4. INFRAESTRUCTURA

Los altos costos de transporte y de logística, dificultan el acceso de los productos nacionales a las grandes ciudades y a los mercados internacionales. Como se ha dejado claro en la Estrategia de Ajuste Institucional de la Misión, el foco de la inversión sectorial debe trascender la asignación de subsidios directos, para enfocarse en la provisión de bienes públicos sectoriales que corrijan estos problemas. Por lo tanto, debe ser una prioridad del Gobierno proveer la infraestructura necesaria para el buen desempeño del sector. Como se determinó en el diagnóstico, la infraestructura de electricidad y de TIC está siendo desarrollada a un buen ritmo, y se requiere sobre todo hacer mejor uso de las TIC para obtener y divulgar información de mercados, conocimiento tecnológico, experiencias de inclusión productiva, etc. Esto ha sido tratado en mayor detalle en la sección 3.1., por lo tanto, esta sección se enfoca en las vías terciarias y los distritos de adecuación de tierras, cuya situación y política actual son mucho más críticas.

4.1 Vías terciarias

La política de vías territoriales (secundarias, terciarias y caminos de herradura) tendrá dos objetivos, un a corto y otro a largo plazo. Por un lado, se deberán establecer normativas e incentivos para que la atención prestada a las vías sea activa y obedezca criterios técnicos, económicos y sociales. Por el otro lado, se buscará establecer una política general sobre vías territoriales que reemplace el modelo actual.

Para alcanzar el objetivo de corto plazo se partirá del documento CONPES, que actualmente está desarrollando la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible (DIES) del DNP. Este documento propone seleccionar los tramos a intervenir con criterios técnicos y mediante un diálogo continuo entre los alcaldes y el Gobierno Central. Además se deberá incluir a las comunidades en esta selección y en el control de su implementación. Para esto se establecerán niveles de prioridad para las vías de acuerdo a criterios de actividad productiva, conectividad vial y acceso a servicios públicos. Los alcaldes tendrán discreción para priorizar las vías dentro de los distintos niveles, pero tendrán que justificar si invierten en niveles que no sean considerados de máxima prioridad.

El objetivo que propone la Misión para los próximos 10 años es pasar de un 6% de vías pavimentadas actualmente a un 22% y reducir las vías en tierra de 24% a 0%. Además, se espera que todas las vías pavimentadas queden en buen estado (ver Tabla 2) [187].

187 Este objetivo es tomado de un CONPES que está preparando la DIES del DNP y el cual propone alcanzar esta meta en 20 años, para lo cual se mantendría la inversión en vías terciarias casi estable.

Tabla 2. Estado actual y meta para vías terciarias

	Estado Actual				Meta 2025			
Tipo/Estado	**Bueno**	**Regular**	**Malo**	**Total**	**Bueno**	**Regular**	**Malo**	**Total**
Pavimento	2,0%	2,3%	1,7%	6,0%	22,0%	0,0%	0,0%	22,0%
Afirmado	10,9%	35,0%	24,2%	70,0%	35,6%	42,4%	0,0%	78,0%
Tierra	4,4%	8,7%	10,9%	24,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	**17,3%**	**46,0%**	**36,7%**	**100,0%**	**57,6%**	**42,4%**	**0,0%**	**100,0%**

Fuente: DNP-DIES

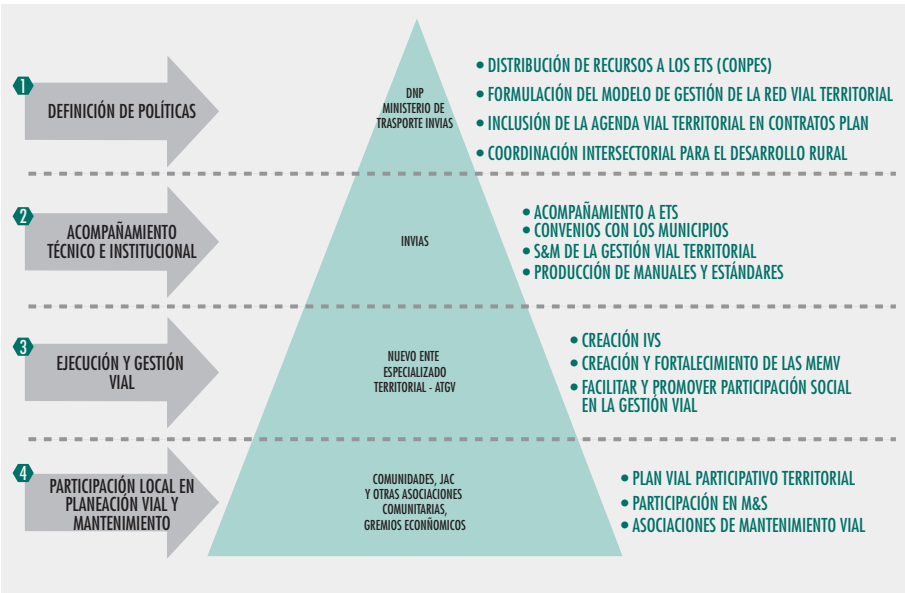
Será importante que INVIAS establezca criterios y métricas para evaluar el desempeño de las diferentes entidades territoriales que estén a cargo de la ejecución del presupuesto de vías. Sus oficinas territoriales se encargarán de realizar un monitoreo y evaluación basadas en estos criterios. Esta evaluación ayudará a determinar la capacidad de los municipios/departamentos y será tenida en cuenta para la independencia y los fondos que se les darán a los municipios en el nuevo modelo de gestión que se describe a continuación.

Al mismo tiempo, se deberá establecer una política general sobre vías territoriales que defina: la manera de establecer y mantener un inventario completo, la coordinación entre las diferentes redes viales, la asignación de recursos basada en criterios técnicos, la participación ciudadana, la consolidación de la descentralización de la gestión de la red vial territorial, así como una clara asignación de responsabilidades. Esta política estará basada en el modelo propuesto por Constaín, Maldonado, & Ramírez (2015) y propone que la gestión de las vías territoriales esté basada en unidades funcionales y no administrativas.

Siguiendo a estos autores: "La implementación de un nuevo modelo de gestión parte del fortalecimiento de la capacidad institucional y técnica de los entes territoriales para la gestión vial. Así mismo, resulta fundamental que la gestión sobre el territorio responda a modelos de unidades funcionales que conforman la red vial local, los cuales resultan de aplicar factores geográficos, de ingeniería, demografía, economía y transporte semejantes a una lógica de arquitectura neuronal. Y no menos importante resulta vincular a la gestión de la red vial local una participación organizada y técnica de los recursos tanto del sector transporte, como de los demás sectores que se benefician de estas vías, tales como la agricultura, la minería, el comercio y los servicios sociales."

La gestión de las vías territoriales en cada una de estas unidades funcionales estará a cargo de la Autoridad Territorial de Gestión Vial (ATGV): una asociación de municipios y departamentos servidos por la unidad y de la dependencia territorial correspondiente del INVIAS. Esta asociación deberá contar con recursos de los tres niveles de gobierno y ejecutarlos de manera indiscriminada. La unidad territorial del INVIAS deberá brindar apoyo técnico a la ATGV del territorio del que haga parte, así como monitorear nuevas prácticas y recopilar experiencias que pueden ser replicadas en otros lugares del país. El INVIAS nacional tiene la función de planeación y tendrá a cargo el inventario vial nacional que debe ser alimentado continuamente por las ATGV. Además, debe diseñar procedimientos, manuales y sistemas de información estándar para las ATGV. El INVIAS, nacional y territorial, además deberá buscar fuentes de financiación diferentes al presupuesto nacional para la red vial territorial. Las comunidades locales tendrán un rol central en el nuevo modelo: su actividad central será la participación en el plan vial participativo territorial del área de influencia de la ATGV que determinará las intervenciones. Para esto deben generar y validar información para los inventarios viales, contribuir

Gráfico 2. Modelo de gestión de vías territoriales



Fuente: (Constain, Maldonado, & Ramírez, 2015)

al diseño del plan y participar activamente en el monitoreo y seguimiento al estado de las vías. También podrán crear asociaciones o empresas para llevar a cabo el mantenimiento vial. Finalmente, a la cabeza del nuevo modelo estará el Gobierno Nacional, (DNP, Ministerio de Transporte, INVIAS) quien deberá impulsar la nueva visión (ver Gráfico 2).

Para la creación este nuevo modelo, se tendrá que establecer un comité interino encargado de la transición al nuevo modelo de gestión, compuesto por DNP, MADR, MT, INVIAS, y que reporte directamente a Presidencia. Este comité deberá definir los aspectos Institucionales para la conformación de las nuevas autoridades regionales y re direccionamiento del INVIAS territorial. Al hacer esto deberá prestar particular atención a que el modelo garantice la participación ciudadana en las ATGV. Además deberá definir las capacitaciones necesarias para la transición al nuevo modelo, así como los incentivos que se ofrecerán para la conformación de las ATGV.

El INVIAS deberá liderar el establecimiento de un inventario nacional de vías, que puede ser financiado a través de regalías. Basado en el trabajo de monitoreo y evaluación realizado por el INVIAS territorial, mencionado al inicio de esta sección, el comité interino identificará posibles subsistemas para formar ATGV. El comité también identificará áreas donde aliados clave como agentes de cooperación internacional o cadenas productivas estén presentes para apoyar el esfuerzo. Finalmente, definirá un número limitado de pilotos (dos o tres) en donde las condiciones de seguridad, financieras, y políticas, hagan viable la implementación del nuevo modelo. Para la selección de los pilotos seria optimo considerar los territorios priorizados en el documento de Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) (2014), y en general, las focalizaciones territoriales que se definan como prioritarias para la agenda del posconflicto.

Según la DIES del DNP, los municipios actualmente (en 2013) invierten $549.000 millones en vías territoriales (secundarias y terciarias), los departamentos $624.000 millones, y $918.000 millones provienen del PGN[188]. Esto corresponde aproximadamente a una inversión en vías terciarias del 0,27% del PIB. Para alcanzar los objetivos planteados, es necesario establecer una inversión en vías terciarias anual, que aumente gradualmente de $3,8 billones de pesos en 2016 a $5,1 billones de pesos en 2025, es decir que se mantenga alrededor del 0,5% del PIB. En total se requerirían cerca de $45 billones de pesos, de los cuales la nación deberá aportar $32,6 billones, y los departamentos y municipios $12,4. La cofinanciación se realizará de acuerdo a la tipología/grupo de capacidad del municipio.

188 Estas cifras difieren de las estimaciones del estudio de impacto fiscal de la Misión realizado por FEDESARROLLO, debido a una diferencia en las metodologías utilizadas (v.gr. FEDESARROLLO incluye vías urbanas en la inversión de los municipios).

4.2 Adecuación de tierras

La política de adecuación de tierras debe buscar mejorar la gestión de los Distritos de Adecuación de Tierras (DAT) en Colombia (riego, drenaje y control de inundaciones) para lograr un desempeño eficiente y sostenible con el objetivo de consolidar sistemas agropecuarios competitivos y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los productores rurales.

Para esto es necesario reformar fundamentalmente la manera en la que el Estado participa en la construcción y administración de DAT. En particular, se implementarán mecanismos que aseguren que todos los DAT respondan a un proyecto productivo y se ajusten al ordenamiento territorial y de cuencas, se transferirá la carga de la construcción de los medianos y grandes DAT a los productores, el Estado se abstendrá totalmente de la administración y el mantenimiento de los DAT, y se crearán y fortalecerán las instituciones relevantes.

En primer lugar, los DAT deberán planearse y construirse con base en el ordenamiento territorial, de cuenca y productivo. Los DAT no pueden considerarse un fin en sí mismos. Este ha sido el problema esencial de la política existente. Por eso, todos los apoyos estatales a la construcción, reparación y mantenimiento de DAT exigirán que los proyectos se enmarquen en los planes de ordenamiento territorial y de cuenca y que respondan a unas apuestas productivas definidas claramente con base en el potencial del suelo y en las demandas del mercado. Para lo anterior, es esencial que los productores estén involucrados desde las primeras etapas, que sean quienes identifican los proyectos y que opinen sobre los diseños (técnicos, operativos, administrativos) y sobre todos los aspectos de los proyectos.

Los distritos pequeños, así como los mecanismos económicos de captura, almacenamiento y utilización del agua, y las estrategias de retención del agua en el suelo, hacen parte de la estrategia de inclusión productiva y agricultura familiar y se financiarán a través del Fondo de Desarrollo Rural. En todo caso, deben tener una estructura organizativa adecuada y garantizar el autofinanciamiento en su operación.

Como lo establece evidencia reciente (Restrepo & Lozano, 2015) la participación del sector público en la construcción de DAT de mediana y gran escala sigue siendo importante, pero el Estado no debe construirlos ni contratar su construcción. En cambio, podrá contribuir a esta labor a través de la UPRA (UPRA), que apoyará la estructuración de proyectos propuestos por los productores. Además, el Gobierno podrá establecer mecanismos de financiación para la construcción de medianos y grandes DAT.

En principio, el Gobierno hará su apoyo mediante el ICR y facilitará el financiamiento de DAT a través de las líneas de FINAGRO dedicadas al tema. También puede dar un apoyo especial (que puede ser un ICR diferencial) para los pequeños productores que participen en grandes distritos, aparte del ya mencionado apoyo específico a los pequeños distritos. El Gobierno, podrá igualmente otorgar DAT a través de concesiones u otras modalidades de Alianzas Público-Privadas (APP) y aportar a tales proyectos parte de los costos fijos que no puedan ser objeto de recuperación. Al desarrollo de los esquemas de financiamiento correspondientes podrán contribuir tanto FINAGRO como la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER) y la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN). El Fondo de Capital de Riesgo de FINAGRO también podrá considerar proyectos de adecuación de tierras si ve la posibilidad de generar ganancias en las inversiones correspondientes.

A nivel local, los municipios también podrán cofinanciar proyectos de adecuación de tierras. En este caso, podrán recuperar su inversión mediante el cobro de un impuesto por valorización, que se cobrará tanto a los usuarios directos de un DAT, como a los predios que se encuentren en el área de influencia de estas obras públicas[189]. El cobro de este impuesto estará a cargo de los municipios, que lo incluirán en los recibos del impuesto predial, pero lo administrarán en una cuenta especial destinada a la cofinanciación de distritos correspondientes.

El Gobierno Nacional continuará, en todo caso, a cargo de grandes obras multipropósito que benefician a toda la comunidad. Estas obras pueden ser proyectos públicos e incluyen, por ejemplo, presas que sirven para la generación de electricidad así como para la regulación de corrientes (como Salvajina o Urrá), aquellas que controlan inundaciones y protegen asentamientos humanos y actividades agrícolas, o las que son requeridas para transvasar agua de una cuenca excedentaria a una deficitaria, que podrá luego alimentar acueductos y distritos de riego.

Sin embargo, en términos de nuevas inversiones, la prioridad del Gobierno debe ser la restauración de los DAT existentes que puedan ser viables, previa concertación con las comunidades para solucionar los impedimentos al funcionamiento de estos distritos. En todo caso, será importante realizar una evaluación e identificar los factores de éxito y de fracaso de los distintos DAT existentes, para mejorar la calidad de las inversiones públicas, que históricamente muestra serios problemas en esta área.

Para recibir cualquier tipo de apoyo público, tanto para construcción como para restauración, el DAT y el proyecto productivo que lo justifica deben ser aprobados por la UPRA. En todo caso, el Estado solamente apoyará proyectos que

189 Es decir, los predios que obtengan algún tipo de servicio, o que se valoricen gracias al DAT.

permitan el autofinanciamiento en su operación y, en principio, la recuperación de una parte de la inversión fija. Para ello, los beneficiarios potenciales deben firmar, antes de que se desarrolle el proyecto correspondiente, un compromiso de aportar la inversión acordada, así como de encargarse de la operación, la administración y el mantenimiento del DAT y de realizar las contribuciones acordadas para el mantenimiento de los distritos. Este compromiso deberá ir apoyado mediante una carta de crédito o mediante una promesa de hipoteca firmada ante notario, mediante la cual se comprometen a hacer los pagos que les corresponda en las condiciones establecidas.

Como se menciona en la Estrategia Ambiental de la Misión, el MADS debe ajustar las tasas por uso del agua para lograr cumplir los principios de racionalización, eficiencia, equidad, y solidaridad. De esta manera se incentivará un uso eficiente del agua por parte del sector agropecuario y se generarán recursos para financiar la protección, conservación y restauración de los ecosistemas estratégicos para la regulación de la oferta hídrica[190], y mantener así caudales mínimos para las corrientes superficiales y sus ecosistemas acuáticos asociados y la conservación de las zonas de recarga. Los fondos también serán usados para asegurar el abastecimiento de agua en todo el territorio nacional. Las CAR serán las encargadas de recaudar y administrar estos fondos. En los DAT, la tasa por uso del agua, y por administración, operación, y mantenimiento, serán cobradas mediante el esquema actual de un cargo fijo y una tarifa volumétrica. Para esto se instalarán medidores de caudal y se iniciará una campaña de concientización sobre la necesidad de pagar por el uso y la necesidad de economizar el agua. Las tarifas incluirán una reserva para trabajos posteriores de rehabilitación y obras complementarias, aparte de la reserva legal y las proyecciones de capitalización que determinen los responsables de la administración del distrito. El Estado no deberá, bajo ninguna circunstancia, apoyar la operación, la administración, o el mantenimiento del DAT.

Los proyectos de adecuación de tierras que ya están en ejecución (Ranchería, Triángulo del Tolima y Tesalia Paicol) deben completarse por APP, pero no sin antes adquirir un compromiso de inversión de parte de los usuarios que tendrán que aportar al menos el 30% de las obras secundarias y el 70% de las intra-prediales, como lo establece la Ley 41 de 1993. Además se debe acordar de antemano una posterior transferencia a los usuarios. La finalización de estos grandes DAT debe ser realizada con inversiones integrales y que permitan la entrada en producción gradual de diferentes áreas.

Los distritos que todavía maneja el INCODER tienen que ser entregados a sus usuarios lo más pronto posible. Para esto se podrá proponer la rehabilitación y entrega en buenas condiciones como incentivos; pero cualquier inversión debe ser realizada sobre la base del acuerdo posterior sobre el autofinanciamiento del distrito.

190 Tales como acuíferos, glaciares, páramos, humedales, manglares, zonas de ronda, franjas forestales protectoras, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, áreas marinas y costeras, entre otros.

Para implementar un nuevo esquema institucional en materia de adecuación de tierras, se tendrá que definir la entidad encargada de las actividades de inspección, vigilancia y control. Para esto se debe crear una dirección de DAT en la Superintendencia de Servicios Públicos. Esta dirección estará encargada de vigilar las asociaciones y la forma en la que establecen sus tarifas, y podrá intervenirlas de manera temporal, de ser necesario. También será necesario que se hagan mejoras en la gobernanza de los DAT. Para esto es importante que se establezcan reglamentaciones claras a nivel territorial y con participación de la comunidad y que se establezca un mecanismo de acompañamiento y capacitación a las asociaciones de usuarios, de manera que puedan mejorar la administración y el mantenimiento de los distritos.

Finalmente, a partir del censo agropecuario, se deberá constituir el sistema de información para adecuación de tierras, que servirá, junto a otros sistemas de información sectoriales, como base para la planificación y el ordenamiento productivo, territorial, y de cuenca. Las alcaldías y las gobernaciones deberán encargarse de que los administradores de los DAT mantengan actualizados los registros generales de usuarios. De igual manera es de gran importancia incluir en la agenda de CTI (sección 3) la investigación, innovación y el desarrollo tecnológico de los sistemas de riego, drenaje y protección contra inundaciones.

4.3 Otra infraestructura

Como se mencionó anteriormente, el desarrollo de infraestructura de electricidad y de TIC está avanzando satisfactoriamente. La CEPAL, en su estimación de brechas (2014)[191], encuentra que con 97,6%, el servicio de energía eléctrica es el que mayor cobertura tiene en el país. En todas las regiones, la zona rural mantiene coberturas superiores al 80%. Según este documento, la actual tendencia de crecimiento en la cobertura de hogares rurales con servicio de energía eléctrica[192] asciende al 1% y permitirá (manteniendo el nivel de inversión) alcanzar cobertura universal en 2022. Entre sus recomendaciones, la CEPAL sugiere mantener este ritmo de crecimiento.

Las posibles soluciones para universalizar el servicio de energía eléctrica se dividen principalmente en la interconexión al Sistema Interconectado Nacional (SIN) y las soluciones para las ZNI. Estas segundas cubren, según el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las ZNI (IPSE), el 52% del territorio nacional. Esto incluye 89 municipios, de los cuales 5 son capitales de departamento, así como 1.296.000 personas[193].

191 Cálculos realizados a partir del Censo del 2005, de la base del Sistema de Verificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) con datos entre 2011 y 2013.

192 De acuerdo a las Encuestas de Calidad de Vida 1997-2012.

193 Las soluciones para que los hogares en ZNI tengan acceso a energía eléctrica incluyen su conexión a la red eléctrica nacional, así como la generación de energía me-

Para el Plan Indicativo de Expansión de Energía Eléctrica, la UPME (2013) realizó modelos comparando costos de interconexión al SIN con costos de generación mediante plantas diesel para las viviendas que aún no tienen servicio de energía eléctrica. Luego estimó, cuáles Viviendas Sin Servicio (VSS) podían convertirse en usuarios mediante inversión de los operadores de red y sin que estos aumentaran su tarifa[194]. Para las demás VSS se estimó la inversión estatal necesaria de manera que se alcanzara una cobertura universal en 2017 (mediante el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER) para las viviendas a ser conectadas al SIN, y mediante el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas (FAZNI) para las demás). Los resultados sugieren una necesidad de inversión total de $4,3 billones para el período 2013-2017, que llevaría energía eléctrica a las 470.244 viviendas que actualmente carecen del servicio. El 9% de esta inversión es requerida en ciudades y aglomeraciones, el 19% por municipios intermedios, el 34% por municipios rurales y el 37% por rurales dispersos. El 11% de la inversión total y 17% de las VSS serían cubiertas por el operador de red; el 78% de la inversión y 71% de las VSS por el FAER; y el 11% de la inversión y 12% de las VSS por el FAZNI.

En cuanto a la infraestructura de TIC, es importante tener en cuenta que la prioridad no es cerrar la brecha de servicio individual domiciliario, sino generar posibilidades de acceso. En este sentido, sería suficiente ofrecer el servicio de computadores e internet en el centro poblado más cercano. Más allá de proveer la infraestructura para el acceso, el Gobierno busca potenciar el uso de las TIC, y luego la adquisición de datos que permita una mejor toma de decisiones. La CEPAL (2015) afirma que ¨La estrategia de desarrollo de las TIC para el cierre de brechas entre el campo y las ciudades debe ser transversal y facilitar la llegada de servicios públicos sociales a las zonas rurales más dispersas, integrando los esfuerzos de diversos sectores (públicos y privados). Las políticas deben partir del gobierno y la gestión de una estrategia central en la que se puedan articular la institucionalidad pública y el sector privado, adaptando la noción de ¨desarrollo con las TIC¨ en lugar de una visión sectorial ¨desarrollo de las TIC¨.

Para lo anterior, y dado que el acceso se está asegurando mediante la conexión del 100% de los municipios y la construcción de 7621 Kioscos Vive Digital planeados para este cuatrienio, el principal reto es aprovechar adecuadamente la infraestructura disponible y en construcción. Sin embargo, no se debe dejar de hacer un seguimiento y monitoreo a estos planes. En particular es importante verificar que los Kioscos Vive Digital operen adecuadamente.

diante plantas diesel, pequeñas hidroeléctricas, sistemas fotovoltaicos, sistemas eólicos, o a través de biomasa. Se está pensando también en la generación utilizando gas licuado de petróleo.

194 También se analizaron varios escenarios de aumentos de tarifas menores al 3%, 5%, y 10%.

Como lo propone el CIAT (2015), se deben promocionar una serie de usos de las TIC para el desarrollo del sector. Para esto se tendrán que establecer incentivos financieros y se deberá ajustar la institucionalidad sectorial. El desarrollo con las TIC debe avanzar de manera paralela al desarrollo del sistema de CTI agropecuaria, pero también debe adelantarse en otros ámbitos, incluyendo la producción agropecuaria, la comercialización de sus productos, el fortalecimiento de la organización social de comunidades rurales y el monitoreo de recursos naturales y del medio ambiente.

Más allá del marco del sistema de CTI agropecuaria (cuya relación con las TIC se especifica en la sección 3), las TIC deben tomar un rol central en la agricultura en el país. Dada la dispersión de los productores, es muy importante establecer métodos para distribuir y recolectar información de manera rápida y oportuna. En particular se deberá aprovechar la posibilidad de obtener y sistematizar datos sobre los procesos de producción, comercialización, almacenamiento, transporte, etc. Estos luego serán de gran utilidad para la toma de decisiones como lo ilustra el trabajo del CIAT con el sector arrocero[195]. También se deberán implementar sistemas de información geo-referenciada para apoyar a la agricultura específica por sitio[196], como ya lo está haciendo ASOHOFRUCOL, cuya plataforma es utilizada por más de 4000 agricultores y 80 técnicos (CIAT, 2015). Además, las TIC deberán servir como herramienta para dar a conocer estos y otros casos de éxito, de nuevas tecnologías o de estrategias de mercadeo exitosas, por ejemplo. Finalmente, se deberá fomentar el desarrollo de contenidos y aplicaciones para el Agro, el *e-learning*, y el acceso a la academia a través de las TIC.

Para incentivar el aumento del uso de las TIC en asuntos agropecuarios, se ofrecerán una serie de apoyos a proyectos TIC que incluyan la capacitación de recursos humanos y el desarrollo de software. En particular, el Sistema General de Regalías deberá prestarle especial atención a proyectos que integren las TIC y el agro. Para financiar el desarrollo de aplicaciones y software, se puede utilizar recursos del Fondo Nacional de Regalías, la cooperación internacional y COLCIENCIAS, además de lo que ya está aportando el MinTIC.

Finalmente, se deberá modificar la institucionalidad para adaptarla al rápido desarrollo de las TIC. En particular, la nueva unidad Agro-TIC del programa Vive Digital del MinTIC deberá tener un papel importante en la promoción de las TIC. Además se fortalecerá el fomento a las TIC en la Oficina de Planeación del MADR. Por último, es muy importante que se promueva la integración de consideraciones sobre las TIC en las Políticas y Estrategias de las principales instituciones adscritas al MADR y al MADS.

195 Con base en el análisis de información histórica del clima, variedades y sistema de siembra, principales factores limitantes de clima, y características de la respuesta de varios genotipos a la variabilidad climática, y considerando los pronósticos climáticos a cuatro meses, se hicieron recomendaciones a los productores de arroz a finales de 2014.

196 Una agronomía asistida por los datos que conserva los principios de la agronomía tradicional, donde a partir de la observación se modifican factores para obtener mayores producciones.

5. SANIDAD AGROPECUARIA

La Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos establecida en el CONPES 3375 del 2005 buscó fortalecer el Sistema de MSF, mejorar la capacidad operativa, técnica y científica, y gestionar la admisibilidad sanitaria a nivel internacional. La estrategia de sanidad agropecuaria de la Misión tiene los mismos objetivos y busca alcanzarlos principalmente mediante el fortalecimiento de la Comisión Intersectorial de MSF y la reestructuración del ICA.

En primer lugar, siguiendo las recomendaciones de FEDESARROLLO (2012), se propone fortalecer a la Comisión MSF como instancia máxima para la articulación y coordinación del Sistema, puesto que es el único espacio en el que confluyen los principales. Para esto se fortalecerá el rol de la secretaría técnica que deberá consistir de un grupo de trabajo al interior del DNP, dedicado tiempo completo, conformado por miembros de todas las direcciones técnicas relevantes, y dirigido por el subdirector técnico del DNP. Además, se debe asegurar que los asistentes a las sesiones de la Comisión tengan poder de decisión, por lo tanto los Ministros podrán delegar como máximo en el segundo nivel de decisión. Finalmente, es importante que la Comisión mantenga una comunicación fluida con el alto Gobierno para que pueda darle alta visibilidad a los temas críticos de la política de MSF.

Respecto al ICA[197], aún falta consolidar su reestructuración, que se estableció en el Decreto 4765 de 2008. Más aún, se debe desarrollar una nueva propuesta de modernización. Para esto será necesario reconocer, al más alto nivel, que el ICA es ante todo una entidad de carácter técnico y científico perteneciente al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y adscrita al MADR, razón por la cual se debe mantener al margen del vaivén de la política nacional. Esto empieza por establecer la costumbre de nombrar directores que sean expertos en sanidad agropecuaria.

En primer lugar, el ICA necesita funcionarios de planta con las competencias técnicas y científicas pertinentes, preferiblemente bilingües, y seleccionados y promovidos de manera exclusiva por sus méritos. Para esto no solamente se tendrá que acabar con los nombramientos políticos, sino también asegurar estándares adecuados de formación y experiencia de su personal y diseñar una política de retención de talento. En particular, la entidad tiene que dejar de contratar técnicos por fuera de la planta. Se deberá implementar un estricto seguimiento al desempeño de los funcionarios, así como el análisis continuo de los indicadores de gestión. Además, el ICA deberá minimizar las vacantes y los nombramientos interinos en las posiciones de planta y buscar la reducción del porcentaje de sus empleados que

197 Las recomendaciones sobre el ICA están basadas en un estudio sobre el ICA realizado por Andrés Espinosa (2015).

son contratistas, de manera que pueda asegurar una continuidad en su gestión. También será necesario establecer mecanismos de supervisión para evitar todo tipo de corrupción.

En segundo lugar, el ICA deberá establecer un plan estratégico de largo plazo y dejar de organizar sus actividades misionales alrededor del presupuesto anual. Este plan puede ser diseñado con el apoyo de la Comisión MSF y debe involucrar al sector privado. En particular, se deberá establecer una red de vigilancia epidemiológica participativa y altamente descentralizada, que permita detectar y reaccionar a tiempo contra problemas de plagas y enfermedades. Además, se trabajará con los productores, de manera que registren sus predios de acuerdo a las resoluciones oficiales de la entidad para facilitar el mantenimiento y la sostenibilidad del estatus sanitario nacional. El plan también deberá prever la manera de darle un fuerte impulse al manejo integrado de cultivos y de plagas y enfermedades, a fin de reducir el uso innecesario de fumigación. Deberá incluir prioridades, instrumentos, metas y un componente de monitoreo y evaluación.

Entre las prioridades administrativas de la entidad está la reducción de trámites innecesarios. Para esto se deberá evaluar el proceso administrativo interno con el fin de agilizarlo de acuerdo con las normas internacionales aplicables. Otra de las prioridades de la entidad debe ser la implementación completa y pronta de la Ley 1659 de 2013 que se refiere a los procesos de trazabilidad. Estos procesos deben estar basados en el registro de predios pecuarios, geo-referenciamiento de estos e identificación de animales, de manera que el rastreo se pueda hacer de forma electrónica, eliminando la necesidad de visitar cada predio. El esquema debe empezar por las zonas de frontera, continuar en zonas con orientación exportadora y luego ampliarse a todo el país.

Todo lo anterior, junto a un aumento de los recursos de la entidad, contribuirá en particular a transformar los servicios del ICA de manera que sean preventivos y no reactivos.

En tercer lugar, será necesario aumentar el presupuesto del ICA, así como el de sus laboratorios oficiales, de manera que puedan cumplir su labor misional de inspección, vigilancia y control sanitario en todo el territorio nacional y respecto a todas las plagas y enfermedades. Para esto es prioritario que el ICA realice una evaluación detallada de sus necesidades y presente su caso ante el alto Gobierno, a fin de que se elimine el desfinanciamiento actual. Actualmente, los recursos están principalmente circunscritos al control de las enfermedades y plagas de control oficial y de obligatorio registro, lo cual deja al país vulnerable a otras plagas y enfermedades.

También se debe mejorar la infraestructura tecnológica del ICA. Es importante consolidar un sistema robusto y unificado de información en materia sanitaria y fitosanitaria. Este sistema deberá centralizar la información producida

por los diferentes actores del sistema MSF y sistematizarla de manera que sea fácilmente accesible y apoye la toma de decisiones de política. Este sistema deberá apoyarse fuertemente en las TIC y su proceso de consolidación será liderado por la Comisión MSF. La entidad debe, además, estar conectada con sistemas de información geográfica y tener y ofrecer acceso a bases de datos científicas internacionales y a las herramientas necesarias para responder de manera adecuada y oportuna a los productores y al sector exportador. Para esto, el ICA tiene que fortalecer su área de comunicaciones, divulgación, y capacitación técnica, así como el Sistema De Información Sanitario Para Importación Y Exportación De Productos Agrícolas Y Pecuarios (SISPAP), que debe convertirse en una herramienta integral, que abarque y permita agilizar todos los trámites del ICA. En particular se debe empezar a implementar la firma digital de los técnicos-agrónomos que hacen las visitas de inspección a las zonas de producción.

Existen algunos productos cuyo manejo debe evolucionar. Para la carne se establecieron unos estándares mediante el Decreto 1500 de 2007, que solamente han sido adoptados por una parte de las plantas de sacrificio. Se debe establecer una fecha próxima y única de entrada en vigencia del decreto, para así acabar con el doble estándar que existe actualmente y que tiene implicaciones en los costos de producción. Además se deben imponer las mismas exigencias para los productos dirigidos al mercado local que para aquellos dirigidos a la exportación[198]. También se tienen que tomar medidas urgentes respecto a la emergencia fitosanitaria en Norte de Santander, Atlántico, Bolívar y Cundinamarca por la presencia de la Mosca de la Fruta, pues esto es un cuello de botella importante para la admisibilidad de las frutas tropicales de Colombia a los mercados internacionales. De ser necesario, se deberá acudir a organismos financieros multilaterales para poder realizar monitoreo, control integrado, protección cuarentenaria y organización y capacitación de productores. Similarmente, se debe contener el elevado número de focos diagnosticados de la enfermedad de *Newcastle*, buscando que el país pueda exportar pollo refrigerado, procesado, y congelado en el año 2025. Para la exportación de flores, el ICA deberá montar una plataforma en línea para tramitar el Certificado de Desvitalización con firma digital y con un mayor número de tallos, con una vigencia superior a dos días.

Finalmente, es una prioridad, que el ICA coordine con los integrantes de la Comisión MSF, el Centro de Excelencia Sanitario y el sector privado colombiano su estrategia de admisibilidad sanitaria por producto y mercado internacional de destino. Esto incluye el establecimiento de una lista única de productos priorizados para la admisibilidad. De esta manera se podrá avanzar más rápidamente y se logrará aprovechar mejor la admisibilidad de productos.

198 Esto es, por lo demás, una implicación de los compromisos de trato nacional asumido en los TLC.

6. EL SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO AGROPECUARIO

La Estrategia de la Misión sobre el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (MTC, 2015) busca contar con una oferta dinámica de recursos e instrumentos financieros, especialmente para los dos segmentos de mercado donde existen fallas de mercado protuberantes, el acceso al crédito de los pequeños productores y el financiamiento de la inversión, fomentar la inversión en procesamiento, comercialización y la infraestructura correspondiente, y desarrollar una política integral de gestión de riesgo. La estrategia tiene tres grandes componentes: reajuste institucional, profundización financiera dirigida, y gestión de riesgos.

El reajuste institucional tiene como objetivo el fortalecimiento y especialización de las instancias y entidades formuladoras y ejecutoras de la política de financiamiento del sector agropecuario, para que puedan ofrecer productos financieros de manera eficiente a la población rural y así contribuir al desarrollo del sector. En particular, incluye un ajuste a los roles de la CNCA, FINAGRO y el BAC.

Como se especifica en la estrategia de la Misión sobre este tema, la CNCA deberá fijar las líneas, tasas y márgenes de redescuento de FINAGRO, así como el uso del ICR; todas las demás actividades relativas a FINAGRO[199] las debe asumir la junta directiva de la entidad. La CNCA deberá además trabajar para desarrollar una política de gestión de riesgo de corto, mediano y largo plazo, programas de ahorro rural, y educación financiera.

La prioridad de FINAGRO deben ser sus actividades como banco de segundo piso. Estas estarán claramente dirigidas a los pequeños y medianos productores y a inversión de largo plazo, bajo los criterios de profundización dirigida que se especifican más adelante. Además, la entidad deberá fomentar la inclusión financiera a través de nuevos agentes financieros, creando líneas de redescuento al crédito o microcrédito que se otorgarán a través de cooperativas y ONG. Para llevar a cabo una tarea más activa en materia de redescuento, deberá complementar los recursos que obtiene mediante Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) con créditos a largo plazo con la banca multilateral y emitiendo bonos en el mercado interno de capitales.

En segundo lugar, la entidad deberá fortalecer sus funciones de banca de inversión, especialmente apoyando la creación de empresas y la estructuración de proyectos que contribuyan al desarrollo de la red de comercialización y

199 Señalar las condiciones de los títulos de captación de ahorro interno que emita FINAGRO y determinar los presupuestos de captaciones y de colocaciones de FINAGRO.

su infraestructura, con prioridad para aquellas que beneficien a la agricultura familiar. Esto lo hará a través del Fondo de Capital de Riesgo, que deberá ampliarse en tamaño y ser muy activo invirtiendo en proyectos y atrayendo capital de fondos de inversión y de la banca multilateral. Para esto, es importante modificar el régimen jurídico del Fondo: actualmente su funcionamiento, sus actos, sus contratos y sus relaciones con terceros están determinados por el mismo régimen jurídico que tiene FINAGRO. Esto genera rigideces en las decisiones de inversión y en la venta de su participación a terceros. Por otro lado, se limitará su participación en empresas al 30%, se distribuirá el capital en varios proyectos, y se clarificarán las opciones de salida para la entidad. Para todo lo anterior, FINAGRO deberá fortalecer su equipo técnico con conocimientos sobre las necesidades de comercialización del sector, otras demandas de los agricultores, y los nuevos productos financieros disponibles en mercado.

En tercer lugar, FINAGRO debe aumentar su contribución a la creación de una institucionalidad fuerte para el seguro agropecuario y apoyar la gestión de conocimiento en materia de financiamiento y gestión riesgos.

Es importante que FINAGRO se enfoque en las actividades mencionadas y deje de administrar la cartera normalizada, cuyos fondos provienen de la compra de carteras del Programa Nacional de Reactivación Agropecuario (PRAN) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA). Esta tarea deberá ser asumida por la Central de Inversiones SA. Además, deberá dejar de administrar los múltiples proyectos del MADR y solamente continuar en aquellos para los que se pueda demostrar una clara conveniencia técnica y jurídica de su participación.

Finalmente, dada la naturaleza de FINAGRO, no se la puede seguir regulando como si fuera un banco comercial. Para ello es necesario que el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Financiera desarrollen un modelo especial de regulación y supervisión prudencial para bancos de segundo piso. En particular, se debe reducir el peso de la cartera de FINAGRO en el índice de solvencia (de un 100% a un nivel entre el 20% y el 40%).

Por su parte, el BAC debe fortalecer sus oficinas, asegurando que cada una cuente con analistas de crédito especializados en evaluar las solicitudes de los pequeños y medianos productores. Su oferta tiene que adaptarse a las necesidades de sus clientes; esto incluye realizar desembolsos de manera oportuna y brindar liquidez a los productores cuando la necesiten (siembra y pos-cosecha). Además, es muy importante que se realicen las normalizaciones de cartera a tiempo cuando esto sea necesario, para así disminuir siniestros y cobros del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG). En segundo lugar, el BAC fortalecerá las políticas para captar recursos mediante cuentas corrientes y de ahorro, de manera que dependa menos del redescuento y opere de manera más similar a cualquier banco privado. Para esto tendrá que consolidar un portafolio de servicios que se adapte a las necesidades particulares de sus clientes. En tercer

lugar, el BAC colocará créditos con recursos propios, que actualmente tiene invertidos en títulos de deuda pública (TES). Por otro lado, es importante que reduzca la dependencia que ha creado del FAG y mejore sus prácticas de evaluación de riesgos. Finalmente, deberá aprovechar su amplia presencia en zonas rurales, así como su conocimiento técnico en temas agropecuarios y desarrollar tecnología microfinanciera para atender a la población objetivo de este instrumento.

La profundización financiera dirigida busca corregir fallas de mercado existentes y orientar los recursos y el diseño de instrumentos financieros, de acuerdo a las necesidades del productor y su subsector. En este sentido, los redescuentos de FINAGRO serán dirigidos exclusivamente a pequeños productores y a créditos de inversión de largo plazo. Las líneas de capital de trabajo para medianos y grandes productores deben ser financiadas principalmente con recursos de la cartera sustitutiva. Para garantizar estos objetivos, el Banco de la República debe limitar el porcentaje de las inversiones obligatorias que pude ser sustituido por créditos de capital de trabajo a grandes productores y especialmente a actividades agroindustriales; una alternativa es incluir dentro del crédito sustitutivo únicamente el financiamiento de las actividades propiamente agropecuarias de los grandes productores y no las agroindustriales. El Banco de la República debe también evaluar la posibilidad de unificar la clasificación de los TDA. Además, para incentivar la inversión en el sector, se deben aumentar los recursos del ICR en forma permanente, a unos $500.000 millones anuales.

Por otro lado, como se señaló, FINAGRO canalizará más recursos hacia las cooperativas de ahorro y crédito y ONG. Como en la actualidad no cuenta con la plena potestad para redescontar los préstamos otorgados por las cooperativas no vigiladas u ONG, se debe analizar jurídicamente la posibilidad de ampliar esta capacidad utilizando mecanismos estrictos de seguimiento. De no ser viable, se deberá seguir utilizando la vía alterna, a través de fidecomisos, para apoyar a estas entidades. Adicionalmente, se creará un programa que subsidie a los intermediarios financieros que coloquen créditos de bajo valor a pequeños productores que nunca hayan accedido a crédito o establezcan nuevas sucursales en municipios remotos. Esto puede hacerse a través de un convenio entre FINAGRO y la Banca de las Oportunidades para que esta última, dentro de su objetivo de fomentar el acceso a servicios financieros en general, abra una convocatoria orientada exclusivamente al crédito agropecuario. Para que los créditos lleguen a las zonas más remotas del país, además es preciso que los formularios de solicitud de un crédito en condiciones FINAGRO sean más fáciles de diligenciar; para esto se debe evaluar si la documentación exigida actualmente es pertinente. Finalmente se creará el Programa de Ahorro/Portafolio Familia: un apoyo económico condicionado al ahorro que haga la familia y/o empresa familiar en una cuenta especial.

El objetivo del frente de gestión de riesgos es construir un modelo apropiado para el sector agropecuario, el cual debe incluir: institucionalidad, articulación entre los agentes y diseño y oferta de instrumentos bursátiles de coberturas.

Para esto, se debe trascender el enfoque actual, basado en la entrega de subsidios directos en situaciones adversas, y establecer una política basada en herramientas simétricas, mediante las cuales los productores se protejan de manera independiente y sostenible contra eventos inesperados. Para lo anterior se sugiere estructurar fondos de estabilización de precios (o ingresos) sectoriales, que pueden incluir fondos para estabilizar los efectos sobre los productores de las fluctuaciones del tipo de cambio, cuya sostenibilidad financiera debe ser asumida por el sector correspondiente. Estos fondos serán administrados por la Bolsa Mercantil de Colombia (BMC) y liderarán la adopción de instrumentos de cobertura (precios y tasa de cambio) o comercialización (agricultura por contrato, pignoración de cosecha, *forwards*). Los fondos podrán incentivar el uso de estos instrumentos mediante apoyos no reembolsables de hasta un 50% a las primas de estos instrumentos, pero siempre con una estructura simétrica: es decir, que los apoyos ofrecidos durante épocas de bajos precios (o revaluación en el caso de estabilización de las fluctuaciones del tipo de cambio) deberán ser financiados prioritariamente por excedentes generados por los beneficiarios del fondo en momentos de condiciones favorables.

En segundo lugar, es necesario que la Dirección de Financiamiento y Riesgos del MADR, diseñe una política integral de gestión de riesgo del campo que incluya tanto seguros comerciales como catastróficos y que se refiera a asuntos como información, medición, mitigación, transferencia, y atención. Del lado de los seguros comerciales, se deben crear incentivos para que estos sean tomados por los productores. Esto incluye la continuación del subsidio (Incentivo al Seguro Agropecuario), así como tasas reducidas de créditos y del FAG para quienes cuenten con un seguro.

Además, con el fin de lograr que los bancos puedan valorar en su análisis de riesgo la adquisición de forwards por parte de los productores, se propone que el BAC lidere el uso del esquema de utilización de forwards como fuente de pago que tiene la BMC. Para esto deberá robustecer su análisis de riesgo y empezar por establecer pilotos sectoriales. Por su lado, FINAGRO analizará la viabilidad de habilitar al FAG para garantizar operaciones de forward en bolsa, con el fin de disminuir los costos de transacción para los pequeños productores.

En tercer lugar, con el fin de desarrollar el mercado de derivados financieros, el Gobierno a través del MADR, quien es el principal accionista de la BMC, deberá brindar el aval para su promoción institucional (apoyo de tipo comercial), y destinar parte de los recursos del FAG para financiar parcialmente las garantías básicas de los contratos adquiridos por pequeños y medianos productores o sus asociaciones. Finalmente, para reconocer la adecuada gestión del riesgo por parte de los productores que hagan uso de los instrumentos bursátiles y financieros de administración de riesgos disponibles en el mercado, FINAGRO deberá crear un esquema de tasas diferenciadas.

7. COMERCIO INTERNACIONAL

La estrategia de comercio internacional busca establecer condiciones para que los productores nacionales puedan competir en el mercado global y así mejorar la situación actual de la balanza comercial del sector agropecuario, de manera que recupere el superávit sustancial que solía tener y vuelva a contribuir a la reducción del déficit de la balanza comercial del país. A través de un manejo apropiado de la tasa de cambio, la promoción de exportaciones, y los mecanismos de defensa comercial, y suponiendo que se resuelvan simultáneamente los demás problemas que afectan la competitividad de la producción agropecuaria, se debería poder alcanzar un ritmo de aumento de exportaciones reales de 15% anual, como ya lo tuvo el país en los años setenta y como lo han alcanzado otros países latinoamericanos en épocas recientes.

7.1 Tasa de cambio

La fuerte revaluación del peso en varios períodos durante el último cuarto de siglo ha afectado a los productores nacionales y, en particular, a los exportadores. El daño es más grave cuando la revaluación ha estado acompañada de una caída de los precios internacionales. Parte de la responsabilidad de protegerse contra la volatilidad del mercado internacional recae en los productores. Para esto, en la sección 6, se propone fomentar una cultura de gerencia del riesgo, promoviendo instrumentos de coberturas cambiarias y otros derivados financieros y se resalta la relevancia de usar fondos de estabilización de precios o ingresos sectoriales. Estos últimos deben ser siempre simétricos, aunque pueden contar con apoyos del Estado durante períodos críticos.

Sin embargo, en adición a lo anterior y teniendo en cuenta, además la protección constitucional especial de la que goza la producción de alimentos, la competitividad del sector agropecuario debe recibir una consideración esencial por la junta del Banco de la República a la hora de diseñar la política cambiaria. Para esto, el banco debe incluir la competitividad y estabilidad del tipo de cambio dentro de los criterios de "coordinación con la política económica general" que manda la Constitución.

7.2 Promoción de exportaciones

La estrategia de promoción de exportaciones[200] tiene como objetivo aumentar la diversificación y el valor agregado de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales. Para esto resulta esencial mejorar la información disponible

200 Esta estrategia está basada en (Espinosa, 2014).

a los productores y exportadores, volver la diversificación de las exportaciones sectoriales una prioridad nacional y articularla con la política sectorial, para generar, en particular, una oferta exportable adecuada y mejorar la coordinación gubernamental en asuntos relacionados al comercio exterior, en particular entre las entidades a cargo de temas sanitarios y fitosanitarios.

Como se mencionó inicialmente, la falta de información es un problema transversal, no solamente del sector agropecuario, sino del país en general. Por eso resulta esencial mejorar la información que nutre el sector agroexportador. La estrategia propone sistematizar, centralizar y complementar la información disponible, apalancando el trabajo que ha venido realizado el MADR en este sentido. Para el sector externo es importante tener datos sobre precios nacionales e internacionales, exportaciones e importaciones por producto y destino/origen en valor y cantidades, balanza comercial por mercados e inversión extranjera en el sector. Esta información deberá ser complementada con los datos de producción y del censo agropecuario. Hacer disponible esta información, en un formato útil, través de la Red de Información y Comunicación del Sector Agropecuario (AGRONET) será un gran paso; pero se debe ir más allá, para llegarles a los productores que aún no utilizan internet, ampliando y desarrollando iniciativas como la de celuagronet[201]. En segundo lugar se propone que PROCOLOMBIA realice estudios especializados de mercado a la medida de los solicitantes, los cuales irían más allá de los aspectos descriptivos, con análisis de oportunidades reales y potenciales, precios, logística de transporte, frío y almacenaje, cadenas de distribución, aranceles, normas técnicas y sanitarias, competidores, condiciones de venta, plazos, manejo de muestras, etc. PROCOLOMBIA, por iniciativa propia, y en asociación con el MADR, los gremios sectoriales y fundaciones interesadas, deberá también explorar las oportunidades concretas que ofrece el mercado internacional para los productos de la agricultura familiar, especialmente las oportunidades que ofrecen los mecanismos de comercio justo y orgánico en los cuales puedan insertarse los pequeños productores nacionales.

La política de diversificación de exportaciones propuesta busca generar una cultura de exportación en el país. Esto debe ser una política de Estado, impuesta desde la Presidencia y coordinada por el Consejo Superior de Comercio Exterior (CSCE). Este Consejo debe ser quien dé línea y articule las acciones del MADR y del MCIT y debe establecer un comité permanente agroexportador que se dedique al seguimiento de las políticas de fomento de las exportaciones agropecuarias. Además, en vista de la poca prioridad que reciben las exportaciones agropecuarias en el MCIT, se debe reformar el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, asesor del CSCE, de manera que, al tomar decisiones relativas al sector agropecuario, las entidades rectoras de comercio exterior y agricultura (MCIT y MADR) tengan igual peso.

201 Celuagronet le permite a los productores recibir de forma gratuita información personalizada relacionada con su actividad productiva.

Además de lo anterior, se sugiere que los proyectos de exportación tengan prioridad en la asignación del ICR y reciban la tasa máxima otorgada (30%). El incentivo será abonado a la obligación financiera una vez realizada la exportación y requiere que el productor tenga un proyecto productivo destinado exclusivamente al mercado externo, financiado con recursos del BAC o redescontado por FINAGRO. Finalmente, se propone que el MADR lance, con el apoyo del MCIT y de PROCOLOMBIA, el Premio Nacional de Exportadores Agropecuarios, con el fin de promover la cultura exportadora entre los empresarios del campo. Estos instrumentos fomentarán la ampliación de la oferta exportable a los mercados más rentables, los conglomerados productivos de exportación del sector agropecuario y las cadenas de frío, la innovación y la asociatividad en proyectos de exportación. Además, deben enfocarse en los productos que tienen impactos sociales positivos y apoyar principalmente a la pequeña agricultura.

Los instrumentos de generación de una oferta exportable adecuada buscan identificar productos con potencial exportador, financiar proyectos relacionados con ellos, y conectar la producción primaria con la fase industrial y de exportación. Para esto partirá de una Apuesta Exportadora 2015-2025[202] que identifique estos productos, así como las regiones que ofrezcan las mejores condiciones para su producción y los instrumentos de política necesarios para asegurar su competitividad en los mercados externos. La Apuesta Exportadora, será un insumo fundamental para la selección y el apoyo de las apuestas específicas que se proponen en la sección 9 y que serán una prioridad para la Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales propuesta en la Estrategia de Ajuste Institucional de la Misión. Dentro de la oferta exportable se le debe prestar particular atención a los productos de origen, al biocomercio, y a otros segmentos diferenciados de mercado en los que se hace más énfasis en la sección 8.

Una vez identificado este grupo de productos y regiones, el Fondo de Capital de Riesgo de FINAGRO, al que se hace referencia la sección 6, podrá participar como socio inversionista minoritario en empresas que se dediquen a la producción, comercialización y transformación de estos productos. Este fondo, además de promover las exportaciones, podrá servir para atraer capital privado hacia el sector agropecuario de exportación.

Finalmente, la agencia mencionada podrá fomentar proyectos de desarrollo rural para la exportación. De manera similar al programa de Alianzas Productivas, se buscará implementar alianzas público-privadas que permitan conectar la producción primaria con la fase industrial como eslabón integrador con la demanda internacional. Las empresas grandes tendrán presencia internacional y servirán para garantizar el mercado objetivo. Con su apoyo, los pequeños aliados desarrollarán una oferta permanente y estandarizada. Es muy importante que este tipo de proyectos cuenten con un mecanismo de vigilancia que vele por unas condiciones de equidad.

202 Una actualización de la Apuesta Exportadora 2006-2020 (MADR, 2006).

Para mejorar la coordinación de las prioridades sanitarias y fitosanitarias del país, es fundamental fortalecer la Comisión MSF como órgano rector de los asuntos de admisibilidad de los productos del sector agropecuario al mercado externo. Como sostiene FEDESARROLLO (2012), "se requiere contar con propósitos comunes que conjuguen el accionar individual de las entidades, y para ello, es clave una instancia articuladora con una función de coordinación estratégica y no meramente operativa." La voluntad política de largo aliento, indispensable para obtener la admisibilidad sanitaria de los productos colombianos, debe ser manejada desde el más alto nivel, el CSCE.

El trabajo de la Comisión de MSF será apoyado por la diplomacia sanitaria, a cargo de las embajadas, el sector privado, así como por el Centro de Excelencia Fitosanitaria de Colombia (CEFCOL), que deberá ser reactivado por el ICA[203]. Este último brindará el apoyo científico necesario: desarrollará estudios de análisis de riesgo de plagas y programas de mitigación de riesgo fitosanitario, promoverá el desarrollo y uso de sistemas de información geográfica avanzados para conocer la distribución de plagas que limitan las exportaciones de Colombia, y propondrá tratamientos de mitigación de riesgo, a través de los subcentros de análisis de riesgos de plagas.

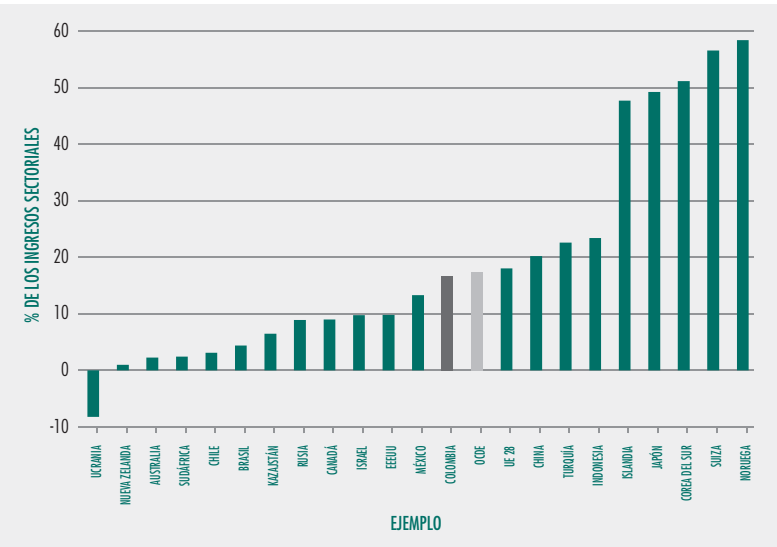
7.3 Protección

La protección comercial al sector agropecuario, tiene que tener en cuenta las grandes distorsiones que caracterizan el mercado internacional de productos agropecuarios (ver (Lizcano Rodriguez, 2015)). Entre dichas distorsiones se cuenta, en particular, el hecho de que muchos mercados internacionales agropecuarios son mercados de excedentes, en los cuales se transan productos que en muchos países son objeto de protección y, por ende, los precios de dichos mercados no son verdaderamente de equilibrio entre la oferta y demandas mundiales. El objetivo de las medidas de protección comercial debe ser la protección de la producción local de alimentos y de la seguridad y autonomía alimentaria del país. En general, como lo muestra el Gráfico 3, el nivel de apoyo a los productores agropecuarios en Colombia (que en gran parte consiste en mecanismos de protección), no es excesiva. Además, existen unos compromisos de desgravación que adquirió el gobierno en diferentes TLC, que dan señales a los productores de cómo ajustarse a las condiciones que establecen estos acuerdos, y que deben respetarse.

203 "El 31 de julio de 2002 fue inaugurado el Centro de Excelencia Fitosanitaria, CEF, el cual dedicó sus esfuerzos a abrir espacios comerciales para los productos agrícolas frescos de Colombia en los mercados internacionales. En este importante proyecto participaron de manera conjunta el ICA, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América (USDA- APHIS), la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional (USAID) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). El CEF cerró prematuramente sus puertas a mediados del 2005, por falta de apoyo nacional e internacional, con motivo de la negociación del TLC con Estados Unidos." (Espinosa, 2014)

De la misma manera, deben mantenerse las franjas de precio, sin perjuicio de llevar a cabo los estudios que propone la OCDE (2015) en torno al cumplimiento de sus objetivos económicos y sociales. Cualquier cambio en su aplicación debe ser notificado a las partes interesadas con suficiente antelación.

Gráfico 3. Estimativo de apoyo al productor de Colombia y otros países 2014



Fuente: (OCDE)

Sin embargo, existen algunos productos que requieren atención especial. En particular, el arroz tiene una protección elevada y, de no ser objeto de una activa reconversión, no sobrevivirá a la desgravación prevista en el TLC con Estados Unidos (EE. UU.). Sin embargo, ya existe un programa (el Programa de Adopción Masiva de Tecnología (AMTEC)) que estaría llevando los rendimientos del arroz de riego a niveles cercanos a los norteamericanos. El programa está siendo financiado a través del ICR y además el gremio cuenta con los ingresos de subastas de las cuotas de arroz que importa Colombia de EE. UU. Con el apoyo sostenido del gobierno durante los próximos años, el arroz de riego podría llegar a ser un producto competitivo. La leche y el maíz también requieren un apoyo sostenido para tecnificarse y lograr competir en el mercado internacional sin la protección que reciben actualmente[204].

204 En el caso de la leche, el CONPES 3675 de 2010 sienta una base para esto.

El Gobierno debe utilizar además los mecanismos legítimos de defensa comercial que existen y en particular monitorear el uso de subsidios por parte de socios comerciales y, de ser necesario, acudir a los mecanismos de solución de disputas establecidos. En particular, es necesario corregir las trabas que no le permiten utilizar las salvaguardias comerciales, pues estas se han reglamentado de manera inapropiada requiriendo comprobación de estados financieros y representatividad del gremio que interponga la petición de activación de la salvaguardia, así como la aprobación de la petición por el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios, y de Comercio Exterior. El primer requerimiento no tiene sentido en un sector en el cual participan multiplicidad de productores, muchos de ellos pequeños o medianos y el segundo bloquea las solicitudes porque el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior está dominado por el MCIT, sin un peso adecuado del MADR. Por lo tanto se debe rediseñar el mecanismo de activación de medidas de salvaguardia de manera que sea activado automáticamente cuando se observe un aumento de las importaciones (o una amenaza de ello) acompañado de una caída importante en los precios internos; también será necesario reformar, para las decisiones relativas al sector agropecuario, el Comité, como ya se mencionó en la subsección anterior.

8. COMERCIALIZACIÓN

Como en otros temas, la falta de información tiene un impacto negativo sobre el sistema de comercialización de bienes agropecuarios. La estrategia de comercialización propone algunos lineamientos para resolver este problema. Además, busca establecer una institucionalidad y desarrollar la infraestructura de comercialización adecuadas, fomentar los estándares de calidad de la producción y evitar abusos de posición dominante.

Para poder contar con un buen sistema de comercialización, es necesario generar y distribuir información completa en tiempo real y en un formato adecuado. Esto incluye la generación de un inventario de la infraestructura de comercialización existente (silos, redes de frío, centros logísticos, etc.), el manejo transparente de la información sobre acuerdos y contratos utilizado en algunos sectores, sus implicaciones comerciales y sus riesgos, y sobre todo, flujos, costos de producción y de transporte, precios nacionales e internacionales, volúmenes producidos y áreas sembradas. Mucha de esta información ya existe y el reto principal es asegurarse que sea distribuida de manera oportuna y en un formato adecuado. La responsabilidad de la generación de la información debe recaer en la oficina de planeación y prospectiva del MADR. FINAGRO puede apoyar en la distribución de la información sobre infraestructura de comercialización, ya que promocionará proyectos relacionados.

Para optimizar el proceso de comercialización es necesario empezar por establecer una institución adecuada y/o fortalecer la existente. Con este objetivo, se propone crear una dirección de comercialización en el MADR como parte

del Viceministerio de Bienes y Servicios Sectoriales, y fomentar la organización y agregación de valor en origen, así como la asociatividad. La Dirección de Comercialización en el MADR será responsable de fortalecer los procesos de logística, en particular deberá generar incentivos para crear y fortalecer las empresas de logística del país. Además, liderará la generación de infraestructura de comercialización (centros de acopio, cadenas de frío, centrales de abasto y mercados locales e intermedios). Para esto podrá apoyarse en la Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales (a la que se refiere la sección 9) y en el Fondo de Capital de Riesgo de FINAGRO (ver sección 6). La nueva dirección también deberá colaborar con la institucionalidad regional para ayudar a consolidar las cadenas regionales. Además, se encargará de la política de compras públicas propuesta en la Estrategia de Inclusión Productiva y Agricultura Familiar de la Misión, y de coordinar campañas de educación al consumidor. Finalmente, colaborará con la Oficina de Planeación y Prospectiva del MADR para el diseño de las plataformas de divulgación de información. Mientras se logra todo lo anterior, se deben comenzar a centralizar estas actividades en un área de comercialización dentro de las direcciones de cadenas.

Dentro de esta estrategia, la modernización de las centrales de abasto debe recibir atención adecuada, con el objetivo que cumplan los propósitos para las cuales fueron creadas[205]. El objetivo a largo plazo debe ser la venta de productos en las centrales sin necesidad de presencia física. En este sentido, es esencial establecer estándares y regulaciones claras, así como buenos mecanismos de arbitraje. Las centrales de abasto deberán velar por la mejora de las condiciones sanitarias y de seguridad y del manejo de desechos. A ello se agrega la carnetización de compradores y vendedores, la estandarización de la calidad de productos, de manera que los mayoristas puedan comprar sin necesidad de estar presentes físicamente, el establecimiento de medidas que garanticen la transparencia en la formación de precios, el uso de tecnologías de información con este propósito, y la bancarización de las actividades. Además, las centrales de abasto deben facilitar la entrada al mercado de nuevos agentes y establecer espacios para los productores como lo dicta la ley[206]. El trasteo planeado del mercado de Bazurto, en Cartagena, puede ser un buen piloto para empezar a instaurar las medidas de corto y largo plazo. En parte, el problema también recae en una infraestructura inadecuada: es necesario mejorar la infraestructura de acceso a los mercados y modernizar el manejo de frío para poder alargar los tiempos de provisión de los alimentos. Como ya se mencionó, el Fondo de Capital de Riesgo administrado por FINAGRO y de la Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales deberán apoyar esta tarea.

205 Seguridad alimentaria; transparencia en la información, divulgación y formación de precios; cumplimiento de normas de calidad y empaque de los productos; cumplimiento de las normas sobre pesas y medidas; establecimiento de controles que eviten las prácticas de comercio desleales; cumplimiento de las normas sobre salubridad, higiene y saneamiento básico, y protección del medio ambiente. Decreto 397 de 1995. Artículo 3.

206 Decreto 397 de 1995. Artículo 7 literal f.

La mejoría de las centrales de abasto debe hacer parte de una política más amplia de distribución de alimentos en las ciudades. Esta debe apuntarle a la creación de conglomerados productivos de alimentos, la generación de valor agregado en el campo, y la mejora de las funciones de distribución, reduciendo la cadena que ata a los productores de alimentos con pequeños y medianos que manejan las tiendas en las ciudades.

Tal vez el frente más importante para mejorar el sistema de comercialización sea el fomento de la asociatividad y la organización productiva en origen. Para reducir pasos innecesarios en la cadena de valor y asegurar un buen ingreso a los productores, estos deben buscar maneras de agregar valor en los eslabones más cercanos a la unidad de producción primaria. Esta agregación de valor debe responder a demandas precisas del mercado y puede consistir, entre otros, en procesos de selección y empaque, en la garantía de una calidad superior, o en la incorporación de valores sociales y medioambientales a través de certificaciones de calidad, sostenibilidad, comercio justo y responsabilidad social. Además, se debe fomentar en algunos casos la integración de la producción primaria con los procesos de comercialización. En particular, se debe fomentar, orientar y apoyar el desarrollo de proyectos dirigidos a nichos de mercado de productos certificados (FSC, Rain Forest Alliance, UTZ Certified, Havelaar, Fairtrade Mark, Trans Fairy Rättvisemärkt, entre otros), biocomercio, y productos de origen. Para esto es importante propiciar una integración o al menos una colaboración entre la producción y la comercialización. Esta integración de los primeros eslabones incluye un consenso sobre el precio pagado a productores, que en muchos casos es parte importante para adquirir las certificaciones. Esta organización en origen debe ir alineada con los esfuerzos por establecer una política de desarrollo productivo que actualmente lidera la ANDI (2015). En particular debe estar orientada por una visión nacional sobre la posición que queremos ocupar como país en las cadenas globales de valor.

La importancia de la asociatividad para lo anterior radica en que esta permite la generación de economías de escala, facilita la adquisición de tecnologías de producción a los pequeños productores, y les permite mejorar sus capacidades de logística y transporte. Además, les permite garantizar una provisión confiable de productos y aumenta su poder de negociación. La promoción de la asociatividad es detallada en la Estrategia de Inclusión Productiva y Agricultura Familiar de la Misión y debe ser objeto del acompañamiento integral, especificado en la sección 6, pero también requiere un apoyo adicional desde las Secretarías de Agricultura. Los proyectos de agregación de valor y/o integración concretos deben ser financiados desde la institucionalidad local. Las asociaciones productivas en zonas de conflicto deben recibir especial atención, ya que hacen parte de comunidades en las que el capital social está más fracturado.

Pero el sector público no debe realizar esta tarea solo. Es muy importante que los gremios brinden tutelaje a este tipo de proyectos y también contribuyan a su financiamiento. Se debe considerar la posibilidad de ordenar la dedicación de un porcentaje del ingreso parafiscal a este tipo de proyectos.

Para todo ello es esencial mejorar y expandir la infraestructura de comercialización existente. El primer paso para esto es el establecimiento de un inventario para identificar las falencias y priorizar inversiones. El Fondo de Capital de Riesgo de FINAGRO, así como la Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales, deben tener un rol importante en la canalización recursos hacia infraestructura de comercialización. Para esto, sus inversiones deben dar prioridad a la creación de empresas que suplan demandas de comercialización y, en particular, de infraestructura de comercialización. Empresas que atiendan las necesidades de pequeños productores deben recibir máxima prioridad. Adicionalmente, se propone que los OCAD del SGR prioricen proyectos que involucren el tema de comercialización.

La responsabilidad de fomentar los estándares de calidad en la producción recae principalmente en las entidades prestadoras del servicio de acompañamiento integral (ver sección 6), que deberán incluir capacitación sobre estas materias. Sin embargo, también es necesario velar porque tanto productores y consumidores entiendan la importancia de cumplir y exigir todo lo reglamentado en materia de calidad, inocuidad, pesos y medidas. Para ello, la dirección de comercialización del MADR deberá diseñar y ejecutar un plan de divulgación mediante diferentes campañas de comunicación. Estas campañas, principalmente dirigidas a los consumidores, deben realizarse a través de creadores de opinión, de programas de televisión y cocineros profesionales, colegios y entidades públicas. De hecho, estas las entidades públicas, deberán liderar con su ejemplo, incluyendo la exigencia de estándares mínimos a sus proveedores dentro del sistema de compras públicas. Además es urgente analizar la posibilidad de establecer un sistema o sello nacional de calidad como se ha hecho, por ejemplo, en México[207].

Finalmente, se recomienda que la SIC y el MADR fijen una metodología estándar y especifiquen cuáles son los criterios necesarios para probar la existencia o no de abuso de posición dominante mediante información cualitativa. Existen criterios claros respecto a información cuantitativa, pero en vista de la naturaleza informal de muchos de los mercados agrícolas, también deben existir alternativas para situaciones en las que no exista información suficiente o ella no sea confiable. La metodología establecida puede ser ensayada en mercados que han sido señalados como poco transparentes, como los de la panela y la papa. Adicionalmente, se propone la continua promoción de la creación de instancias de integración grupal, puesto que esto aumenta el poder de negociación de los pequeños productores. La organización de la producción en origen es solamente una forma de hacer esto. Por otro lado, la gerencia mejorada de las centrales de abasto también debería contribuir a resolver los problemas referentes al abuso de posición dominante.

207 México Calidad Suprema, una organización sin ánimo de lucro, integrada por productores, empacadores, y otros miembros de la cadena de valor, busca posicionar su sello a nivel global y asegurar que las empresas productoras tengan los más altos estándares de calidad e inocuidad.

9. APUESTAS ESPECÍFICAS

Finalmente, con el objetivo de aprovechar el potencial que tiene Colombia como despensa del mundo, la estrategia de competitividad propone enfocar los recursos del país para apostarle a un conjunto de productos de gran potencial. El mecanismo para realizar esto es la Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales detallada en la Estrategia de Ajuste Institucional de la Misión. Esta agencia se apoyará en esfuerzos anteriores como las apuestas del Programa de Transformación Productiva (PTP) y el Diamante del Caribe y deberá poder:

- Centralizar la información que necesitan los inversionistas nacionales e internacionales (disponibilidad de tierras, vocación productiva de distintas regiones, mercados, impuestos, licencias, regulación laboral, etc.).
- Diseñar proyectos tipo que le permitan a los inversionistas saber qué requerimientos tendría un proyecto (por ejemplo, de frutas en la costa Caribe), cuánto podría costar y cuál sería su rentabilidad estimada.
- Diseñar y ofrecerle a los inversionistas un portafolio de diferentes esquemas asociativos que permitan establecer alianzas entre grandes y pequeños empresarios a lo largo de la cadena de valor.
- Servir de puente entre los inversionistas y las entidades públicas sectoriales y no sectoriales para que conozcan la oferta de beneficios asociados a la inversión en el campo (por ejemplo, beneficios tributarios, incentivos atados al crédito en caso de involucrar pequeños productores, acompañamiento integral a estos últimos, etc.).

La Agencia tendrá el mandato de canalizar recursos públicos y privados hacia proyectos enfocados en un número limitado de apuestas específicas. Una vez identificadas las apuestas y los proyectos particulares de gran potencial, la Agencia podrá proponérselos a inversionistas privados, así como a entidades públicas como el Fondo de Inversión de Riesgo administrado por FINAGRO.

Para la selección de las apuestas específicas se partirá de los estudios realizados que identifican productos de alto potencial (MADR, 2006). Se tendrá en cuenta también el análisis que debe hacerse en el país sobre los eslabones particulares de las cadenas globales de valor a los que queremos pertenecer. Sin embargo, como lo menciona la Estrategia de Ajuste Institucional, la Agencia no se debe limitar a productos dirigidos al mercado internacional, sino que también debe considerar productos que tengan un gran potencial en el mercado interno.

Los criterios para seleccionar las apuestas deben ser:

i. Existencia de un amplio mercado interno y/o externo con tendencia a aumentar.

ii. Precios internacionales elevados y de volatilidad relativamente baja.

iii. Mercados importantes en países aliados comerciales (con quienes Colombia haya firmado TLC).

iv. La posibilidad de involucrar a pequeños productores (incluyendo en asociación con grandes o con empresas comerciales) en los proyectos productivos correspondientes.

Los principales candidatos a ser parte de estas apuestas son el cacao, varias frutas y hortalizas (aguacate Hass, piña Golden, etc.), forestales comerciales y maíz para concentrados de animales. Basado en los criterios mencionados, y en las cadenas consideradas, la Agencia identificará las regiones en las cuales se pondrán en marcha estas iniciativas.

Es importante establecer un mecanismo para asegurar que los productos y cadenas seleccionados efectivamente respondan a los criterios mencionados. Además, esta selección deberá ser reevaluada periódicamente, de manera que se pueda modificar la selección de acuerdo con la variación de las ventajas competitivas y la eficiencia social de la canasta de productos del país. Finalmente, y aunque se trata de unas apuestas nacionales, estas se deben determinar basadas en la información y los insumos relevantes de los diferentes territorios.

Una de las contribuciones más importantes de esta Agencia puede ser también su apoyo a proyectos de reconversión productiva que cumplan los criterios mencionados, entre los que se destacan el arroz[208] y la leche, en particular en este último caso de producción en pequeña escala.

208 Teniendo el cuidado necesario para que no terminen transfiriéndose los apoyos a grandes propietarios de tierras en cánones demasiado altos de arrendamiento como ha sucedido con frecuencia en el pasado.

REFERENCIAS

ANALDEX. (2014). *Memorias del XXVI congreso nacional de exportadores.* Exponotas , 37.

Anderson & Nelgen (2013). *Updated National and Global Estimates of Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2011.* Retrieved November de 2014 from www.worldbank.org/agdistortions

Anderson & Valdes (2008). *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America and the Caribbean.* Banco Mundial.

Anderson & Valenzuela (2008). *Estimates of Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2007.* Washington, D.C.: World Bank.

ANDI (2015). *Estrategia para una nueva industrialización.* Bogotá.

ANIF (2014). *Costos de Transporte, Multimodalismo y la competitividad de.*

Argüello, Torres & Quintero (2014). *Propuesta para incentivar inversión en proyectos agropecuarios.* Bogotá: CRECE.

Balcázar (2003). *Transformaciones en la agricultura colombiana entre 1990 y 2002.* TRANSFORMACIONES EN LA AGRICULTURA COLOMBIANA ENTRE 1990 Y 2002 , 5 (9), 128-145.

Balcazar (s.f.). *Modelo institucional y desarrollo rural en Colombia.* Buscado el 04 de 06 de 2011 from http://www.google.com/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBoQFjAA&url=

Balcazar (2003). *Transformaciones en la agricultura Colombiana entre 1990 y 2002.* Revista de Economía Institucional , 5 (9), 128-145.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). *Documento de Marco Sectorial de Agricultura y Gestión de Recursos Naturales.*

Banco Mundial. (2008). *Agricultura para el desarrollo: Informe de desarrollo MUNDIAL.* Washington, D.C.: BAnco Mundial.

Banco Mundial. (2008). *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo.*

Barberi, Garay, & Cardona (2009). *Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia.* Bogotá.

Barsh & Yee (2011). *Unlocking the full potential of women in the US economy.* McKinsey&Company.

Berry (2010). *The Economics of Land Reform and of Small Farms in Developing Countries: Implications for Post-Conflict Situations.* In Distributive Justice in Transitions. Oslo.

Berry & Cline (1979). *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries.* International Labor Organization". London: The John Hopkins University Press.

Bhalla & Roy (1988). *Mis-Specification in Farm Productivity Analysis: the Role of Land Quality.* Oxford Economic Papers , 40 , 55-73.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Vientos adversos. Políticas para relanzar el comercio en la post-crisis.* In B. I. Desarrollo (Ed.). Washington D.C.

CEPAL. (2015). *Bienes y servicios públicos sociales y políticas para el cierre de brechas.* Bogotá.

CEPAL. (2014). *Desigualdades, brechas y deficits en las zonas rurales de Colombia en bienes públicos y de interés social.* Bogotá.

CEPAL-ONUDI. (1989). *Industrialización y desarrollo.* Informe 6, Santiago de Chile.

CIAT. (2015). *Inclusión de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como Instrumento para Dinamizar la Innovación en el Agro.* CIAT.

Consorcio Andino de Innovación Participativa con Pequeños Agricultores, Corporación PBA . (2009). *Propuesta de segunda fase del Programa de Innovación Participativa con Pequeños Agricultores de la Zona Andina.*

Constain, Maldonado & Ramírez (2015). *Modelo de gestión: invías territorial.* Bogotá.

Contraloría General de la República. (2014). *Parafiscalidad en el sector agropecuario.* Bogotá.

CORPOICA. (2015). *Ciencia, tecnología, e innovación en el sector agropecuario.* Diagnóstico (resumen). Bogotá.

CORPOICA. (2014). *Propuesta de una estrategia nacional de innovación agropecuaria que promueva la mejora en la productividad y competitividad del sector.* Bogotá.

CRECE. (2014). *Análisis del mercado laboral rural y sus implicaciones en la estructura de costos.* Bogotá.

CRECE. (2015). *Políticas para la mejora de la eficiencia en la comercialización agrícola en Colombia.* Bogotá.

DNP. (2015). *Bases del Plan Nacinal de Desarrollo 2014- 2018.* Bogotá.

DNP. (2014). *Diagnóstico del campo colombiano.* Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Rural Sostenible , Bogotá.

DNP. (2014). *Dinámicas de uso de tierras para la agricultura y el comportamiento de los precios del suelo rural resultados,* conclusiones y recomendaciones de política. Bogotá.

DNP. (2014). *Documento CONPES: Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria.* Bogotá.

DNP, FINAGRO, *Misión para la Transformación del Campo. (2014).* Sistema nacional de crédito agropecuario: propuesta de reforma. Bogotá.

DNP, Misión para la Transformación del Campo. (2015). *Diagnóstico de Inclusión Productiva.* Bogotá.

DNP, Misión para la Transformación del Campo. (2014). *Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano.* Bogotá.

DNP, Misión para la Transformación del Campo. (2014). *Diagnóstico institucional y presupuestal del sector agropecuario.* Bogotá.

Elsevier. (2014). *Scopus*. Retrieved 2014 from http://www.scopus.com/

Espinosa (2015). *Gestión sanitaria y cuellos de botella del ica.* Bogotá.

Espinosa (2014). *Política nacional de promoción de exportaciones agropecuarias.* Bogotá: CEPAL-DNP.

Fadul (2015). *Políticas para la mejora de la eficiencia en la comercialización agrícola en Colombia.* Bogotá.

FAO & CAF. (2007). *Colombia, nota de análisis sectorial, agricultura y desarrollo rural.*

FEDESARROLLO. (2012). *Evaluación institucional y de resultados de la política nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos.*

FINAGRO. (2014). *Manual de Servicios de FINAGRO.* Bogotá.

Forero (2015). *Diagnóstico y prospectiva de la adecuación de tierras en Colombia.* Bogotá: CEPAL.

Forero (2012). *Propuesta de Investigación, Eficiencia y Productividad en la Pequeña Propiedad Rural en Colombia.* Bogotá.

Forero-Alvarez & Torres-Guevara (2002). *La part des producteurs familiaux dans le système alimentaire colombien. Cahiers des Amérique Latines* , 40 . Paris: IHEAL.

Fulginiti & Perrin (1993). *Prices and productivity in agriculture.* Review of Economics and Statistics , 471-482.

Garay, Barberi & Espinosa (2005). *Asesoría para el acuerdo comercial entre Estados Unidos y Colombia: el agro colombiano frente al TLC con Estados Unidos.* Bogotá.

Garay, Bailey, Forero, Barberi, Remírez, & Suárez (201 3). *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales.* Bogotá: Oxfam.

Ghose. (1979). *Farm Size and Land Productivity in Indian Agriculture - A Reappraisal.* Journal of Development Studies , 27-49.

Guterman (2007). *Distortions to Agricultural Incentives in Colombia.* Washington, D.C.: World Bank.

Jaramillo (2002). *Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000.* Bogotá: Banco de la República.

Junguito, Perfetti & Becerra, A. (2014). *Desarrollo de la Agricultura Colombiana.* Cuadernos FEDESARROLLO , edición convocatoria germán botero de los rios, Debates presidenciales (48).

Kalmanovitz & Lopez (2006). *La agricultura Colombiana en el siglo XX.* Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Lipton (2009). *Land Reform in Developing Countries: Property rights and property wrongs.* NEw York: Routledge.

Lizcano Rodriguez (2015). *Protección Comercial del Sector Agropecuario en Colombia.* Bogotá.

Lopez (2010). *La inversión pública en agricultura.* Bogotá.

Lozano (2007). *Relaciones de tamaño, producción y trabajo en las fincas cafeteras colombianas.* Bogotá: Artículo publicable para optar al título de magíster, Universidad de los Andes.

Ludena (2010). *Agricultural Productivity Growth, efficiency change and technical change in Latin America and the Caribbean.* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Machado (1995). *Censo de minifundio en Colombia.* Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

MADR (2006). *Apuesta exportadora agropecuaria 2006-2020.*

MADR (2006). *Apuesta exportadora agropecuaria 2006-2020.* Bogotá.

MADR (1995). *Decreto 397 de 1995.*

MADR (2015). *Desarrollo ambiental sostenible, Documento preparado por el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo.* Bogotá: MADR.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones. (2014). *Plan Vive Digital 2014 - 2018.*

Ministerio de Transporte. (2012). *Transporte en cifras 2012.*

Mision para la Transformación del Campo. (2015). *Saldar la deuda histórica con el campo: marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo.* (Informe para la Misión para la Transformación del Campo). Bogotá D.C.

Misión para la Transformación del Campo, (2015). *Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria y de Acompañamiento Integral (Informe para la Misión para la Transformación del Campo).* Bogotá D.C.

Misión para la Transformación del Campo, (2015). *Sistema Nacional de Crédito Agropecuario: propuesta de reforma (Informe para la Misión para la Transformación del Campo).* Bogotá D.C.

Molina (2009). *Propuesta de una política nacional de Asistencia Técnica Agropecuaria ATA.*

Nash (2011). *Estado actual y tendencias de los mercados agrícolas globales. In La política comercial del sector agrícola en Colombia.* Bogotá: Cuadernos FEDESARROLLO.

Norton (2004). *Política de desarrollo agrícola, Conceptos y principios.* Roma: FAO.

OCDE. (n.d.). *Producer Support Estimate (PSE) and related indicators by country.* Retrieved 2015 from oecd.stats: http://stats.oecd.org/

OECD. (2011). *Fostering Productivity and Competitiveness in Agriculture.*

OECD. (2015). *OECD Review of Agricultural Policies: Colombia 2015.*

Perfetti (2011). *Oferta potencial agrícola de Colombia en un nuevo entormo de mercado.* In La política comercial del sector agrícola en Colombia. Bogotá: Cuadernos FEDESARROLLO.

Perfetti (2014). *Política agrícola: comercio, subsidios, y crédito.* Bogotá: Cisoe.

Perfetti, Balcázar, Hernández & Leibovich (2013). *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia.* Bogotá: FEDESARROLLO & SAC.

Perfetti, Gallego & Molina (2009). *Propuesta de una política nacional de Asistencia Técnica Agropecuaria ATA.* Programa MIDAS - USAID.

Perry (2013). *Agricultura familiar y seguridad alimentaria en los países andinos.* Bogotá: Grupo de Diálogo Rural.

Perry (2012). *El sistema de extensión agropecuaria en Colombia.* Banco Mundial.

Perry (2014). *Situación actual de la ciencia, tecnología e innovación agropecuaria en Colombia.* Bogotá: CISOE.

Piraquive (2014). *Análisis de los Flujos de Comercio entre Colombia – Estados Unidos / Colombia – Canadá / Colombia-Unión Europea.* Bogotá.

PNUD. (2011). Colombia rural. *Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011.* Bogotá: INDH-PNUD.

Proexport. (2014). *Sinergias productivas para la internacionalización de las empresas: Informe de gestión Agosto 2010 - Junio 2014.* Bogotá: PROEXPORT.

Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada y Acción Social . (2009). *Unidades Agrícolas Familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia.* Bogotá.

Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada y Acción Social. (2010). *Unidades Agrícolas Familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia.* Bogotá.

Public Interest Intellectual Property Advisors & Centro Internacional de Agricultura Tropical. (2013). *Mejorando las oportunidades en el mercado canadiense para productos agrícolas colombianos de alto valor.*

Reina, Zuluaga, Ramirez & Oviedo (2011). *Protección e incentivos agrícolas en Colombia. Cuadernos de FEDESARROLLO , En la política comercial del sector agrícola en Colombia* (38).

Restrepo (2011). *Política integral de tierras: sector agropecuario locomotora de crecimiento.* In *La política comercial del sector agrícola en Colombia.* Bogotá: Cuadernos FEDESARROLLO.

Restrepo & Lozano (2015). *El Papel de la Infraestructura Rural en el Desarrollo Agrícola en Colombia.* Borradores de Economía (904).

RIMISP. (2014). *programas de desarrollo rural con enfoque territorial: propuesta de estrategia de implementación.*

Rubio, C. (1994). *La participación de la mano de obra en los costos de la finca campesina colombiana: resultados de una encuesta.* Bogotá: Artículo publicable para optar al título de magíster, Universidad de los Andes, Bogotá, D.C., Colombia.

SAC. (2011). *LA protección agrícola: un caso de observancia internacional.*

SCOPUS. (n.d.). From www.scopus.com

Sen (1962). *An Aspect of Indian Agriculture. Economic Weekly , 14.*

Stads & Beintema (2009). *Public Agricultural Research in Latin America and the Caribbean.* IFPRI, IADB, ASTI. International Food Policy Research Institute.

Tovar, Vallejo, Cote & Martínez (2014). *Diagnóstico de los mercados de fertilizantes, plaguicidas, medicamentos veterinarios y productos biológicos de uso pecuario en Colombia, y análisis de las condiciones de competencia en la cadena de distribución y comercialización de dichos mercados.* Universidad de los Andes. Bogotá: CEDE.

Unidad de planeación minero energética. (2013). *Plan de Plan Indicativo de Expansión de Energía Eléctrica 2013 - 2017.*

Uribe y Rincón. (2013). *Situación actual de la asistencia técnica directa rural: Una mirada desde la Ley 607 de 2000 y sus decretos reglamentarios.* SIEMBRA (MADR-CORPOICA).

Urrutia, Pontón, & Posada (2004). *El crecimiento económico colombiano en. Banco de la República, Grupo de Estudios del Crecimiento Económico. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.*

Valdés (2011). *Evolución de la política comercial del sector agrícola de algunos paises latinoamericanos: implicaciones en su inserción en el mercado internacional e impacto social.* In *La política comercial del sector agrícola en Colobmia.* Bogotá: Cuadernos FEDESARROLLO.

Valdés (2012). *Políticas sectoriales económicas con énfasis en comercio exterior en América Latina y el Caribe (ALC).* Panel independiente sobre la Agricultura para el desarrollo de América Latina (PIADAL).

Valdés& Foster (2007). *The breadth of policy refoms and the potential gains from agricultural trade liberalization: an ex post look at three Latin American countries.* In *Reforming Agricultural Trade for Developing Countries: Key issues for a pro-development outcome of the Doha Round negotiations.* The World Bank.

Villar& Ramírez (2014). *Infraestructura regional y pobreza rural .* Bogotá: FEDESARROLLO.

World Bank. (2008). *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Agricultura para el desarrollo.* Bogotá: Mayol Ediciones SA.

Capítulo 11

SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO RURAL[209]

1. INTRODUCCIÓN

En la transformación del campo la sostenibilidad ambiental es, además de esencial, estratégica. Esencial, porque hay una relación de dependencia, de los sistemas rurales sobre los servicios de ecosistémicos y si estos no se gestionan con el enfoque de la sostenibilidad su vulnerabilidad a los cambios ambientales se incrementará y el objetivo de mantenimiento de la forma de vida rural no será posible. Estratégica, porque la base biofísica de nuestro país, valorada y usada adecuadamente, es fuente de oportunidades para fortalecer modos de vida rurales y la vida digna que los habitantes del campo merecen. Se puede afirmar entonces, que si el desarrollo rural no es ecológicamente sostenible, tampoco lo será social, ni económicamente.

La Estrategia de Sostenibilidad Ambiental de la MTC, propone acciones que permitan a los sistemas rurales beneficiarse de los servicios ecosistémicos y a los pobladores del campo aprovechar, de manera sostenible, las oportunidades que ofrecen los bienes de la naturaleza. Las acciones están enfocadas en modificar trayectorias negativas de los elementos de la naturaleza que se consideran fundamentales para el sostenimiento de las actividades del campo, y que se encuentran hoy en día en deterioro, arriesgando la habitabilidad y productividad de largo plazo de los sistemas rurales.

El punto de partida de la estrategia es un conjunto de políticas y acciones como la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos, la Política de Gestión Sostenible del Suelo, la Política de Gestión Ambiental del Recurso Hídrico, la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y la Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal, el

209 Este documento fue escrito con la colaboración de la Oficina de Colombia del PNUD, quien apoyó la redacción y la construcción de propuestas.

Plan Sectorial de Turismo 2014-2018: Turismo para la construcción de la paz entre otros. En este sentido, la Misión busca dinamizar, llamar la atención y complementar las propuestas frente a algunos de los elementos ambientales indispensables para la sostenibilidad de largo plazo del desarrollo rural.

La estrategia reconoce la conexión vital de las sociedades rurales con los ecosistemas y la ruralidad diversa colombiana, con problemáticas ambientales locales diferentes que requieren de una aproximación diferencial con base en el enfoque territorial que ha sido planteado a lo largo de la Misión. La sostenibilidad ambiental se encuentra, además, muy ligada con la problemática de ordenamiento territorial en todo lo relacionado con el ordenamiento forestal, la protección de las zonas generadores y reguladoras del agua y que es objeto de otra de las estrategias de la Misión.

Por la naturaleza de su dinámica, y las intervenciones humanas que los agricultores familiaresectan, enfocarse en los servicios ecosistémicos hidrológicos y los asociados al suelo tiene el potencial de incidir de manera positiva en otras funciones ecosistémicas también esenciales para el desarrollo rural. Por ejemplo, las que dependen de los bosques como la regulación climática local, el control de plagas o la provisión de hábitat para polinizadores, todas funciones relevantes para los sistemas agrícolas.

La reducción de la vulnerabilidad a la variabilidad y el cambio climático (VC/CC) en el campo, y la adaptación a este, y otros fenómenos del cambio ambiental, se potencian igualmente si están basadas en funciones de los ecosistemas, como la regulación hidrológica y climática, el mantenimiento de la humedad en el suelo o las funciones de depuración del agua. De la manera como se planifiquen las intervenciones en el campo dependerá, en buena medida, la posibilidad de respuesta adaptativa de largo plazo.

Un entorno natural, ecológicamente integro, no solo contribuye a la viabilidad de largo plazo del desarrollo rural: también favorece condiciones para que la enorme diversidad de especies y variedad de ecosistemas, que son parte de la identidad del país y su territorio rural, se conviertan en una oportunidad productiva para los habitantes del campo. La consolidación de estas oportunidades dependerá también de que se cumplan otras condiciones que son abordadas en las diferentes estrategias de la Misión. Esto incluye, por ejemplo, el desarrollo de vías terciarias, la formación y organización comunitaria para la incubación de empresas asociativas y el desarrollo de cadenas productivas con énfasis en generar valor agregado a partir de la diferenciación del producto y la investigación participativa, o el estímulo al desarrollo de negocios incluyentes donde grandes empresas sirven de ancla de pequeñas, entre otras.

Una de las tres ideas fuertes planteadas en la Misión es la necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, que reconoce una ruralidad diferenciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo.

En el tema que nos ocupa, esto supone el fortalecimiento de la gobernabilidad ambiental, con mecanismos claros de participación en las decisiones basados en la amplia infraestructura normativa con que cuenta el país, pero que aún es dispersa y exige requisitos complejos que dificultan la participación, más allá de la convicción ideológica y las necesidades sentidas (Velásquez y González, 2003; Cleaver, 1999 & Stenseke, 2009). En la presente propuesta se hace referencia a algunos mecanismos concretos de participación de la sociedad civil, como son los Consejos de Cuenca o la conformación de Cooperativas Administradoras de Servicios Públicos para que, entre otros, actúen haciendo control social y veeduría ciudadana sobre la gestión sostenible del recurso hídrico. Es necesario, sin embargo, promover el establecimiento de otros mecanismos específicos de participación que faciliten las intervenciones de los pobladores rurales.

El documento está elaborado en torno a tres estrategias formuladas con base en los anteriores elementos que hacen evidente el vínculo entre los sistemas rurales y los sistemas biofísicos y que permitieron definir la estructura la Estrategia de Sostenibilidad Ambiental de la MTC.

2. MARCO CONCEPTUAL

Los planteamientos de la relación sociedad y naturaleza como la base de la sostenibilidad ambiental y la viabilidad de los sistemas sociales se han reenfocado a partir de la evaluación de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio (MEA, Millenium Ecosystem Assessment por sus siglas en inglés). Esta iniciativa de ámbito mundial buscó enfrentar la arraigada convicción que el social y ecológico son sistemas separados. Tal convencimiento ha dominado el enfoque de manejo de los sistemas biofísicos, bajo la premisa que el sistema ecológico provee de manera infinita y, el social usa, y domina buscando la estabilización, y oferta, de aquellos recursos y ecosistemas que le son útiles. Esta aproximación ha llevado a relaciones disfuncionales, comprometiendo no solo la viabilidad de los ecosistemas cuando son obligados a funcionar más allá de umbrales de cambio irreversible, sino arriesgando la permanencia de los sistemas sociales y productivos. En Colombia esta situación se manifiesta de manera diferencial en el territorio.

En el país, el desempeño de los sistemas productivos ha estado vinculado con el aprovechamiento no sostenible de su base biofísica, generando interacciones que crean y perpetúan la vulnerabilidad de los sistemas sociales y ecológicos frente a los cambios ambientales (Franco et al., en prensa) con situaciones como desabastecimiento de agua, contaminación, inundaciones, sequía e improductividad, entre otras. Estas circunstancias se materializaron en el área rural colombiana durante las inundaciones de 2010-2011 y la sequía que antecedió. Los efectos de estas variaciones revelaron la poca flexibilidad que tienen hoy en día muchos sistemas para responder de manera adaptativa frente a

eventos climáticos extremos. Las condiciones extremas también han confirmado que muchos ecosistemas, los acuáticos por ejemplo, son verdaderos socio-ecosistemas, donde los procesos ecológicos y las respuestas frente a la variación ambiental están estrechamente relacionados con el componente social (Berkes & Seixas, 2005).

Para superar enfoques de manejo del territorio que generan vulnerabilidad en Colombia, la perspectiva ambiental se está ampliando hacia el reconocimiento de la interdependencia entre los sistemas sociales y biofísicos y la necesidad de gestionar esta relación. Tal como lo establece el objetivo de la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE), se debe "promover la gestión integral para la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, de manera que se mantenga y mejore la resiliencia de los sistemas socio-ecológicos, a escalas nacional, regional y local, considerando escenarios de cambio y a través de la acción conjunta, coordinada y concertada del Estado, el sector productivo y la sociedad civil".

La revitalización del campo y la reorientación de la trayectoria de inviabilidad social y degradación ambiental de los sistemas rurales, supone el reconocimiento de su dependencia de los efectos benéficos que aportan los procesos ecológicos, los ecosistemas y las especies. La posibilidad de lograr interacciones sociales y ecológicas en la sostenibilidad ambiental dependerá de contar con sistemas de gobernabilidad que incluyan al conjunto amplio de las sociedades rurales para establecer, y respetar, acuerdos sociales sobre las intervenciones en el territorio. Estos acuerdos deberán basarse en el ordenamiento ambiental del territorio, conservando aquellos elementos esenciales para la integridad ecológica, y fundamentales para la resiliencia de los servicios eco-sistémicos que brindan soporte a los sistemas rurales. Para que los acuerdos sociales se consoliden se deberán, además, fortalecer las culturas locales, conocimientos propios, los procesos asociativos locales y mejorar los espacios de convivencia.

La presente Estrategia de Sostenibilidad Ambiental de la MTC se enfoca en los anteriores planteamientos.

3. CUELLOS DE BOTELLA PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL CAMPO

Modificar las trayectorias negativas de los elementos fundamentales que provee la naturaleza para los habitantes del campo y sus sistemas productivos, y lograr que la enorme ventaja comparativa con la que cuenta nuestro país con base en su gran biodiversidad y servicios ecosistémicos, se convierta en una verdadera ventaja para los pobladores rurales, requiere superar al menos las siguientes situaciones críticas y cuellos de botella.

3.1 Afectación del agua y los servicios ecosistémicos hidrológicos

En agua hay situaciones contradictorias. Colombia es uno de los países con mayor oferta hídrica natural del mundo, sin embargo no está distribuida homogéneamente entre regiones y se encuentran zonas con mucha abundancia mientras que en otras hay escasez (IDEAM, 2015a). Esto se debe a la alta variabilidad espacial y temporal, pero también a la afectación humana del recurso que incide de manera negativa sobre su disponibilidad. Por ejemplo, en los indicadores EPI 2014, nuestro desempeño en manejo del tratamiento de aguas servidas es altamente deficiente (puesto 104 entre 178 países). La valoración inadecuada del agua incide también para que no haya un uso sostenible del recurso. Otros aspectos negativos de la gestión del agua son la baja coordinación institucional, la dispersión de las funciones (planeación, administración, seguimiento, legislación, entre otras), la heterogeneidad de criterios en la aplicación de la normatividad y la falta de protocolos y guías que unifiquen la implementación adecuada y armonizada de la normatividad (MADS, 2010).

El gran potencial que tiene Colombia en los recursos hídricos subterráneos, no está suficientemente explorado y conocido. Aunque se han estudiado algunos sistemas acuíferos, el desconocimiento de la reserva subterránea es general para todo el país. Avanzar en el estudio de estos sistemas es particularmente crítico en las subzonas hidrográficas ubicadas en las áreas hidrográficas Caribe y Magdalena-Cauca donde el ENA 2014 (IDEAM, 2015a) destaca que se presentan las mayores presiones en la oferta y además las mayores restricciones por los índices de aridez y de regulación hídrica[210], así como niveles de contaminación.

3.2 Degradación de suelos

En Colombia los suelos son tan diversos como frágiles, condición incrementada por causas naturales y antrópicas como la expansión urbana en áreas rurales, uso de productos químicos, deforestación e incendios, labranza convencional, tránsito de maquinaria y animales y riego intensivo, entre otros.

El 40% del territorio nacional tiene erosión, presentándose en grado severo y muy severo en cerca del 2.9% de la superficie con el horizonte superficial destruido y pérdida de funciones del suelo; erosión moderada en 16.8% del

210 El índice de aridez ha sido definido como una característica del clima que muestra, de manera cualitativa, los lugares con excedentes y déficit de agua; el índice de regulación hídrica representa la capacidad de almacenar y retener agua.

territorio y ligera en el 20% (MADS, 2015). Esto puede ser explicado por la falta de conocimiento y reconocimiento de los servicios ecosistémicos asociados y la falta de coordinación interinstitucional para la toma de decisiones. La falta de investigación en relación con el conocimiento de la problemática del suelo, sus características y alternativas de recuperación contribuyen a su degradación.

La degradación del suelo, al igual que la afectación del agua, también está relacionada con la dispersión, falta de coherencia y vacíos en las normas y políticas públicas, y la falta de coordinación institucional en su formulación y aplicación, problemas críticos identificados en la formulación de la Política para la Gestión Sostenible del Suelo (MADS, 2015a).

3.3 Elevada y creciente vulnerabilidad de los sistemas rurales frente a la variabilidad y el cambio climático

La Estrategia de Adaptación del Sector Agropecuario a los Fenómenos Climáticos (MADR & DNP, 2015) concluye que la capacidad de respuesta adaptativa de los sistemas rurales frente al cambio climático, y frente a la gestión eficiente de los riesgos, está limitada por las deficiencias en la generación, disposición, acceso, uso y aplicación de información agroclimática.

El escaso ordenamiento de la producción asociada con los sectores agrícola y pecuario, y sistemas rurales en general, genera exposición y sensibilidad. La degradación y pérdida de ecosistemas que cumplen funciones de regulación hídrica, como los bosques, páramos y vegetación que protege nacimientos de agua y causes, disminuye la resiliencia del territorio aumentando la vulnerabilidad de los sistemas rurales. Los territorios de producción agropecuaria no están en zonas acordes a la vocación de usos del suelo y por lo tanto los sistemas productivos son ineficientes y no sostenibles.

Asimismo, el MADR y DNP (2015) señalan que los criterios con los que se diseñaron los instrumentos de ordenamiento territorial no responden a las necesidades que imponen el cambio climático y la variabilidad climática, en gran parte debido a que no hay clasificación agroclimática del territorio nacional ni de regiones particulares. Un conjunto importante de sectores no accede a instrumentos para la innovación, transferencia de tecnología, programas de educación y de asistencia técnica integrada que promuevan la planificación y el uso adecuado y sostenible del agua, el suelo y la agro-biodiversidad considerando el cambio antrópico del clima.

3.4 Ausencia de condiciones favorables para que el patrimonio natural se convierta en una oportunidad para el desarrollo rural local

En un país mega-diverso como Colombia, aprovechar las oportunidades que el medio ambiente ofrece en el desarrollo rural, requiere repensar lo rural más allá de lo agropecuario y promover alternativas de desarrollo local a partir del uso del patrimonio natural. Ello requiere condiciones como la formación y organización comunitaria para la incubación de empresas, desarrollo de cadenas que se orienten a generar valor agregado a partir de la diferenciación del producto, educación ambiental, manejo de áreas boscosas por organizaciones comunitarias para uso sostenible los bosques, investigación participativa, entre otros.

Lo anterior demanda enfrentar cuellos de botella que diferentes iniciativas de política y técnicas ya han diagnosticado:

- **Alta tasa de deforestación e inadecuada gestión de los bosques,** debido a la deficiente y desarticulada institucionalidad para la gestión forestal y débil capacidad financiera; pérdida y degradación del patrimonio forestal; bajo nivel de productividad y competitividad del sector forestal; bajo desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación para la gestión forestal (MADS 2015b).

- **Falta de reglamentación adecuada del PSA** como el PSA hídrico. En el Decreto 953 de 2013 que lo reglamenta, se limita los pagos a un periodo de 5 años, después de los cuales la entidad territorial debe comprar el predio correspondiente. Esto impide que los productores agropecuarios quieran vincularse a programas de PSA ya que estarían en riesgo de perder sus predios y limita el interés de la autoridad, pues al final debe adquirir un predio que luego tendrá que administrar.

- **Falta de apoyo y consolidación del uso de la biodiversidad nativa** en beneficio de las comunidades rurales vulnerables. Existen pocas fuentes de financiación para que las comunidades locales y demás actores puedan acceder a tecnologías adecuadas para agregar valor a sus productos; a esto se añade el limitado acceso a la investigación e innovación y a estudios técnicos que sustenten las propiedades y características de los productos de la biodiversidad nativa para su inserción en el mercado. Por otro lado el nivel de representatividad en el sector es insuficiente, ya que no hay involucramiento de empresas consolidadas en las iniciativas y falta una cultura empresarial en los actores relacionados con los productos.

- **El acceso a mercados que reconocen y retribuyen los esfuerzos hacia la sostenibilidad ambiental y social, continúa siendo inadecuado**, y se debe principalmente a las limitaciones en los procesos de producción y a la falta de información técnica y científica sobre los productos de la biodiversidad nativa que impide la agregación de valor y resulta en bajos precios y pocos beneficios.

- **Falta de reconocimiento de la cultura campesina y apoyo a sus iniciativas de turismo, agroturismo y turismo rural**, pues las acciones para el fortalecimiento de las comunidades campesinas aún son insuficientes. Los esfuerzos de fortalecimiento se enfocan en la construcción de infraestructura, fortalecimiento empresarial y el aumento en el número de turistas, pero dejan de lado la cultura, la naturaleza y las personas que habitan los territorios con vocación turística.

- **Degradación de las pesquerías artesanales continentales, los ecosistemas y especies que las sustentan y falta de una institucionalidad fortalecida para apoyar el sector.** Las tendencias decrecientes en la producción pesquera nacional, y la afectación negativa de muchas especies demandan la modernización institucional de la AUNAP, un sistema general de registro pesquero moderno, que cuente con información rápida y precisa, que facilite la gestión integral del sector frente a la promoción del desarrollo y a la conservación de los ecosistemas involucrados, así como la estandarización del protocolo para la toma de información (AUNAP & FAO, 2014). Además, se necesita coordinar acciones con otros sectores productivos como el minero, el hidroeléctrico y el agropecuario ya que sus intervenciones pueden desencadenar afectaciones irreversibles en los sistemas biofísicos que sustentan la pesca y en los procesos ecológicos necesarios para la generación del servicio ecosistémico (por ejemplo la afectación de las rutas de migración de las especies pesqueras por la construcción de infraestructura hidroeléctrica).

4. ALCANCE DE LA ESTRATEGIA

4.1 Objetivo General

Garantizar la sostenibilidad ambiental, de largo plazo, de las formas de habitabilidad y dinámicas de producción del campo colombiano, con base en la conservación de los servicios ecosistémicos que brindan soporte a los sistemas y pobladores rurales, posibilitando actividades productivas, agropecuarias y no agropecuarias, sobre la base de un aprovechamiento sostenible del patrimonio natural.

4.2 Objetivos específicos

- Disminuir la tendencia de degradación de los suelos y recuperar parte de los suelos degradados.
- Mejorar las condiciones de calidad del agua y manejo integral de los recursos hídricos.
- Internalizar los costos asociados a la conservación y la degradación del agua por su uso.
- Establecer mecanismos de generación de ingresos ligados a la conservación de la biodiversidad, las zonas de generación de agua y el bosque.
- Aumentar la resiliencia de los sistemas rurales frente a la variabilidad y el cambio climático.
- Disminuir las pérdidas humanas, de infraestructura y económicas ligadas a los eventos climáticos extremos.
- Reducir las emisiones de Gases Efecto Invernadero ligados a la deforestación y el cambio en el uso del suelo.
- Promover un mejor aprovechamiento del potencial rural en turismo, ecoturismo, agroturismo y turismo especializado.

4.3 Líneas de acción

Para lograr los anteriores objetivos, se propone un conjunto de tres estrategias. La primera estrategia consiste en una fuerte apuesta por la recuperación y protección de los servicios ecosistémicos, con particular énfasis en la protección del agua y el suelo. La segunda busca reducir la vulnerabilidad de los sistemas rurales frente a la variabilidad y el cambio climático al tiempo que reduce las emisiones de GEI ligadas con la deforestación y el cambio en el uso del suelo. Por último, la tercera estrategia busca generar un aprovechamiento sostenible del patrimonio natural para el desarrollo rural, pensando en lo rural más allá de lo agropecuario.

5. ESTRATEGIA DE RECUPERACIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS: SUELO Y AGUA

La presente estrategia tiene como principal objetivo evitar una mayor degradación del suelo y el agua y garantizar los servicios ecosistémicos que estos prestan y que hacen viables tanto la habitabilidad en el campo, como los sistemas productivos rurales.

A continuación se proponen un conjunto de acciones que incluyen, primero, valorar de manera adecuada y justa el agua. Segundo, gestionar y usar de manera sostenible el agua y el suelo. Tercero, generar un mayor conocimiento para la gestión del agua y del suelo. Cuarto, promover una adecuada articulación interinstitucional y efectiva participación de las comunidades en los procesos de recuperación y protección de los servicios ecosistémicos del suelo y el agua.

5.1 Valorar de manera adecuada y justa el agua

Para valorar de manera adecuada y justa el agua, es necesario buscar que las inversiones en conservación y manejo de las cuencas hidrográficas del país sean asumidas prioritariamente por los usuarios del recurso. Esto se lleva a cabo internalizando su valor económico en proporción a la cantidad de agua que empleen para sus actividades productivas en un entorno de regulación adecuada y mayor control por parte del Estado. Los recaudos por el uso podrán contribuir de manera importante a la financiación de la conservación de cuencas abastecedores del país, a través de proyectos de recuperación y protección de los ecosistemas que sustentan el servicio.

Las Tasas por Uso del Agua (TUA) que existen deben ser mejor reguladas y gestionadas para lograr cumplir principios de racionalización, eficiencia, equidad y solidaridad en la distribución del recurso dando prioridad al consumo humano, luego a la producción de alimentos, con particular énfasis en aquellos que garantizan la seguridad alimentaria y, por último, al desarrollo de las demás actividades productivas rurales. Para lograr este propósito se deben fijar y aplicar nuevas tarifas por resolución del MADS que tengan en cuenta los anteriores criterios. Las tarifas deben lograr internalizar adecuadamente el costo de la conservación del recurso e incentivar su uso eficiente. Por lo tanto, deben ser lo suficientemente elevadas para afectar los patrones de consumo y uso, pero también deberán diferenciar el tipo de usuario (residencial, según estrato; comercial o industrial en las ciudades; si pequeño, mediano o gran productor en el campo, etc.) y con un cobro incremental en función del consumo.

Actualmente, la tarifa mínima para todos los sectores es de $0,76 por metro cúbico concesionado, a la cual se aplican factores de ajuste definidos por las CAR. El MADS ha iniciado un debate al respecto y se propone elevarlas a $3,6 para el sector agropecuario, $6,19 para los acueductos y $9,79 para el sector industrial y minero (MADS et al, 2014). Así, la facturación total anual pasaría de $27 mil millones a $213 mil millones. De estos, $61 mil millones serían del sector agropecuario y $51 mil millones de los acueductos y de la industria y sector extractivo no conectado a acueductos. Como ya se señaló, lo anterior puede hacerse sin perjuicio de que a nivel urbano se generen progresividad en el pago de la TUA.

En el debate del PND 2014-2018 se propuso elevar por ley las tarifas de las TUA solo para los usuarios de los acueductos de medios y altos ingresos, así como para el sector industrial y extractivo no conectado a acueductos, y no modificarlas por ley para el resto de sectores, especialmente para el sector agropecuario. Se estima que con esta propuesta se generarían ingresos potenciales entre 223 y 262 mil millones de pesos anuales (ver Alianza Verde, 2015). Si se combinara esta propuesta con las tarifas sugeridas por el MADS para los demás sectores, podrían alcanzarse recursos totales entre 383 y 423 mil millones de pesos por año, es decir 15 veces el recaudo actual.

Estos recursos deberán invertirse, en parte, en las cuencas hidrográficas para garantizar la conservación y un abastecimiento de agua suficiente y de buena calidad, pero también deberán utilizarse para garantizar la disponibilidad del recurso en todo el territorio nacional con particular énfasis en los territorios y la población que no tiene acceso al agua de buena calidad.

Se propone que entre el 60% y 70% del recaudo por TUA, con los incrementos planteados, se invierta en las cuencas donde se genera el servicio; en todo caso, el incremento en el recaudo al sector agropecuario se utilizará para este propósito. De esta cantidad, una quinta parte se dedicaría al funcionamiento, monitoreo y vigilancia de la destinación; dos quintas a garantizar la conservación y abastecimiento de agua o la adquisición de zonas clave para las funciones hidrológicas; y las dos quintas restantes al PPC (una modalidad de PSA, que se explica enseguida), para propiciar la cogestión de estas áreas estratégicas, entre habitantes rurales, autoridades, y entes territoriales. El otro 30% al 40% del recaudo se invertirían en CAR de menores ingresos y en las de Desarrollo Sostenible así: una cuarta parte para asistencia técnica, funcionamiento, vigilancia, etc.; otra cuarta para conservación y la mitad restante para el PPC.

La propuesta requiere modificación, mediante reforma de Ley, del sistema de destinación de las TUA y ampliar sus usos a través del Fondo de Compensación Ambiental (FCA) que sería el mecanismo de distribución. La estructura de toma de decisiones del FCA, también se debe modificar, dando mayor participación a las regiones para que los proyectos reflejen necesidades locales y regionales. La mejor inversión de los recaudos necesita la creación de una Unidad Técnica de Apoyo a las CAR y las de Desarrollo Sostenible que, alojada en el MADS, apoye la formulación de proyectos con solidez técnica para el restablecimiento y mantenimiento de los servicios ecosistémicos.

Las CAR serán los entes encargados de velar por el recaudo, formular los proyectos y hacerle seguimiento a las inversiones realizadas para la protección del agua. Sin embargo, deben lograrse dos elementos para un buen funcionamiento del sistema con el apoyo y consulta permanente a los Consejos de Cuenca. Primero, que las CAR cuenten con un personal específico, suficiente y capacitado dedicado a esta labor y, segundo, que el grueso de los recursos se vaya hacia inversión y no a pagar gastos de funcionamiento de las CAR. El fortalecimiento técnico de las CAR es

necesario y pertinente en todos los sentidos y componentes de la Estrategia de Sostenibilidad Ambiental de la Misión. Los Consejos de Cuenca podrían ejercer un control social a las CAR.

Por último, vale la pena destacar que el instrumento de TUA deberá ser complementado con un mejor uso de la Tasa Retributiva por vertimiento que los usuarios y las empresas deben pagar por el vertimiento que generan. Como ha sido demostrado por algunas CAR, cuando este instrumento es utilizado adecuada y equitativamente según los tipos de usuarios, genera los incentivos adecuados para la reducción de los vertimientos. Sin embargo, por debilidad institucional y falta de seguimiento, se ha encontrado que las tasas retributivas suelen ser mucho más altas que las que efectivamente se están cobrando, lo que requiere de una mayor gestión por parte de las CAR.

En particular, se debe habilitar que los recursos recaudados puedan ser invertidos a través de un Pago por Conservación y Servicios Ambientales Rurales, o PPC en breve, y también que puedan destinarse a zonas diferentes a las de la cuenca de abastecimiento, de tal manera que se garantice la solidaridad entre los usuarios del recurso y la población que aún no tiene acceso al agua. De esta manera se tendrían recursos para financiar proyectos de conservación en cuencas diferentes a aquellas en las cuales se generó el servicio ecosistémico y se hizo el recaudo.

El Programa PPC mencionado es un desarrollo del instrumento conocido como PSA. El PPC estará focalizado hacia familias en condiciones de vulnerabilidad, y pobreza, ubicadas en áreas rurales de importancia ambiental para servicios ecosistémicos, en este caso los asociados al agua. Busca dar transferencia condicionada a las familias por adelantar labores de conservación, restauración, compromiso de no deforestación y degradación de los ecosistemas importantes para la provisión, regulación y depuración del recurso hídrico, que se ubiquen en sus predios.

5.2 Gestionar y usar de manera sostenible el suelo y el agua

El uso sostenible del agua y el suelo involucra el mantenimiento de sus atributos estructurantes. Para el agua, la cantidad, calidad y dinámica y, para el suelo, la estructura, humedad y fertilidad, están determinados por una red de procesos ecológicos que actuando de manera interrelacionada en diferentes escalas espaciales contribuyen a preservar estas características. Esto hace posible la generación de servicios ecosistémicos esenciales para el desarrollo rural.

Para el suelo, una de las acciones más estratégicas se relaciona con el alcance planteado por la Política para la Gestión Sostenible del Suelo. Ésta hace énfasis en la necesidad de fortalecer la planificación ambiental que se desarrolla en el país, a partir de la inclusión del suelo desde su oferta ambiental, considerando sus vocaciones y aptitudes, y teniendo en cuenta

sus vulnerabilidades frente a las amenazas de degradación, así como sus niveles de resiliencia, medidas de adaptación y de restauración. Para ello, el ordenamiento de las actividades en el territorio constituye un elemento esencial. Esto supone el fortalecimiento de capacidades para enfrentar los retos que la degradación del suelo le impone al país. Este fortalecimiento se debe dar en tres niveles de la gestión pública: i) individual (profesionales con la experticia necesaria incluidos en las entidades involucradas); ii) organizacional (fortalecimiento institucional en aspectos administrativos, técnicos y tecnológicos); y iii) sectorial (redes de trabajo- agendas intersectoriales).

La estrategia para gestionar de manera sostenible el suelo debe tener en cuenta las diferencias que existen a nivel regional. El CIAT (2015), en documento preparado para la Misión, analiza como varían los conflictos de uso del suelo por regiones y departamentos. La región Andina y el Caribe presentan los mayores niveles de conflicto: la Andina más por un proceso de sobreutilización y el Caribe tanto por subutilización como por sobreutilización. La Orinoquía y el Pacífico presentan un nivel medio de conflicto en el uso del suelo y la Amazonía un nivel bajo.

Como plantea el CIAT (2015), los suelos contribuyen de diversas maneras a dar soporte y proporcionar servicios a otras de las estrategias planteadas por la Misión, para lo cual se requiere de un conjunto de políticas orientadas, entre otros, a valorar y proteger los suelos y los servicios ecosistémicos que prestan, trabajar de la mano con las comunidades locales en la adopción de mejores tecnologías y prácticas productivas para su conservación y desarrollar un conjunto de mecanismos financieros que recompensen la adecuada gestión del suelo y penalice su degradación.

Para evitar o minimizar mayores niveles de contaminación del suelo y del agua, es esencial disminuir el uso de agroquímicos y fomentar prácticas productivas que favorezcan el uso de fertilizantes e insumos orgánicos. En el marco del Programa de Agricultura Familiar, se debe promover el conocimiento, la investigación participativa y el desarrollo de modelos productivos basados en la agroecología.

Asimismo, la Política para la Gestión Sostenible del Suelo plantea la necesidad de fortalecer y articular las políticas, programas, proyectos y otros instrumentos gubernamentales relacionados con la gestión sostenible del suelo, para lo cual se requiere concertar una estrategia interinstitucional del ámbito nacional para su armonización y a la vez actualizar, adecuar y fortalecer el marco normativo vigente para el uso y manejo sostenible de los suelos. Este punto incluye desarrollar un manejo integral de los residuos sólidos que, valorados de manera adecuada constituyen además una opción importante de generación de ingresos y empleo.

Para poder manejar de manera adecuada el agua, es esencial contar con balances hídricos confiables a partir de la oferta hídrica total y disponible y de la oferta de agua de la reserva subterránea y su tasa de recarga. La Política

de Gestión Integral del Recurso Hídrico (PGIRH), establece como acciones importantes para este fin la ampliación y consolidación del conocimiento de la oferta a nivel de cuenca y de reserva subterránea. El IDEAM ha avanzado de manera importante en este tema, aunque aún es necesario un mayor impulso al fortalecimiento de la investigación, no solo para aumentar el conocimiento sobre los acuíferos, su capacidad, recarga, estado, etc., sino sobre las intervenciones humanas que suponen riesgos para su conservación.

Ya que hay una interacción permanente entre los ecosistemas acuáticos que proveen los servicios ecosistémicos hidrológicos y los usuarios y sistemas humanos que los aprovechan, es esencial, para administrar el recurso, el conocimiento permanente de los usuarios del agua, sus demandas y su registro en un sistema en constante actualización que permita establecer sus necesidades y tipos de usos. Por lo tanto, la consolidación de los inventarios y registro de usuarios (legales y por legalizar) del recurso hídrico debe adelantarse, pues contribuye con la administración adecuada de la demanda y uso del agua a través de la metodología de balance hídrico (oferta y demanda) en la cuenca. Esto permitirá mantener los caudales mínimos ambientales a partir de la realidad económica y social de cada cuenca hidrográfica.

La calidad del agua depende en buena medida de la cantidad y dinámica de los ecosistemas acuáticos. Para mantenerla es necesario evitar, en algunos casos, y reducir, en otros, los aportes por contaminación puntual y difusa. Se deben implementar en orden de prioridad acciones de reducción en la fuente, producción limpia y tratamiento de aguas residuales. Por ejemplo, se pueden implementar y mejorar los sistemas de tratamiento de aguas residuales en los municipios. Estas acciones deben ser objeto de seguimiento constante, para lo cual la PGIRH propone el desarrollo, optimización y mantenimiento en operación permanente de la red de monitoreo de calidad y cantidad del agua y vertimientos que permita dar señales tempranas sobre riesgos de desabastecimiento y alteración del recurso.

En el monitoreo se debe incorporar la caracterización y evaluación del estado actual y tendencias de las presiones sobre los sistemas hídricos por uso de agua y carga contaminante proveniente de sectores usuarios. El establecimiento y estandarización de reglamentos y protocolos de monitoreo de la calidad del recurso hídrico es una condición esencial para este seguimiento.

5.3 Generar un mayor conocimiento para la gestión del agua y el suelo

La generación de conocimiento sobre el agua y el suelo debe estar orientada hacia la identificación de las intervenciones humanas que afectan los ecosistemas de sustento de los servicios ecosistémicos, las intervenciones que ocasionan

degradación del suelo como erosión, salinización, compactación, degradación biológica, contaminación del agua, falta de regulación hidrológica o desabastecimiento, entre otros, se deben identificar en los diferentes territorios. En este sentido es importante contar con los insumos de las CAR que cuentan con información sobre las dinámicas de transformación en el ámbito territorial.

La formulación de una agenda integral de investigaciones estará a cargo del CTIS para el suelo y del IDEAM para el agua. Sin embargo, en ambos casos se deberá contar con el apoyo de COLCIENCIAS y la participación de los institutos, centros de investigación y universidades. Estas entidades deberán además participar en el seguimiento y monitoreo de la calidad y cantidad de los servicios ecosistémicos y sus factores de degradación. En el caso de los suelos, este podrá ser realizado por el Observatorio de Suelos propuesto por la Política y en el caso del agua, se deberá analizar la conveniencia de contar con otro Observatorio o de ampliar las funciones para contar con uno solo que permita hacer un monitoreo más integral de ambos recursos.

Toda la estrategia de generación y gestión de conocimiento para el manejo del agua y del suelo, y los ecosistemas que los regulan y sustentan deben alimentarse del enfoque propuesto por la estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (CTI) de la Misión (MTC, 2015). A estas investigaciones deben estar vinculados los Sistemas Territoriales de Innovación y las redes de innovación y aprendizaje, pues son fundamentales para su labor. La estrategia de CTI propuesta para la Misión, comparte el enfoque participativo de generación y gestión de conocimiento planteado en otras iniciativas y políticas nacionales, y que buscan, entre otros objetivos, valorar y usar el conocimiento de los actores relacionados de manera directa con los sistemas rurales.

El conocimiento así generado permitirá contar con información pertinente de los ecosistemas proveedores de los servicios, su estado, las intervenciones que los agricultores familiaresectan, los sistemas rurales y los actores que se benefician o se ven en riesgo de pérdida de estos servicios. De esta manera, las propuestas de ordenamiento del territorio y la planificación de las intervenciones en los sistemas rurales, contarán con un insumo que contribuye a aumentar las posibilidades de permanencia de largo plazo de sus actividades, pues se respetarán los espacios necesarios para la dinámica de generación de los servicios ecosistémicos.

El mantenimiento de la buena calidad y cantidad del agua, acorde con su dinámica de cambio, se basa también en el uso de tecnologías modernas, viables y ahorradoras y de uso eficiente del agua en los sistemas rurales, con el objetivo de reducir al mínimo las pérdidas de agua y su contaminación. Esto debe ser apoyado con programas de reducción de pérdidas de agua y de mejoramiento de la infraestructura obsoleta existente en los sistemas de abastecimiento de agua

para cualquier uso. Como lo establece el Plan Hídrico Nacional, tales programas se deben implementar en empresas de acueducto y alcantarillado, riego y drenaje, producción hidroeléctrica y demás usuarios. Asimismo, es importante avanzar en el fortalecimiento del Sistema de Información del Recurso Hídrico (SIRH), esta herramienta permite consolidad toda la información relacionada con la oferta, la calidad y la demanda del agua.

El objetivo de usar y manejar de forma adecuada el agua se basa no solo en la información sobre balances hídricos, ecosistemas proveedores, demandas, usos, etc., con los que se cuente para este objetivo, sino también en la capacidad de gestión de las autoridades ambientales. Para ello, es necesario implementar el Plan nacional de investigación y formación integral del recurso hídrico propuesto por la PGIRH y apoyar el trabajo de los Consejos de Cuenca.

5.4 Ordenación de los ecosistemas boscosos

El aprovechamiento sostenible de los bosques y áreas forestales tiene el doble beneficio de favorecer su conservación y la de los servicios ecosistémicos asociados. De igual manera contribuye efectivamente a la generación de beneficios sociales, económicos y ambientales para la población rural, así como al mejoramiento de su calidad de vida y al afianzamiento de la paz en el campo. De especial relevancia en la conservación de los ecosistemas boscosos es el involucramiento de las comunidades locales que dependen de los bosques en la participación en el mecanismo REDD+[211]; así se generarán efectos sinérgicos positivos para la disminución de las emisiones de gases con efecto invernadero debidas a la deforestación, y para fortalecer los modos de vida locales asociados a los bosques.

La primera condición para lograr el aprovechamiento y gestión sostenible de los bosques, es la Ordenación Forestal como parte esencial del Ordenamiento Territorial. El instrumento básico de este proceso son los Planes de Ordenación Forestal (POF)[212], requisito para la implementación y logro de la política para la Gestión Sostenible de los Bosques de Colombia.

211 Se denomina REDD+ a la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal; además de la conservación, el manejo sostenible y el mejoramiento del stock de carbono de los bosques en los países en desarrollo. Comparado con otros mecanismos para la reducción de emisiones de GEI, el tema REDD+ es complejo. Actualmente se discute la posibilidad de pagar a los países en desarrollo por el valor del carbono almacenado en sus bosques. Se considera que estos pagos podrían contribuir a revertir la deforestación, lo que otorga un mayor atractivo al manejo forestal sostenible. Surge entonces uno de los principales cuestionamientos: ¿cómo pagar? Sin duda se requerirá transferir recursos sustanciales a los países en desarrollo para lograr una reducción de emisiones significativa. Para ampliar la información ver: https://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/sudamerica/sur_trabajo/sur_bosquesam/sur_bosques_cambio_climatico/sur_bosques_redd/

212 Para los fines de esta política, el POF se entiende como el instrumento básico de planificación de la gestión forestal a nivel regional, fundamentado en el conocimiento, análisis, valoración y articulación de los aspectos ecológicos, económicos, legales, sociales y culturales de los ecosistemas forestales (bosques y áreas forestales), cuya finalidad es la de establecer y aplicar directrices y procedimientos técnicos y administrativos para garantizar la conservación y el manejo forestal sostenible (MFS) así como el suministro de un flujo continuo de bienes y servicios forestales, a partir de las múltiples funciones de los bosques.

Lograr la ordenación forestal requiere la culminación de los procesos de zonificación y ordenamiento de las Zonas de Reserva Forestal (ZRF) y de los ecosistemas forestales no incluidos en ellas. Esta zonificación y ordenación es la base para la elaboración de los POF en las áreas de jurisdicción de las CAR y CDS, los cuales se deben armonizar, articular y compatibilizar con otros instrumentos de planificación ambiental y territorial, en el marco del Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT). La implementación de los POF suponen su aprobación por parte de los Consejos Directivos de las CAR y CDS (además deben ser objeto de monitoreo y evaluación permanente, con reporte cuatrienal, de los procesos y sus resultados).

La implementación de los POF debe ser una tarea permanente y, por lo tanto, de largo plazo. Sin embargo, los procesos de elaboración y aprobación de los POF, incluyendo todas las actividades específicas requeridas para tal fin, deberán finalizarse en un plazo máximo de tres años, contados a partir del inicio de su implementación.

En el proceso de ordenamiento forestal, la definición de un patrimonio forestal permanente del país es condición inaplazable, con identificación y diferenciación de los bosques y áreas forestales de dominio público y de dominio privado y con reducción progresiva de la deforestación, con una meta de "cero deforestación" para 2030. Un aspecto trascendental en este sentido es la delimitación final de las ZRF y cierre definitivo de la frontera agropecuaria.

5.5 Articulación interinstitucional y participación comunitaria

Un aspecto esencial que permite incrementar las capacidades de manejo del agua es la articulación y coordinación del MADS, de las autoridades ambientales y de los entes territoriales en lo relacionado con las acciones que tengan incidencia sobre el recurso hídrico. En este sentido, se hace necesaria la integración, armonización y optimización de la normativa relativa a la gestión integral del recurso hídrico y la implementación de protocolos para su correcta aplicación. De igual forma, y dada la importancia creciente entre los usuarios sobre la vulnerabilidad del recurso hídrico a los cambios ambientales, una acción muy importante para fortalecer la gestión y manejo de agua, es orientar e incrementar las acciones de conservación y uso eficiente del recurso hídrico que desarrollen de manera voluntaria estos actores.

Esto además se puede consolidar si se aumenta la capacidad de participación de todos los actores involucrados en la gestión integral del recurso hídrico[213], asegurando la intervención de los grupos sociales más vulnerables e implementando

213 Por ejemplo, se pueden conformar los Consejos de Cuenca para que los actores pertinentes puedan "Participar en las fases del Plan de Ordenación de la Cuenca de conformidad con los lineamientos que defina el MADS". bajo lo establecido en la Resolución 509 de 2013 del MADS.

esquemas de gestión comunitaria locales hacia el uso y manejo responsable del agua. Asimismo, se debe promover que las comunidades conformen en algunos casos Cooperativas Administradoras de Servicios Públicos que administren a nivel rural el agua y también que actúen haciendo control social y veeduría ciudadana sobre la gestión sostenible del recurso hídrico. El Fondo de Desarrollo Rural, en el marco de su proceso de promoción de la asociatividad, deberá contar con programas especialmente desarrollados para promover cooperativas y asociaciones orientadas a apoyar la gestión del recurso hídrico.

6. ESTRATEGIA PARA ENFRENTAR EL CAMBIO Y LA VARIABILIDAD CLIMÁTICA

Esta estrategia tiene como objetivo promover un desarrollo rural compatible con el clima para aumentar la resiliencia y la capacidad adaptativa frente a la variabilidad y el cambio climático y que se busquen sinergias con las acciones de mitigación de gases con efecto invernadero que genera el sector agropecuario en Colombia. Esto es cierto, en especial, en las emisiones relacionadas con la deforestación, pues los bosques de Colombia almacenan una cantidad significativa de carbono, por lo que evitar su deforestación no solo trae enormes beneficios al país, para los sistemas rurales y su capacidad adaptativa al cambio climático, sino que también contribuirá a los objetivos globales y nacionales de reducción de emisiones de GEI.

El país ha avanzado en la formulación de políticas, planes y estrategias relacionados con la adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo de desastres y la reducción de emisiones. El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y la Estrategia de Adaptación del Sector Agropecuario a los Fenómenos Climáticos, la Política de Gestión del Riesgo de Desastres y la Estrategia de Desarrollo Bajo en Carbono y su Plan de Acción Sectorial de Mitigación de Gases Efecto Invernadero (GEI) del sector agropecuario, son iniciativas que deben contribuir en la generación de un desarrollo rural más resiliente al clima. Estas iniciativas requieren acciones para que de manera efectiva puedan ser implementadas en el territorio, particularmente, en las condiciones del ámbito rural donde muchas veces no se cuenta con la información, las capacidades institucionales y la articulación necesarias para el éxito de estos procesos.

Esta estrategia, en alineación con los principios de la Misión, promueve la participación activa de las comunidades rurales en la formulación y ejecución de las acciones para enfrentar el cambio y la variabilidad climática, una visión multisectorial que enfatice que no solo debe adaptarse o contribuir el sector agropecuario, sino todo el entorno rural, además de un enfoque territorial diferenciado, que tenga en cuenta la diversidad cultural, económica y ambiental, además del estado de cada territorio.

6.1 Información e investigación sobre el clima y los riesgos asociados

La generación de información actual y prospectiva sobre el clima es uno de los aspectos más importantes para construir resiliencia ante el cambio climático. Para ello se requiere el fortalecimiento institucional y financiero del IDEAM y la UPRA para que el primero tenga la capacidad de generar y poner a disposición información para el sector por medio de la red público-privada de estaciones hidrometeorológicas que gestiona y, el segundo, cuente con los elementos y capacidades para la clasificación agroclimática actual y prospectiva del territorio.

De especial importancia para la proyección de largo plazo de los sistemas productivos rurales, es el análisis de las tendencias señaladas por los escenarios más recientes de cambio climático en el país (IDEAM, Cancillería, MADS & DNP, 2015) y sus implicaciones sobre el estado de los suelos, el acceso al agua y el desempeño de estos sistemas en condiciones de mayor temperatura, valores mínimos y máximos de temperatura, y nuevos regímenes de lluvia. Introducir estos criterios en el ordenamiento productivo del territorio contribuye a disminuir, o evitar aumentar, la exposición de los sistemas productivos rurales al fenómeno climático.

Con base en la información climática y agroclimática, generada por las diferentes entidades competentes en el tema, el MADR y la UPRA diseñarán Sistemas de Alertas Agroclimáticas Tempranas (SAAT) a partir de los cuales se generen predicciones climáticas, a corto y mediano plazo. Es muy importante que los SAAT sean participativos e interactivos, pues los productores no solo deben ser vistos como receptores de información ya que pueden contribuir enormemente al fortalecimiento del monitoreo de las variables climáticas, por su amplio conocimiento y capacidad de observación. Los SAAT podrán contribuir en la identificación de posibles deficiencias o excesos hídricos, y presencia de plagas o enfermedades de cultivo antes del inicio de cada semestre agrícola.

La información climática generada debe estar disponible y entendida por los usuarios para que las decisiones de manejo que tomen sobre los sistemas rurales, tengan menor incertidumbre frente a la variabilidad y el cambio climático que desencadenan y su manifestación diferencial en el territorio. Para ello el MADR, el MADS, el IDEAM, los Institutos y otros centros de investigación y las CAR desarrollarán esquemas y plataformas informáticas para facilitar el acceso al conocimiento integral generado sobre la relación de los sistemas rurales y la variabilidad y el cambio climático.

El SAAT debe estar acompañado de planes de contingencia frente a las amenazas, para las regiones y los sistemas agrícolas, pecuarios, pesqueros y forestales priorizados. El SAAT debe asegurarse que las alertas sean transmitidas a los actores locales incluyendo los municipios, las CAR, los gremios y las asociaciones de productores a través de

medios de comunicación, con especial énfasis en los medios de comunicación radial. Esta iniciativa debe realizarse de manera coordinada con entidades como el IDEAM, comunidades y gremios, y podrá basarse en las experiencias y lecciones aprendidas de proyectos similares desarrollados por el IDEAM, Corpoica, el Fondo Adaptación, el CIAT, el MADR, y el Programa de Adaptación al Cambio Climático de la CAN-GIZ, en donde el MADR es el punto focal para Colombia.

6.2 Adelantar pilotos de territorios rurales resilientes frente a la variabilidad y el cambio climático

Las diferentes acciones propuestas en el marco de las políticas de adaptación al cambio climático, gestión del riesgo de desastres y mitigación de GEI deben ser capaces de aterrizar en el ámbito rural. Para esto se propone, en el marco de los PDRIET, adelantar proyectos piloto en los diferentes territorios que permitan analizar los retos, barreras y limitaciones, en el campo de la implementación de las acciones y estrategias de reducción de vulnerabilidad de los sistemas rurales frente a la variabilidad y cambio climático. Para ello es necesaria la evaluación previa de la vulnerabilidad, en los territorios específicos y sistemas de interés, integrando los cambios en los patrones climáticos, los factores de vulnerabilidad intrínsecos y los añadidos por las intervenciones humanas.

En la Agenda Única Nacional de CTI del Sector Agropecuario se incluirán las áreas temáticas y líneas estratégicas pertinentes para fortalecer las capacidades de las entidades de investigación en temas relacionados con adaptación a fenómenos climáticos. Asimismo, las medidas de adaptación que sean pertinentes para los sistemas agropecuarios priorizados y otros sistemas rurales deberán identificarse y diseñarse con base en una agenda de investigación, desarrollo tecnológico e innovación que se prioricen por regiones y sistemas productivos. Para su implementación, CORPOICA de manera mancomunada con los Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico del Sector Agropecuario de Colombia (CENIS), formulará recomendaciones tecnológicas que deben ser validadas por región y sistema productivo a las escalas apropiadas para cada caso.

Con base en la experiencia de los proyectos piloto de gestión integral para construir resiliencia de los sistemas rurales frente al cambio climático, el MADR y CORPOICA, con el apoyo del SENA, diseñarán y ejecutarán programas para la transferencia de las experiencias, tecnologías y las medidas de adaptación. Los destinatarios serán las entidades que prestan el servicio de asistencia técnica en el sector agropecuario.

La UPRA, considerando la dinámica actual del recurso hídrico, y la importancia de su gestión mediante la adecuación de tierras como medida de adaptación prioritaria para algunas regiones del país, y los escenarios climáticos proyectados, elaborará los criterios a ser incorporados en la evaluación de proyectos de adecuación de tierras para la implementación de sistemas de riego y drenaje en su etapa de prefactibilidad y factibilidad. En general, todos los ejercicios de planificación del recurso hídrico y de adecuación de tierras que elabore la UPRA, deben tener un componente de análisis prospectivo del clima.

Los proyectos piloto servirán también para cuantificar y entender mejor las necesidades locales en materia de seguros climáticos agropecuarios y no agropecuarios. El MADR, en cabeza de la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios, y FINAGRO, con la participación de compañías aseguradoras y productores, diseñarán o actualizarán el seguro agropecuario buscando que éste priorice amparos contra daños y pérdidas por excesos y deficiencias hídricas; el MADR adelantará la promoción de dicho instrumento entre los productores agrícolas, pecuarios, pesqueros y forestales.

Los proyectos piloto de construcción de resiliencia en sistemas rurales frente al cambio climático, deberán incluir, además, lo propuesto en la Estrategia Nacional de Educación, Formación y Sensibilización de Públicos sobre Cambio Climático en Colombia (ENECC) en sus seis ejes estratégicos: participación, acceso a la información, conciencia pública, capacitación, educación, e investigación. Se desarrollarán programas de capacitación sobre generación y uso de conocimiento pertinente y relevante para la toma de decisiones de los sistemas rurales y el fenómeno climático, a nivel de tomadores de decisiones nacionales, regionales y locales y de las comunidades humanas relacionadas con los sistemas rurales.

La disminución de los gases con efecto de invernadero del sector agropecuario, se realizará con base en lo propuesto en el Plan de Acción Sectorial para el Sector Agropecuario en el marco de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono. Las medidas identificadas por este plan tienen el gran potencial de resultar en efectos sinérgicos con los planes y acciones de reducción de vulnerabilidad al fenómeno a través de la adaptación. En materia de mitigación, este plan se basa en dos líneas estratégicas que incluyen la intensificación sostenible de las actividades agropecuarias y la adopción de tecnologías con bajas emisiones de GEI, para estas actividades. Algunas medidas son el uso eficiente del agua, del suelo, de fertilizantes, el manejo adecuado de labranza, la reforestación comercial, el aumento de sistemas agrosilvopastoriles, el manejo de excretas para biofertilizantes, el manejo de pasturas y pecuarios, el fomento de la producción orgánica, el uso de hornillas eficientes en los trapiches paneleros y la promoción de Cocinas Cero Humo.

En el plan se establece que los centros de investigación de sistemas agropecuarios, tales como CIPAV, CORPOICA, CENICAFÉ, el DNP y los institutos de investigación, entre otros, identifiquen y promuevan la adopción de tecnologías, tradicionales y modernas, que permitan a los sistemas rurales la disminución de emisiones de GEI en sus ciclos de extracción-producción, al tiempo que se buscan sinergias con acciones de adaptación para disminuir la vulnerabilidad al cambio climático. Estas medidas deben incluirse en recomendaciones tecnológicas y el MADR, CORPOICA y las CAR, en conjunto con los gremios y asociaciones de productores, e identificar las que pueden empezar a implementarse en regiones y sistemas productivos priorizados, incluyendo aquellas relacionadas con los sistemas agroforestales, silvopastoriles y de manejo del paisaje.

Con base en la experiencia de los proyectos piloto que se adelanten y las demás experiencias adelantadas en el país, será muy pertinente registrar y recopilar las lecciones aprendidas y buenas prácticas climáticas rurales en un portafolio de proyectos. Esto contribuirá a su difusión, ajuste y replica en los sistemas que lo requieran. El objetivo de este portafolio será contar con un conjunto de herramientas que orienten al Fondo de Desarrollo Rural, al Fondo Adaptación, a las Gobernaciones, a las Alcaldías, a las comunidades y a otras entidades con presencia rural en la implementación de sus proyectos.

6.3 Articulación y fortalecimiento institucional

La reducción de la vulnerabilidad del sector agrícola, pesquero y forestal a la variabilidad y el cambio climático, requerirá un trabajo articulado con las entidades ambientales buscando sinergias entre la gestión eficiente y sostenible del sector y la gestión de los servicios ecosistémicos del territorio. La articulación de estas acciones parte de agrupar en instancias únicas de concertación las acciones a adelantar. No es eficiente contar a nivel municipal con comités o instancias de decisión diferentes para la gestión del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático, la reducción de emisiones y la gestión relacionada con las competencias locales del Sistema Nacional Ambiental. Por el contrario, lo que se debe buscar es ampliar las funciones de los comités existentes para poder tomar decisiones y acciones más articuladas.

Por último, la gestión del riesgo, la adaptación al cambio climático y la reducción de emisiones de gases a efecto invernadero son objetivos de política nuevos que requieren de un proceso de construcción de capacidades locales para gestionarlos. El MADS deberá adelantar un programa de capacitación local para las autoridades y los líderes comunitarios en estos asuntos.

7. ESTRATEGIA DE APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DEL PATRIMONIO NATURAL PARA EL DESARROLLO RURAL: LO RURAL MÁS ALLÁ DE LO AGROPECUARIO

El objetivo de esta estrategia es que los pobladores rurales[214] puedan tener una clara alternativa de desarrollo con base en el uso sostenible de los bienes y servicios disponibles en la naturaleza. La estrategia se basa en la conservación y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas boscosos; la creación y fortalecimiento de las cadenas de valor de los productos de la biodiversidad nativa, el desarrollo adecuado del turismo asociado a los modos de vida rurales y el PSA.

7.1 Bosques

Una alternativa de producción para las comunidades rurales es el Manejo Forestal Sostenible particularmente en aquellas zonas donde son significativas, desde el punto de vista social y económico, tanto las actividades actuales como las oportunidades y potencialidades del aprovechamiento, transformación y/o comercialización de productos forestales, tanto maderables como no maderables. En particular, la producción sostenible de maderas basada en planes de manejo de bosques naturales como también en el establecimiento de bosques plantados, representa una opción importante de generación de ingresos y empleo. Para esto se requieren diversas acciones de apoyo estatal y privado en aspectos legales, técnicos y financieros así como en capacitación y acceso equitativo a los mercados.

Un paso importante para el aprovechamiento sostenible es el fortalecimiento de la capacidad institucional, especialmente en las CAR y CDS, mediante la creación formal y puesta en marcha de las UTF, las cuales tendrán la responsabilidad directa de desarrollar las actividades de capacitación y apoyo técnico para la planificación e implementación de los proyectos de manejo forestal sostenible a nivel local.

Entre las condiciones y actividades para lograr el aprovechamiento sostenible de los bosques se requiere: apoyo técnico y financiero a la planificación e implementación de proyectos de MFS (con énfasis en proyectos de manejo

214 Esta estrategia prioriza a las comunidades humanas rurales minifundistas cuyos modos de vida están ligados, o dependen de la producción de la parcela; asimismo a quienes tengan orígenes agrarios y que hayan sido desprovistos, bajo cualquier dinámica, de sus modos de vida tradicionales.

forestal comunitario)[215]; articulación real de la producción de los bosques naturales al Acuerdo de Competitividad de la Cadena Productiva Forestal, Madera, Tableros, Muebles y Productos de Madera; apoyo a la definición e implementación de Proyectos REDD+[216]; adopción del Incentivo para el Manejo Forestal Sostenible (IMFS)[217], revisión, ajuste y aplicación de tasas de aprovechamiento forestal; promoción de alianzas productivas entre productores del bosque natural y sector privado, con participación y facilitación de las entidades del Estado; inclusión en el CIF del mayor número posible de especies nativas e inserción en el CIF del enriquecimiento de bosques degradados, así como la asignación de recursos y reglamentación al CIF de conservación.

La planificación e implementación de proyectos de MFS se desarrollará gradualmente a partir de la implementación de la política general definida por la MTC, y deberá cubrir en un máximo de tres años la totalidad de la producción de maderas procedentes del bosque natural generada por aprovechamientos forestales otorgados por las CAR y CDS. Ningún plan de manejo se definirá para plazos inferiores a 10 años.

El Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública, responsable de la administración del patrimonio forestal del país, es condición para que pueda cumplir con las múltiples funciones que suponen la ordenación, conservación y manejo forestal sostenible. Para ello se deben desarrollar las siguientes acciones estratégicas:

- La definición de competencias del componente productivo de los bosques naturales, entre el MADS y el MADR.
- La creación, formalización, apoyo y puesta en marcha del Consejo Nacional Forestal y de las Mesas Forestales Regionales.
- La estructuración y puesta en funcionamiento del Servicio Forestal Nacional; el fortalecimiento del MADS, las CAR y CDS para el desarrollo de acciones de planificación, asistencia técnica y capacitación forestal.
- La adecuación del marco normativo sobre ordenación, manejo y aprovechamiento de bosques y materias conexas.
- Manejo forestal sostenible en las ZRF, incluyendo PSA, y para reforestación de áreas desprovistas de cobertura boscosa o recuperación de áreas con bosques degradados, con apoyo del CIF y asistencia técnica forestal.

215 Para los fines de esta política, el alcance del MFS puede incorporar el desarrollo de proyectos de REDD+, y en un sentido amplio, incluye otras opciones asociadas al desarrollo del componente arbóreo en sistemas agroforestales y silvopastoriles.

216 Se desarrollarán con fundamento en los lineamientos y criterios establecidos en la Estrategia Nacional REDD+.

217 La adopción y puesta en marcha del IMFS se llevarán a cabo dentro de un plazo máximo de dos (2) años contados a partir de la iniciación de la implementación de la política general definida por la MR.

- La concertación del Acuerdo de Competitividad con los Actores del Bosque Natural, e integración del mismo al Acuerdo de Competitividad de la Cadena Productiva Forestal.
- Promoción de la legalidad de la oferta y la demanda de productos maderables, a través de la implementación y cumplimiento de compromisos del Pacto Intersectorial por la Madera Legal[218] y de los Acuerdos Departamentales por la Madera Legal[219] y apoyo a la vinculación a estos acuerdos de organizaciones de productores de los bosques naturales.
- Creación del sello de "Madera Legal".
- Estructuración e implementación del "Programa Integral para la Buena Gobernanza Forestal".
- Evaluación y monitoreo periódico de la gobernanza forestal[220] y divulgación de sus resultados.
- La concertación del Acuerdo de Competitividad con los actores del bosque natural, y su integración al Acuerdo de la Cadena Productiva Forestal, se deberá finalizar en un plazo máximo de un año. La designación del representante de los propietarios de bosques naturales privados, entre ellos las comunidades étnicas, ante el Consejo Nacional de la Cadena Forestal, se hará de manera inmediata.

Se propone, además, llevar a cabo una reforma legal y adecuación del CIF, de manera que se democratice su cobertura, para abarcar como potenciales beneficiarios a familias campesinas hasta una UAF, sin restricciones de nucleación, eliminando el requisito de propiedad del predio para acceder al mismo y llevar a cabo una ampliación de la Zonificación para Plantaciones Forestales con Fines Comerciales (escala 1:100.000) a las áreas de ZRF actualmente desprovistas de cobertura boscosa, con ajuste de los criterios metodológicos que permita la inclusión de áreas geográficas y de población con mayores índices de pobreza.

Con el consentimiento libre, previo e informado por parte de las comunidades también se estima importante considerar posibles escenarios de oportunidades derivadas de la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y degradación

218 La implementación de los compromisos de este acuerdo se deberá llevar a cabo de manera coordinada entre todos los actores y a nivel nacional para toda la vigencia del Pacto.

219 Incluye la Alianza Intersectorial por la Madera Legal en Bogotá.

220 El desarrollo de acciones conjuntas y coordinadas entre el Estado y los diversos grupos de interés así como la prevención y el manejo de conflictos en torno del uso y manejo de los recursos forestales, son esenciales para el afianzamiento de la paz en el campo. En este contexto, la buena gobernanza forestal requiere de la participación permanente y la concertación con los diferentes actores de la sociedad civil en la orientación y seguimiento de la gestión sostenible de los bosques.

forestal, la conservación de las reservas forestales de carbono, la gestión sostenible de los bosques y el incremento de las reservas forestales de carbono, conocidas en conjunto como REDD+.

Por otra parte, es esencial tener claridad sobre las poblaciones asentadas en las ZRF. El PNUD, en el documento sobre consideraciones ambientales en escenarios de construcción de paz, hace énfasis especial al respecto diciendo que ¨la Reforma Rural Integral debe considerar las características del suelo para la asignación de tierras a víctimas del conflicto, colonos, excombatientes y organizaciones de las comunidades, y no puede basarse en la sustracción de Zonas de Reserva Forestal¨ (ONU 2014). Por ello, en este caso es esencial avanzar hacia figuras de derechos de usufructo no transables, que le permita además a estas poblaciones recibir incentivos para conservación y aprovechamiento forestal sostenible y de productos no maderables del bosque, así como hacia esquemas de PSA.

En esas zonas, hay que innovar con actividades apropiadas a la vocación forestal, y con acuerdos novedosos para el manejo del territorio, incluida la posibilidad de asignación de tierras a Juntas de Acción Comunal u otro tipo de organizaciones que puedan ser adjudicatarias o receptoras para administrar áreas boscosas cuyo propósito sea mantener el bosque y sus servicios ambientales haciendo uso sostenible de los mismos. Hay posibilidades de desarrollo local en zonas de reserva forestal de Ley 2a., que no requieren sustracción y que pueden ser potencializadas por el hecho de estar en las reservas, incluidos esquemas de PSA, REDD+.

7.2 Encadenamientos productivos para el aprovechamiento de la biodiversidad

En cuanto al aprovechamiento sostenible de los bienes de la biodiversidad, el fortalecimiento y la consolidación de los encadenamientos productivos contribuye a que las grandes ventajas comparativas ambientales que tiene el país, con base en su diversidad biológica, se conviertan en ventajas competitivas (MADS, PNNV, 2014).

Para lograrlo es necesario enfocar las acciones hacia la investigación en pro de la identificación de productos o servicios de la biodiversidad. Este conocimiento, generado de manera participativa debe estar disponible para los productores rurales por lo que debe ser difundido fortaleciendo mecanismos para la apropiación de la información, difusión y sistematización de los avances científicos y tecnológicos asociados a los bienes y servicios de la naturaleza. De igual manera, debe impulsarse, donde las comunidades rurales así lo permitan, el desarrollo de iniciativas de validación de los saberes y los conocimientos tradicionales para ser transformados en oportunidades productivas.

El desarrollo de alternativas productivas de los bienes y servicios de la naturaleza identificados deben ser priorizadas, y definidas las apuestas productivas, para los territorios rurales para que sean consolidadas con el apoyo de las instituciones públicas y privadas y los sectores productivos.

Las iniciativas estarán sustentadas y respaldadas por el desarrollo de un marco político y normativo que favorezca el impulso de iniciativas de los bienes y servicios de la naturaleza, la distribución justa y equitativa de los beneficios, que sea claro, transparente, operativo y permita contar con una interpretación unificada que disminuya el riesgo e incertidumbre del proceso sobre los requisitos, procedimientos, tiempo y costos. Igualmente se deberá ampliar la capacidad operativa de las autoridades ambientales respectivas para la aplicación de las normas, la vigilancia y el control.

El fortalecimiento de la asociatividad, la organización de los grupos de productores y el fomento de la conformación de cadenas de valor son acciones que van a potenciar el uso de los productos de la biodiversidad nativa como opción productiva para las comunidades rurales. Se busca con esto aumentar la oferta, mejorar la calidad, agregar valor, acceder a mercados que den valor a los atributos ambientales y sociales de los productos, lograr relaciones comerciales sostenibles e incluyentes y direccionar los apoyos institucionales, además de contribuir en procesos de cohesión social y territorial en las zonas rurales. Esto debe estar articulado con la implementación de estrategias de competitividad y planes de acción interinstitucionales para el apoyo a las cadenas de valor priorizadas que incorporen los mercados incluyentes, y la definición de objetivos comunes entre actores creando confianza y altos grados de compromiso.

El acompañamiento de los productores rurales es indispensable para el desarrollo de las iniciativas empresariales de los bienes y servicios de la naturaleza, desde la identificación de productos hasta la comercialización y consolidación en el mercado. Este enfoque de acompañamiento integral también está propuesto en la estrategia de CTI para los productores agropecuarios, por lo que se pueden aprovechar las sinergias en el fortalecimiento de los productores rurales.

El mejoramiento de la calidad y la agregación de valor en general, deberá contar con la formación de los productores rurales para la creación de capacidades empresariales, capacidades para la adopción tecnológica, la implementación de buenas prácticas ambientales, el cumplimiento de los estándares de calidad, inocuidad, trazabilidad y esquemas de diferenciación y/o certificación que estén posicionados en los mercados objetivo. Igualmente, es necesario realizar investigación de mercados, tendencias y logística para acceder a canales comerciales y nichos especializados para los productos de bienes y servicios de la naturaleza. Los compradores de productos deben tener acceso a información sobre los atributos diferenciales de los productos en términos de información técnica, científica, ambiental y social.

El fortalecimiento del encadenamiento productivo de los bienes de la naturaleza debe contar con una estrategia para la dinamización de la promoción y comercialización de la oferta y demanda del mercado a nivel local, regional, nacional e internacional. Para ello, se debe fortalecer el sistema de información sobre productos y mercados de la biodiversidad nativa, como un espacio de intercambio comercial y de difusión tanto para las empresas como para los consumidores.

En la promoción de cultivos de la biodiversidad nativa y aprovechamiento de productos no maderables del bosque, se requiere una apuesta nacional que, bajo el liderazgo del MCIT, cámaras de comercio departamentales, la ANDI y el MADR, defina prioridades, con base en tendencias mundiales de las industrias alimentarias, cosméticas y farmacéuticas. La consolidación de estas iniciativas requiere el fortalecimiento de las organizaciones en aspectos productivos, comerciales y organizacionales que fortalezcan su asociatividad. Un paso fundamental es el acceso a los servicios financieros del sector, como el crédito y el ICR, para lo cual se deben tener en cuenta que los requisitos deben ser diferenciales y que también se deben destinar cupos específicos para estos proyectos asociativos en zonas rurales de alta biodiversidad.

Asimismo, es necesario el ajuste de las líneas de financiación existentes y la creación de líneas específicas de financiación para investigación, capacitación, innovación, fomento y desarrollo de las micro y pequeñas empresas de manera específica.

Sobre la producción agropecuaria sostenible de productos básicos, se busca optimizar el uso de los servicios ecosistémicos de los que dependen, particularmente el agua y el suelo. El incremento de las TUA propuesto, y la vigilancia de las tasas retributivas, se debe realizar junto con el acompañamiento técnico a los gremios para que incluyan lecciones exitosas de manejo de biodiversidad en paisajes productivos, como las resultantes de experiencias de la Federación Nacional de Cafeteros, FEDEGAN y Fedepalma.

7.3 Programa Pago por Conservación y Servicios Ambientales Rurales/ Pago por Conservar

El Pago por Servicios Ambientales (PSA), puede convertirse en un instrumento esencial para el desarrollo rural al alinear eficientemente los intereses sociales de conservación de ecosistemas y coberturas naturales, que prestan servicios valiosos, con las necesidades de mejoramiento de ingresos y productivo de los habitantes rurales. En este sentido se propone, la creación del programa de Pago por Conservación y Servicios Ambientales Rurales/Pago por Conservar (PPC) en el ámbito del instrumento de PSA y como una forma de hacerlo operativo en beneficio de pobladores

rurales en condición de pobreza y cuyos modos de vida están ligados con áreas de importancia ecológica para los servicios ecosistémicos hidrológicos.

El PPC está focalizado hacia familias en condición de vulnerabilidad en áreas rurales de importancia ambiental para servicios ecosistémicos, con especial énfasis en los hidrológicos (retención de sedimentos, regulación y provisión de agua, depuración). Este programa busca dar reconocimiento monetario a las familias por adelantar labores de protección de los ecosistemas que sustentan los servicios ecosistémicos hidrológicos, restauración, compromiso de no deforestación y degradación de los ecosistemas y protección de la biodiversidad, entre otras. A cambio recibirán una transferencia condicionada al cumplimiento de estas labores.

En la implementación del PPC, el MADS establecerá los tipos de áreas y zonas prioritarias para la conservación de los servicios ecosistémicos, que podrán ser modificados periódicamente de acuerdo a las prioridades nacionales, pero a los cuales se les deberá garantizar una cierta estabilidad en el tiempo de recursos en la medida que para ser efectiva la conservación debe mantenerse en el tiempo. A nivel regional, siguiendo las prioridades nacionales, las CAR deberán adelantar un proceso de priorización de las zonas a conservar y, a nivel local, el DPS deberá identificar en estas zonas a la población en condiciones de vulnerabilidad interesada en participar en el Programa.

El pago lo realizará el DPS a través del sistema único de pagos que se ha propuesto en la Estrategia de Derechos Sociales, garantizando así una fuente de ingresos en zonas que suelen estar apartadas, no ser competitivas y estar por fuera de la frontera agropecuaria. Además, el programa permitirá regularizar el asentamiento y la permanencia de las comunidades rurales en zonas donde no tienen y no pueden acceder a títulos de propiedad, al tiempo que determina los condicionantes para su permanencia.

La financiación podría lograrse con un porcentaje de las TUA, el 1% del ingreso corriente de las entidades territoriales, recursos del DPS y su programas de transferencias condicionadas para la superación de la pobreza o compensaciones, y aportes por el sector privado para compensar la huella hídrica y de carbono, así como fuentes de cooperación internacional. Este programa funcionará de manera solidaria; por ejemplo, aunque los recursos provengan de las TUA la transferencia no estará condicionada a que la zona de protección quede en la cuenca abastecedora del agua.

Para avanzar hacia la implementación del PSA, y en particular del PPC que se propone aquí, se debe modificar el decreto 953 de 2013 (ver sección 3.4 de este documento), eliminando el requisito de compra del predio y permitiendo la compra o la inversión en el PPC según la conveniencia. Para no generar un incentivo perverso entre los pobladores

locales que ocupan predios de interés, ante la expectativa de compra o pago, no se debe priorizar como criterio de selección la amenaza a la integridad ecológica del sitio o la vulnerabilidad del agua.

Otros aspectos esenciales que se deben aclarar en la consolidación exitosa del instrumento PSA, y su implementación a través del PPC, son la definición de la fórmula de cálculo del monto a pagar por unidad de área conservada según el trabajo a adelantar y la comparación con otros programas de superación de la pobreza; el reporte por parte del DPS a un sistema centralizado de reporte y seguimiento de los pagos; la definición de los responsables de los PSA para la conservación de los ecosistemas de las cuencas abastecedoras de agua; establecer los criterios y casos donde proceda la compra de predios y la extinción de dominio por incumplimiento de la función ecológica de la propiedad, y; establecer un sistema centralizado de registro y seguimiento a áreas objeto de PSA, en donde las CAR inscriban y delimiten las áreas objeto de PPC y se pueda verificar el estado de las coberturas y el cumplimiento de compromisos.

En principio, el esquema del PPC no está enfocado en la compra de los predios por parte del Estado a privados. En la medida que los propietarios y tenedores de la tierra deben garantizar la función ecológica, este deberá ser una responsabilidad de los mismos. El programa busca, eso sí, diferenciar los casos en los que la población residente o propietaria de los predios objeto de conservación son población vulnerable en situación de pobreza. Sin embargo, es posible que en algunos casos como los de predios privados que fueron luego declarados Parques Nacionales Naturales proceda la compra de tierras por parte del Estado. En este sentido, estas compras, al igual que los casos en los que procede la extinción de dominio deberán ser aclarados.

Adicionalmente, y buscando sinergias entre las tres estrategias aquí planteadas, se pueden explorar oportunidades entre el PSA y los enfoques de manejo de agroecosistemas cuyas configuraciones y desarrollo contribuyan a reducir la vulnerabilidad frente a la variabilidad y el cambio climático. De la manera como se manejen estos sistemas, dependerá en buena medida la capacidad adaptativa al cambio climático; en consecuencia podría explorarse como criterio de elegibilidad para el PSA que el ecosistema sujeto a pago ayude a reducir la vulnerabilidad de los sistemas agropecuarios de cara a la variabilidad climática y el cambio climático.

7.4 Turismo en la ruralidad

El turismo es otra oportunidad para la superación de la pobreza de las comunidades humanas rurales y lograr que se posicione como una actividad económica complementaria importante, es necesario, en primer término, investigar el

potencial, caracterización y valoración de las oportunidades del ambiente rural para el turismo. Para ello, el Centro de Información Turística de Colombia (CITUR), creado con el fin de recolectar información sobre el sector, deberá diseñar, en conjunto con aliados estratégicos, un plan de investigaciones del turismo en el campo, para el conocimiento y caracterización de las oportunidades que ofrece el ambiente rural y para establecer la viabilidad del turismo como alternativa económica sostenible para las comunidades campesinas que habitan en zonas con ecosistemas vulnerables o estratégicos. La generación de este conocimiento será insumo para el desarrollo de un plan para la integración del campo y la cultura campesina dentro del Programa Colegios Amigos del Turismo, del Viceministerio de Turismo.

En segundo lugar, es esencial fortalecer el marco institucional del turismo rural. Esto requiere el diseño de un modelo de gestión específica para el turismo y ordenamiento de la gestión y planificación de la actividad en el campo. Se debe también promover la vinculación de proyectos asociados al turismo en el campo al Fondo Nacional de Turismo (FONTUR), que debe dar también respaldo a iniciativas de diseño y puesta en marcha de productos turísticos en los que se valore y difunda la cultura campesina.

A ello se agrega la necesidad de mejorar la capacitación y fortalecer las comunidades rurales, autoridades y empresarios del sector. Estas acciones son esenciales para mejorar el conocimiento sobre la relación turismo y territorio y los impactos, negativos y positivos del turismo en la cultura y los agro-ecosistemas. Para minimizar posibles impactos negativos se debe contar con estrategias para la mitigación de estos impactos que se orientará a través de un sistema de indicadores específicos para el turismo en el campo que permita el monitoreo socioecológico con el fin de poder dar alertas tempranas sobre las afectaciones del turismo en la cultura y los agro-ecosistemas.

Por último, es deseable diseñar un programa de emprendimiento para las comunidades rurales. El programa estará orientado a conocer el inventario de ideas de emprendimiento asociadas al turismo en el campo por parte de los actores locales, crear un banco de emprendimientos, identificar las instituciones de apoyo e incubación de emprendimientos en todas las regiones del país con vocación para el turismo en el campo. Con este programa se buscará reconocer e incentivar diferentes formas de organización, más allá de las empresas, para que se valore el conocimiento tradicional asociado a las prácticas campesinas, y para que se respeten las formas de organización campesina, especialmente la agricultura familiar.

REFERENCIAS

AUNAP & FAO (2014). UTF/ COL /041/ Col proyecto *"Convenio de Cooperación Técnica para el Fortalecimiento Técnico y Operativo de la AUNAP"*, p. 170.

Berkes & Seixas (2005). *Building Resilience in Lagoon Social–Ecological Systems: A Local-level Perspective*. Ecosystems 8: 967–974.

CIAT (2015). *Diagnóstico Nacional de la Problemática del Uso de la Tierra: Capital Natural Suelo.* Estado, conclusiones y recomendaciones de política para la Misión para la Transformación del Campo, p. 21.

Cleaver (1999). *Paradoxes of Participation: Questioning Participatory Approaches To Development. Journal of International Development*, 597-612.

DNP (2012). *Plan nacional de adaptación al cambio climático. Marco conceptual y lineamientos del plan nacional de adaptación al cambio climático.* Entidades participantes: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo a Desastres.

MADR & DNP (2015). *Estrategia de adaptación del sector agropecuario a fenómenos climáticos.*

EPI, (2014). *Environmental performance indicators.* Yale University. http://epi.yale.edu/epi/country-profile/colombia

Franco-Vidal, Ruiz-Agudelo, Delgado, Andrade & Guzmán. (2015) En prensa. *Interacciones socio ecológicas que perpetúan la degradación de la laguna de Fúquene, Andes orientales de Colombia.*

IDEAM (2015). Estudio Nacional del Agua 2014. p.493

IDEAM, PNUD, MADS, DNP & Cancillería. (2015). *Escenarios de Cambio Climático para Precipitación y Temperatura para Colombia 2011-2100 Herramientas Científicas para la Toma de Decisiones* – Estudio Técnico Completo: Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático.

MADS, (2014). Ecosimple y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. *Propuesta de ajuste de tarifas mínimas de la Tasa por Utilización de Agua.* Bogotá D.C., Colombia.

MADS (2010). *Política para la Gestión Integral del Recurso Hídrico,* Colombia, p.124

MADS (2012). *Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos,* Bogotá, p. 124

MADS (2015). *Política Nacional para la Gestión Sostenible del Suelo,* Colombia. p.114

MADS, (2015b). Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. *Cruce del mapa Bosque – No Bosque 2013 escala 1:100.000 (IDEAM) con los siguientes Mapas a escala 1:100.000*: Reservas Ley 2 de 1959 (2012), Áreas Indígenas y Negritudes (INCODER 2014), Áreas SPNN (PNN, 2014), Áreas del RUNAP V6 (PNN, 2013) Zonas de Reserva Campesina (INCODER). [Diapositivas de Power Point].

MADS, (2015b). Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. *Cruce del mapa Bosque – No Bosque 2013 escala 1:100.000 (IDEAM) con los siguientes Mapas a escala 1:100.000*: Reservas Ley 2 de 1959 (2012), Áreas Indígenas y Negritudes (INCODER 2014), Áreas SPNN (PNN, 2014), Áreas del RUNAP V6 (PNN, 2013) Zonas de Reserva Campesina (INCODER). [Diapositivas de Power Point].

MADR (2014). *Plan de Acción Sectorial de Mitigación de Gases Efecto Invernadero Sector Agropecuario.*

MCIT & DNP. (2014). *Plan sectorial de turismo 2014-2018: Turismo para la construcción de la paz.*

MADS (2014). *Plan Nacional de Negocios Verdes (PNNV).* Bogotá, D.C., Colombia, p.101

Misión para la Transformación del Campo (2014). *Saldar la deuda histórica con el campo.* Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo.

Organización de Naciones Unidas, Colombia (2014). *Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia.* Insumos para la discusión. Cooperación Alemana, 122 p.

Partido Alianza Verde. (2015). *Propuesta de Tasa de Uso del Agua. Acueductos en municipios de categorías Especial, 1, 2 y 3 y empresas industriales que toman agua de la fuente natural.* Exposición de Motivos, 24 de abril.

Ríos, Arango & Vélez (2015). *Instrumentos para el establecimiento, enriquecimiento y conservación de bosques.* Convenio número 1411–94. Asociación entre CORANTIOQUIA y la Fundación Jardín Botánico Joaquín Antonio Uribe. Medellin. 110 p.

Stenseke (2009). *Local participation in cultural landscape maintenance: Lessons from Sweden.* Land Use Policy, 214-223.

Valderrama-Barco (2011). Prólogo de la obra: Lasso, Gutiérrez, Morales-Betancourt, Agudelo, Ramírez-Gil & Ajiaco-Martínez (Editores). II. *Pesquerías continentales de Colombia: cuencas del Magdalena-Cauca, Sinú, Canalete, Atrato, Orinoco, Amazonas y vertiente del Pacífico.* Serie Editorial Recursos Hidrobiológicos y Pesqueros Continentales de Colombia. Instituto de Investigación de los Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D. C., Colombia.

Velásquez & González (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona, Fundación Social, Fundación Foro Nacional por Colombia, Corporación Región, Corporación Transparencia por Colombia, Corporación viva la ciudadanía, Banco Mundial y Cider - Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

Capítulo 12 ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL[221]

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento presenta la Estrategia de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la MTC, la cual tiene como fin último lograr el cierre de brechas sociales, económicas y políticas entre regiones y entre las ciudades y el campo al tiempo que garantiza un uso adecuado y sostenible del suelo rural. Esto se realizará a través de tres elementos centrales a la estrategia:

1. Un ordenamiento territorial social, económico y ambiental que dé prioridad al *cumplimiento de la función social y ecológica de la tierra*, garantizando un uso óptimo de la misma, un acceso preferencial a los agricultores familiares y la sostenibilidad no solo del desarrollo rural, sino también de los bienes y servicios que el campo provee a la ciudad.

2. Una revisión de los instrumentos[222] que afectan *la convergencia regional y distribución de la riqueza* entre las ciudades y el campo y al interior del campo, con particular énfasis en la distribución de los recursos y la inversión pública.

3. El fortalecimiento de las *capacidades territoriales de ordenamiento, planeación y gestión* a través de un mayor acompañamiento del Gobierno nacional de la mano con los departamentos y un enfoque territorial con participación y construcción de capacidades en las comunidades.

La estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial consiste en una estrategia global que se alimenta y logra a través de unas líneas de acción específicas, el desarrollo de estrategias relacionadas propuestas por

221 Este documento fue realizado por el Equipo Técnico de la MTC, por la DDRS y con el apoyo de la DDT del DNP, bajo la coordinación del Director de la Misión.

222 Entiéndase por instrumentos las normas, leyes, programas, proyectos, incentivos y otros mecanismos existentes.

la Misión[223], pero sobre todo de una efectiva implementación de las propuestas consignadas en las estrategias de inclusión social, inclusión productiva, competitividad, sostenibilidad y ajuste institucional. Por ejemplo, el cierre de brechas entre territorios que busca esta estrategia solo se logra a través de un avance efectivo en el cierre de brechas en materia de inclusión social e inclusión productiva que deben ser acompañados de la provisión de bienes públicos que se propone en la estrategia de competitividad. Asi mismo, el ordenamiento territorial solo se logrará mediante el balance entre lo planteado en materia de ordenamiento ambiental, la propuesta de ordenamiento social de la propiedad y la consolidación de aglomeraciones productivas ligadas con la competitividad de la actividad agropecuaria.

Esta estrategia es, simultáneamente, una propuesta de armonización entre los conflictos entre las dimensiones ambientales, sociales y productivas del territorio, como de focalización de las intervenciones del Gobierno para lograr equiparar las condiciones básicas de desarrollo de los territorios. En este sentido, es una estrategia que engloba los aspectos multisectoriales de la ruralidad, aborda las interrelaciones y complementariedades urbano-rurales y busca generar mecanismos para resolver los conflictos que pueden presentarse en el territorio para garantizar el mayor bienestar social.

Como base para la formulación de la estrategia se parte del reconocimiento de la situación actual de ocupación del territorio y desarrollo de las zonas rurales, que se compara con una situación deseable y factible. De esta forma, se busca identificar los mecanismos e instrumentos que permitirían lograr a nivel local una efectiva cooperación para llegar a una situación de desarrollo, sostenibilidad y equidad de las diferentes regiones del campo colombiano.

El documento consta de cinco secciones de las cuáles la primera es esta introducción. La segunda hace una revisión de marco conceptual para orientar las acciones de la estrategia. La tercera recapitula los principales elementos de diagnóstico relacionados con el ordenamiento y desarrollo territorial. La cuarta plantea los objetivos y el alcance que busca lograr la estrategia. La quinta y última sección recoge las principales propuestas de política para el ordenamiento y desarrollo territorial alrededor de cuatro estrategias: i) ordenamiento ambiental, social y productivo; ii) convergencia regional y cierre de brechas urbano-regionales; iii) desarrollo rural con enfoque territorial; y iv) ajuste institucional y creación de capacidades territoriales.

223 En particular las propuestas de los documentos técnicos de la Misión de la Propuesta de categorías de ruralidad, la Política Integral de Tierras y los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial.

2. MARCO CONCEPTUAL

La estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial parte de los marcos conceptuales de la nueva ruralidad, las diferentes teorías de desarrollo económico relacionadas con convergencia y divergencia regional, la nueva geografía económica, un análisis de las interacciones urbano-rurales y una revisión de la planeación y el ordenamiento territorial colombiano. El marco conceptual se compone de tres secciones. La primera recoge la discusión sobre la necesidad de un cambio de paradigma frente a lo rural. La segunda recapitula la teoría sobre desarrollo económico, la geografía económica y las interrelaciones urbano-rurales. La tercera recapitula algunas de las problemáticas relacionadas con la planeación, el ordenamiento territorial y la acción del Estado en las zonas rurales.

2.1 La nueva ruralidad: un cambio de paradigmas sobre lo rural

El concepto de nueva ruralidad surge de la necesidad de actualizar la visión sobre lo rural a raíz de cambios globales que transformaron los espacios rurales y de una visión equivocada que asociaba lo rural al atraso y lo urbano al progreso. Nuevas realidades como la industrialización de la agricultura, la urbanización de las comunidades rurales, el creciente desarrollo de la industria, el comercio y el turismo en el área rural y la disminución de la calidad de vida en las ciudades por sobre-poblamiento, congestión y contaminación obligan a replantear ese paradigma.

El debate académico de la nueva ruralidad en América Latina tiene su mayor desarrollo a comienzos de siglo con los trabajos adelantados por la Comisión de Estudios Rurales de la Clacso, en Buenos Aires, bajo el título ¨¿Una Nueva Ruralidad en América Latina?¨ (Giarracca, 2001) y también (Gordillo de Anda & Guendelman, 2000). De aquí se derivan una serie de elementos que han sido incorporados a los planteamientos de la Misión y que deben ser tenidos en cuenta, particularmente, para esta estrategia:

i. Lo rural debe ser entendido como una dimensión territorial donde suceden muchas actividades productivas más allá de la agropecuaria (servicios, minería, turismo, recreacional, etc.) y una diversidad de funciones más allá de lo productivo (prestación de servicios ecosistémicos, residencial, cultural y recreativa, entre otros).

ii. La agricultura presta servicios más allá de lo meramente productivo.

iii. La dicotomía urbano-rural es inadecuada. Por el contrario, la ruralidad debe ser vista como un continuo con gradientes que llega hasta las principales ciudades que se interrelacionan, dependen y demandan servicios de las zonas más rurales, inclusive de zonas no contiguas (p.ej. a través de la integración de los mercados urbanos y rurales).

- El fenómeno de decrecimiento a lo largo del tiempo de la participación de la agricultura en la economía, se da también en su participación en la economía rural[224].

- La competitividad debe ser mirada desde una perspectiva territorial y no solamente sectorial.

En resumen, la nueva ruralidad consiste en sobrepasar la visión sectorial existente sobre el espacio rural que liga a la ruralidad con la agricultura y con el atraso, para dar paso a una ruralidad donde priman una multiplicidad de sectores, la pluriactividad y se generan una serie de actividades productivas altamente competitivas interrelacionadas con los mercados y las aglomeraciones urbanas[225].

Tabla 3. Desequilibrios del desarrollo rural y consecuencias en el desarrollo

Desequilibrio ecológico	Degradación ambiental de los recursos naturales (agua y suelo)
	Pérdida de biodiversidad
	Cambio climático y alteración de las condiciones climáticas locales
Desequilibrio territorial	Conflictos de uso del suelo
	Uso sub-óptimo de la tierra y los bienes y servicios públicos
	Crecientes conflictos intersectoriales
	Fracaso de la convergencia regional
	Concentración de recursos y riqueza a nivel urbano
Desequilibrio económico	Condiciones de marginalidad y pobreza de la población rural
	Menores salarios a nivel rural
	Mayor informalidad en el área rural
	Bajo crecimiento de la agricultura

224 Aunque este decrecimiento se da, en parte, por el desarrollo de otros sectores productivos, también se explica por el encadenamiento de la actividad agropecuaria con el transporte, la agroindustria y el agroturismo que finalmente dependen de la existencia de la actividad agrícola.

225 Por ejemplo, el Paisaje Cultural Cafetero muestra como sobre la base de una actividad productiva agrícola se construye un Patrimonio Mundial de la UNESCO alrededor de una serie de elementos culturales, económicos y naturales que da lugar a un desarrollo turístico que captura parte de este valor intangible y muestra que la ruralidad incluye e inclusive facilita el desarrollo de actividades complementarias a lo agrícola. Otros ejemplos de transformaciones hacia una nueva ruralidad en Colombia están documentados por Farah & Pérez (2004) para el caso de 5 municipios de Boyacá y Tumaco.

Desequilibrio poblacional	Persistencia de desigualdades de género
	Marginalidad de las comunidades indígenas
	Falta de inclusión de la población campesina

Fuente: elaboración propia.

De esta forma, la nueva ruralidad busca resolver una serie de problemáticas que surgen de los desequilibrios generados por fuerzas económicas, dinámicas sociales y políticas desacertadas. En particular surge un desequilibrio ecológico ligado a la pérdida de biodiversidad y el deterioro de los recursos naturales[226], un desequilibrio territorial debido a un acelerado proceso de migración urbano-rural y la pérdida de identidad, el arraigo cultural y el debilitamiento de las comunidades rurales, y un desequilibrio económico dado por la pérdida de la soberanía alimentaria y el aumento en los niveles de pobreza[227] (Universidad de la República, 2010). Existe, además, un desequilibrio poblacional relacionado con diferencias muy marcadas entre las condiciones de la mujer frente al hombre, las etnias indígenas, las comunidades afrodescendientes y los grupos campesinos.

2.2 Convergencia o divergencia: teorías de distribución de la actividad económica

La existencia de brechas entre las diferentes regiones del país y entre las áreas urbanas y rurales que ya anotó la Misión hace necesario revisar las teorías de convergencia y divergencia regional[228]. A nivel de las teorías de convergencia, la teoría de crecimiento de Solow (1956) y la teoría de diferencial tecnológico de Fagerberg y Verspagen (1996) plantean que en el largo plazo se dará una convergencia hacia un estado estacionario. Para Solow esto se debe a los rendimientos decrecientes del capital, aunque pueden existir estados estacionarios diferentes entre regiones en función de la tasa de inversión y la tasa de crecimiento poblacional. Para Fagerberg & Verspagen el carácter de bien público del conocimiento facilita los procesos de convergencia en la medida que las regiones (o países) más atrasadas adapten, imiten o utilicen las tecnologías desarrolladas por los más adelantadas. Por lo tanto, el comercio interno, la especialización territorial de acuerdo con las ventajas comparativas y una política de inversión en capital físico servirían para acelerar el desarrollo de una región.

226 Esta problemática será abordada en la estrategia de sostenibilidad.

227 El desequilibrio económico será abordado en las estrategias de derechos sociales, inclusión productiva y competitividad.

228 Esta sección se apoya en el resumen del marco conceptual realizado por Defourny (2003).

A nivel de las teorías de divergencia económica, Myrdal (1957) desarrolla la teoría de causación circular en la que las disparidades regionales tienden a acrecentarse por efecto de un crecimiento espacial acumulativo dado por las economías de aglomeración y los rendimientos crecientes a escala. Este proceso acumulativo termina en un círculo virtuoso de generación de riqueza en las regiones desarrolladas y un círculo vicioso de perpetuación de la pobreza en las regiones marginadas. Aquí se caracterizan una serie de fuerzas que determinan el nivel de aglomeración o dispersión de la riqueza (Tabla 4). Por un lado, las fuerzas centrípetas o de aglomeración son las responsables de concentrar los recursos[229] en las regiones desarrolladas, mientras que las fuerzas centrífugas o de dispersión son las responsables de llevar recursos hacia las regiones periféricas y, por lo tanto, de distribuir la riqueza. Myrdal encuentra a través de un análisis empírico que las fuerzas de aglomeración son finalmente las que predominan, lo que justifica una intervención de política pública.

Tabla 4. Ejemplos de fuerzas de aglomeración y de dispersión

Fuerzas centrípetas o de aglomeración	Fuerzas centrípetas o de dispersión
Externalidades tecnológicas positivas	Efecto de congestion
Economías de escala*	Contaminación
Reducción en los costos de transporte*	Altos costos inmobiliarios en aglomeraciones
Integración vertical de las empresas	Mayor costo del trabajo en aglomeraciones
Cercanía a los mercados	Altas tasas impositivas en las aglomeraciones

* Estas son también conocidas como externalidades pecuniarias.

Contemporáneamente a Myrdal, Perroux (1955, 1958) formuló la teoría de crecimiento de los polos de desarrollo y sus subsecuentes efectos de propagación, la cual fue muy influyente en las décadas de los 50s y 60s. En ella se plantea que algunos sectores y empresas motrices tienen una fuerza de atracción sobre otras actividades, que a su vez se refuerzan por efectos multiplicadores locales y terminan por concentrar la actividad en algunas zonas específicas. De aquí la necesidad de consolidar una actividad económica fuerte en cada región para promover un polo de desarrollo que atraiga otras actividades.

229 Aquí el término recursos debe ser entendido en el sentido amplio de capital, mano de obra, tecnología, etc.

El análisis de Hirschman (1958) sobre los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás muestra una visión más desde las complementariedades que existen en el proceso de desarrollo. Entender la capacidad de ciertas actividades productivas de generar encadenamientos da mayores luces sobre cuáles empresas motrices son más deseables que otras en la medida que su nivel de encadenamientos es lo que determina su capacidad de atracción. La teoría de Hirschman, además, rebate la necesidad de tener un desarrollo equilibrado (Nurkse) o de desarrollar grandes programas de intervención (el gran empujón de Rosenstein-Rodan) y en este sentido da luces sobre cómo una región puede avanzar de forma desequilibrada en un contexto de escasez de recursos a través de "poner en uso para propósitos del desarrollo unos recursos y habilidades que se encuentran ocultos, dispersos o mal utilizados" (Hirschman, 1958).

Las teorías de crecimiento endógeno desarrolladas por Romer (1986, 1990), Grossman & Helpman (1991) y otros, explican la persistencia de diferencias en las tasas de crecimiento de los países a través del tiempo. Aquí el progreso técnico y el conocimiento son determinantes del crecimiento económico y su desarrollo se garantiza gracias a la utilidad esperada de la innovación. Las diferencias regionales estarían entonces dadas por los diferentes niveles de inversión en CTeI Para promover la convergencia se requeriría entonces de una política que promoviera la inversión en CTeI en las regiones atrasadas.

La geografía económica busca estudiar la ubicación, distribución y organización espacial de las actividades económicas. Parte de la constatación de la existencia de aglomeraciones productivas que concentran buena parte de la riqueza, pero de acuerdo con los planteamientos de Williamson (1965) los sobrecostos ligados a la congestión llevarían eventualmente a la relocalización en regiones menos saturadas. De esta manera, se partiría de un primer periodo de divergencia para luego dar paso a uno de convergencia[230]. En la nueva geografía económica, Krugman (1991) plantea una teoría a través de la cual los rendimientos crecientes a escala y los costos de transporte explican la concentración en la localización de las empresas. Estos modelos incluyen otros elementos como los rendimientos crecientes a escala, la competencia monopolística, los costos de transacción y las economías externas a escala que benefician a un conjunto de industrias, zonas geográficas o economías regionales como factores que explican la persistencia de una desigual distribución espacial de la economía (Ascani et ál., 2012).

Para complementar las anteriores teorías de desarrollo vale la pena mencionar la importancia que pueden tener en materia de desarrollo y, por lo tanto, de convergencia de largo plazo las instituciones políticas, sociales y económicas

230 Este es un planteamiento que iría acorde con el planteamiento de Hirschman de crecimiento desequilibrado.

como ha sido documentado por la nueva literatura institucional[231]. De la misma manera, Hirschman fue muy claro en el importante rol que tienen los emprendedores y quienes toman las decisiones y hacen las reformas necesarias en el nivel de desarrollo económico. Como resultado de las anteriores dinámicas, pueden surgir a nivel territorial clubes de convergencia, es decir grupos de territorios que seguirían la misma dinámica, sin necesariamente converger hacia un equilibrio único sino hacia diferentes equilibrios, algunos de desarrollo deseable y otros de rezago indeseable.

Las anteriores teorías muestran un amplio campo de acción para que la política pública favorezca la convergencia regional. Las decisiones sobre qué tipo de empresas promover, qué tanto invertir en el desarrollo de la infraestructura, cómo manejar los costos de transporte y qué hacer frente a las fuerzas que determinan la concentración o fragmentación de las actividades económicas, son algunas que deberán ser resueltas. El camino no está despejado para hacer recomendaciones unívocas, pues existe un dilema entre canalizar las inversiones en las zonas rurales para compensar el atraso o hacer inversiones estratégicas en algunas zonas urbanas o rurales que tengan la capacidad de distribuir ese desarrollo hacia la ruralidad.

Para analizar el desarrollo rural es necesario revisar las interacciones urbano-rurales a la luz de la teoría económica que resalta la importancia de los polos de desarrollo y las aglomeraciones. Copus (2013) resume la literatura relacionada con las diferentes tipologías que describen las relaciones urbano-rurales para luego analizar las diferentes formas de intervención. La tipología que adopta es la de la OECD (Piacentini & Trapasso 2010) que incluye: i) vínculos demográficos; ii) transacciones económicas y acciones de innovación; iii) provisión de bienes públicos; iv) intercambio de bienes y servicios ambientales; y v) interacciones de gobernanza multinivel (Tabla 5). Aunque el autor descarta en su análisis la quinta tipología, más adelante la retomamos por ser uno de los puntos centrales que busca abordar la Misión.

231 Por ejemplo ver Williamson (2000) para una revisión del papel de las instituciones y Acemoglu & Robinson (2012) respecto al rol de las élites regional (políticos y empresarios).

Tabla 5. Modos de intervención por tipo de interacción y asunto de política

Tipo de interacción y sub-tipo	Asunto de política a abordar	Ejemplos de intervenciones adecuadas	Modos de intervención		
			(i) Coop. Temática C-R	(ii) Coop. General U-R	(iii) Organ. de prox. Rural
1. Vínculos demográficos					
Urbanización.	Disparidad regional (abandono de áreas marginales).	Relocalización de empleo público al área rural.	✓	✓	
Conmutación y contra-urbanización.	Disparidad regional (congestión de áreas periurbanas).	Inversión o mejor coordinación de transporte suburbano	✓		
2. Transacciones económicas y acciones de innovación					
Relaciones plaza central – consumidor.	Degradación de servicios privados en pequeños centros	Apoyo a empresas comunitarias/ sociales para proveer servicios privados rurales	✓	✓	?
Intercambios U-R bienes y servicios.	Fuga de valor agregado, empleo, etc. de área rural.	Ruedas de negocio para crear vínculos entre PYMES urbanas y rurales	?	✓	✓
Difusión U-R de conocimiento e innovación.	Menor competitividad.	Diseminación de conocimiento técnico y de mercado a través de redes U-R.		✓	✓
3. Provisión de bienes públicos					
Provisión y acceso a servicios de interés general a hogares rurales y negocios.	Disparidad regional (calidad de vida)	Provisión innovadora de servicios para las áreas rurales (basado en comunidades, usando TIC, etc.).	✓	✓	?
Transporte público en áreas rurales.	Disparidad regional (calidad de vida)	Planeación estratégica del transporte público para garantizar vínculos U-R.	✓		
4. Intercambio de bienes y servicios ambientales					
Acceso al campo para ocio y uso recreacional de citadinos.	Necesidad de diversificar la economía rural.	Mercadeo de oferta de recreación y ocio rural en las áreas urbanas		✓	?

Tipo de interacción y sub-tipo	Asunto de política a abordar	Ejemplos de intervenciones adecuadas	Modos de intervención		
			(i) Coop. Temática C-R	(ii) Coop. General U-R	(iii) Organ. de prox. Rural
Áreas rurales como fuentes de agua, captura de carbono y tratamiento de desechos.	Disposición de residuos y uso de recursos sostenibles.	Cooperación estratégica entre proveedores de servicios públicos urbanos con dueños de la tierra y autoridades de planeación rural	✓	✓	
Áreas rurales como fuente de energías renovables.	Producción sostenible de energía, mitigación y adaptación al cambio climático.			✓	?

Fuente: traducido y adaptado de Copus (2013).

Es necesario diferenciar las intervenciones de las áreas rurales en tres categorías de organización espacial: las áreas metropolitanas, las redes de ciudades medianas y pequeñas y las áreas escasamente pobladas con centros poblados donde se desarrollan mercados locales. Se debe, además, tener presente la importancia de una cooperación entre zonas urbanas y rurales contiguas, pero también entre todos los diferentes niveles de gobernanza. Se plantean tres formas de intervención:

i. Cooperación temática ciudad-región, que serían las más apropiadas para una tradicional intervención de políticas en temas específicos para zonas contiguas.

ii. Cooperación general urbano-rural, que abordaría las políticas para las que no importa si las zonas rurales son o no contiguas a las aglomeraciones urbanas.

iii. Organización de proximidad en áreas rurales, que hace referencia a las políticas en donde las áreas rurales son vistas como elementos de un contexto globalizado y, por lo tanto, su organización no se establece en función de un área urbana específica.

2.3 Planeación y ordenamiento territorial

La planeación territorial parte de una visión de desarrollo de largo plazo en la que deben confluir tanto la mirada nacional como la local, la institucional, la productiva y la poblacional y sobre la cual se identifican un conjunto de

estrategias territoriales que permiten lograr dicha visión. Tanto la visión como las estrategias quedan plasmadas en figuras nacionales de ordenamiento (como son los Parques Nacionales o las ZRF), planes de ordenamiento (con un alcance más de largo y mediano plazo) y planes de desarrollo a nivel nacional departamental y municipal (con un alcance más de mediano y corto plazo). Todos estos instrumentos deben facilitar la construcción del modelo prospectivo definido. Finalmente, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son una decisión multinivel que implica un pacto entre actores y, por lo tanto, requieren tener en cuenta la temporalidad de los procesos, estar articulados entre sí, ser ampliamente participativos y someterse a procesos iterativos de revisión y ajuste.

El ordenamiento territorial tiene dos ramas de desarrollo: una físico-espacial, responsable de la definición de una aproximación integral del territorio y del desarrollo de instrumentos, y otra político-administrativa, responsable de la división administrativa del territorio y la definición de competencias a los diferentes niveles de gobierno sobre su administración.

Los procesos de ordenamiento territorial y sus instrumentos permiten ordenar el uso del territorio en función del desarrollo de la visión y las perspectivas de largo plazo que se tengan de cada territorio. Con base en el conocimiento técnico y científico que se genera de estos procesos, se facilita la articulación entre las diferentes dimensiones y sectores que interactúan en el territorio (vivienda, ambiente, producción, infraestructura, cultura y población), y se garantiza un enfoque específico de políticas y programas que responda a las características propias de cada territorio. Los sistemas de planeación y ordenamiento en el país están regidos por cuatro leyes principales: Ley 152 de 1994, Ley 99 de 1993, Ley 388 de 1997 y Ley 1454 de 2011, Orgánica de Ordenamiento Territorial.

En el sistema de planeación y ordenamiento se han definido competencias específicas y un instrumento para cada nivel de gobierno. Así, el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal (Ley 388/97) es el instrumento que permite definir el modelo del territorio a largo y mediano plazo, regular los usos del suelo y diseñar planes, proyectos y normas que permitan la construcción de dicho modelo, al tiempo que orienta los Planes de Desarrollo Municipales (Ley 152/94) y los proyectos de inversión sectoriales de corto plazo. El desarrollo de todos estos instrumentos es responsabilidad de las administraciones locales.

Los Planes de Ordenamiento Territorial Departamental (Ley 1454/2011) definen, por medio de modelos regionales de territorio, sistemas estructurantes a nivel regional y directrices que permiten lograr armonía y articulación de las decisiones de los municipios que la conforman. Así mismo, orientan las decisiones de corto plazo reflejadas en los Planes de Desarrollo Departamental (Ley 152/94). Estos dos instrumentos son responsabilidad de las Gobernaciones.

A nivel nacional, en el marco de la PGOT (Ley 1454/2011), se definen políticas, normativas y un modelo de país. Así mismo, la PGOT debe definir lineamientos y guías para la toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial a nivel regional y local.

La implementación y seguimiento de dichos acuerdos, instrumentalizados en los planes de ordenamiento y desarrollo, dependen igualmente de la participación y veeduría de la sociedad civil. Existen instancias de participación para procesos de planificación tales como los Consejos de Planificación, las COT y los Consejos Consultivos de Ordenamiento, los cuales requieren coordinar los procesos participativos en la gestión de los instrumentos descritos.

En el caso específico del campo, los instrumentos de ordenamiento territorial y planificación se constituyen en una plataforma técnica esencial para la toma de decisiones orientadas hacia el desarrollo de la población rural y las actividades productivas que se desarrollan en este territorio. En los territorios más rurales del país, estos instrumentos requieren articularse con instrumentos de orden sectorial agropecuario, minero y artesanal, entre otros. Finalmente, la visión integral que promueven el ordenamiento territorial y la planeación son el soporte base para el desarrollo de una nueva ruralidad y un desarrollo con enfoque territorial.

3. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL

El diagnóstico de la situación del ordenamiento y desarrollo territorial realizado por la Misión (véase, al respecto, el documento respectivo) llegó a las siguientes conclusiones:

i. Con base en las categorías de ruralidad propuestas por la Misión se puede establecer que la mayor parte de la población se concentra en las ciudades y aglomeraciones urbanas, pero más del 30%, es decir 14,5 millones de colombianos, viven en un entorno rural. A su vez, en términos de áreas, los municipios rurales dispersos representan el 65% del territorio, los rurales el 20%, los intermedios el 9% y las ciudades y aglomeraciones el 6%.

ii. Las zonas más pobladas tienden a tener una mayor degradación de suelo y déficit de abastecimiento de agua, mientras que las zonas con mayor dispersión de la población tienen las mejores condiciones de suelos y disponibilidad de agua, pero carecen de fuentes de generación de ingresos, lo que demuestra un desequilibrio en la organización territorial.

iii. Existe un uso inadecuado del suelo, en gran medida por la utilización de tierras planas con vocación agrícola y forestal para la explotación pecuaria, la ubicación de la agricultura familiar en zonas de ladera no competitivas y el deterioro de áreas con vocación de protección y conservación. De las 22 millones de Hectáreas aptas para actividades agrícolas solo el 5,3 millones se utilizan según su aptitud, aunque tan solo hay 15 millones de Ha aptas para ganadería se utilizan 34 millones y existen conflictos en 3,7 millones de Ha en áreas protegidas. La tierra productiva se distribuye desigualmente a lo largo del territorio y hay un alto índice de concentración de la tierra que parece haber aumentado.

iv. Solo el 6% de los municipios colombianos cuenta con un grado de formalidad en la tenencia de la tierra entre 75% y 100%. La tierra se ha ocupado en gran medida de forma desordenada y espontánea por los particulares, siendo esto impulsado por la falta de administración, control y monitoreo del Estado. Tampoco se ha tenido en cuenta la vocación real del suelo o la protección ambiental en esta ocupación.

v. Colombia no presenta evidencia de convergencia regional, por lo que se deben resolver tres tipos de desigualdades y brechas: la brecha territorial entre las diferentes regiones del país; la brecha urbano-rural entre las ciudades y cabeceras municipales y el campo; y la brecha al interior de lo rural asociada en parte con la desigual distribución de recursos, pero también con el nivel de ruralidad de los diferentes municipios.

vi. Si bien la distribución de recursos del SGP ha sido progresivo hacia la ruralidad, pues los municipios rurales y rurales dispersos han recibido respectivamente 1,5 y 2 veces más recursos per cápita que las ciudades y aglomeraciones, y la reforma al Sistema General de Regalías ha llevado recursos a municipios rurales y rurales dispersos que antes no los tenían, las zonas más rurales mantienen un nivel de gasto público per cápita menor que las más urbanas y un peor desempeño fiscal. Ambos factores obstaculizan la convergencia regional.

vii. Existen, además, diversas dificultades para la planeación y el ordenamiento territorial de las áreas rurales y una ausencia de mecanismos de resolución de conflictos intersectoriales. Se deben resolver los problemas técnicos, políticos y operativos para la implementación de las diferentes figuras asociativas territoriales, que han sido utilizados muy poco, al igual que la baja capacidad actual de las instituciones locales para implementarlos. Para ello es necesario brindar orientaciones, asistencia técnica y apoyo a los municipios en el desarrollo de sus funciones de planeación.

Los retos y las dificultades anteriores son trabas para lograr el desarrollo rural, cerrar las brechas entre lo urbano y lo rural y construir la paz. Para poder avanzar hacia una efectiva transformación del campo, es necesario lograr un equilibrio territorial superando el desarrollo inequitativo y desordenado existente.

4. ALCANCE DE LA ESTRATEGIA

4.1 Objetivo General

La estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial tiene como objetivo general garantizar un apropiado ordenamiento ambiental, social y productivo de los territorios rurales que derive en un uso adecuado y sostenible del suelo, logrando a su vez el cierre de brechas sociales, económicas y políticas entre regiones y entre las ciudades y el campo.

La estrategia cuenta con una serie de instrumentos (normas, incentivos, etc.) y mecanismos de planeación que regulan la propiedad, el uso, la distribución, la conservación y el aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales del territorio con el fin de garantizar el equilibrio entre los tres pilares de la sostenibilidad: el social, el económico y el ambiental.

4.2 Objetivos específicos

- Garantizar la protección y el conocimiento del medio ambiente, en particular del recurso hídrico, los suelos y la biodiversidad como elementos fundamentales para el desarrollo de actividades rurales.
- Reducir los conflictos en el uso del suelo y promover un uso eficiente de la tierra a través de la defensa de las funciones sociales y ecológicas de la propiedad.
- Garantizar la aplicación de instrumentos de planificación vinculantes que garanticen el desarrollo de las decisiones tomadas con respecto al uso del territorio, cuyo cumplimiento debe ser parte de un pacto colectivo y responsabilidad de todos los actores públicos y privados.
- Promover la convergencia regional entre territorios y entre la ciudad y el campo a través del cierre de las brechas en materia de inclusión social y productiva.
- Fortalecer financieramente los entes territoriales para que puedan mejorar su desempeño en materia de desarrollo rural.
- Establecer una distribución justa de las inversiones y los recursos públicos entre las diferentes regiones y municipios y al interior de los municipios entre el área urbana y la rural.

5. ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL

La estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial está compuesta de cuatro componentes. La estrategia de ordenamiento ambiental, social y productivo, la estrategia de convergencia regional y cierre de brechas urbano-rurales, la estrategia de desarrollo territorial que pasa por la implementación del Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial y la estrategia de ajuste de las instituciones de planeación y ordenamiento territorial.

5.1 Estrategia de ordenamiento ambiental, social y productivo del territorio

Esta primera estrategia tiene como principal objetivo garantizar el equilibrio entre los tres pilares de la sostenibilidad: el social, el económico y el ambiental a través de mecanismos que regulen la propiedad, el uso, la distribución, la conservación y explotación de la tierra y los recursos naturales del territorio al igual que la ubicación, distribución y organización espacial de las actividades económicas. Por lo tanto, se trata de consolidar el ordenamiento ambiental, social y productivo del territorio siguiendo la legislación vigente y los principios consagrados en la Ley 388 de 1997 que plantean que el ordenamiento del territorio se fundamenta en:

- La función social y ecológica de la propiedad.
- La prevalencia del interés general sobre el particular.
- La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

El ordenamiento territorial actual no hace cumplir efectivamente los anteriores principios por lo cual se plantea un conjunto de acciones para lograrlo.

5.1.1 Finalizar y dar prelación al ordenamiento ambiental

El ordenamiento territorial debe partir del reconocimiento de que hay funciones del territorio que priman sobre las otras y que están protegidas por la legislación colombiana. Por ejemplo, la conservación de las áreas de abastecimiento del agua es prioritaria en materia de ordenamiento territorial frente al desarrollo de actividades productivas y de generación

de ingresos. De la misma manera, la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos provistos por los Parques Nacionales Naturales prima sobre la explotación minera, que por lo tanto está prohibida en estas áreas. En este sentido, el ordenamiento ambiental del territorio debe prevalecer sobre los usos productivos del territorio.

Estos ejemplos se derivan de la legislación relacionada con la función social y la función ecológica de la propiedad. Como establece la Constitución en su Artículo 58: ¨La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.¨ Tal y como se plantea en la estrategia de sostenibilidad ambiental de la MTC (2015), son precisamente estos servicios de los ecosistemas los que brindan soporte, no solo a las actividades productivas rurales sino también a las urbanas. Por esta razón, el ordenamiento ambiental debe mantener su carácter prioritario sobre el ordenamiento productivo y en los casos donde haya propiedad privada dentro de las áreas delimitadas por el ordenamiento ambiental, estas deberán cumplir la función ecológica que es inherente a la propiedad.

La falta de información, el desconocimiento y el atraso en materia de declaración ambiental de las zonas de protección y conservación del territorio han llevado a su ocupación afectando la provisión de servicios ecosistémicos. En este sentido, el primer paso en materia de ordenamiento consiste en terminar la delimitación de las zonas de conservación y protección, con el agua y la biodiversidad como principales ejes de ordenamiento del territorio, en particular, de las cuencas abastecedoras. La delimitación de los páramos, los humedales y los cuerpos de agua es una tarea prioritaria en materia de ordenamiento territorial al igual que finalizar la formulación de los Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas donde aún no han sido formulados. Con base en esta información, se debe llevar a cabo una revisión y actualización de los POT a la luz de los nuevos determinantes ambientales derivados de estos, generando a su vez un reconocimiento monetario a los territorios y poblaciones que protegen estas zonas.

Paralelamente se debe adelantar una zonificación forestal definitiva que permita establecer los usos permitidos de acuerdo a las características de las ZRF[232] y tener una meta de cero deforestación en el año 2030, consistente, además, con los compromisos internacionales en materia de reducción de las emisiones de gases efecto invernadero. Como base

232 Esto puede realizarse de acuerdo a la zonificación que ha establecido el MADS en tres tipos de zona de reserva forestal:
Zona tipo A: Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.
Zona tipo B: Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.
Zona tipo C: Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal, que deben incorporar el componente forestal y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales.

se debe buscar mantener la cobertura boscosa identificada en el Censo Agropecuario 2014. Se propone solo adelantar los procesos de sustracción de las ZRF en los casos de expansión de las cabeceras municipales que contempla la Ley y más que la sustracción para la titulación de la tierra, se propone reglamentar el derecho de usufructo hereditario pero intransferible para las familias en condiciones de vulnerabilidad que se encuentran ahí asentadas y deseen permanecer en estas zonas.

Con las anteriores propuestas se busca acelerar y finalizar el proceso de ordenamiento ambiental que permita aclarar los límites y el alcance de los determinantes ambientales en todo el territorio nacional como referentes para el ordenamiento territorial. En este sentido, se debe lograr dar claridad a los agentes locales sobre dónde pueden sembrar o realizar actividades productivas y, en las zonas con cierto nivel de restricción ambiental pero donde se permita la explotación sostenible, qué tipo de prácticas productivas pueden llevar a cabo.

5.1.2 Ordenamiento social de la propiedad rural

La Estrategia de ordenamiento social de la propiedad rural[233] que se propone adelantar tiene como objetivo general crear las condiciones para que la tenencia de la tierra contribuya a su aprovechamiento eficiente, al crecimiento económico, a la reducción de la pobreza y la desigualdad, al manejo sostenible de los recursos naturales de uso agrícola y a la paz. Esta estrategia debe lograr además ofrecer seguridad jurídica y promover un mercado de tierras transparente y público, administrar la tierra y aprovechar su valor como recurso natural finito, promover el acceso a la tierra en favor de los trabajadores rurales, promover el aprovechamiento eficiente de la tierra y levantar información objetiva, confiable, oportuna y suficiente en materia de tierras.

Para lograrlo, la estrategia consta de tres ejes estratégicos que incluyen:

i. Formalización de la propiedad y seguridad jurídica

ii. Acceso a la tierra

iii. Administración de la tierra

233 Esta sección resume la Estrategia de Ordenamiento Social de la Propiedad propuesta por la Misión, para mayor detalle se recomienda consultar directamente el documento.

El primer eje de formalización y seguridad jurídica propone adelantar un proceso de intervenciones masivas en el territorio a través de barridos prediales que permitan la identificación física y jurídica de cada predio de manera simultánea, la aclaración de la relación jurídica que ostentan sus tenedores con cada predio y la consolidación del derecho de manera inmediata previo acuerdo entre los interesados o, en su defecto, el acopio de los soportes documentales para acudir a las autoridades judiciales para solicitar su reconocimiento. Este proceso requiere de la creación de un marco normativo simple, especializado y pertinente que permita adelantar el proceso de forma masiva.

La formalización masiva requiere además de algunos factores para garantizar su buen éxito y desempeño como son: la participación de la comunidad en el territorio para brindar información, validar y dar soporte al proceso; unos mecanismos adecuados de interacción de la institucionalidad con las comunidades; la concurrencia de múltiples instituciones alrededor del proceso[234]; y la aclaración tanto de la relación jurídica del tenedor como de los linderos y las características físicas del predio.

La implementación de esta estrategia requiere, a su vez, la creación de un marco normativo simple que regule los programas masivos de formalización, preferiblemente a través de mecanismos alternativos de solución de conflictos y la declaración del interés público de la formalización de la propiedad. Asi mismo, implican una revisión de los procedimientos agrarios de la Ley 160 de 1994, de los procesos de pertenencia previstos en el código de procedimiento civil; y de la Ley 1561 y demás normas que regulan el saneamiento de la propiedad. Deberá complementarse con la creación de una Jurisdicción Agraria o, en su defecto, una especialidad dentro de la jurisdicción ordinaria, que con jueces especializados resuelva todas las controversias relacionadas con los derechos sobre la tierra rural cuando estas controversias no puedan ser resueltas a través de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

En el segundo eje estratégico, que corresponde al acceso a la tierra, se deberá priorizar al grupo de población que carece de los recursos para acceder a la tierra por sus propios medios o que tiene acceso a ella pero en extensiones insuficientes. Este eje estratégico debe ocupar un lugar central dentro de la política agropecuaria y de desarrollo rural, con metas claras respecto a la reducción de la concentración de la propiedad de la tierra rural y la provisión de tierra a agricultores familiares en cantidad y calidad suficiente, atada siempre a proyectos de generación de ingresos.

234 Ministerio de Agricultura, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el DANE, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y la Sociedad de Activos Especiales, la Unidad para la Restitución de las Tierras y Territorios, el Ministerio de Medio Ambiente y las autoridades ambientales locales, los alcaldes, gobernadores, concejos municipales y asambleas departamentales y de manera secundaria o provisional, las autoridades minero-energéticas y de infraestructura.

El primer mecanismo que contribuye a lograr este objetivo es la entrega directa de tierras. Para ello, es imperativo crear un Fondo de Tierras con fines redistributivos[235] conformado por los predios que resulten de los procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, de la extinción de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la tierra y de la compra de tierras por parte del Estado. Las tierras que ingresen al mencionado Fondo de Tierras deberán ser entregadas a agricultores familiares en el marco de un plan o proyecto productivo cofinanciado por el Fondo de Desarrollo Rural, y con restricción de inalienabilidad por 7 años[236]. El Fondo de Tierras será administrado por una Agencia Nacional de Tierras cuyas funciones se detallan en la estrategia de Ajuste Institucional.

Para la conformación del Fondo de Tierras, será indispensable dotar al Estado de herramientas eficaces que le permitan hacer cumplir las funciones social y ecológica de la propiedad y adelantar procesos de recuperación de tierras en su favor cuando verifique su incumplimiento o cualquier otra forma de apropiación ilegal u ocupación indebida. Para ello, se deberá diseñar lo más pronto posible una reglamentación suficiente sobre los parámetros objetivos para establecer bajo qué condiciones se cumple la función social y ecológica de la propiedad. Adicionalmente, se deberán rediseñar procesos de recuperación y/o de extinción del dominio cuando se verifica el incumplimiento de las estas funciones, que sean mucho más sencillos y expeditos, con una carga de la prueba que recaiga sobre el dueño u ocupante y no sobre el Estado y tramitados ante la jurisdicción agraria. Por último, se deberá hacer un uso complementario del impuesto predial con base en valores prediales reajustados regularmente de acuerdo con las condiciones del mercado, de tal forma que el pago del impuesto predial incentive el uso productivo y sirva, a su vez, como una de las presunciones de cumplimiento de la función social de la propiedad. Este último punto se desarrollará en mayor detalle más adelante.

Un segundo mecanismo de la estrategia de acceso a tierras será la adjudicación de los baldíos de la Nación que ya se encuentren ocupados por campesinos que cumplan con los requisitos para ser considerados sujetos de reforma agraria. Estas adjudicaciones se deberán hacer de manera coherente con las potencialidades productivas de cada territorio y haciendo un seguimiento riguroso al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural.

El tercer elemento de acceso a tierras será el crédito. Este mecanismo será utilizado para que los agricultores familiares con tierra insuficiente (microfundios o minifundios) puedan reconstituir pequeñas propiedades viables. Las líneas de crédito correspondientes deberán incluir tasas subsidiadas y contar con plazos que correspondan al flujo de caja del proyecto que se pretenda establecer.

235 Una alternativa es utilizar el actual Fondo Nacional Agrario, pero haciéndole los ajustes que aquí se mencionan.

236 Esto representa un cambio frente al actual régimen parcelario en donde se establece un periodo de inalienabilidad de 15 años.

El cuarto y último mecanismo para acceso a tierras es la celebración de contratos de uso intransferibles celebrados entre la Nación y los agricultores familiares que demuestren una ocupación de más de cinco años en ZRF que sean clasificadas como tipo B o C. La vigencia del contrato de uso estaría sujeta a la protección ambiental del predio correspondiente, por lo que los agricultores familiares ocupantes deberán entrar dentro del programa de PSA mencionado anteriormente. Se recomienda que en el caso de las zonas tipo B, los contratos de uso solo permitan realizar actividades de conservación y de autoconsumo, mientras que en las zonas tipo C se permita además, realizar actividades productivas sostenibles, bajo estándares diseñados por el MADS.

El tercer eje corresponde a la administración de la tierra y tiene relación con el manejo que le debe dar la Nación a las tierras baldías y otras tierras que hayan pasado a su propiedad. Por un lado, se busca asignar los derechos de uso y propiedad de manera coherente con el ordenamiento social y productivo de cada territorio, al tiempo que se hace seguimiento al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural. Esta distribución tendría en cuenta las condiciones de cada territorio y la demanda local por tierras y corresponde a un mecanismo complementario para brindar acceso a esta.

Por otro lado, para hacer efectivo el cumplimiento a la función social de la propiedad se buscaría dotar al Estado de una serie de herramientas que faciliten el seguimiento a esta, pero también adelantar procesos de recuperación de tierras en su favor cuando verifica su incumplimiento. Para ejercer la función social de la propiedad sobre los baldíos que se encuentran ocupados, el Estado deberá balancear de una parte la necesidad de consolidar una oferta de tierras suficiente para atender la demanda en cada zona de los trabajadores agrarios y, de otra, la necesidad de crear y mantener la seguridad jurídica sobre la tierra en favor de quienes legítimamente ejercen el ánimo de señor y dueño sobre predios baldíos. Si bien la aclaración de la propiedad permitirá resolver en la mayoría de los casos ambas necesidades, en caso de conflicto se dará prioridad a la consolidación de una oferta de tierra suficiente para atender la demanda existente.

Acorde con estos principios, se proponen las siguientes medidas específicas:

- Estudiar la posibilidad de crear un mecanismo para otorgar o vender a un precio moderado el derecho de propiedad sobre la extensión de tierra aprovechada a propietarios pequeños y medianos que hayan ocupado baldíos de la Nación por más de diez años, hayan cumplido con la función social de la propiedad y se comprometan a su adecuada explotación hacia el futuro.

- Aclarar que que las prohibiciones y limitaciones contenidas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 solo son aplicables en los términos de esa Ley a la acumulación de dos o más UAF que hubieran sido adjudicadas a partir de

la vigencia de dicha Ley (5 de Agosto de 1994) y no de manera retroactiva.

- Crear un mecanismo para que los predios de acumulación indebida puedan ser entregados al Estado y suscribir en reemplazo un contrato de arriendo. En caso de que no se entreguen, crear una causal adicional de extinción del dominio.

- Abrir una discusión pública y técnica alrededor de la figura de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), delimitando de manera precisa su campo de aplicación como instrumento de política.

- Revisar los procesos de recuperación y/o de extinción del dominio cuando se verifica el incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

- Revisar y ajustar el diseño e implementación de las ZRC en cualquier parte del territorio donde se quiera conservar la pequeña propiedad (es decir, no solo en zonas de frontera, como ha sido hasta ahora). Con el ánimo de promover el desarrollo económico y social de zonas aisladas del país que presentan altos costos de adaptación productiva pero también gran potencial para el desarrollo agrícola y agroindustrial, facilitar la creación de las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE) previstas en la Ley 160 de 1994 o figuras similares. Esta será la única excepción a la entrega de predios a agricultores familiares y se hará exclusivamente a través de concesión, arrendamiento u otras figuras que no impliquen la transferencia de la propiedad. Los proyectos correspondientes deberán incluir preferiblemente un componente de asociación con pequeños productores en donde estos reciban asistencia técnica, tengan la compra garantizada de su producción y cuenten con financiación para volverse propietarios adquiriendo su tierra en el mercado. Definir criterios generales que reglamenten los parámetros locales conforme a los cuales se entiende cumplida la función social de la propiedad.

- Hacer un uso complementario del impuesto predial de tal forma que su pago sirva no solo para incentivar el uso productivo de la tierra, sino a su vez, como una de las presunciones de cumplimiento de la función social de la propiedad.

- Establecer un proceso de registro, autorización y obligatoriedad de uso productivo de la compra de tierra por parte de extranjeros. Obligar complementariamente a los inversionistas extranjeros existentes a registrar sus propiedades. Aquellas inversiones presuntamente extranjeras cuyos propietarios indirectos sean colombianos deberán reconocer el carácter de nacional de las inversiones correspondientes.

- Finalmente, el país debe comprometerse al cierre total y definitivo de la frontera agropecuaria en el año 2030, como elemento complementario del objetivo de cero deforestación. Para ello, una vez se haga la delimitación y alinderación de las ZRF, la Nación deberá abstenerse de adjudicar baldíos en zonas que se encuentren en su interior.

5.1.3 Incentivar un uso más eficiente del suelo

El ordenamiento ambiental y social debe estar complementado con instrumentos económicos que promuevan un adecuado uso del suelo. En esta materia juega un papel importante el impuesto predial rural. A medida que avancen los procesos de formalización y actualización catastral y aumente la actividad productiva, se espera un incremento en el recaudo en materia de este impuesto. Sin embargo, este incremento en los recursos públicos locales no garantiza el uso eficiente del suelo, ni el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. Los mecanismos jurídicos existentes y los propuestos en materia de expropiación por incumplimiento de la función ecológica o social de la propiedad deben estar presentes como mecanismo disuasivo, pero en la práctica serán utilizados solamente como último recurso para resolver los casos en los que claramente prime el bien común y resolver situaciones críticas en materia de acceso e incumplimiento de las funciones ecológicas y sociales.

Los ajustes que se realicen en materia del impuesto predial deben estar orientados hacia lograr un uso eficiente del suelo. Se debe buscar, en primer lugar, una actualización periódica que acerque los valores catastrales a los comerciales, garantizando que la valorización de los predios ligados a la construcción de nuevas obras de infraestructura sean efectivamente incorporadas en la base catastral[237]. El impuesto debe desincentivar, además, la acumulación especulativa de la tierra productiva y promover el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios. Finalmente, debe incentivar la protección y conservación en los territorios definidos con esta vocación y crear mecanismos de compensación para los territorios que no pueden recaudar tantos recursos a través del impuesto predial por ser destinados a la conservación o a territorios colectivos.

Para cumplir con los anteriores objetivos, se propone llevar a cabo los siguientes ajustes:

- Elevar la cuota mínima del impuesto predial rural del 5 al 10 por mil y la tarifa máxima del 16 al 20 por mil[238]. Se propone, además, cobrar el doble de la tarifa a los predios que no se utilicen se acuerdo con los usos establecidos

237 Aunque no se desarrolla aquí, el impuesto a la valoración como forma de financiación de las obras de infraestructura debe ser contemplado como uno de los mecanismos para financiar las inversiones significativas que se requieren en materia de vías terciarias planteadas en la Estrategia de Competitividad.

238 Esta propuesta ha sido defendida públicamente por Carlos Gustavo Cano, codirector del Banco de la República como un mecanismo de creación y fomento del mercado de tierras y una estrategia de mejoramiento de las condiciones de competitividad del campo.

en los POT, como ocurre a nivel urbano con los lotes que no respetan los usos definidos en los planes parciales, los así llamados "lotes de engorde." Las condiciones para declarar un lote como "de engorde" serán determinadas por el Gobierno Nacional y posteriormente deberán ser adaptadas por los consejos municipales a las condiciones particulares de cada POT vía acuerdo municipal. Se mantendría, sin embargo, tarifas más baja, entre 5 y 10 por mil, para los productores inscritos en el Registro Nacional de Agricultores Familiares. Asimismo, se reduciría a la mitad la tarifa para los predios en zonas de conservación y protección que cumplan la función ecológica de la propiedad y se compensaría, a través del SGP, a los municipios que no pueden recaudar suficientes recursos a través del impuesto predial por ser destinados a la conservación (en particular Parques Nacionales Naturales).

- Aplicar el cobro por plusvalía ante un cambio en el uso del suelo rural y el cobro de valorización por obras en zonas rurales, especialmente en áreas con vocación agropecuaria que se destinen a vivienda campestre.

- Establecer por Ley un plazo periódico máximo de cuatro años para que los entes territoriales actualicen los avalúos catastrales. El IGAC deberá contar con recursos propios, provenientes del presupuesto nacional, que le brinden mayor dinamismo a este proceso y le permita cofinanciar progresivamente la actualización catastral de acuerdo con el nivel de ruralidad, con la posibilidad de financiar completamente la actualización de algunos municipios rurales y rurales dispersos. En los casos donde los departamentos muestren las capacidades necesarias, se podrá contemplar la descentralización del catastro sujeto a que estos reporten toda la información al IGAC.

- Reglamentar nuevos mecanismos para evitar las dinámicas de especulación sobre el precio de la tierra. Para esto se deben promover el arriendo o concesión de tierras del Estado ya mencionados e implementar a nivel rural figuras de ordenamiento territorial como los planes parciales para establecer proyectos agrícolas o agroindustriales. Asi mismo, se debe aplicar el cobro de la participación en plusvalía y reglamentar la compra de tierra por parte del Estado al valor declarado, más un reconocimiento por la desactualización catastral cuando esta aplique (Econometría, 2014).

- Fortalecer las capacidades institucionales de las entidades territoriales y esquemas asociativos (Municipios, Provincias, Áreas Metropolitanas, Departamentos y Regiones Administrativas) para optimizar la gestión financiera con incidencia en ámbitos rurales. Desde niveles departamentales o supramunicipales se debe asumir el liderazgo y acompañamiento técnico a los municipios para la gestión del impuesto predial unificado rural, la contribución por valorización, al igual que otros impuestos, tasas y contribuciones.

Complementariamente a los anteriores mecanismos, es necesario promover una serie de medidas específicas para el sector agropecuario, en línea con el mandato constitucional que define la producción de alimentos como objeto de

protección especial[239]. En este sentido, "La protección del Estado se realiza dando prioridad a los desarrollos integrales de las actividades productoras de alimentos (agrícola, pecuaria, pesquera, forestal y agroindustriales), a la construcción de obras de infraestructura y adecuación de tierras" (UPRA, 2013).

Estas medidas deberán abordar dos problemáticas latentes: por un lado, las amenazas que pesan sobre el área de producción agropecuaria, en tanto se presentan cada vez más condicionantes y restricciones derivadas de otros sectores (minero, energético, ambiental, infraestructura, etc.) sobre el uso y la tenencia de la tierra y, por otro lado, el uso ineficiente del suelo ligado a la ganadería extensiva.

Para lo primero se recomienda crear unas áreas de reserva agrícola. Estas áreas serán de uso exclusivo para producción agropecuaria. La UPRA definirá, además, los criterios de uso adecuado del suelo en términos de actividades principales (agrícola, ganadera y forestal). Estos lineamientos serán considerados, luego de los determinantes ambientales, como determinantes de superior jerarquía y tendrán que ser incorporados en los planes de ordenamiento territorial. Si bien los emprendedores podrán salirse de esta clasificación, todos los créditos y apoyos productivos del Gobierno irán dirigidos únicamente a los proyectos que cumplan con los mencionados lineamientos.

Para el establecimiento de estos criterios por parte de la UPRA, se tendrán en cuenta, no solo la clasificación agrológica sino también criterios sociales, culturales, económicos y ambientales. Durante las revisiones de este instrumento de ordenamiento, se podrá facilitar el cambio de uso del suelo por fuera de las zonas de protección ambiental (entre categorías del sector agrícola y entre este y otros sectores), de tal manera que el uso de la tierra responda a los incentivos y precios del mercado. Esto deberá realizarse con una fuerte participación de los productores, quienes finalmente son los agentes que pueden establecer el mejor uso productivo del territorio.

Por último, esta política estará acompañada de la reconversión de los sistemas ganaderos extensivos hacia prácticas más sostenibles y eficientes en el uso del suelo como son las pasturas mejoradas y los sistemas de producción silvopastoriles y agrosilvopastores.

239 Artículo 65 "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. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad".

5.2 Estrategia de convergencia regional y cierre de brechas urbano-rurales

La convergencia regional debe ser un objetivo explícito de política. Si bien no se trata de igualar el ingreso de todo el territorio, si se busca el cierre de las brechas sociales en materia de inclusión social y productiva como una forma de disminuir las disparidades en los niveles de desarrollo de los territorios y avanzar hacia una distribución más equitativa de la riqueza. Para este propósito, se deben adelantar las propuestas de las estrategias de inclusión social y productiva al igual que un conjunto de acciones específicas que se proponen a continuación.

5.2.1 Revisar la distribución de la inversión entre lo urbano y lo rural y los mecanismos de compensación territorial

Como ya se ha señalado, las disparidades urbano-regionales surgen en parte por la concentración de la inversión pública en las cabeceras municipales, debido a incentivos políticos y a algunas deficiencias en los mecanismos de compensación territorial, entre otros factores. Esto sucede tanto con los recursos del orden nacional como local, por lo que es necesario en ambos casos reglamentar y hacer evidente la discriminación del gasto público entre las cabeceras municipales y el área rural dispersa. Los análisis hechos por la Misión en materia de inclusión social y productiva muestran que la población con mayor nivel de exclusión se encuentra en las áreas dispersas, sin que necesariamente los recursos de inversión estén orientados hacia esta área[240].

Por este motivo, es necesario incluir en los Planes de Desarrollo Nacional, Departamentales y Municipales una discriminación indicativa del presupuesto de inversión entre el área rural dispersa y las cabeceras municipales; obligar a las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal a realizar igual discriminación en sus presupuestos; reasignar los recursos de vivienda social entre ambas para responder más a los déficits habitacionales, tal como se propone en la estrategia de derechos sociales y, finalmente, convertir al CONPES Rural propuesto en la estrategia de ajuste institucional en un mecanismo de seguimiento a la inversión del Gobierno nacional y las entidades territoriales en las zonas rurales dispersas.

240 En esta materia se puede revisar la estrategia de habitabilidad rural que aborda la problemática de concentración de los recursos de inversión de vivienda en las zonas urbanas y propone un ajuste a las normas que llevan a esta concentración. De hecho la distribución del gasto de vivienda es regresiva, pues está orientada más hacia la zona urbana donde no hay tantos déficits.

Dentro de la descentralización fiscal existen dos importantes fuentes de recursos públicos para la inversión territorial: el SGP y el Sistema General de Regalías. A nivel del SGP, su distribución per cápita entre municipios es progresiva hacia la ruralidad (los municipios rurales y rurales dispersos efectivamente reciben más recursos por habitante), pero no tiene en cuenta los mayores costos asociados a la prestación de servicios públicos para la población dispersa. Esto debe corregirse y el cálculo para la distribución de recursos de salud, educación y saneamiento básico debe tener en cuenta la proporción de dicha población dispersa. Los recursos que reciben los municipios rurales y rurales dispersos son principalmente de propósito general, pero no se pudo analizar si esto facilita la acción local.

Respecto al Sistema General de Regalías, la reforma realizada recientemente ha permitido la llegada de recursos de inversión adicionales a los municipios rurales y rurales dispersos. En este sentido, la Misión recomienda defender el avance que se ha logrado en materia de redistribución de las regalías. Sin embargo, se identificaron dos falencias en la distribución de los recursos. Por un lado, la fórmula de cálculo del Fondo de Compensación no tiene en cuenta criterios de ruralidad y los proyectos de inversión no garantizan que haya una inversión efectiva en el área rural; por el contrario, la mayoría de los proyectos de regalías se concentran en los cascos urbanos y no se realizan en los sectores estratégicos para el desarrollo rural. Por ejemplo, hacia la agricultura solamente se han destinado el 10,7% de los recursos desde el 2012 y estos se destinan poco hacia el área rural dispersa. Se recomienda, por lo tanto, revisar la distribución de recursos del fondo de compensación para priorizar los municipios rurales dispersos y nuevamente hacer explícita la inversión entre las cabeceras y el área con población dispersa, estableciendo metas o cuotas mínimas de inversión en esta última.

Fuera del SGP y las regalías, deben existir otros mecanismos de compensación regional para promover el efectivo cierre de las brechas rural-urbanas. Por esta razón, se debe introducir también una modificación tanto a la magnitud como de la distribución de las tasas por uso del agua, tal como se propone en la estrategia de sostenibilidad ambiental.

5.2.2 Garantizar la atención de las entidades públicas a la población rural

Uno de los principales problemas que aquejan a la población rural, en particular la dispersa, es que las instituciones del Estado no llegan a ellos y para acercarse deben incurrir en sobrecostos que, en muchos casos, los excluyen de facto de los servicios sociales y públicos a los que tiene derecho, o dificultan su inclusión productiva. Por ejemplo, la falta de puestos de salud a nivel rural y la concentración de los hospitales en las zonas urbanas hacen que en muchos casos la población rural, pese a estar afiliada al sistema de seguridad social, no llegue a usar los servicios por los costos de transporte y el tiempo de desplazamiento que esto implica. De la misma manera, las organizaciones y empresas rurales que buscan ser formales incurren en sobrecostos para su registro en la medida que deben desplazarse a los

cascos urbanos para realizar todos los trámites. Estos son de hecho, algunos de los factores que promueven una mayor informalidad en el campo.

El conjunto de instituciones del Estado debe repensar su modelo de prestación de servicios teniendo en mente a la población rural y, en particular, a la más dispersa. No existe una sola ruta para acercar la oferta de bienes y servicios del Estado. De hecho, la revisión realizada en las diferentes estrategias de la Misión muestra múltiples caminos. Por ejemplo, las brigadas móviles de salud, los modelos flexibles de educación, la provisión de vivienda rural, los Kioskos Vive Digital y las ventanillas únicas de atención rural son algunas de las soluciones que han venido implementando los sectores para acercar su oferta a la población rural. En algunos casos se ha tratado de pilotos y en otros aún no se ha avanzado ni empezado la reflexión de cómo brindar servicios a la población rural. Se debe, por lo tanto, iniciar un proceso sistemático de revisión desde cada política y entidad pública para analizar las barreras y cuellos de botella que enfrenta la población rural para acceder a cada uno de los bienes y servicios públicos que prestan, con particular énfasis en reenfocar los programas sociales hacia lo rural, siguiendo el esfuerzo que el DPS ha venido adelantando en tal sentido.

Vale la pena aclarar que esta tarea no solo compete a los entes públicos, sino también a los de carácter mixto, a los que prestan un servicio social o público, e inclusive a las empresas privadas. Algunas entidades de particular relevancia como las Cámaras de Comercio, las Notarías, las Cajas de Compensación Familiar, las EPS, las empresas de servicios públicos y las del sector bancario, entre otros, deben revisar su modelo de prestación de servicio en lo rural, de tal manera que no se generen sobrecostos para los habitantes rurales ni se afecte el acceso y la calidad de los servicios que prestan. En el mismo espíritu de la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos se debe pensar una Ley de Acceso a la Oferta de Bienes y Servicios del Estado para la población rural que obligue a todas las entidades a simplificar y facilitar el acceso a sus servicios por parte de la población rural.

5.2.3 Fortalecer la cooperación urbano-rural y la integración regional

Para fortalecer la cooperación urbano-rural y la integración regional se requiere pasar de una visión del campo como proveedor de bienes y servicios para las ciudades a una de integración, planeación e intercambios de mutuo beneficio. Los esquemas asociativos que integren a las ciudades en zonas de desarrollo y territorios de planificación más grandes permiten avanzar en esta dirección. Igualmente, se deberán generar planes regionales coordinados por los departamentos y las grandes ciudades que actúen en cuatros frentes.

En primer lugar, se debe actuar en el mejoramiento de la interconectividad al interior del campo y entre el campo y la ciudad. Esto pasa no solamente por el ambicioso plan de vías terciarias propuesto en la estrategia de competitividad, sino también por desarrollar el transporte suburbano multimodal (fluvial, bicicleta, trenes de cercanía, etc.), que favorezcan la movilidad al interior del campo y facilite la movilización de personas entre el campo y la ciudad. Esto pasa por llevar a cabo un ambicioso plan nacional de puertos y conectividad fluvial. De la misma manera, se debe promover el transporte público urbano-rural, intermunicipal y regional con autoridades que se encarguen de regular las rutas y vigilar las tarifas cobradas a los usuarios. Debe avanzarse, igualmente, en la integración regional a través del transporte aéreo creando nuevas rutas de transporte que conecten regiones entre sí (por ejemplo, la Amazonía y la Orinoquía que son regiones con baja infraestructura vial, enormes distancias y pocos vuelos interregionales) y regulando los precios cobrados por las aerolíneas cuando no hay competencia.

En segundo lugar se deben generar relaciones directas de intercambio de bienes, servicios y conocimiento entre el campo y la ciudad en condiciones de mutuo beneficio y aprovechando las posibilidad que abren las TIC. Esto incluye prioritariamente la intervención en los mercados de productos agropecuarios para reducir la intermediación y garantizar la seguridad alimentaria de la población, manejando precios favorables tanto para el consumidor como para el productor. Se deben propiciar mercados especializados de productos de la agricultura familiar que reconozcan un sobreprecio a productos con denominación de origen con buenas prácticas agrícolas, inclusión social y responsabilidad ambiental. De la misma manera, debe haber más intercambios entre los principales centros de investigación reconocidos por COLCIENCIAS que se concentran en lo urbano y los territorios rurales, por ejemplo, con los sistemas territoriales de innovación que propone la Misión para el caso agropecuario. Es necesario promover también mayores intercambios entre lo rural y lo urbano a través de ruedas de negocios entre Pymes del campo y de la ciudad, en las que, por ejemplo, se cubran los gastos de desplazamiento de la población rural hacia la ciudad y de las visitas de las Pymes de la ciudad hacia las zonas rurales.

En tercer lugar, se deben invertir recursos técnicos y financieros en lograr una efectiva planeación integrada urbano-regional a través de los esquemas territoriales y los mecanismos de ordenamiento ya propuestos. La planeación regional debe incluir el análisis de flujos de personas, bienes y servicios con particular énfasis en una estimación de las compras y obras públicas regionales de tal manera que se pueda organizar la oferta de bienes y servicios por parte de las comunidades y los actores rurales. Esta planeación regional debe incluir la definición conjunta y participativa de las principales apuestas productivas territoriales que deberán ser promovidas por la acción conjunta del sector público y privado para generar un impulso productivo de cada territorio gracias a la especialización y la conformación de aglomeraciones productivas. En este nivel, los consejos regionales de competitividad jugarán un papel importante.

Por último, se debe promover un esquema de intercambio de bienes y servicios ambientales que tenga como filosofía devolver al campo lo que la ciudad toma de este. Esto puede realizarse a través de la promoción de actividades específicas en lo rural que generen la movilización y compra de bienes y servicios de los citadinos hacia los habitantes rurales. De la misma manera, se deben revisar hasta qué punto son justos y garantizan la sostenibilidad de largo plazo los esquema de compensación existente por los bienes y servicios que el campo provee a la ciudad. Por ejemplo, si bien la generación hidroeléctrica es una actividad rural, los beneficios de su venta suelen quedarse en las ciudades donde se presta el servicio y los mecanismos de compensación son insuficientes frente a la necesidad de recursos para mantener los servicios ecosistémicos que garantizan el servicio. Algo similar sucede con las tasas por usos del agua para lo cual la Misión ha planteado una propuesta de ajuste en la estrategia de sostenibilidad ambiental. Lo mismo debería revisarse frente a la compensación del servicio de disposición final de residuos sólidos.

5.3 Estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial

La estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial tiene como principal objetivo generar un desarrollo integral en territorios específicos que conduzca a un cierre de brechas sociales y económicas entre estos y los demás territorios, al igual que al interior de los territorios y, especialmente, entre las cabeceras municipales y la población rural dispersa. Se busca articular y llevar de manera conjunta toda la oferta del Estado a un mismo territorio a través de una acción integral que genere una pronta recuperación social y económica, garantice la sostenibilidad ambiental del desarrollo y promueva condiciones de competitividad en los territorios. En este sentido, esta estrategia es la conjugación en el territorio de todas de las demás estrategias de la Misión.

El enfoque territorial se caracteriza por:

i. Partir de una concepción de lo rural más allá de lo agropecuario.

ii. Tener como unidad de análisis el territorio.

iii. Abordar dentro del análisis todas las dimensiones del desarrollo[241].

vi. Incluir a todos los actores del territorio[242].

241 Social, económica, ambiental, cultural, política e institucional.

242 Autoridades, agricultores familiares (campesinos), empresarios, pescadores, comerciantes, agencias de desarrollo públicas y privadas, cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil, entre otras.

v. Promover la articulación urbano-rural.

vi. Generar estrategias específicas localmente adaptadas.

vii. Orientarse hacia la construcción de capacidades locales.

viii. Aprovechar las interrelaciones del territorio y las ventajas de la cooperación.

Para materializar las anteriores características del enfoque territorial es necesario que los programas cuenten con una amplia participación y capacidad de decisión de los actores locales y las comunidades en todas las etapas de los programas y la definición de prioridades. Deben contar, además, con capacidad para ejecutar programas multisectoriales de manera articulada en el territorio y flexibilidad para responder a las demandas locales brindando combinaciones diferentes de programas y proyectos. No menos importante, deben utilizar un enfoque diferencial en la implementación de los proyectos para adecuarlos a las características sociales, culturales, económicas, ambientales y políticas de cada territorio. Estos criterios se deben aplicar no solamente a los programas que se describen a continuación, sino a las políticas de desarrollo rural en general.

En este sentido, se puede pensar en distintos tipos de programas, que a su vez cambian en su enfoque y objetivo y en la priorización de actividades y proyectos. Los primeros son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDRIET), que responden a los criterios del Acuerdo 1 de la Habana. En las secciones siguientes, se presentan la naturaleza de estos programas, una propuesta de criterios de focalización para seleccionar los territorios priorizados (sin perjuicio de que surjan espontáneamente iniciativas de los actores locales que puedan ser apoyadas) y su esquema operativo. Posteriormente se analizan en términos más generales otros posibles programas.

5.3.1 Programa de desarrollo rural integral con enfoque territorial

El Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET)[243] parte del reconocimiento de que hay brechas al interior de las zonas rurales que deben ser cerradas y que estas brechas son tanto en materia de inclusión social como de inclusión productiva. Esto implica que no hay un solo factor socioeconómico donde hay atraso, sino que los distintos factores están correlacionados y deben ser abordados, por lo tanto, en forma integral. El PDRIET reconoce también que las condiciones sociales, culturales, económicas y ambientales son diferentes en cada territorio y exigen, por lo tanto, de una combinación de enfoques y componentes específicos.

243 Para una descripción más detallada de los mismos se puede consultar en la estrategia específica sobre estos programas.

Los PDRIET deben tener las siguientes características:

i. Escala territorial, es decir operar en dos o más municipios.

ii. Núcleos dinamizadores para aprovechar los vínculos urbano-rurales.

iii. Planes y proyectos de desarrollo elaborados, formulados y ejecutados por actores y productores del territorio.

iv. Una etapa inicial de creación de condiciones previas[244] en los territorios donde estas no se encuentren presentes.

v. Proceso gradual de adquisición de capacidades y liderazgo del programa de parte de la sociedad territorial.

vi. Continuidad en el tiempo (al menos cinco años).

vii. Cofinanciación del Gobierno Nacional de forma progresiva con las capacidades de los entes locales de acuerdo con matrices de cofinanciación definidas.

viii. Objetivos en materia de inclusión social, inclusión productiva y desarrollo institucional a nivel territorial.

Cada PDRIET deberá partir de la construcción de una *Visión de Territorio* construida por la comunidad y las autoridades locales. Además deberá tener al menos dos líneas de trabajo directo: desarrollo productivo y desarrollo institucional. En desarrollo productivo se deberán incluir todas las actividades de inversión y de desarrollo de capacidades que sean necesarias para incrementar el empleo y la generación de ingresos en el territorio. Por su parte, el desarrollo institucional deberá incluir: el fortalecimiento de los gobiernos locales y de las organizaciones no gubernamentales; la capacidad de los actores gubernamentales y no gubernamentales para dialogar, llegar a acuerdos y trabajar colaborativamente hacia los objetivos compartidos de desarrollo territorial; y la concurrencia y la articulación eficiente en el territorio de los programas públicos de desarrollo social, productivo y ambiental, que sean más pertinentes de acuerdo con la visión y los objetivos de cada territorio.

Además de promover el desarrollo productivo y el desarrollo institucional, los PDRIET tendrán acciones concurrentes en el territorio, es decir, actividades que convoca, facilita y apoya, pero cuya realización y cofinanciamiento son responsabilidad directa de otras entidades públicas. En esta categoría se incluyen dos niveles distintos de corresponsabilidad: i) aquellos en donde el PDRIET es responsable de conseguir la concurrencia de las entidades públicas responsables, como es el caso de la formalización de la propiedad, la provisión de soluciones de habitabilidad y la construcción y mantenimiento

244 Ver, a propósito de esto, la estrategia de inclusión productiva.

de vías terciarias y caminos vecinales; y ii) aquellos en los que la responsabilidad del PDRIET consiste en apoyar a la organización territorial para buscar la concurrencia de las entidades públicas responsables, como por ejemplo en salud, educación y primera infancia.

5.3.2 Focalización territorial

El PDRIET implica pasar de un enfoque de focalización poblacional o sectorial hacia uno de focalización territorial. En este sentido no se trata de identificar a los más pobres o a los pequeños productores o a un sector específico para apoyarlo, sino de identificar territorios compuestos por un conjunto de municipios en condiciones de atraso relativo frente a la categoría a la que pertenecen para cerrar las brechas existentes. Los programas pueden entonces desarrollarse tanto en el entorno rural de territorios y municipios categorizados como ciudades y aglomeraciones e intermedios, como en zonas rurales o rurales dispersas. Sin embargo, deben emprenderse en las áreas rurales más atrasadas de las ciudades y aglomeraciones, los municipios intermedios, los rurales y los rurales dispersos.

Para lograr unas intervenciones efectivas en lo rural, el enfoque territorial debe primar sobre el poblacional, sin perjuicio de que a nivel local se de prelación a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. En este sentido se trata de garantizar que las instituciones del Estado lleguen a todos los habitantes rurales y que luego se priorice el nivel de acompañamiento específico que requiere cada familia, cada productor y cada individuo. Para lograr la acción conjunta del Estado, se requiere que los territorios priorizados cuenten con un amplio consenso nacional, sean determinados conjuntamente entre DNP y MADR, y sean validados por el CONPES Rural, de tal manera que todas las entidades generen compromisos de inversión hacia las zonas focalizadas.

La focalización se realizaría entonces a tres niveles:

i. Una focalización territorial liderada por el DNP y el MADR y validada por el CONPES Rural, en la que se deberán identificar los territorios objeto de intervención de los Programas de Desarrollo Rural.

ii. Una focalización productiva agropecuaria a cargo del MADR y sus entidades adscritas para identificar las cadenas y los sistemas productivos de los territorios focalizados, así como la población relacionada con las actividades productivas, muy especialmente la agricultura familiar individual y sus organizaciones existentes, las empresas privadas y los gremios locales.

ii. Una *focalización poblacional* a cargo del DPS que realizará en campo una microfocalización de la población para identificar sus necesidades específicas tanto en materia social[245], como de formació.[246].

A su vez, la focalización territorial deberá priorizar a partir de los siguientes criterios:

- Concentración de pequeños productores[247].
- Alta pobreza.
- Afectación histórica a causa del conflicto armado y/o presencia de cultivos ilícitos.
- Brechas pronunciadas en materia de convergencia regional.
- Potencial productivo y competitivo desaprovechado.
- Proveedores de bienes y servicios ecosistémicos en riesgo de deterioro.

Como contribución a la construcción de paz se deberán priorizar los tres primeros criterios. Es importante resaltar, una vez más, que los territorios priorizados deben ser un conjunto continuo de municipios que estén articulados por uno o más núcleos dinamizadores y que cuenten con el aval y la delimitación territorial final por parte de sus habitantes y actores territoriales quienes deben identificarse por medio de factores económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos e históricos.

Los territorios identificados deberán ser luego analizados y clasificados con base en los siguientes tres criterios para priorizar entre los numerosos territorios resultantes, validar la necesidad de una intervención integral y definir el tipo de enfoque de los programas, por ejemplo si el programa seleccionado debe ir más orientado hacia el aprovechamiento productivo, la optimización en el uso del suelo o la conservación para la provisión de bienes y servicios ecosistémicos. A partir de un enfoque de cierre de brechas, se debe enfatizar el reconocimiento de las características de cada territorio, con el fin de establecer metas apropiadas a partir de esfuerzos diferenciados en cada zona del país.

245 El conjunto de programas sociales pueden consultarse en la estrategia de derechos sociales.

246 Para mayor detalle sobre estos programas consultar la estrategia de inclusión productiva

247 Esta definición de pequeños productores definida en la estrategia de inclusión productiva es amplia e incluye tanto productores agropecuarios como no agropecuarios.

5.3.3 Esquema operativo y financiero

El esquema operativo de los programas de desarrollo rural está detallado en la propuesta de institucionalidad para la coordinación Nación–Territorio–Comunidades y la participación activa y efectiva a nivel local que propone la Misión en la estrategia de ajuste institucional. Sin embargo, acá se retoman algunos elementos importantes.

Las Unidades Técnicas Territoriales del FDR serán las encargadas de acompañar y apoyar técnicamente a las Secretarias de Agricultura y de Planeación en la construcción de la Visión de Territorio y en la promoción y estructuración de los programas y proyectos de desarrollo productivo e institucional del PDRIET. Como ya se mencionó, estos procesos deberán contar con amplia participación de la comunidad. Una vez formulados, los programas y proyectos serán priorizados en los Comités Cogestionados de Decisión Rural propuestos también en la estrategia de ajuste institucional. En estos comités participa la institucionalidad local, regional y nacional, la comunidad organizada, el sector empresarial y la academia, para garantizar que los recursos invertidos respondan realmente a la Visión de Territorio y estén alineados con las políticas públicas rurales aprobadas por el CONPES Rural.

El FDR será el encargado de cofinanciar los programas y proyectos del PDRIET relacionados con desarrollo productivo e institucional. Las contrapartidas deberán ser aportadas por los municipios, los departamentos o los esquemas asociativos territoriales cuando estos cuenten con recursos propios. También se podrán aportar contrapartidas con recursos de regalías, o incluso recursos provenientes de empresas privadas, ONG u organismos de cooperación internacional[248]. Los programas y proyectos no relacionados con los componentes de desarrollo productivo o desarrollo institucional no serán financiados por el FDR. En este caso, los recursos deberán provenir de los entes territoriales y del nivel nacional a través de las matrices de cofinanciación propuestas en la estrategia de ajuste institucional.

Adicionalmente, y con el fin de garantizar una adecuada planificación, la financiación de largo plazo, la confluencia de todas las entidades del orden nacional, la articulación con las entidades locales y el seguimiento efectivo a la implementación de los programas y proyectos, los PDRIET de mayor escala deberán quedar consignados en documentos CONPES territoriales o en Contratos Plan.

Finalmente, tal como se establece en la estrategia de ajuste institucional, los programas y proyectos del PDRIET serán ejecutados a través de redes de ejecutores locales, promovidas y fortalecidas por el FDR.

248 Para mayor detalle sobre este esquema operativo revisar la estrategia de ajuste institucional para el desarrollo rural.

5.3.4 Otros tipos de programas

Fuera de los PDRIET, existen otros cuatro tipos de programas que se caben dentro del criterio general de programas que pueden ser diseñados con un enfoque territorial y que pueden entenderse en parte como variantes de programas propuestos en otras estrategias de la Misión. Los primeros son los que se concentran en la atención hacia *población vulnerable* y son programas más de tipo y focalización poblacional. Estos se caracterizan por que su principal componente es en materia de los programas de inclusión social, buscan generar un cierre de brechas sociales en las zonas rurales más rezagadas y promover los primeros pasos hacia una inclusión productiva. En estas zonas será de enorme importancia la llegada de los programas sociales, pero también el acceso a activos productivos y la provisión de servicios y bienes públicos.

Los segundos son los de competitividad sectorial. Estos son los que responden a los criterios de priorización sectorial agrícola y surgen de la priorización de territorios y productos específicos definidos por el MADR para abastecimiento nacional y seguridad alimentaria. En conjunto con el MCIT, se pueden también priorizar para el desarrollo exportador, con base en una apuesta a unos productos promisorios en los mercados internacionales en los cuales los pequeños productores tengan una participación importante. Para esto se debe garantizar que se potencien los conglomerados productivos que tengan todas las ventajas competitivas. Estos programas tendrán necesariamente un fuerte componente en vías, infraestructura para comercialización (beneficio, almacenamiento, redes de frío, etc.), distritos de riego y apoyo productivo (crédito, insumos, etc.) a productos en territorios específicos. Estos programas tienen un atractivo especial para municipios intermedios y rurales con cercanía a los puertos, las principales ciudades o las vías primarias.

En tercer lugar se pueden incluir los de articulación urbano-rural. Estos se ubican en territorios donde tiene sentido poner en marcha un programa para crear una mejor articulación entre los territorios rurales y las dinámicas de los mercados urbanos a los cuales suministrar sus productos. En estos se combina tanto la competitividad como la participación de la población y no tienen el sesgo agrícola, sino que están enmarcados en la nueva ruralidad. Se deben priorizar las áreas que, estando en ubicaciones y con características privilegiadas (concentración de la población, cercanía a los principales mercados, etc.), muestran un rezago frente al resto del país. A través de un trabajo conjunto con la población se debe identificar las causas del rezago y resolver conjuntamente los cuellos de botella específicos. Estos programas se ubican en las áreas rurales de las aglomeraciones urbanas donde hay más pobreza, los municipios intermedios y algunos rurales pero con cierto grado de conexión a los mercados.

Por último, se debe contar con un programa orientado a garantizar la provisión de bienes y servicios ecosistémicos. Estos programas requieren, por lo tanto, de un enfoque hacia la protección y la conservación. En estos se incluyen

los territorios de páramos, humedales, bosques naturales, reservas forestales, Parques Nacionales y otras zonas de conservación. Estos programas buscan generar procesos de desarrollo y de aprovechamiento productivo sostenible que sean consistentes con las características ambientales del territorio como son el turismo, la pesca, la explotación sostenible de los bosques y generar dinámicas de pago por conservación como los que se establecen en la estrategia de sostenibilidad ambiental.

5.4 Ajuste institucional y creación de capacidades locales y regionales para la planeación y el ordenamiento del territorio

Los procesos de planeación y ordenamiento territorial deben partir de un análisis integral participativo sobre la vocación y potencialidad del territorio para garantizar la sostenibilidad y el mayor beneficio. Se requiere una institucionalidad multinivel, con competencias propias basadas en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La asignación de responsabilidades en materia de planificación debe reconocer no solo las competencias de cada nivel, respetando la autonomía del nivel local, sino también los diferentes niveles de capacidad institucional para asumir las competencias adquiridas. Para superar las falencias y optimizar el sistema actual de planeación y ordenamiento que limitan el cumplimiento de estos objetivos planteados a continuación se plantean cuatro componentes de la estrategia.

5.4.1 Ajustar la estructura institucional de la planeación y ordenamiento del territorio

Se propone reestructurar la institucionalidad a cargo de la planeación para facilitar la apropiada administración y gestión de los instrumentos de ordenamiento territorial. Se requiere consolidar los instrumentos de planificación de orden local y regional para que promuevan una visión integral del territorio que articule los servicios ambientales, el sistema de asentamientos urbanos y rurales, la conectividad, las cadenas productivas y zonas de riesgo, y especialicen las apuestas de desarrollo a largo plazo de cada región. De esta forma, el ordenamiento territorial y los planes de desarrollo contribuirán a un ruralidad competitiva y sostenible y a orientar la toma de decisiones sobre inversión, mercados potenciales, el desarrollo de infraestructuras de sistemas de riego, la regulación de corrientes de agua y la promoción de cadenas productivas. Para lograrlo, se propone crear instancias de resolución de conflictos entre distintas instancias en materia de ordenamiento territorial, redistribuir algunas

competencias y fortalecer los organismos de planeación en los tres niveles de gobierno, pero con particular énfasis en el papel activo de los departamentos y los esquemas asociativos supramunicipales como instancias intermedias de planeación.

Se recomienda consolidar instancias para la resolución de los conflictos en materia de ordenamiento territorial entre los sectores de gobierno y entre el Gobierno nacional y la sociedad civil (incluyendo grupos étnicos). Estas instancias tendrían como función dirimir o arbitrar los conflictos y emitir recomendaciones para ser acogidas por las partes sin tener que recurrir a la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado. La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) y el Consejo Nacional de Planeación (CNP) podrían actuar como instancias de arbitraje y definición de acuerdos intersectoriales en materia de planeación y ordenamiento territorial.

Sin embargo, actualmente la COT es una instancia débil, con poco campo de actuación y resultados de ejecución limitados y a la cual no pertenecen todos los sectores que hacen parte del ordenamiento territorial. Es necesario incluir en esta comisión a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Transporte y Minas y Energía, al igual que representantes de los departamentos y municipios. Respecto al CNP, aunque es una instancia mejor consolidada, no está definida como instancia de resolución de conflictos, por lo que sería necesario ajustar sus competencias para que cumpla esta función. Finalmente sería necesario articular estas dos instancias y establecer que la resolución de conflictos intersectoriales a cada nivel se haga de la siguiente manera:

- A nivel nacional, la instancia responsable será la COT, quien emitirá recomendaciones para ser evaluadas y adoptadas por el CONPES Rural, quien las hará vinculantes para los sectores en conflicto.

- A nivel regional, el departamento deberá actuar como eje articulador y árbitro entre conflictos del nivel nacional con el nivel local. La instancia responsable de la solución de conflictos entre los diferentes niveles de Gobierno y la sociedad civil serán las Comisiones Departamentales de Ordenamiento Territorial[249], en conjunto con los Consejos Departamentales de Planeación.

- A nivel local las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial y los Consejos Territoriales de Planeación deberán consolidarse en una sola instancia que actúe como asesora y/o espacio para la resolución de conflictos territoriales.

249 Para esto se deben ajustar las funciones de la CDOT para que pueda actuar como árbitro de conflictos incluyendo la de arbitramiento entre los tres niveles.

Por otro lado, es necesario simplificar las competencias e instancias en materia de planeación para que la formulación de política y la propuesta de comités, consejos, arreglos institucionales y proyectos locales tengan en cuenta la multifuncionalidad del territorio y la multisectorialidad de los encargados de adelantarlos. Por ejemplo, en los municipios rurales y rurales dispersos se debe pasar de pensar en proyectos agropecuarios, por una parte, y proyectos ambientales, por otra, a promover proyectos integrales de ordenamiento con sus respectivos componentes ambiental y productivo. Esto se verá facilitado por el hecho de que en la mayoría de los casos de los municipios rurales y rurales dispersos el secretario de agricultura y el de medio ambiente es la misma persona. La formulación de proyectos territoriales podrá, de esta manera, reducir la carga en esta materia que recae en los pocos funcionarios locales.

5.4.2 Fortalecer y armonizar todos los niveles de planeación y ordenamiento territorial

Si bien el ordenamiento territorial, al igual que la planeación, es una competencia del nivel municipal, protegido por el principio de autonomía de las entidades territoriales, esta autonomía está limitada por la posición de superioridad del principio unitario del Estado reconocido por la Corte Constitucional (C-1258 de 2001). En este sentido, las competencias locales en materia de desarrollo y ordenamiento territorial estarán sujetas al cumplimiento de las disposiciones establecidas por el Gobierno nacional, los departamentos y las Corporaciones Autónomas Regionales, a la vez que el alcance de estas disposiciones no podrá extralimitarse tomando decisiones que solo impactan el ámbito local, pues estas son competencia exclusiva de los entes territoriales. Todos los niveles de planeación y ordenamiento deben entonces ser fortalecidos, apropiar su papel en el marco de un sistema multinivel, y deben armonizarse.

Es necesario establecer instrumentos de planificación orientados al ordenamiento del territorio rural, para lo cual se propone la construcción de un sistema de planificación rural robusto, territorializado y con capacidad de: orientar las decisiones de asignación de recursos, definir actividades económicas en el territorio y solucionar conflictos territoriales, articular las políticas y programas sectoriales nacionales y locales en el suelo rural, y promover la defensa del espacio público rural.

En primer lugar, el Gobierno nacional tiene tres tareas claves por adelantar en el campo del ordenamiento: i) construir la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT), incluyendo las apuestas sectoriales nacionales en el territorio; ii) brindar asistencia técnica a los departamentos, en particular en la formulación de la primera generación de Planes de Ordenamiento Departamental (POD) y crear capacidades de tal manera que estos a su vez puedan brindar asistencia

a los municipios; y iii) hacer seguimiento y evaluar la implementación de los instrumentos de planeación (planes de desarrollo y ordenamiento territorial).

La Política General de Ordenamiento Territorial se viene construyendo desde el 2014 en el marco de la COT y se tiene planeado tenerla lista para el 2018. La construcción de esta política es una oportunidad para darle un contenido espacial a las apuestas sectoriales de largo plazo en el territorio y articularlas con los ejercicios prospectivos regionales. Por ejemplo, las políticas de comercio exterior y de desarrollo agropecuario que se plantean en esta Misión deben evidenciarse a nivel territorial para garantizar la sostenibilidad de las apuestas de diversificación productiva y la promoción de nuevos productos agropecuarios de exportación.

En el marco de esta política, el Gobierno nacional debe establecer lineamientos que permitan definir prioridades en el uso del suelo, orientar la toma local de decisiones respecto a actuaciones sectoriales y ayudar a resolver conflictos en el territorio, garantizando así el uso adecuado y sostenible del suelo y reduciendo la vulnerabilidad de la población. Paralelamente se debe diseñar el Estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio, creando así un código de reglas, mecanismos y pasos a seguir para dirimir conflictos entre el ordenamiento ambiental y productivo. El Estatuto debe unificar los lenguajes, criterios y categorías de zonificación en todos los instrumentos de ordenamiento (POT, POD, POMCA, Planes sectoriales, etc.), ser multiescalar y aplicable a todos los actores que realizan zonificación territorial (MADS, CAR, departamentos, municipios y sectores).

El Gobierno nacional deberá crear un programa para fortalecer a las secretarías de planeación y las secretarías de agricultura y desarrollo rural como agentes administradores de los POD. Asimismo, de forma conjunta con los departamentos, la Nación debe definir los lineamientos y normatividad de los procesos de ordenamiento departamental, de acuerdo con las especificaciones del artículo 9 de la Ley 1454/2011, tarea que se considera es responsabilidad de la COT y para lo que se requiere de un gran esfuerzo a nivel técnico y financiero.

Además, se deben desarrollar sistemas más eficientes de gestión de la información, que logren articular y poner a disposición de los actores la información producida por los diferentes sectores. Esto debe incluir la información sobre amenazas (de orden natural) latentes en el territorio en los procesos de ordenamiento territorial para la adecuada gestión del riesgo.

En segundo lugar, los departamentos y las CAR, como responsables de la planificación de largo plazo a nivel regional y la coherencia regional del ordenamiento, deberán adelantar cinco tareas fundamentales: i) formular respectivamente

los POD y los POMCA; ii) avanzar en la definición de las directrices departamentales y las determinantes ambientales, respectivamente, para orientar a los planes de desarrollo municipal; iii) brindar asistencia técnica y acompañamiento a los municipios en la formulación de sus planes; iv) actuar bajo el principio de subsidiariedad como corresponsables del ordenamiento territorial de los municipios que no cuenten con la capacidad suficiente para adelantar un ordenamiento rural adecuado ya sea acompañando directamente su formulación o promoviendo esquemas asociativos territoriales; y, v) proveer y facilitar a los municipios la información necesaria para el ordenamiento rural.

La planeación a nivel regional debe ser potencializada, ya que garantiza la armonía de las apuestas de planeación entre municipios vecinos, propicia la formulación de programas y proyectos integrales de desarrollo social y productivo que articulen las zonas urbanas con las rurales, y permite definir la ubicación y distribución de infraestructura (de asistencia técnica, riego, pos-cosecha, almacenamiento y transporte), equipamientos y servicios públicos, así como de sistemas de conectividad. Además, la visión regional permite identificar las potencialidades de cada territorio, las dinámicas de los mercados locales y territoriales, el eslabonamiento productivo y la provisión de bienes y servicios de forma equitativa para toda la población. La identificación de aglomeraciones productivas para promover programas de desarrollo rural con enfoque territorial y aprovechar las sinergias territoriales será otra de las principales tareas de las instancias regionales.

Los POD son, por lo tanto, uno de los componentes principales del sistema multinivel de planificación y representan actualmente uno de los mayores vacíos en materia de ordenamiento territorial. Es necesario formular e implementar los POD siguiendo los lineamientos de la Ley 1454 de 2011, y en el marco de un proceso participativo que incorpore a las secretarias sectoriales, al sector académico, a los empresarios y a las organizaciones más representativas de la comunidad. Estos planes deberán establecer un conjunto de directrices departamentales, de obligatoria adopción por parte de los municipios, entre las que se deberán incluir: la visión productiva del departamento y sus territorios, la ubicación y las zonas de influencia de las vías secundarias, la delimitación de los parques departamentales, los suelos de equipamiento institucional del orden regional (como los hospitales de segundo nivel, los complejos deportivos y las entidades de educación superior) y las zonas de interés cultural regional.

En el ámbito agropecuario, los departamentos podrán recibir y procesar los análisis realizados por la UPRA sobre la aptitud de los suelos y la información producida de las "Estrategias Integrales de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad". Estos estudios adelantados con base en la vocación de los suelos, la cobertura existente y las condiciones socioeconómicas de cada territorio en una escala semi-detallada (1:25.000) son aptos para la toma de decisiones de orden regional o departamental, por lo que las entidades regionales son las llamadas a incorporarlas en la planeación. En el ámbito ambiental, las CAR deberán utilizar la base de información sobre ecosistemas estratégicos regionales

(garantes del recurso hídrico, la fertilidad del suelo, estabilidad del clima, etc.), y la "estructura ecológica nacional" que están en proceso de construcción por parte del MADS y el IDEAM.

Finalmente, los municipios como responsables del ordenamiento territorial a nivel local estarán a cargo de: i) mantener actualizados y en armonía con las determinantes ambientales y las directrices departamentales los planes de ordenamiento; ii) hacer seguimiento al cumplimiento de los usos del suelo establecidos; iii) establecer las UPR; y iv) garantizar la participación activa de la población, los productores y demás actores del territorio en la construcción de los planes y la determinación de los usos del suelo permitidos.

La primera tarea deberá adelantarse con el apoyo de los departamentos y del orden nacional, en tanto que la segunda dependerá del fortalecimiento de las capacidades locales. Respecto a la UPR definida por el Decreto 3600 de 2007, se deberá mediante acto legislativo del PND (o su inclusión en el proyecto de Ley de Desarrollo Rural o reformulación del Decreto 3600) dotarla de las herramientas de planeación, ordenamiento, gestión, distribución de recursos de inversión y coordinación institucional. Esta UPR será definida desde los territorios, bajo criterios de paisaje, identidad territorial, aptitud de uso del suelo para fines agropecuarios, y sostenibilidad ambiental. Las UPR definirán una agenda territorial rural, la cual será un documento de carácter ejecutivo para la articulación de recursos y esfuerzos institucionales, y deberá articularse en sus programas con los nacionales definidos por el Gobierno nacional.

El nivel de detalle de los planes de ordenamiento deberá ir aumentando a medida que se vayan fortaleciendo las capacidades locales. Por ejemplo, para los municipios rurales dispersos de baja capacidad institucional, se podrá tener una sola UPR donde se adopten los determinantes ambientales y las directrices departamentales, y se establezcan las zonas de aprovechamiento productivo. Sin embargo, a medida que aumenten las capacidades del municipio, se podrá afinar el ordenamiento definiendo un mayor número de UPR al interior de las cuáles haya un mayor número de zonas en las que se establezcan los usos principales, los compatibles o complementarios, los condicionados o restringidos y los prohibidos. El nivel de detalle de este ordenamiento podrá aumentar tanto en la cantidad de categorías de uso como en la resolución espacial utilizada para establecerlas, que podrá variar desde amplias zonas geográficas hasta un nivel de detalle predial que facilite a los actores del territorio establecer los usos permitidos en cada predio.

Las determinantes ambientales, las directrices departamentales (que deben ser desarrolladas en los POD) y los proyectos de interés nacional (como, por ejemplo, las vías nacionales, los puertos y los aeropuertos) deberán ser entonces de adopción obligatoria por parte de los planes de ordenamiento municipal, pero deben dar lugar a una determinación conjunta de las acciones locales y del manejo de las zonas de influencia de estos elementos de ordenamiento en donde

las comisiones de todos los niveles territoriales jugarán un papel central. La declaratoria de nuevas zonas o proyectos de interés nacional o regional, debe dar lugar a la creación y/o actualización de Unidades de Planificación Rural en las zonas que estos afectan y podrán, por lo tanto, hacer ajustes extraordinarios en materia de ordenamiento.

5.4.3 Promover los esquemas asociativos supramunicipales

Los esquemas asociativos pueden ser poderosos instrumentos para el desarrollo territorial en la medida que generan economías de escala, favorecen la articulación de los procesos de planeación y la articulación con otros niveles de gobierno en la medida que es más eficiente trabajar con grupos de municipios que con cada municipio de manera individual.

Se recomienda promover esquemas asociativos entre ciudades y aglomeraciones con municipios rurales (que se puede lograr por medio de los departamentos) y entre municipios rurales siguiendo las posibilidad de articulación que define la LOOT. Entre los esquemas disponibles están las áreas metropolitanas para los aglomerados urbanos, las provincias para la articulación entre departamentos y ciudades capitales, o las regiones de planeación y gestión y asociaciones de municipios para la articulación entre municipios pequeños.

Con el fin de propender por la asociatividad territorial y generar sinergia, complementariedad, concurrencia, equidad territorial y economías de escala en la administración pública, es necesario consolidar las figuras de asociación territorial supra-municipal, supra-departamental y regional previstas en la LOOT, de tal manera que se consoliden como instancias de planificación integral, coordinación, monitoreo, seguimiento y evaluación, así como responsables de asuntos que desde el punto de vista de eficiencia de la administración pública, ameriten una visión y gestión estratégica que transcienda la municipal. Estas figuras permitirán dar soporte y continuidad en el tiempo a los programas de desarrollo territorial.

La consolidación de las figuras asociativas territoriales debe hacerse tanto en la dimensión financiera, como en la dimensión estratégica y la de gestión. Esto con el objetivo de que los esquemas asociativos tengan solidez financiera, una clara visión prospectiva construida con la comunidad y las autoridades territoriales, y alta capacidad técnica tanto para prestar servicios estratégicos a sus asociados, como para formular y gestionar proyectos territoriales que puedan apalancar recursos municipales, departamentales y nacionales.

En la dimensión financiera, el Gobierno deberá diseñar incentivos suficientes para que las entidades territoriales transfieran recursos y por consiguiente deleguen ciertas competencias a los esquemas asociativos a los cuales pertenezcan. Deberá diseñarse un sistema de indicadores, monitoreo y acreditación a cargo del DNP que permita a las

autoridades del nivel nacional, departamental y municipal hacerle seguimiento al desempeño de los esquemas asociativos territoriales que ya cuenten con personería jurídica. Este desempeño deberá atarse a la asignación de recursos, de tal forma que quienes sean acreditados puedan acceder a recursos del PGN a través de convenios interadministrativos o del Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas que prevé el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

En el marco de la promoción de la asociatividad, el FDR podrá aportar un capital semilla para la formulación participativa de la visión prospectiva de los nuevos esquemas territoriales de aquellos territorios donde vayan a implementarse los programas de desarrollo rural.

En la dimensión estratégica, desde el nivel nacional deben propiciarse las condiciones institucionales que promuevan el desarrollo de estos procesos asociativos territoriales y faciliten su integración con los propósitos nacionales de ordenamiento y desarrollo territorial. Para ello, se deberán darle un contenido espacial a los instrumentos para la asociación, de acuerdo con los entornos, fines y vocaciones de las diferentes entidades territoriales que prevean asociarse.

Sobre este aspecto, para construir una visión prospectiva y ordenar las prioridades de inversión se pueden promover figuras como las Regiones de Planeación y Gestión, las Regiones Administrativas y de Planeación, y las Provincias Administrativas y de Planificación que, como instancias de asociación de entidades territoriales, permiten promover y aplicar armónicamente los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la Ley (Artículo 19, Ley 1454 de 2011).

En este orden de ideas, con el fin de asegurar que los esquemas asociativos que se creen y los que ya existen se constituyan en entidades robustas y catalizadores del desarrollo de los territorios, el DNP deberá trabajar de la mano con las secretarias de planeación departamentales y municipales de los entes territoriales que integran los esquemas asociativos, así como con los directores ejecutivos y las organizaciones comprometidas y activas en los procesos de asociatividad territorial. De esta manera, los acompañará y facilitará el proceso de creación de un plan prospectivo de corto, mediano y largo plazo construido de manera participativa y una agenda de trabajo que incluya la identificación y formulación de los proyectos estratégicos principales. Lo anterior, no deberá reducirse únicamente a sesiones de capacitación y colaboración: se deberá invertir en construir capacidad local para que los esquemas asociativos cuenten con personal idóneo que pueda actualizar, monitorear, seguir y llevar a la realidad la agenda prospectiva, así como liderar los proyectos estratégicos y las acciones derivadas de la misma.

En la dimensión de gestión, el DNP deberá fortalecer los esquemas asociativos existentes y los que posteriormente se creen en el diseño, construcción y administración de Bancos de Proyectos Regionales construidos de manera

participativa. Además, para lograr el traslado temporal de funciones del nivel departamental y municipal a los niveles intermedios de gobierno se propone fortalecer a los esquemas asociativos ya existentes en: i) el desarrollo rural no sectorial, que incluirá, entre otros, la construcción participativa de la visión prospectiva del territorio, la atención a víctimas, la formación y actualización del catastro rural, el agua y saneamiento básico, la construcción de vías terciarias y la electrificación rural; ii) a nivel del desarrollo rural sectorial se promoverá la implementación de Programas de Desarrollo Rural, la Formulación del Plan General de Asistencia Técnica Agropecuaria, la prestación del servicio de asistencia técnica agropecuaria y acompañamiento integral, la construcción de obras de adecuación de tierras (distritos de riego, embalses, drenajes), la operación de programas de microcrédito rural y la formulación y gestión de proyectos productivos estratégicos del nivel supra-municipal, supra- departamental o regional, dependiendo del caso.

Por último, y con el fin de avanzar en el proceso de descentralización al que se refiere la Constitución política, se propone acudir a Contratos Plan, Acuerdos de Colaboración Transitoria o al Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas enunciado en el Artículo 180 del Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018, con el propósito de transferir funciones de manera temporal del nivel nacional a los esquemas asociativos territoriales con base en una distribución de roles negociada, condicionada y diferenciada.

La trasferencia temporal de funciones debe ser condicionada a unos criterios de evaluación que permitan reconocer las capacidades institucionales para asumir una determinada función y a criterios de eficacia y eficiencia que justifiquen la asignación de competencias a los esquemas asociativos territoriales y que su ejercicio se traduzca en mejor calidad del gasto.

Las entidades del nivel nacional deberán especializarse en la formulación de política, la ejecución de proyectos estratégicos y el seguimiento a resultados, para permitir que los esquemas asociativos territoriales puedan asumir funciones de ejecución en la medida en que sus capacidades institucionales, técnicas y financieras lo permitan.

Todo lo anterior se puede desarrollar mediante un decreto reglamentario que serviría para:

- Establecer una directriz de política en materia de traslado (al título que jurídicamente corresponda en cada caso) de competencias de la Nación a los esquemas asociativos cuando lo que se pretenda es descentralizar funciones que hoy ejercen entidades nacionales. Dado que existe facultad legal para realizar ese traslado, el Decreto se convierte en una orden administrativa emitida por quien tiene la condición de "suprema autoridad administrativa" y por tanto de obligatorio cumplimiento.

- Señalar el procedimiento y las condiciones con las cuales se produciría ese traslado, dentro de las cuales está la adopción de criterios generales para la delegación de funciones, y sectoriales conforme al convenio que se suscriba; parámetros de acreditación de capacidad financiera, técnica, de las entidades o autoridades delegatarias; esquemas de distribución de competencias; y, mecanismos de seguimiento, control y evaluación de las competencias descentralizadas y/o delegadas por el Gobierno Nacional.

- Hacer efectivo el principio de subsidiariedad que habilita a los niveles superiores de gobierno a asumir competencias de los niveles inferiores cuando estos no tienen la capacidad para cumplir con sus atribuciones y con ello se pone en riesgo el goce efectivo de los derechos de sus habitantes.

Lo anterior debe complementarse con la construcción de un inventario de funciones por sector que obedecerá a la definición de unos estándares técnicos y administrativos sectoriales en el que se clasifiquen de acuerdo a nivel de dificultad y requerimiento de recursos. Esto permitirá definir cuáles de estas funciones se trasladan, a qué esquema asociativo y con qué temporalidad.

5.4.4 Fomentar la participación y las capacidades locales para el ordenamiento

Por último, se propone fortalecer las instancias de participación como los Consejos departamentales y municipales de planeación y adelantar un programa de creación de capacidades locales que garantice una mayor participación local y de las comunidades para lograr promover un mayor uso de estas figuras de ordenamiento y una mejor capacidad local en la gestión del ordenamiento territorial.

Para ello se propone, en primer lugar, estructurar un programa de capacitación y participación de los actores clave del ordenamiento territorial que garantice que los procesos de planeación de largo plazo sean el resultado de un pacto colectivo. El programa de capacitación debe incluir unos programas orientados en los gobernantes y secretarios de planeación que se hagan de la mano con una actualización de los manuales de la ESAP y otros orientados en el papel de la sociedad civil de manera que les sea posible utilizar los instrumentos de ordenamiento territorial como garantes de los derechos comunes de aprovechamiento de los recursos naturales y de la sostenibilidad y respeto a tradiciones culturales del uso del suelo. Además, se debe incluir el tema en profesiones relacionadas con la planeación (arquitectura, urbanismo, gestión pública) y programas de capacitación a nivel técnico.

Por otra parte, es necesario garantizar la construcción participativa de los procesos de OT (vinculando a actores públicos y privados; creando instancias de participación multinivel), por medio de la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental.

REFERENCIAS

Acemoglu & Robinson. (2012). *"Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty."* 1st ed. New York: Crown.

Ascani, Crescenzi & Iammarino. (2012). *"New Economic Geography and Economic Integration: A Review"* WP1/02 Search Working Paper. London School of Economics and Political Science.

Cárdenas, Pontón & Trujillo. (1993). *"Convergencia, y Migraciones Interdepartamentales: Colombia 1950-1989"*, Coyuntura Económica, Abril.

Copus, 2013. *"Urban rural relationships in the new century: clarifying and updating the intervention logic."* In: Kolczynski, M. (ed.). New Paradigm in Action; On Successful Partnerships. Polish Ministry of Regional Development, Warsaw, Poland, 7-29

DANE (2015, agosto 11). *DANE entrega avance de resultados del 3er Censo Nacional Agropecuario. Comunicado de Prensa.* Bogotá D.C.

Defourny (2003). *«La Convergence Régionale dans l'Union Européenne. Le Rôle des Fonds Structurels.»* Université de Liège, Maîtrise en Sciences Economiques.

EJOLT. (2014). *"Mapping Environmental Conflicts".* Retrieved mayo 30, 2014, from EJOLT: http://www.ejolt.org/

Fagerberg & Verspagen (1996). *"Heading for Divergence? Regional Growth in Europe Reconsidered"*, Journal of Common Market Studies, 34 (3), 431-448.

Farah & Pérez. (2004). *"Mujeres rurales y nueva ruralidad en Colombia."* Cuadernos Desarrollo Rural N.o 51.

Galvis & Meisel. (2012). *"Convergencia y trampas espaciales de pobreza en Colombia: Evidencia reciente"* Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales. Documentos de trabajo sobre economía regional N.o 177. Cartagena.

Giarracca (2001). *"¿Una Nueva Ruralidad en América Latina?"* Norma Giarracca (compiladora). Colección Grupos de Trabajo de Clacso. Grupo de Trabajo Desarrollo Rural. Clacso, Buenos Aires.

Gobernación del Archipielago de San Andres y Providencia (2015). *"Diagnóstico de Ordenamiento Territorial de San Andres isla".* San Andres: Gobernación.

Gómez (2001). *"¿Nueva ruralidad? Un aporte al debate."* Estudos Sociedade e Agricultura No. 17. Octubre, 2001: 5-32.

González-Ramírez (2011). *"Convergencia económica regional en Colombia: Un análisis para el periodo reciente de descentralización fiscal 1994-2009"*. Tesis de Maestría sin publicar, Universidad de los Andes.

Gordillo de Anda & Guendelman. (2000). *"De Reformas Estructurales y Reconstrucciones Rurales."* Trabajo presentado al Seminario Internacional *"La Nueva Ruralidad en América Latina "*, Santa Fé de Bogotá Agosto 2000. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago.

Grossman, & Helpman. (1991). *"Innovation and Growth in the Global Economy."* Cambridge MA: MIT Press.

Heckscher (1919). *"Utrikandelns verkan pa inkömstfordelmingen"*, Economisk Tidskrift; traducción: *"El efecto del comercio internacional en la repartición del ingreso"*, en LassudrieDuchêne, Intercambio internacional y crecimiento, Economica, 1972.

Hirschman (1958). *"The strategy of economic development."* New Haven: Yale University Press.

IGAC. (2012). *"Conflictos de uso del territorio colombiano"*. Bogotá: IGAC.

Krugman (1991). *"Increasing Returns and Economic Geography"*, Journal of Political Economy, 99, 183-99.

Misión para la Transformación del Campo, (2015). *Saldar la deuda histórica con el campo. (Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo).* Bogotá D.C.: DNP.

Misión para la Transformación del Campo, (2015). *Ajuste institucional para el desarrollo rural y agropecuario. (Estrategia de la Misión para la Transformación del Campo).* Bogotá D.C.: DNP.

Misión para la Transformación del Campo, (2015). *Derechos sociales para la inclusión social de la población rural. (Estrategia de la Misión para la Transformación del Campo).* Bogotá D.C.: DNP.

Misión para la Transformación del Campo, (2015). Estrategia de implementación del "Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial". (Informe para la Misión para la Transformación del Campo). Bogotá D.C.: DNP.

Misión para la Transformación del Campo, (2015). *Inclusión productiva en el campo colombiano. (Estrategia de la Misión para la Transformación del Campo).* Bogotá D.C.: DNP.

Misión para la Transformación del Campo, (2015). *Ordenamiento social de la propiedad. (Informe para la Misión para la Transformación del Campo).* Bogotá D.C.: DNP.

Misión para la Transformación del Campo, (2015). *Sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural. (Estrategia de la Misión para la Transformación del Campo).* Bogotá D.C.: DNP.

MVCT. (2015). *Balance de la primera generación de POT - presentación.* Bogotá.

Myrdal (1957). *"Economic Theory and Under-Developed Regions"*, London: Duckworth.

Pérez (2004). *"El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad."* Revista Nómadas N.o 20. Abril de 2004, Bogotá D.C.

Perroux (1955). *"Matériaux pour une analyse de la croissance économique."* ISEA.

Perroux (1955). *"Note sur la notion de pôle de croissance."* Economie appliquée.

Piacentini & Trapasso. (2010). *"Urban-Rural Linkages: Issues, Measurement and Policies in OECD Countries."* Paper presented to the joint meeting of the Working Party on Territorial Development in Urban Areas and the Working Party on Territorial Development in Rural Areas of the OECD's Territorial Development Policy Committee, Paris, 30 Nov 2010.

Romer (1986). *"Increasing Returns and Long-Run Growth"*, Journal of Political Economy, 94 (5), 1002-1037.

Romer (1990). *"Endogenous Technological Change"*, Journal of Political Economy, 98, 71- 102.

Solow (1956). *"A Contribution to the Theory of Economic Growth"*, Quarterly Journal of Economics, 70 (1), 101-108.

Universidad de la República. (2010). *"Nueva ruralidad. La pluriactividad en la población rural"* Introducción a las Ciencias Sociales. Facultad de Agronomía. Uruguay.

Williamson (1965). *"Regional Inequality and the Process of National Development a Description of the Patterns"*, Economic Development and Cultural Change, 13, 3-45

Williamson (2000). "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", Journal of Economic Literature, Vol. XXXVIII (September 2000) pp. 595-613.

Capítulo 13

AJUSTE INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL Y AGROPECUARIO[250]

1. INTRODUCCIÓN

Este documento señala y prioriza un conjunto de acciones estratégicas que deberán guiar el ajuste institucional para el desarrollo rural y agropecuario y que, al ser ejecutadas, le permitirán al país contar con instituciones con presencia territorial y capaces de abordar el reto de corregir las brechas urbano-rurales y potenciar las ventajas comparativas de los territorios, creando oportunidades de desarrollo en las regiones más atrasadas. Las acciones que aquí se señalan implican una reforma institucional profunda, que abarca no solo a las instituciones públicas en todos los niveles del Estado, sino también el fortalecimiento de la sociedad civil y de su participación en la formulación e instrumentación de las políticas y programas de desarrollo rural.

Las propuestas que aquí se presentan son el resultado de un proceso de construcción conjunta que tuvo lugar en dos mesas de trabajo: una institucional y una de información. La Mesa Institucional estuvo liderada por el equipo técnico de la Misión y por la DDRS del DNP. Esta Mesa contó con la participación del Grupo de Proyectos Especiales del DNP, algunos miembros del Consejo Directivo de la Misión, sus socios institucionales (consultores y cooperantes), miembros del equipo de trabajo de la Oficina de Alto Comisionado para la Paz, y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) . Las propuestas fueron también objeto de discusiones paralelas con el equipo del MADR. La Mesa de Información también estuvo liderada por la Secretaría Técnica de la Misión y la DDRS del DNP, y tuvo la participación activa y permanente del MADR, el DANE, MINTIC y la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC).

250 Este documento fue realizado por el Equipo Técnico de la MTC y por la DDRS del DNP, bajo la coordinación del Director de la Misión.

El trabajo parte de las tres ideas fuerza de la Misión: un enfoque territorial participativo, que reconoce una ruralidad diferenciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo; la concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales; y la necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado en la provisión de bienes públicos. Estas ideas fuerza están presentes de manera transversal en toda la estrategia de ajuste institucional, lo que le asegura la coherencia de la propuesta y su apego a las demás estrategias de la Misión.

Finalmente, el presente documento parte de tres ideas medulares, a saber: i) una institucionalidad donde progresivamente y a la mayor velocidad que sea posible, se realice una fuerte reasignación de competencias, funciones, recursos y poder, entre los niveles nacional, regional, departamental, provincial y municipal; ii) un Estado eficaz que estimula y facilita que las empresas y la sociedad organizada sean los actores protagónicos del desarrollo rural y agropecuario; y iii) una institucionalidad gubernamental que tiene autoridad, capacidad y recursos para realizar cuatro funciones: definir las políticas públicas generales y los grandes objetivos, regular el sector en lo pertinente, articular sus acciones con otros sectores y niveles de gobierno y con el mundo no gubernamental, y proveer bienes públicos para resolver fallas de mercado, evitar desequilibrios distributivos y garantizar la sostenibilidad ambiental. Estas tres ideas medulares muestran la orientación de la estrategia, al tiempo que la organizan y acotan.

El documento se estructura en seis secciones, la primera de los cuales es esta introducción. En la segunda, se presenta el marco conceptual de la estrategia de ajuste institucional. En la tercera se identifican y describen los nueve cuellos de botella que en la actualidad impiden contar con un marco institucional moderno y eficiente para el campo y que delimitan los desafíos de la estrategia de ajuste institucional. En la cuarta se describen los atributos y roles estratégicos del nuevo diseño institucional, en tanto que en la quinta se define el alcance y la estructura de la estrategia. Finalmente, la sexta contiene las recomendaciones de política.

2. MARCO TEÓRICO

Tradicionalmente, las instituciones han sido definidas como las reglas del juego de una sociedad o, dicho de otro modo, las restricciones diseñadas para manejar las interacciones humanas de tipo político, económico y social (North, 1994). Sin embargo, en artículos publicados más recientemente, se ha acogido una definición más comprensiva de las instituciones que incluye no solo las reglas que gobiernan la interacción human, sino también las organizaciones, los procesos decisorios y las estructuras reguladoras (Williamson, 2000). El presente documento acoge esta segunda concepción.

La importancia de las instituciones en la definición de la senda de desarrollo de las naciones ha sido ampliamente estudiada en la literatura económica. Las instituciones son relevantes porque determinan los costos de transacción y la estructura de incentivos, lo que a su vez condiciona las decisiones de invertir en capital físico y humano, de innovar y de adoptar tecnologías. Por esta razón, autores como Douglas North, Daron Acemoglu, Kenneth Sokoloff y James Robinson, entre otros, afirman que las diferencias en las instituciones son el principal determinante de las diferencias en ingreso per cápita entre países (North, 1990; Engerman y Sokoloff, 1997; Acemoglu et ál, 2001). Lo anterior también es cierto en el plano del desarrollo rural, pues el nivel de participación en la toma de decisiones sobre el territorio, la distribución de activos, el acceso a bienes públicos rurales y las dinámicas territoriales de poder dependen en gran medida del diseño institucional existente (Bardhan, 1989; Hoff et ál, 1993; Berdegué y Schejtman, 2004; PNUD, 2011).

Ahora bien, que las instituciones sean determinantes para el desarrollo, no implica en modo alguno que exista una única fórmula o un único arreglo institucional a adoptar. El diseño y evolución de las instituciones es un proceso endógeno que depende del contexto económico y social de cada país o región y, por tanto, no puede pensarse por fuera de dicho espacio. La experiencia ha demostrado que aplicar un diseño institucional único, sin tener en cuenta las particularidades del país o región en el cual se pretende instaurar, trae más inconvenientes que soluciones (Alchian & Demsetz, 1972; Campos, 2000; FAO, 2003).

No obstante lo anterior, existe un consenso respecto a algunas características básicas que debe tener cualquier arreglo institucional para el desarrollo rural. Primero, debe definir claramente los derechos, las responsabilidades y las competencias de cada actor, incluyendo aquellas relacionadas con el monitoreo y la evaluación de programas y proyectos. Segundo, debe crear confianza entre los actores sociales y facilitar el proceso de aprendizaje. Tercero, debe incluir órganos de coordinación, así como organizaciones con capacidad de acción a nivel local que reduzcan los costos de interacción entre los agentes (costos de transacción en los términos de la literatura institucional). Cuarto, debe basarse en una aproximación integral que incorpore la participación de la población beneficiaria en la planeación, ejecución y mantenimiento de los programas y proyectos. Y por último, debe tener la suficiente flexibilidad para adaptarse a las particularidades de cada territorio, sin perder de vista los objetivos de política y las metas trazadas (Hatzius, 2000; FAO, 2003; Berdegué & Schejtman, 2004; Perfetti et ál, 2013).

La estrategia de ajuste institucional que aquí se presenta guarda una estrecha relación con este marco conceptual en la medida en que reconoce la relevancia de los diseños institucionales en la definición de la senda de desarrollo, e identifica unos atributos, roles y propuestas de política que responden, tanto a las nuevas tendencias del diseño institucional para el desarrollo rural, como a las particularidades y a la historia reciente de nuestro país en esta materia.

3. CUELLOS DE BOTELLA DE LA INSTITUCIONALIDAD ACTUAL

Con base en el diagnóstico de la Misión, es posible definir nueve cuellos de botella que impiden contar con un marco institucional moderno y eficiente para el campo[251]. Estos cuellos de botella son el punto de partida de la estrategia de ajuste institucional y delimitan los desafíos a los que ella responde.

3.1 Ausencia de políticas públicas explícitas que respondan a las realidades de los territorios rurales colombianos

Las políticas para el campo colombiano se desvanecieron progresivamente y fueron reemplazadas por intervenciones parciales, atomizadas y desarticuladas, sin instrumentos, mecanismos, ni metas previamente establecidas. Los repentinos cambios de rumbo en las entidades públicas no han obedecido siempre a claras orientaciones de política y no han contribuido a resolver, por lo tanto, la compleja problemática del sector rural colombiano.

3.2 Un enfoque donde predominan los subsidios y las compensaciones que no generan valor, ni impactan positivamente la productividad y la modernización del sector

En los últimos años, el sector agropecuario y de desarrollo rural ha tenido un aumento sustancial de los recursos invertidos en subsidios y apoyos al precio de mercado, así como en transferencias que se entregan en función de la producción o del uso de insumos variables. Esto, aunado a la reciente proliferación de una amplia gama de apoyos que son el resultado de múltiples negociaciones parciales y complejas, pueden haber aliviado la situación de corto plazo de ciertos sectores pero han contribuido poco su sostenibilidad de largo plazo y, en particular, al aumento de la productividad.

251 Remitirse al documento "Diagnóstico de la institucionalidad pública en el sector agropecuario", elaborado por la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible (DDRS) en el marco de la MTC.

3.3 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

El campo no cuenta en la actualidad con una institucionalidad a nivel central que le permita a los diferentes ministerios y demás entidades del orden nacional generar consensos con respecto a las políticas que deben guiar el accionar del Estado en las zonas rurales, y articular y coordinar la provisión de bienes y servicios públicos rurales para llegar a los territorios con una apuesta integral de desarrollo rural. Un claro ejemplo de lo anterior es lo que ha ocurrido con la figura del Contrato Plan, cuyo objetivo es lograr la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo. Aunque esta figura ha logrado niveles importantes de concertación y planeación a nivel territorial para la identificación de necesidades y apuestas de desarrollo rural, en la práctica son pocos los recursos que se han podido comprometer de los distintos ministerios debido a las inflexibilidades de las fichas presupuestales y la ausencia de mecanismos efectivos para obligar a las entidades del orden nacional a destinar los recursos a una determinada región, tal como lo prevé el Contrato Plan.

3.4 Atomización en la ejecución del presupuesto de inversión del sector y altos costos de la tercerización

El MADR concentra la ejecución de proyectos e instrumentos que deberían ser ejecutados por las entidades adscritas y vinculadas. Este hecho, se debe en parte a que el Ministerio ha asumido las funciones de las entidades que se eliminaron, pues no se creó la institucionalidad necesaria para cumplir con las mismas. Ahora bien, el presupuesto sectorial, no ha sido ejecutado por el Ministerio, en el estricto sentido de la palabra, en la medida que su estructura corresponde a una entidad rectora de la política. Esta situación ha llevado a recurrir a operadores de diversa índole que se comportan como un conjunto diverso de agentes de ejecución o intermediación de recursos públicos, lo que contribuye a que los instrumentos se apliquen de manera dispersa y desordenada, y que el sector tenga que asumir un alto costo de intermediación. Esto sin contar que, en el sector, hay duplicación de acciones y no hay ningún tipo de coordinación en la selección de los territorios y la población a intervenir.

3.5 Inflexibilidad en el presupuesto de inversión del sector agropecuario

La ejecución de los recursos del sector agropecuario y de desarrollo rural es bastante inferior al promedio del sector público. Lo anterior tiene varias explicaciones. En primer lugar, la concentración de los recursos del sector en el MADR

y la falta de institucionalidad para la ejecución de las políticas sectoriales, hacen que se lleve a cabo un proceso de contratación o de convocatoria que demora en promedio de tres a cuatro meses, reduciendo los tiempos para ejecutar los proyectos y los recursos asociados a los mismos. Lo anterior, ocasiona traumatismos en la ejecución presupuestal y financiera de los recursos del sector para cumplir con el principio de anualidad de la inversión pública. En segundo lugar, la mayoría de los proyectos que se ejecutan en el sector se demoran más de un año, como es el caso de los proyectos de riego, asistencia técnica, investigación y tierras, lo cual limita las intervenciones generando resultados sub-óptimos en términos de política pública. Finalmente, dado que en la actualidad los recursos del sector vienen en fichas presupuestales del nivel nacional con actividades concretas definidas desde el año anterior, al sector le queda prácticamente imposible cumplir con las obligaciones derivadas de los documentos CONPES y los Contratos Plan, así como atender con celeridad las contingencias de último momento en las distintas regiones.

3.6 Recursos a través de convocatorias públicas no brindan una óptima cobertura, agudizan las inequidades territoriales e impiden una atención integral y continua

Uno de los mecanismos más utilizados para la ejecución del presupuesto de inversión sectorial a través de proyectos es la convocatoria pública. A pesar de que este mecanismo pretende hacer más eficiente la ejecución de las entidades, esto no se ha logrado, como lo corroboran las apreciaciones anteriores. De otra parte, si bien uno de los propósitos de la convocatoria pública es ampliar la cobertura y el acceso de los productores del campo a los recursos gubernamentales, este objetivo no se ha cumplido en su totalidad si se tiene en cuenta que: i) desde el punto de vista de la oferta, la multiplicidad de criterios del MADR para cada convocatoria dificulta el acceso a los recursos y no existe una divulgación suficiente de las mismas; y ii) desde la demanda, los territorios más pobres y que más requieren de los programas del Gobierno, tienen una capacidad técnica limitada para la formulación de proyectos y pocos recursos para ofrecer como contrapartida.

3.7 Poca presencia del MADR y sus entidades en el territorio y un acentuado enfoque centralista

Una porción significativa de los recursos de inversión del sector agropecuario se ejecutan a través de convenios o contratos celebrados en Bogotá, lo que demuestra la escasa presencia institucional del MADR y sus entidades a nivel

territorial. Lo anterior se debe, en algunos casos, a la falta de autonomía administrativa de las oficinas regionales, y en otros, a su falta de operatividad financiera, lo que las convierte en simples tramitadores de solicitudes que son enviadas al nivel central. Esto tiene dos implicaciones: i) en el tránsito desde el nivel central al nivel regional, las comunidades terminan recibiendo en bienes y servicios un porcentaje de recursos muy inferior al que se pactó en el contrato o convenio (pérdida de eficiencia), y ii) los programas y proyectos, al no estar regionalizados y no formularse en el nivel regional, no consultan las verdaderas necesidades de los territorios, ni promueven los mecanismos de participación de las comunidades rurales (pérdida de eficacia).

3.8 Débiles instancias regionales para la planificación, ejecución y seguimiento de la política sectorial y de desarrollo rural desde los territorios

La institucionalidad para lo rural a nivel regional tiene instancias de poca operatividad que no se articulan adecuadamente con las instancias de nivel nacional y, por lo tanto, su actividad tiene una influencia limitada sobre el desarrollo rural de las regiones. En el caso de los CONSEA y los CMDR, el diagnóstico realizado por la Misión encontró: i) baja capacidad de concertación, tanto a nivel comunitario como con entidades y programas gubernamentales; ii) baja capacidad de ejercer control social sobre los temas de su competencia; iii) baja voluntad política; iv) incidencia nula sobre los procesos de toma de decisiones, especialmente programas y proyectos, así como en la destinación de recursos; v) deficiencias en la información y capacitación de sus miembros; y vi) ausencia de mecanismos claros de selección de representantes de organizaciones de base social y comunitaria, de pequeños productores y de asociaciones (Econometría, 1997; MADR-Red Adelco, 2015).

3.9 Ausencia de información confiable y oportuna para el diseño de política pública y decisiones privadas

En la actualidad, no hay un organismo que esté liderando la articulación y el trabajo mancomunado entre las entidades que producen información. Cada entidad actúa en forma separada y elabora y ejecuta la programación de sus tareas sin considerar sinergias o apoyos de otras entidades. Además, el sector no cuenta con un marco muestral maestro que permita diseñar adecuadamente todas las operaciones y asegurar que los resultados sean representativos, rigurosos metodológicamente, comparables y en lo posible complementarios. Como si esto fuera

poco, se encuentra que: no hay equipos técnicos ni en el MADR ni en el DANE contratados específicamente para producir la información rural; el acceso a la información por parte de entidades públicas, investigadores y productores es bastante limitado y no existen reglas claras al respecto; hay temáticas para las que no se tiene una información de calidad, como por ejemplo comercialización, costos y competitividad, empleo agropecuario, equipamiento, mujer rural, tecnología, productividad, inventarios pecuarios, usos del suelo, y oferta y demanda de tierras.

Los cuellos de botella aquí descritos se traducen en diversos desafíos para el diseño de política pública. Estos se conectan con los objetivos y las líneas de acción que se presentan en la sección 5 de este documento y con las propuestas de política desarrolladas en la última sección. A continuación se describen los atributos y roles estratégicos del arreglo institucional propuesto para superar los mencionados cuellos de botella.

4. ATRIBUTOS Y ROLES ESTRATÉGICOS DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

Los siguientes son los atributos que debe tener el nuevo arreglo institucional para el buen desempeño de las estrategias de desarrollo rural y agropecuario:

- **Participativo y enfocado en el empoderamiento de la comunidad:** que los actores rurales tengan espacios de participación bien definidos para desempeñar un rol activo en los procesos de identificación, planeación, priorización y veeduría de los programas y proyectos de desarrollo rural territorial. Asimismo, que promueva la construcción de tejido social, fortalezca las organizaciones sociales y ofrezca oportunidades para el empoderamiento de la sociedad civil, la cual debe contar con espacios privilegiados para asumir una responsabilidad directa en la planeación y priorización de los programas y proyectos de desarrollo rural.

- **Desconcentrado, construido de abajo hacia arriba y con miras a profundizar la descentralización:** que opere bajo principios de desconcentración de recursos y delegación de funciones, para acercar las decisiones a los territorios en las cuales se van a aplicar, y mitigar los efectos nocivos del esquema excesivamente centralizado que hoy domina la institucionalidad rural. Además, que los procesos de planeación, programación y ejecución de las intervenciones de desarrollo rural se construyan desde los territorios y a partir de las necesidades locales, aunque

siempre bajo la sombrilla de las políticas públicas de cada sector. Todo lo anterior con miras a realizar, a la mayor velocidad que sea posible, una fuerte reasignación de competencias, funciones, recursos y poder, entre los niveles nacional, departamental y municipal.

- **Que fortalezca la capacidad territorial:** que privilegie la construcción de capacidades institucionales a nivel local, provincial y regional para la planeación, decisión, ejecución y seguimiento de los programas y proyectos de desarrollo rural. Esto incluye no solo a la institucionalidad pública, sino también a la sociedad organizada y al sector empresarial. Lo anterior, con un especial énfasis las capacidades institucionales de las instancias intermedias entre municipios y departamentos que hoy prevé la Ley de Ordenamiento Territorial.

- **Flexible y simple:** que tenga capacidad de adaptarse a las distintas condiciones que se derivan de las diferencias entre regiones y territorios con diseños institucionales flexibles y simples. Y, en todo caso, que evite la proliferación de entidades e instancias y la duplicidad de funciones entre entidades.

- **Que opere sobre la base de políticas públicas rurales:** que opere sobre la base de una definición explícita de las políticas públicas que integran la estrategia de desarrollo agropecuario y desarrollo rural territorial, así como de los bienes y servicios que las componen y sus instrumentos. Para el caso del MADR, es imperativo que reasuma su papel de rector de política agropecuaria y rural y se dedique a ejercer el control de tutela sobre sus entidades, transfiriendo completamente a ellas las funciones de ejecución que no le corresponden.

- **Orientado a dinamizar la economía local y regional:** que evolucione del enfoque asistencialista hacia mejorías amplias de la productividad, para que las oportunidades lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población, y promueva el uso eficiente de los recursos productivos y el aprovechamiento de las ventajas y factores endógenos de las regiones y de sus pobladores. Las instituciones y las distintas intervenciones del Estado se deben orientar a elevar la productividad del respectivo sector, de una región o de un grupo de la población. La eficacia de los entes públicos y, en general la relación entre el gobierno y la ciudadanía rural, se deben medir por la capacidad de crear las condiciones adecuadas para la generación de oportunidades de ingresos que estén al alcance de toda la población.

- **Enfocado a resultados:** que tenga compromiso y capacidad para adelantar las actividades de monitoreo y evaluación de resultados de los programas y proyectos agropecuarios y de desarrollo rural, con el fin de asegurar el ajuste de las políticas, los mecanismos y los instrumentos. La rendición de cuentas frente a los actores de la sociedad rural es otro factor fundamental para este modelo de organización institucional.

Por otro lado, el nuevo arreglo institucional que aquí se presenta gira alrededor de las siguientes premisas:

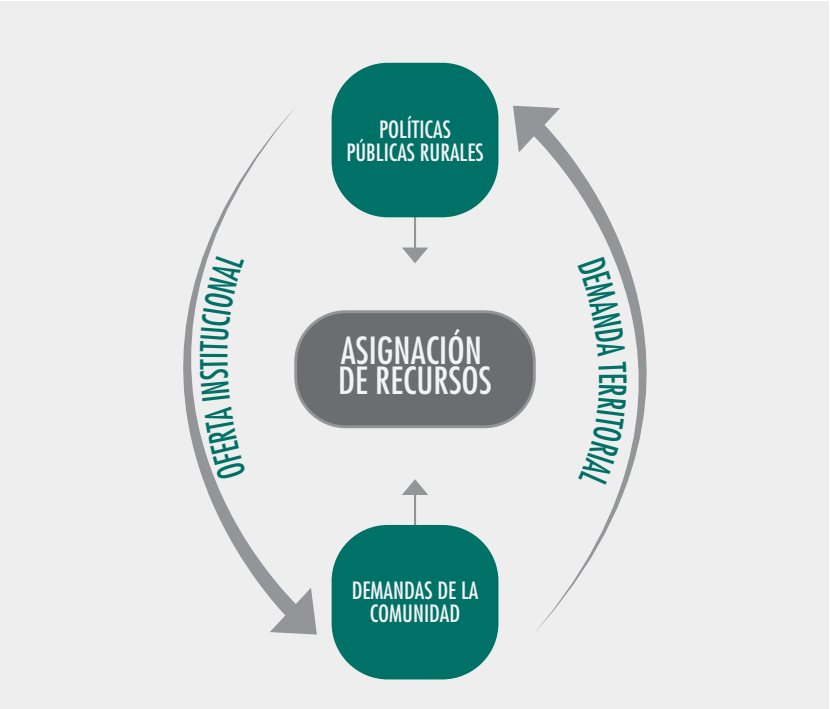
a. Las políticas públicas para el sector rural deben ser explícitas.

b. Las demandas de las comunidades deben ser visibilizadas.

c. Los procedimientos para la asignación de recursos deben ser sencillos, efectivos y flexibles.

Lo anterior permitirá tener un proceso de retroalimentación constante entre oferta institucional y demandas territoriales que asegure la coherencia, la eficacia y el impacto de las acciones del Gobierno y la legitimidad de las políticas dirigidas al campo colombiano (ver Gráfico 4).

Gráfico 4. Proceso de retroalimentación entre oferta institucional y demandas territoriales



Ahora bien, este proceso de retroalimentación entre oferta institucional y demandas territoriales debe partir de la identificación de una serie de roles estratégicos que en su mayoría se encuentran ausentes (o no claramente diferenciados) en el acontecer de las instituciones rurales actuales. Estos roles son: 1. formulación de las Políticas Públicas Rurales (PPR); 2. coordinación interinstitucional de las PPR; 3. organización de las comunidades rurales; 4. diseño y operación de mecanismos de participación; 5. fortalecimiento de entidades nacionales; 6. fortalecimiento de entidades territoriales; 7. diseño y operación de mecanismos de asignación de recursos; 8 ejecución de programas y proyectos; 9. rendición de cuentas y control social; y 10. seguimiento y evaluación (ver Gráfico 5).

Gráfico 5. Roles estratégicos de una nueva institucionalidad



En lo que resta de este documento se expondrán las propuestas concretas de política que permitirán desarrollar cada uno de estos roles estratégicos de manera efectiva y en el marco de los atributos antes mencionados, asegurando así su coherencia y sostenibilidad.

5. ALCANCE DE LA ESTRATEGIA

5.1 Objetivo General

Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial, con políticas claras y con amplia presencia y capacidad de ejecución a nivel territorial, que involucre a la sociedad civil organizada y al sector privado empresarial en la formulación de políticas, la planeación, la toma de decisiones, la ejecución de programas y proyectos y el seguimiento de resultados, con el fin de cerrar las brechas de bienestar entre regiones y habitantes rurales y darle a sus pobladores un papel protagónico como gestores y actores de su propio desarrollo.

5.2 Objetivos específicos

- Diseñar una reforma profunda del MADR y sus entidades adscritas con el fin de especializar al Ministerio en la planeación, el diseño de la política y la orientación de sus entidades adscritas y vinculadas, entregando a esta últimas los instrumentos necesarios para ejecutar los recursos del sector de manera efectiva.

- Crear nuevas formas de articular las acciones de las distintas entidades del Gobierno Nacional en los territorios para maximizar la sinergia de sus acciones en pro del desarrollo rural integral.

- Diseñar una estrategia que permita fortalecer a las gobernaciones y alcaldías como agentes dinamizadores del desarrollo rural y agropecuario, y en especial a las Secretarías de Agricultura o quien haga sus veces en su capacidad de planeación y gestión a nivel regional y local.

- Diseñar una institucionalidad novedosa que facilite la ejecución de los proyectos, las intervenciones articuladas, sistemáticas y complementarias, que apunte a cumplir las grandes apuestas nacionales pero que, sobre todo, responda a las necesidades de los territorios y sus comunidades.

- Diseñar instrumentos de promoción y fortalecimiento de las organizaciones sociales (productivas y no productivas) y de los espacios de participación a nivel local, provincial y regional. En especial, crear mecanismos que conecten la participación con la decisión de asignación de recursos, la ejecución de programas y proyectos y el control

social, de forma que los pobladores rurales sean gestores y actores de su propio desarrollo, a través de un enfoque territorial participativo.

- Avanzar fuertemente en la promoción del bienestar de la población rural y en el cierre de brechas sociales y económicas urbano-rurales y entre territorios rurales.

- Diseñar un esquema institucional que promueva un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible, orientado a la provisión adecuada de bienes públicos para facilitar el desarrollo de actividades económicas agropecuarias y no agropecuarias.

- Avanzar en la concepción y puesta en marcha de un sistema de información que, como articulador de la oferta de información sectorial, refuerce el proceso de toma de decisiones de los agentes del sector agropecuario bajo estándares de calidad, oportunidad y adecuada divulgación.

5.3 Líneas de acción

Para alcanzar dichos objetivos, las propuestas de política se enmarcan en cinco grandes líneas de acción que se desarrollan en la sección 6 de este documento. La primera de ellas se refiere a la institucionalidad intersectorial, que incluye ajustes a la institucionalidad de los sectores relacionados con el desarrollo rural para cumplir con las recomendaciones de la Misión, propuestas de modificación al esquema presupuestal para la inversión de los diferentes sectores en el desarrollo rural, y una fórmula institucional para garantizar la coordinación intersectorial de las inversiones en los territorios. La segunda, está enfocada en la institucionalidad sectorial y contiene recomendaciones sobre el modelo de gestión que debe seguir el MADR para convertirse en rector de política y para ejercer tutela sobre sus entidades, propuestas de ajuste a la estructura del MADR y a las funciones de algunas direcciones y oficinas, recomendaciones para realinear las actividades de las entidades ejecutoras hacia sus objetivos misionales, y finalmente, lineamientos para la supresión y creación de entidades dentro del sector. La tercera línea de acción corresponde a la institucionalidad para la coordinación Nación-Territorio-Comunidades, que incluye una estrategia para el fortalecimiento de la institucionalidad local y regional, un esquema de organización institucional territorial para el desarrollo rural y agropecuario, y los correspondientes mecanismos de toma de decisiones y de manejo presupuestal. La cuarta se refiere a la institucionalidad para la participación activa y efectiva a nivel territorial, que contiene una propuesta de fortalecimiento de las organizaciones de base para la planeación, ejecución y seguimiento de los planes y proyectos agropecuarios y

de desarrollo rural, así como una propuesta de acompañamiento y apoyo a espacios de participación local y regional. Y finalmente, la quinta se refiere a la institucionalidad para la información agropecuaria y de desarrollo rural que incluye los lineamientos para la creación y puesta en marcha de un Sistema Nacional de Información Agropecuaria.

6. PROPUESTAS PARA UN NUEVO ARREGLO INSTITUCIONAL DEL CAMPO COLOMBIANO

6.1 Institucionalidad intersectorial

6.1.1 Formulación de políticas e instrumentos explícitos para el medio rural en cada sector

Como se dijo anteriormente, un factor crítico de la nueva institucionalidad rural es que el Gobierno Nacional establezca con claridad desde un principio, las políticas públicas rurales y los bienes y servicios que forman parte de la oferta institucional para el desarrollo rural y agropecuario. Esta es una condición absolutamente necesaria para fijar las reglas mínimas del juego de una nueva relación entre la Nación y las regiones, y la base para aplicar el enfoque territorial que deben tener las estrategias de desarrollo rural en el país.

Estas políticas públicas, que serán diseñadas por los respectivos ministerios, en concertación con los actores sociales relevantes, deben ser explícitas y formalmente adoptadas como políticas de Estado a 10 años, incluyendo como mínimo:

a. Objetivos.

b. Metas de resultado.

c. Estrategias e instrumentos de política.

d. Población objetivo.

e. Presupuesto indicativo para dicho periodo.

Las políticas públicas rurales deberán tener las siguientes características: i) abarcar solo ciertos componentes de cada sector que sean críticos para el desarrollo rural (ver Tabla 1); ii) partir de la identificación de brechas urbano-rurales tanto en términos de cobertura como de calidad (enfoque de cierre de brechas); iii) enmarcarse dentro del Plan Nacional de Desarrollo vigente; iv) ser dinámicas, de modo que se puedan ir ajustando a medida que se identifiquen necesidades a nivel local o regional que no hayan sido contempladas (proceso de retroalimentación constante entre políticas y demandas territoriales); v) contener instrumentos flexibles, de modo que se puedan adaptar a las condiciones particulares de la comunidad y sirvan para aprovechar las ventajas comparativas de cada territorio. En caso de ser necesario, se abrirá un capítulo especial en las políticas públicas rurales para las comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales y palenqueras y del pueblo Rom.

Las políticas públicas rurales se entenderán entonces como un conjunto integral de políticas unidas en torno a las características de los territorios y a las condiciones reales de sus poblaciones, modificando el enfoque tradicional de estrategias sectoriales que operan en forma aislada y desarticulada de los demás sectores.

A manera de guía indicativa, en la siguiente Tabla se presenta un listado inicial de los sectores que deben participar con sus respectivas políticas específicamente formuladas para atender al sector rural:

Tabla 6. Componentes de las políticas públicas rurales (indicativo)

Sectores	Políticas Públicas Rurales	Componentes
Educación	Educación rural	Tasa de analfabetismo rural
		Modelos flexibles
		Adecuación del currículo
		Aumento de escolaridad promedio en zonas rurales
Salud	Salud Rural	Modelo de atención para población dispersa
		Salud materno-infantil rural
Justicia	Justicia rural	Acceso a servicios de justicia rural
Trabajo	Empleo rural	Seguridad social para la población rural
		Formalización empresarial rural
Transporte	Vías secundarias y terciarias rurales	Vías para la productividad rural

Sectores	Políticas Públicas Rurales	Componentes
TIC	TIC para el medio rural	Infraestructura para zonas rurales
Minas y Energía	Minería rural	Minería artesanal
	Energía rural	Modelo para zonas no interconectadas
DPS	Transferencias condicionadas en zonas rurales	Apoyo a familias rurales sin oportunidades de desarrollo
	Seguridad alimentaria rural	Ampliación de cobertura en zonas rurales
Medio Ambiente	Sostenibilidad del desarrollo rural	Regulación para la sostenibilidad
		Control a frontera agrícola
		Medidas frente a cambio climático
Comercio e Industria	Política de exportaciones	Asegurar acceso a mercados externos
	Promoción de agroindustria	Cadenas agroindustriales prioritarias
	Promoción de actividades rurales no agropecuarias	Turismo rural
		Artesanías
		Comercio y servicios
Información	Información para el desarrollo rural	Sistema de información para el desarrollo rural
	Generación de ingresos para la Agricultura Familiar Campesina	Acceso a tierras y ordenamiento de la propiedad
		Acceso a servicios financieros
		Acceso a conocimiento y tecnología
		Asistencia técnica integral
		Promoción de la asociatividad
	Incentivos al uso eficiente del suelo y al desarrollo productivo	Incentivos a la productividad
		Incentivos a la renovación y la reconversión
		Comercialización, logística y acceso a mercados
	Habitabilidad rural	Modelos de vivienda para población dispersa
		Mejoramiento de vivienda
		Agua potable y saneamiento básico rural
	Infraestructura rural	Riego y adecuación de tierras
		Infraestructura para comercialización y agregación de valor

De acuerdo con lo anterior, al menos 12 ministerios y muchas de sus entidades adscritas y vinculadas tendrían participación en la elaboración de las políticas públicas rurales de mediano y largo plazo.

Cada ministerio deberá diseñar mecanismos de participación que le permitan a la comunidad, al sector empresarial y a la academia aportar en la construcción de las políticas públicas rurales de su respectivo sector. En el caso concreto de las políticas relacionadas con agricultura, ganadería, forestales, pesca y acuicultura, el espacio de participación será el CNAA creado por la Ley 301 de 1996.

El DNP, tendrá bajo su responsabilidad la coordinación de los ministerios que deben formular las políticas públicas rurales, para asegurarse que estas cumplan con las características aquí descritas.

Para ello, el DNP deberá, en primer lugar, hacer una convocatoria a los 12 ministerios y a las demás entidades pertinentes para que todas presenten en un plazo definido, que no debería ser superior a seis meses, una propuesta de la política que adelantaría cada una de ellas en las zonas rurales durante los próximos 10 años. En dicha convocatoria deben participar tanto la Subdirección Sectorial del DNP, para liderar, organizar y apoyar a los entes que tienen a su cargo los componentes sectoriales; como la Subdirección Territorial, para asegurar la transversalidad requerida para que los territorios sean finalmente el núcleo donde se articulan las políticas sectoriales, y para establecer reglas de juego sobre la participación de las entidades territoriales. Ambas deberán cerciorarse de la consistencia de dichas propuestas con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

En segundo lugar, el DNP deberá aportar al proceso una guía metodológica para la elaboración de las políticas públicas rurales, que incluya criterios sobre las brechas a cerrar y la focalización en el territorio, pautas para la desconcentración de actividades, directivas sobre el fortalecimiento territorial en cada sector, y normas sobre evaluación y seguimiento, entre otros.

En tercer lugar, le corresponderá al DNP promover la elaboración y concertación de un decreto o directiva presidencial por la cual se adopte formalmente el objetivo, el alcance, los procedimientos y el cronograma para que cada uno de los ministerios y/u organismos convocados puedan adelantar oportunamente la formulación de las políticas correspondientes.

Posteriormente, las políticas públicas rurales deberán ser consignadas en un Documento CONPES de Desarrollo Rural y Agropecuario que será actualizado conforme se identifiquen nuevos necesidades, nuevos instrumentos o nuevas líneas de acción. El monitoreo y seguimiento de las metas establecidas en dicho documento también estará a cargo del DNP.

6.1.2 El CONPES Rural como escenario institucional para garantizar la coordinación intersectorial de las inversiones en desarrollo rural y agropecuario

El CONPES RURAL será el escenario principal de coordinación intersectorial para el Desarrollo Rural y Agropecuario. Como tal, tendrá las siguientes funciones: i) aprobar las políticas públicas rurales, ii) seleccionar las zonas o territorios del país en los que se harán las primeras intervenciones integrales para el desarrollo rural, y iii) dirimir los grandes conflictos de uso del suelo en zonas rurales. Al ser este un escenario en donde tienen asiento todos los ministros, se reconoce de manera explícita que el desarrollo rural le compete no solo al MADR sino al Gobierno en su conjunto.

Más específicamente, el CONPES Rural ejercerá tres funciones:

- **Aprobar las políticas públicas rurales**

En primer término, deberá aprobar las políticas públicas rurales de todos los sectores para ser posteriormente consignadas en el Documento CONPES de Desarrollo Rural y Agropecuario. Una vez aprobadas, no se financiará con PGN ningún programa o proyecto a nivel regional o local que no se ajuste y responda a las políticas públicas rurales formuladas para cada uno de los sectores. Lo mismo ocurrirá con los recursos provenientes de créditos o donaciones externas, cuyo destino deberá restringirse exclusivamente a lo que se establezca en las políticas públicas rurales, tendiendo exclusivamente al cumplimiento de las metas de resultado en ellas establecidas.

- **Seleccionar las zonas o territorios del país en los que se harán las primeras intervenciones integrales para el desarrollo rural**

Con el fin de llevar a los territorios rurales la oferta institucional de los diferentes ministerios de manera articulada, el CONPES Rural deberá, definir las zonas o territorios del país en los que se harán las primeras intervenciones integrales para el desarrollo rural. El DNP será el encargado de someter a consideración del CONPES Rural las zonas preseleccionadas. Este ejercicio de pre-selección se hará con base en criterios de priorización previamente definidos y aprobados por el CONPES Rural. Deberán tenerse en cuenta dentro de dichos criterios los siguientes: densidad

poblacional rural, importancia de la pequeña propiedad, producción de cultivos de interés para la Agricultura Familiar, IPM y cercanía a núcleos dinamizadores[252].

Una vez el CONPES Rural defina las primeras zonas a intervenir, los ministerios deberán aplicar allí las políticas y los instrumentos definidos en el Documento CONPES de Desarrollo Rural y Agropecuario, haciendo en territorio los ajustes que sean necesarios para que el accionar del Gobierno responda a las necesidades y expectativas de la respectiva comunidad y sus ventajas comparativas.

- **Dirimir los grandes conflictos de uso del suelo en zonas rurales**

Por último, el CONPES Rural será el encargado de dirimir los grandes conflictos de uso del suelo y del agua entre agricultura, minería, medio ambiente e infraestructura. Para cumplir con dicha función, el CONPES Rural podrá apoyarse en documentos técnicos realizados por los respectivos ministerios y aquellos aportados por el DNP. Las decisiones que en este escenario se tomen con respecto a los grandes conflictos de uso del suelo deberán ser acatados inmediatamente por las respectivas autoridades.

Finalmente, vale decir que la secretaría técnica del CONPES Rural estará a cargo del DNP, quien deberá garantizar la calidad de la información y los documentos que se pongan a consideración del CONPES. De igual forma, deberá asegurarse de que las decisiones que allí se tomen en términos de políticas públicas rurales, priorización de territorios a intervenir y solución de conflictos en el uso de la tierra se ejecuten a cabalidad por los ministerios y sus entidades adscritas. En este sentido, el DNP debe asumir el liderazgo en materia de coordinación intersectorial para el desarrollo rural.

El soporte técnico para la toma de decisiones del CONPES Rural en materia de conflictos sobre el suelo y el agua, deberá ser preparado por el DNP con el apoyo del MADR, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y, en cuando corresponda a su competencia, el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Transporte, así como las entidades adscritas correspondientes.

252 En un documento presentado a la MTC, RIMISP identificó 143 núcleos dinamizadores en 97 territorios del país. Para ello, se utilizó el criterio de actividad económica expresada a través del promedio de recaudo *per cápita* del impuesto de Industria y comercio (ICA) para los años 2011, 2012 y 2013. MTC, "Estrategia de Implementación del Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial", documento elaborado por el RIMISP, diciembre 2014.

6.1.3 Recomendaciones de ajuste a la institucionalidad de los sectores relacionados con el desarrollo rural para cumplir con las políticas propuestas por la Misión

Con el fin de garantizar que tanto el diseño como la ejecución de las políticas públicas rurales se hagan teniendo en cuenta las características propias de la ruralidad colombiana, los 12 ministerios que han sido mencionados deberán asumir de manera explícita dentro de su estructura organizacional la función de diseñar y hacer seguimiento a las políticas públicas rurales de su respecto ramo.

En particular, los Ministerios de Educación y de Salud deberán tener una oficina (o grupo) de asuntos rurales. El diseño concreto de dicha oficina, así como su ubicación dentro de la estructura organizacional del respectivo ministerio, será definido caso por caso con el acompañamiento del DNP y el Departamento Administrativo de la Función Pública. No obstante lo anterior, la oficina de asuntos rurales que se cree deberá cumplir como mínimo con las siguientes características:

a. Tener una planta fija de personal experto en temas relacionados con el desarrollo rural.
b. Ser capaz de articular una política sectorial rural que involucre a todo el respectivo ministerio.
c. Tener poder de decisión sobre la asignación de los recursos.

Las oficinas de asuntos rurales en los ministerios de Educación y Salud se encargarán de diseñar y coordinar la política pública para el sector rural que a cada uno le corresponde, y servirán de contraparte a las oficinas de asuntos rurales de las secretarias departamentales. Además, asumirán la responsabilidad de preparar los informes anuales con destino al CONPES y al CONFIS de Desarrollo Rural y Agropecuario.

A su vez, las secretarías departamentales de Educación y Salud deberán tener una oficina (o grupo) de asuntos rurales dedicado exclusivamente a trabajar con los municipios clasificados como rurales y rurales dispersos. El diseño y composición de esta oficina deberá cumplir como mínimo con las siguientes características:

a. Tener una planta fija de personal experto en temas relacionados con el desarrollo rural.
b. Contar con los recursos suficientes para movilizarse hacia los municipios rurales.
c. Tener poder de decisión sobre la asignación de los recursos que se destinarán a estos municipios.

La oficina de asuntos rurales de los ministerios de Educación y Salud y de las secretarias departamentales respectivas tendrá a su cargo, entre otras, la implementación de las recomendaciones de la MTC, en caso de ser acogidas por el Gobierno Central y por las gobernaciones.

6.1.4 CONFIS Rural como escenario de planeación y programación presupuestal para la inversión en desarrollo rural y agropecuario

Con el fin de asegurar que la políticas públicas rurales consignadas en el Documento CONPES de Desarrollo Rural y Agropecuario vengan acompañadas de una política de inversión pública rural de mediano y largo plazo[253], la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en calidad de secretario ejecutivo, deberá convocar al CONFIS[254] para que en este escenario se defina:

a. El cupo en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

b. Los techos fiscales.

c. Las modalidades de asignación (bianuales, trianuales) y reglas de tratamiento de las vigencias futuras.

d. La programación presupuestal de los recursos dirigidos al campo.

e. Los criterios de cofinanciación por sector y por instrumento que permitan reconocer las disparidades regionales.

En dicho escenario, que se denominará CONFIS Rural, cada ministerio deberá sustentar lo que le corresponde con base en sus políticas públicas rurales, haciendo especial referencia a las brechas que se hayan identificado en el correspondiente sector para el ámbito rural.

De este ejercicio deberá resultar un plan decenal de inversiones dirigidas al campo, sujeto a revisiones bianuales. El Gobierno Nacional deberá garantizar la disponibilidad de los recursos aprobados por el CONFIS Rural de manera que las inversiones en el campo sean estables y se pueda cumplir con las metas definidas por el CONPES Rural. Para ello,

253 La política de inversión pública rural de mediano plazo haría referencia únicamente a los recursos provenientes del PGN.

254 El artículo 25 del Estatuto Orgánico del Presupuesto establece que el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) es el órgano rector de la Política Fiscal y coordina el sistema presupuestal. El CONFIS está integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo preside, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los directores de la Dirección General del Tesoro Nacional y Crédito Público y de Impuestos y Aduanas.

será necesario incorporar las metas del CONPES Rural dentro de cada Plan Nacional de Desarrollo, y los recursos ya aprobados por el CONFIS Rural dentro de los planes cuatrienales de inversión. Para garantizar recursos adecuados y estables, se deberá considerar incluso la posibilidad de establecer rentas con destinación específica para las inversiones en el campo.

Una vez el CONFIS Rural apruebe la política de inversión pública rural de mediano plazo, los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Educación, Salud y Transporte deberán construir cada uno una matriz de cofinanciación que establezca los porcentajes (coeficiente) de cofinanciación por componente y por instrumento, para cada categoría de territorio (según brechas y capacidades), bajo criterios de equidad, de diferenciación regional y de desarrollo relativo de las regiones. El DNP deberá asesorar a los ministerios de Educación, Salud y Transporte en la construcción de sus matrices.

Las matrices de cofinanciación serán el mecanismo presupuestal a través del cual se administrará la relación Nación-Territorio en el marco de intervenciones integrales para el desarrollo rural, logrando sinergias entre el nivel central y los niveles intermedios de gobierno. Estas matrices tendrían entonces tres propósitos generales:

a. Reconocer las disparidades regionales y de este modo cerrar las brechas.

b. Complementar los recursos territoriales (SGR y SGP) con los nacionales.

c. Articular las acciones territoriales con la política nacional.

Asimismo, cada ministerio deberá construir uno o varios proyectos de inversión pública (fichas BPIN) con un horizonte de 10 años, que apunten al desarrollo rural desde su respectivo ramo. Para la construcción de dichos proyectos de inversión, cada ministerio deberá basarse en las políticas públicas rurales ya aprobadas en el Documento CONPES de Desarrollo Rural y Agropecuario, en la política de inversión pública rural de mediano plazo aprobada por el CONFIS rural, y en las matrices de cofinanciación, en caso de tenerlas. Estas fichas deben quedar completamente regionalizadas, tal como lo establece el artículo 8 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y el artículo 15 del Decreto 4730 de 2005. El DNP será el encargado de asegurar, a través de la figura del control posterior, que las fichas aprobadas estén en efecto regionalizadas.

Por último, en los presupuestos anuales de todas las entidades del sector central se deberán discriminar los recursos a nivel de programas con destino al desarrollo rural. Lo mismo deberá ocurrir en los procesos de rendición de cuentas de cada sector, en donde cada ministerio tendrá que mostrar los avances absolutos y relativos en el medio rural, diferenciándolos claramente de los urbanos.

6.2 Institucionalidad sectorial

6.2.1 Visión estratégica, modelo de gestión y estructura organizacional del MADR

- **Reorientación hacia sus funciones misionales**

El MADR deberá especializarse en: i) su papel de rector de la política agropecuaria y de desarrollo rural, ii) ejercer un verdadero control de tutela sobre sus entidades adscritas y vinculadas, iii) hacer seguimiento y evaluación, y iv) orientar a los demás ministerios en las políticas diferenciadas que el campo demanda para su desarrollo. Para estos efectos, deberá direccionar la mayor parte del presupuesto de inversión del sector a sus entidades adscritas y vinculadas. Con lo anterior se deberá garantizar que el MADR no ejecute más del 5% del presupuesto de inversión del sector.

- **Delimitación de su ámbito de competencia**

Desde el punto de vista temático, el MADR deberá concentrar el diseño de política y de instrumentos en la provisión de servicios y bienes públicos básicos, clasificados en cinco áreas prioritarias:

a. Servicios sectoriales.

b. Infraestructura sectorial.

c. Acceso a la propiedad y/o al uso de la tierra.

d. Creación de capacidades institucionales territoriales a nivel gubernamental y no-gubernamental.

e. Habitabilidad rural.

La siguiente Tabla presenta las cinco áreas prioritarias con sus respectivos servicios y bienes públicos:

Tabla 7. Servicios y bienes públicos básicos en las áreas prioritarias

Servicios sectoriales	Infraestructura sectorial	Propiedad y/o uso de la tierra	Capacidades institucionales Territoriales*	Habitabilidad Rural
1. Servicios financieros 2. Protección sanitaria 3. Ciencia, tecnología e innovación 4. Comercialización 5. Asistencia Técnica (AT) 6. Empresarización 7. Acceso a mercados externos 8. Encadenamientos productivos	1. Adecuación de tierras (riego, drenajes, diques, embalses, reservorios, etc.) 2. Comercialización y logística (cadena de frío, centros de acopio, mercados locales, centros de abasto) 3. Infraestructura de transformación	1. Administración de tierras del Estado 2. Acceso a la tierra 3. Recomposición de derechos de propiedad (extinción de dominio, consolidación de microfundios) 4. Zonas especiales (ZRC, ZDE, ZIDRES, resguardos indígenas, territorios colectivos)	1. Planeación y coordinación 2. Estructuración de proyectos 3. Priorización de inversiones 4. Ejecución 5. Seguimiento, evaluación y control social *Gubernamentales y no-gubernamentales.	1. Vivienda nueva 2. Mejoramiento de vivienda 3. Agua potable y saneamiento básico

El MADR deberá garantizar que las actividades de ejecución de sus entidades adscritas y vinculadas se enfoquen también en estas cinco áreas prioritarias.

Asimismo, el MADR debe dejar de hacerse cargo del apoyo y promoción de las artesanías y el turismo que son de competencia natural del MCIT. En este sentido, el ámbito de competencia del MADR en materia productiva debe concentrase exclusivamente en agricultura, ganadería, forestales, pesca y acuicultura.

Ahora bien, desde el punto de vista geográfico, al MADR le corresponden todos los municipios clasificados como rurales y rurales dispersos, así como las áreas rurales de los municipios identificados como aglomeraciones urbanas o intermedios, de acuerdo con la nueva clasificación propuesta por la Misión. Y desde el punto de vista poblacional le corresponde toda la pirámide social, incluyendo a los más pobres que se encuentran en la base. Esto por supuesto, solo en lo que tiene que ver con las cinco áreas prioritarias. Asimismo, la política y los instrumentos del MADR deben

estar en capacidad de impactar positivamente tanto a quienes tienen fines comerciales, como a quienes tienen fines de autoconsumo; y tanto a los que están asociados, como a los que trabajan en familia o de manera individual.

Finalmente, el MADR debe dejar de asumir las funciones de coordinación intersectorial para el desarrollo rural, pues estas, como se dijo anteriormente, deben estar en cabeza del DNP. La función del MADR deberá entonces limitarse a asesorar a los ministerios en el diseño de sus políticas públicas rurales cuando estos así lo requieran.

- **Más inversiones estratégicas, estructurales y de largo plazo en servicios y bienes públicos básicos y menos apoyos y subsidios directos que respondan a situaciones circunstanciales**

Tal como se expuso anteriormente, el MADR deberá enfocar su política e instrumentos en la provisión de bienes públicos clasificados en cuatro áreas prioritarias. Esto, en el marco de inversiones estratégicas, estructurales y de largo plazo con metas de resultado previamente establecidas y con alto impacto a nivel territorial y poblacional. Lo anterior implica entonces que el MADR debe dejar de responder a situaciones circunstanciales y disminuir sustancialmente las partidas presupuestales dirigidas a subsidios y apoyos al precio de mercado y las transferencias presupuestales en función de la producción o del uso de insumos variables.

Los incentivos o subsidios que en todo caso se utilicen, deberán orientarse únicamente a contrarrestar efectos catastróficos sobre el ingreso y el bienestar de los pequeños productores cuando han enfrentado eventos climáticos, plagas y crisis de precios inesperadas. Estos instrumentos deberán ser diseñados de tal forma que logren resultados positivos en términos de productividad y modernización del sector, por lo que su impacto deberá ser medido en estos términos.

- **Enfoque territorial con inversión regionalizada y metas de resultado a nivel poblacional**

El MADR deberá asegurarse de que las fichas de inversión del sector queden regionalizadas y que los recursos se asignen con base en una combinación de la importancia en la producción sectorial (PIB agropecuario) y los niveles de pobreza. Esto implica entonces abandonar las convocatorias a nivel nacional, reemplazándolas por convocatorias a nivel territorial dentro de áreas focalizadas, como mecanismo para evitar la politización y la discrecionalidad en la asignación de los recursos.

Adicionalmente, desde las políticas diseñadas por el MADR, se deben establecer metas de resultados a nivel poblacional en relación con pequeños productores y Agricultura Familiar, mujeres, jóvenes, comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales, palenqueras y del pueblo Rom. Establecer metas de resultado a nivel poblacional, implica además que el MADR deberá diseñar instrumentos que permitan impactar positivamente y de manera adecuada a cada uno de los mencionados grupos poblacionales, atendiendo a sus particularidades, fortalezas y necesidades.

- **Reglamentación del Comité de Gabinete como espacio institucional para ejercer control de tutela sobre entidades ejecutoras**

El MADR deberá reglamentar el Comité de Gabinete, instaurándolo como el espacio institucional para que el Ministro direccione y ejerza control de tutela sobre sus entidades. Este espacio deberá contar con la participación de todas las cabezas de entidades, los Viceministros, el Secretario General y el Jefe de la Oficina de Planeación y Prospectiva. Su composición, funciones y operatividad deberán quedar contenidas en la mencionada reglamentación.

- **Aumento del perfil de los funcionarios del MADR y despolitización de los cargos técnicos**

El MADR deberá reducir fuertemente el número de contratistas (pues ya no será una entidad ejecutora) y aumentar el perfil y los requerimientos del personal de planta. Asimismo, debe haber una despolitización total de los cargos técnicos al interior del MADR y sus entidades adscritas, promover la meritocracia como un mandato y, por ende, eliminar la práctica de cambiar cuadros técnicos cuando hay rotación ministerial o de los directores de las entidades adscritas.

- **Cambios a la estructura organizacional**

En lo referente a la estructura organizacional del MADR se recomienda lo siguiente:

Oficinas

La Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva debe ser ampliamente fortalecida en tres dimensiones: i) recursos presupuestales, ii) tamaño del personal de planta, y iii) perfil y requerimientos del personal. Con respecto a esta

última, se hace énfasis en que la oficina deberá estar integrada por personal con formación en economía, estadística y demás profesiones afines, que cuenten con amplio conocimiento y experiencia en estrategia, en análisis macro y microeconómicos, en evaluaciones sectoriales y no sectoriales, tanto en el ámbito cuantitativo, como en el cualitativo, y en el manejo de bases de datos y paquetes estadísticos.

Todo lo anterior tiene como propósito que la mencionada oficina asuma el papel de liderazgo que le corresponde dentro del MADR en materia de: i) planificación y direccionamiento estratégico del sector, ii) realización y coordinación de estudios económicos y generación de información estadística, y iii) programación presupuestal del sector.

Finalmente, la administración del Fondo Nacional de Fomento y del Fondo de Comercialización debe salir de la Oficina de Planeación y Prospectiva pues no corresponde a sus funciones.

Adicionalmente, la Oficina de Asuntos Internacionales deberá concentrarse únicamente en la coordinación de la cooperación internacional, tanto financiera como técnica; y en las negociaciones internacionales bilaterales y multilaterales no relacionadas con aprovechamiento comercial, como por ejemplo los acuerdos internacionales que establecen principios y normas sobre el aprovechamiento de la agro-biodiversidad, entre otros. La negociación de tratados y acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, la política arancelaria y el manejo de obstáculos técnicos al comercio son funciones que deben quedar a cargo del Viceministerio de Servicios Sectoriales en la categoría de acceso a mercados externos (esto se expondrá en mayor detalle más adelante).

Por último, se recomienda crear una Oficina de Interlocución y Coordinación Regional como oficina asesora del Ministro. Es evidente que el MADR requiere ajustar los canales de comunicación con las regiones, en especial con Gobernadores, Alcaldes y Secretarios de Agricultura, a través de una espacie de ventanilla única que concentre toda la información del MADR y sus entidades de relevancia para las regiones, y al mismo tiempo, recoja a través de un único canal sus demandas y propuestas para alimentar la política y los instrumentos a nivel nacional. A su vez, esta oficina tendría la labor de planificar y diseñar, de la mano de las Secretarias de Agricultura, las intervenciones integrales y coordinar a las entidades ejecutoras para que lleguen de manera articulada con los instrumentos diseñados por el MADR en las cuatro áreas de inversión prioritaria.

Viceministerios

La estructura viceministerial que aquí se propone parte de la visión estratégica y del modelo de gestión planteado para el MADR. Así, se recomienda la reorganización de los dos viceministerios, quedando entonces los siguientes:

1. Viceministerio de Servicios y Bienes Públicos Sectoriales
2. Viceministerio de Desarrollo Rural Territorial

Como se puede ver en la siguiente tabla, los viceministerios tendrían una correspondencia directa con las áreas prioritarias que a cada una de ellas corresponde (ver Tabla 8).

Tabla 8. Relación entre áreas prioritarias y viceministerios

Áreas prioritarias				
Servicios sectoriales	**Infraestructura sectorial**	**Propiedad y/o uso de la tierra**	**Capacidades institucionales Territoriales***	**Habitabilidad Rural**
1. Servicios financieros 2. Protección sanitaria 3. Ciencia, tecnología e innovación 4. Comercialización 5. Asistencia técnica 6. Empresarización 7. Acceso a mercados externos 8. Encadenamientos productivos	1. Adecuación de tierras (riego, drenajes, diques, embalses, reservorios, etc.) 2. Comercialización y logística (cadena de frío, centros de acopio, mercados locales, centros de abasto) 3. Infraestructura de transformación	1. Administración de tierras del Estado 2. Acceso a la tierra 3. Recomposición de derechos de propiedad (extinción de dominio, consolidación de microfundios) 4. Zonas especiales (ZRC, ZDE, ZIDRES, resguardos indígenas, territorios colectivos)	1. Planeación y coordinación 2. Estructuración de proyectos 3. Priorización de inversiones 4. Ejecución 5. Seguimiento, evaluación y control social	1. Vivienda nueva 2. Mejoramiento de vivienda 3. Agua potable y saneamiento básico
Viceministerio de Servicios y Bienes Públicos sectoriales		Viceministerio de Desarrollo Rural Territorial		
VICEMINISTERIOS				

El Viceministerio de Servicios y Bienes Públicos Sectoriales tendría un enfoque eminentemente productivo y concentrado en agricultura, ganadería, forestales, pesca y acuicultura. Tendría la responsabilidad de diseñar políticas e instrumentos generales para la provisión de los bienes públicos a su cargo, así como políticas e instrumentos diferenciados para Agricultura Familiar, para medianos productores, para grandes empresarios, y para la agroindustria, es decir tanto políticas generales como diferenciadas para los distintos tipos de productores rurales. Tal como se ve en la tabla anterior el viceministerio tendría dos áreas de trabajo: servicios sectoriales e infraestructura sectorial.

En lo relativo a servicios, tendría bajo su cargo los servicios de mayor relevancia para el sector y aquellos que tienen un mayor impacto sobre la productividad, la competitividad, la generación de ingresos y la seguridad alimentaria. Estos son: servicios financieros, protección sanitaria, ciencia, tecnología e innovación, comercialización, asistencia técnica, empresarización, acceso a mercados externos y encadenamientos productivos. Así las cosas, la función del viceministerio consistiría en el diseño de políticas e instrumentos que permitan llevar los diferentes servicios a la zonas rurales en altas condiciones de calidad, pertinencia y continuidad, asegurando que sean asequibles a todos los habitantes rurales, ya sea de manera gratuita, a través de incentivos o a través de reglas de juego claras.

En lo que tiene que ver con infraestructura, el mencionado Viceministerio tendría a su cargo el diseño de la política y de los instrumentos de promoción de infraestructura productiva de gran escala, como la relacionada con adecuación de tierras, comercialización y logística, y transformación productiva. La infraestructura, cuyo requerimiento de personal técnico y cuyas lógicas en cuanto al diseño de política son completamente distintas a la de la provisión de servicios, debe cobrar en el MADR la relevancia que perdió hace varias décadas. Esta segunda área de trabajo implica reconocer el atraso del país en términos de infraestructura productiva para las zonas rurales y dar prioridad al diseño de instrumentos de regulación, fomento y financiación que contribuyan a elevar significativamente el número, la calidad y la funcionalidad de la infraestructura rural productiva.

Por su parte, el Viceministerio de Desarrollo Rural Territorial tendrá, como su nombre lo indica, un enfoque de política territorial con tres áreas de trabajo principales: la política integral de tierras, la política de fortalecimiento de capacidades institucionales territoriales y la política de habitabilidad rural. En cuanto a la política de tierras, esta deberá abarcar temas de gran importancia a nivel productivo y de acceso a la tierra, la recomposición de predios, el manejo de zonas especiales (resguardos indígenas, territorios colectivos, ZRC, ZDE, ZIDRES, etc.) y la administración de las tierras de la Nación. Por su parte, la política de fortalecimiento de capacidades institucionales territoriales, asignada al Viceministerio de Desarrollo Rural Territorial, sería una nueva función del MADR que es indispensable para asegurar que los territorios tengan la capacidad de planear su territorio en términos de desarrollo rural y productivo, puedan apalancar recursos del nivel central, ejecutarlos eficientemente y hacer seguimiento y control social. Las políticas e instrumentos que en este ámbito diseñe el Viceministerio de Desarrollo Rural Territorial deberán ser ejecutadas por el Fondo de Desarrollo Rural, al que se hará referencia más adelante. Por último, la política de habitabilidad rural, deberá incluir viviendas nuevas, mejoramiento de vivienda, y agua y saneamiento básico. Lo anterior, teniendo en cuenta que la vivienda en las zonas rurales es un activo complementario de las actividades productivas y que tiene una relación estrecha con la cultura familiar y comunitaria.

Al tener este segundo Viceministerio un enfoque hacia lo territorial, deberá diseñar políticas e instrumentos generales, pero también políticas e instrumentos diferenciados, esta vez por territorio.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Viceministerio de Desarrollo Rural Territorial tendrá un enfoque complemente distinto al que tiene hoy en día el Viceministerio de Desarrollo Rural. En primer lugar, el viceministerio actual tiene a su cargo los temas de generación de ingresos y fortalecimiento de la empresarización para pequeños productores, lo cual en la nueva propuesta hará parte integral de las funciones asignadas al Viceministerios de Servicios y Bienes Públicos Sectoriales. En segundo lugar, el Viceministerio de Desarrollo Rural actual tiene la función de hacer la coordinación intersectorial de las políticas e intervenciones del desarrollo rural con ministerios como el de Educación y Salud. En la nueva propuesta, esta función sale del MADR y queda en cabeza del DNP. En tercer lugar, el viceministerio actual tiene a su cargo la política de adecuación de tierras; política que en la nueva propuesta pasa al Viceministerio de Servicios y Bienes Públicos Sectoriales. Por último, el actual Viceministerio de Desarrollo Rural tiene a su cargo la formulación de las políticas dirigidas a la atención de la mujer, el joven, los grupos étnicos y en general de la población rural vulnerable. Esta función es totalmente transversal al ministerio en la nueva propuesta, pues las políticas en materia de servicios sectoriales, de infraestructura sectorial, de tierras, de fortalecimiento institucional y de habitabilidad rural deben incorporar instrumentos diferenciados para estos grupos poblacionales, asociándolos además con metas de resultado también a nivel poblacional.

6.2.2 Recomendaciones para realinear las actividades de las entidades ejecutoras hacia sus objetivos misionales

Con el fin de realinear las actividades de las entidades ejecutoras hacia sus objetivos misionales y hacer una mejor distribución de funciones, se propone lo siguiente:

Consolidar a CORPOICA como la entidad coordinadora del SNCTIAA, asegurando los recursos presupuestales y técnicos necesarios sobre la base del nuevo marco legal de la entidad. Como ente coordinador, deberá liderar entonces la construcción de la Agenda Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación y de las agendas regionales. Asimismo, deberá promover la creación de sistemas territoriales de innovación con base en las políticas e instrumentos que para el efecto defina el MADR. Lo anterior, implica fortalecer la capacidad de CORPOICA de articular las acciones de actores claves del Sistema como el SENA, las universidades, los CENIS y los centros internacionales de investigación agropecuaria.

Continuar con el ajuste institucional del ICA, buscando que la entidad cuente, desde su propia dirección, con personal técnico idóneo e infraestructura moderna que le permita conseguir los estándares sanitarios que aseguren la innocuidad de los alimentos a nivel nacional y permitan lograr el acceso a mercados internacionales.

En el ámbito del financiamiento, especializar a FINAGRO en sus tareas de banca de segundo piso, lo que implica dejar de ejecutar directamente programas de desarrollo rural. Por su parte, el BAC debe tener un papel activo en materia de captación de recursos y maneo de riesgo.

Especializar a la AUNAP en la regulación y vigilancia del manejo del recurso acuícola y pesquero, dejando la promoción en cabeza del FDR y la investigación en manos de CORPOICA.

La CCI debe dejar de ejecutar los programas de generación de ingresos del MADR y sus entidades. Debe volver a sus orígenes: apoyo a sectores o actividades innovadoras.

Por último, en todas las entidades adscritas y vinculadas debe haber una despolitización total de los cargos técnicos, promover la meritocracia como un mandato y, por ende, eliminar la práctica de cambiar cuadros técnicos cuando hay rotación en la dirección de los institutos.

6.2.3 Creación del Consejo Superior y los Consejos Departamentales del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria y Agroindustrial

Como órgano de coordinación del Sistema en el ámbito nacional y asesor del MADR en la formulación de políticas, el Consejo Superior del Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación Agropecuaria y Agroindustrial (SNCTIAA) tendría las siguientes funciones:

a. Asesorar en la orientación de los lineamientos de política de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, asistencia técnica, formación y capacitación para el sector agropecuario, pesquero y acuícola, en el marco de las directrices fijadas en la Política Nacional de CTeI.

b. Asesorar en la formulación e implementación de políticas públicas y estrategias de Estado que promuevan la consolidación del SNCTIAA en respuesta a las necesidades de la sociedad a nivel nacional y regional, sugiriendo además planes y programas que desarrollen dichas políticas.

c. Promover y apoyar la conformación y fortalecimiento de los STI y de las redes de innovación y aprendizaje.

d. Conceptuar sobre la orientación, la formulación, la implementación y las prioridades de la Agenda Nacional de CTeI y de su Plan Estratégico (con escenarios de futuro), así como sobre los criterios para la asignación de recursos públicos destinados a ciencia, tecnología e innovación.

e. Proponer un marco para el financiamiento público de la CTeI, de tal manera que las distintas fuentes disponibles para dicho financiamiento se coordinen asegurando su concurrencia y complementariedad. Dicho marco debe contemplar los lineamientos para lograr la adecuada priorización, focalización y gestión de recursos destinados a la financiación del sistema, así como las estrategias para el seguimiento y evaluación de impacto de dicho financiamiento.

f. Articular el Sistema y a sus actores con las instancias y otros sistemas a nivel nacional y regional con el objeto de que cada uno de sus componentes desempeñe el papel específico que le corresponde en el Sistema creando sinergia y optimización de recursos.

g. Proponer lineamientos y formular una estrategia para la formación y actualización de los integrantes del sistema

h. Poner en marcha una estrategia participativa de seguimiento y evaluación y utilizar sus indicadores en las decisiones de orientación de políticas.

El Consejo Superior del SNCTIA deberá estar conformado por el MADR, COLCIENCIAS, CORPOICA, un representante de las universidades, uno de los CENIS y demás centros de desarrollo tecnológico y dos representantes de los STI. Este Consejo contará con una secretaría técnica permanente, conformada por dos funcionarios de alto nivel, elegidos estrictamente por méritos técnicos y académicos, con dedicación exclusiva y bien remunerados, uno financiado por el MADR y el otro por COLCIENCIAS.

Por su parte, los Consejos Departamentales de CTeI agropecuaria y agroindustrial deberán apoyar a la respectiva Secretaría de Agricultura departamental (o a la entidad que haga sus veces) en la coordinación del sistema en el ámbito departamental. Deberán estar integrados por el sector gubernamental y la sociedad civil, y contar con la participación de los STI. Además de la secretaría del ramo, deben conformarlo un representante de cada uno de los STI existentes en el departamento y, eventualmente, una o más entidades de CTeI que tengan importante presencia departamental.

6.2.4 Recomendaciones de creación y supresión de entidades dentro del sector

Se propone la creación de cuatro entidades para el sector: una Agencia Nacional de Tierras, un Fondo de Desarrollo Rural, una Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales, y una Unidad Administrativa Especial para la Asistencia Técnica y el Acompañamiento Integral.

A continuación se describen las instituciones mencionadas.

A. Agencia Nacional de Tierras

Se sugiere crear la Agencia Nacional de Tierras como entidad encargada de ejecutar la política integral de tierras definida por el MADR, para ordenar la propiedad y los derechos de uso de la tierra, a través de la formalización, el acceso a la tierra de la población rural de menores ingresos y la administración de las tierras de la Nación, sobre la base de que la tierra es una fuente básica de desarrollo rural. Será una entidad descentralizada adscrita al MADR, que operará con recursos del PGN y apalancará recursos públicos y privados.

La mencionada agencia deberá cumplir seis funciones principales: i) administrar las tierras de la nación; ii) promover el acceso a la tierra como activo productivo y objetivos redistributivos; iii) formalizar la propiedad rural iv) consolidar el fondo de tierras de la Nación; v) asesorar, facilitar y hacer seguimiento a las transacciones sobre la tierra (lo que incluiría no solo compraventa, sino también arriendo, usufructo y concesión, entre otros); y vi) promover la consolidación de pequeñas unidades viables (permitir que los micro y minifundios se conviertan en entidades productivas con mayor capacidad)

La Agencia Nacional de Tierras operará a través de un proceso de intervención en territorio por oferta, que se implementa entre la Nación y las autoridades locales conforme a los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad. En lo relativo a la formalización operará con una metodología de barrido, presencia móvil según la focalización en territorio y dejando capacidad instalada en cada municipio para culminar los procesos judiciales y garantizar la sostenibilidad del ordenamiento y la gestión de los derechos de propiedad en el territorio.

B. Fondo de Desarrollo Rural (FDR)

Se propone crear el FDR como la entidad responsable de promover, gestionar y financiar el desarrollo rural y agropecuario y fortalecer las capacidades institucionales territoriales para la ejecución de la política a nivel territorial.

Será una entidad del orden nacional, con personería jurídica y adscrita al MADR. Operará con recursos del PGN, pero además apalancará recursos territoriales y del sector privado vía cofinanciación, y articula los recursos de cooperación internacional para desarrollo rural.

Las funciones de la entidad serán: i) promoción, estructuración y cofinanciación de programas y proyectos de desarrollo rural y agropecuario, ii) fortalecimiento de capacidades institucionales territoriales y iii) fortalecimiento de la participación local y la asociatividad. Esta nueva entidad no tendrá a su cargo las labores de ejecución, tal como se explica más adelante.

El FDR contará con cinco cuentas a saber: i) programas de desarrollo rural que utilicen mecanismos de intervención integral en territorios rurales, ii) proyectos de inclusión productiva de origen participativo, iii) programas de promoción de la asociatividad y la participación, iv) programas de fortalecimiento de la institucionalidad territorial; y v) cofinanciación de infraestructura de comercialización, transformación y de pequeña y mediana irrigación. El FDR será la única entidad del Gobierno Central encargada de la promoción de estas cinco líneas de acción, lo que implica que los recursos provenientes del PGN, de créditos externos y de cooperación internacional que se dirijan a estas cinco líneas de acción deberán canalizarse única y exclusivamente a través de este Fondo.

Adicionalmente, y ante un eventual escenario de post-conflicto, el FDR abriría una cuenta especial y transitoria para cofinanciar los PDET definidos en el borrador del Acuerdo de la Habana. Esta cuenta financiaría aquellos componentes de los PDET que estén relacionados con las cinco líneas de acción del Fondo y sería aplicable en las zonas que el Gobierno Nacional seleccione para el efecto.

El FDR tendrá dos fuentes de financiación: además de recursos de PGN podrá recibir recursos de cooperación internacional. En un futuro, se deberá considerar la posibilidad de que los recursos del Sistema General de Regalías con destino a las zonas rurales se canalicen también a través de este Fondo. Por lo pronto, el Fondo deberá moviliza recursos territoriales y del sector privado en forma de contrapartidas, tal como se mencionó al principio de esta sección.

La promoción y estructuración de planes, programas y proyectos a ser cofinanciados con recursos del FDR se hará a través de Unidades Técnicas Territoriales (UTT) que trabajarán de la mano de las Secretarias departamentales de Agricultura. Los programas y proyectos, que se cofinanciarán a través de las cinco cuentas mencionadas anteriormente, podrán ser de dos tipos: i) proyectos estratégicos regionales y nacionales, o ii) proyectos de origen local.

Por su parte, la asignación de los recursos para la cofinanciación de dichos planes, programas y proyectos se deberá definir a través de un Comité Cogestionado de Decisión Rural a nivel departamental, regional o provincial que busque,

de manera participativa, priorizar las intervenciones en los territorios rurales, así como la articulación de las diversas fuentes. En caso de tener origen local, los programas y proyectos deberán surtir un proceso participativo a nivel territorial antes de presentarse a dicho Comité Cogestionado.

Finalmente, la ejecución de los planes, programas y proyectos cofinanciados por el FDR se hará a través de Redes de Ejecutores Locales, y en ningún caso serán ejecutados directamente por el Fondo. Los ejecutores locales serán acompañados por el FDR en el fortalecimiento de sus capacidades y serán acreditados por el MADR.

El funcionamiento de las Unidades Técnicas Territoriales, los Comités Cogestionados de Decisión Rural y las Redes de Ejecutores Locales, y los espacios de participación se describirá con mayor detalle en las siguientes secciones.

C. Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales

Con el fin aumentar significativamente los niveles de producción en cadenas agropecuarias, forestales, acuícolas y piscícolas con gran potencial de mercado externo o interno, como por ejemplo las frutas y hortalizas, el cacao y el caucho, el Gobierno deberá incentivar la inversión privada a través de grandes proyectos agrícolas y agroindustriales con visión de conglomerado productivo (clúster). Asimismo, deberá atraer inversión privada hacia programas estratégicos para reconversión de sistemas productivos como el arroz y la leche.

Para ello, se deberá crear una Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales, como entidad adscrita al MADR encargada de:

- Centralizar toda la información que necesitan los inversionistas nacionales e internacionales (disponibilidad de tierras, vocación, mercados, impuestos, licencias, regulación laboral, etc.).
- Diseñar proyectos tipo que le permitan a los inversionistas saber qué requerimientos tendría un proyecto (por ejemplo de frutas en la costa Caribe), cuánto podría costar y cuál sería su rentabilidad estimada.
- Diseñar y ofrecer a los inversionistas un portafolio de diferentes esquemas asociativos que permitan establecer alianzas entre grandes y pequeños empresarios a lo largo de la cadena de valor.
- Servir de puente entre los inversionistas y las entidades públicas sectoriales y no sectoriales para que conozcan la oferta pública que pueden utilizar al invertir en el campo (por ejemplo, beneficios tributarios, incentivos atados al crédito en caso de involucrar pequeños productores, subsidios a la asistencia técnica para estos últimos, etc.).

La Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales deberá trabajar de la mano de los gremios, las cooperativas y asociaciones de productores, las empresas de banca de inversión, las fiduciarias y los bancos, como agentes articuladores y dinamizadores de la inversión agropecuaria y agroindustrial en Colombia.

Lo anterior deberá complementarse con el Fondo de Capital de Riesgo administrado por FINAGRO, que le permitiría al Gobierno participar como inversionista minoritario en algunos de los proyectos que se acompañen e impulsen por esta nueva Agencia.

D. Unidad Administrativa Especial para la Asistencia Técnica y el Acompañamiento Integral

Con el fin de aumentar los ingresos de los pequeños y medianos productores de los sectores agrícola, pecuario, piscícola y forestal, a través de un servicio de asistencia técnica y de acompañamiento integral de carácter universal, continuo, pertinente y de calidad, se deberá crear una Unidad Administrativa Especial como entidad del orden nacional, adscrita al MADR.

Dicha entidad tendrá las siguientes funciones:

a. Liderar y coordinar el programa de formación, actualización y especialización de los asistentes técnicos y extensionistas rurales. Esto implica coordinar los esfuerzos de CORPOICA, el SENA y las Universidades, para que haya una oferta académica pertinente y amplia, que trascienda el ámbito disciplinar técnico-productivo para incluir también aspectos empresariales.

b. Establecer los contenidos metodológicos y lineamientos técnicos para la prestación del servicio de asistencia técnica y acompañamiento integral.

c. Diseñar y poner en funcionamiento el sistema de acreditación de las empresas prestadoras del servicio de asistencia técnica y acompañamiento integral.

d. Transferir los recursos de asistencia técnica y acompañamiento integral provenientes del PGN hacia las entidades territoriales, para que posteriormente estas contraten con las empresas prestadoras del servicio a nivel territorial.

e. Asesorar y acompañar a las Secretarias de Agricultura en la formulación de los PGAT.

f. Administrar a nivel nacional los sistemas de información relacionados con el subsistema de asistencia técnica y acompañamiento integral (incluido el RUAT), y diseñar una plataforma que permita enviar y recibir información de los entes territoriales con respecto a las nuevas necesidades de los productores y las oportunidades de mercado.

g. La contratación del diseño y puesta en marcha del sistema de seguimiento y evaluación del subsistema con un enfoque de resultados.

6.2.5 Recomendaciones con respecto a la institucionalidad de los distritos de riego y demás obras de adecuación de tierras

En el caso de los pequeños distritos de riego, su financiación estará a cargo del FDR y su construcción, operación y mantenimiento a cargo de las redes de ejecutores locales. En cuanto a los grandes distritos de riego, no se deberá crear una entidad financiadora, ni ejecutora. Se propone más bien diseñar instrumentos de financiamiento adecuados al flujo de caja de los proyectos de construcción, operación, mantenimiento, modernización y ampliación de grandes distritos que permitan hacer el cierre financiero. Adicionalmente, el Gobierno debe definir y reglamentar el régimen aplicable a las inversiones en riego en materia de tasas de consumo de agua con fines agropecuarios, modalidades de recaudo y afectación predial. Finalmente se debe definir el organismo responsable de las actividades de inspección, vigilancia y control. Estas tres medidas permitirán que las obras se hagan a través de APP o a través de proyectos privados apalancados en un porcentaje no superior al 15% con recursos del Fondo de Capital de Riesgo que administra FINAGRO.

Lo anterior debe complementarse con el efectivo cumplimiento de las funciones asignadas a la UPRA en cuanto a la identificación de las zonas con mayor potencial y de mayor eficiencia económica para el riego, así como la definición de los parámetros y las metodologías que se deben seguir para la identificación y formulación de los proyectos específicos.

Lo aquí establecido aplica en general a todos los proyectos de adecuación de tierras lo que incluye, además de los distritos, los sistemas de drenaje, diques, muros de contención, obras de nivelación, etc.

Finalmente, se recomienda que el INCODER quede como una empresa en liquidación encargada de la administración y posterior entrega a los administradores o usuarios de los grandes distritos de riego que hoy están en construcción y bajo su administración.

6.3 Institucionalidad para la coordinación Nación - Territorio - Comunidades

En la presente línea de acción se presenta un esquema de organización institucional que permitirá la coordinación entre las entidades nacionales, los territorios y las comunidades con un proceso de retroalimentación constante entre oferta institucional y demandas territoriales que contribuirá a la coherencia, la eficacia y el impacto de las acciones del Gobierno en las regiones. El esquema aquí propuesto tiene siete actores institucionales básicos, cuyas funciones principales se enumeran en la Tabla 9.

Tabla 9. Actores institucionales básicos de para la coordinación Nación-Territorio-Comunidades

Actores institucionales del territorio	
Secretaría de Agricultura Departamental	**CMDR y espacios alternativos de participación**
· Planificación y orientación de las políticas sectoriales y de desarrollo rural que son de su competencia a nivel territorial. · Diseño y formulación de proyectos de importancia regional. · Gerencia de proyectos de importancia regional. · Seguimiento y evaluación a la gestión de los ejecutores y de los impactos de los programas y proyectos.	· Planeación Participativa · Evaluación previa de perfiles y proyectos de iniciativa local · Priorización de perfiles y proyectos · Veeduría y control social de la ejecución de los proyectos · Seguimiento y evaluación participativa.
Unidad Técnica Territorial de Desarrollo Rural y Agropecuario	**Comité Cogestionado de Decisión Rural**
· Recepción de perfiles y proyectos revisados y priorizados por el CMDR reformado · Pre-inversión de proyectos · Emisión de concepto técnico de los proyectos que lleguen listos · Administración el Banco de Proyectos Regionales · Convocatoria de miembros del Comité Cogestionado de Decisión Rural para sesionar · Presentación de proyectos a consideración del Comité Cogestionado de Decisión Rural.	· Evaluación, viabilización, aprobación y priorización de los proyectos a ser financiados con PGN · Autorización de asignación de recursos a programas y proyectos priorizados.

MADR	Red de Ejecutores locales
Administración del Sistema de Acreditación de ejecutores locales.	Ejecución de programas y proyectos.
Fondo de Desarrollo Rural	
Promoción, estructuración y cofinanciación de programas y proyectos de desarrollo rural y agropecuario	
Fortalecimiento de la Institucionalidad Territorial	
Programa de fortalecimiento de las Secretarias de Agricultura.	
Programa de Apoyo y Acompañamiento en Formulación y Estructuración de proyectos.	
Programa de Generación de Capacidades Ejecutoras.	
Promoción de la Asociatividad y la Participación	
Programa de fortalecimiento de Asociaciones Campesinas (productoras y no productoras).	
Programa de fomento de la Participación para el Desarrollo Rural.	

A continuación se describe en mayor detalle el rol de cada uno de estos actores institucionales y la relación que deberá existir entre ellos.

6.3.1 Fortalecimiento Institucional de las Secretarias de Agricultura y acreditación de sus capacidades institucionales

Varias de las responsabilidades que hoy recaen sobre de la Nación se deben desconcentrar en los departamentos, provincias o regiones, en particular en las Secretarías de Agricultura o quienes hagan sus veces. Por esta razón, las secretarias deben fortalecerse como instituciones. Lo anterior se llevará a cabo a través de convenios de fortalecimiento institucional entre el FDR y la entidad territorial, por un periodo no superior a 10 años. Estos convenios deberán ser hechos a la medida de las necesidades de cada Secretaria y deben enfocarse en lograr que estas estén en capacidad de:

- Llevar a cabo la planificación y orientación de las políticas sectoriales y de desarrollo rural que son de su competencia a nivel territorial. Lo anterior deberá ser coherente con las políticas públicas rurales consignadas en el Documento CONPES de Desarrollo Rural, aunque estas podrá ser revisadas y ajustadas periódicamente.

- Liderar la construcción participativa del plan de desarrollo rural y agropecuario a mediano y largo plazo.
- Apoyar la consolidación de las cadenas productivas regionales.
- Liderar el montaje y funcionamiento de la Unidad Técnica Territorial de Desarrollo Rural y Agropecuario, como su brazo técnico para la promoción, formulación y evaluación de programas y proyectos.
- Hacer seguimiento y evaluación a la gestión de los ejecutores y los impactos de los programas y proyectos.

Los convenios de fortalecimiento Institucional de las Secretarias de Agricultura podrán incluir los siguientes componentes:

- Talento humano: financiar la contratación de personal idóneo para apoyar las funciones y objetivos de cada área de trabajo.
- Capacitación: financiar programas de formación y capacitación a profesionales que apoyan la misión de las secretarias.
- Infraestructura y equipamiento: construir o adecuar las oficinas donde funcionan las secretarias y dotarlas de muebles y equipos.
- Transporte: dotar de vehículos de transporte para que el personal pueda cumplir sus funciones y hacer presencia en territorio.
- Tecnología: dotar de software, hardware y Tics

El porcentaje de aporte del FDR a los convenios de asociación que se celebren para el fortalecimiento de las Secretarias de Agricultura deberá establecerse con base en la capacidad institucional de cada secretaria y en sus necesidades puntuales. Este porcentaje deberá ir disminuyendo con el tiempo, a la vez que deberá ir aumentando el aporte de la Gobernación.

El Gobierno Nacional deberá asegurar la disponibilidad de los recursos de aporte durante toda la vigencia de los convenios de asociación.

Por su parte, las Secretarias de Agricultura municipales deberían ser reemplazadas progresivamente por secretarias regionales, micro-regionales o provinciales; esto lo permite la LOOT. En la medida en que los recursos estén disponibles, y una vez se haya avanzado en el fortalecimiento de las Secretarias de Agricultura departamentales, el FDR deberá celebrar convenios de fortalecimiento con las secretarias que se creen en el nivel regional, micro-regional o provincial.

Como complemento a los convenios de fortalecimiento institucional celebrados por el FDR con las gobernaciones, el MADR deberá diseñar y poner en funcionamiento un sistema de acreditación de Secretarias de Agricultura que permita medir el progreso de las mismas en materia de capacidad institucional. La mencionada acreditación deberá ser utilizada además para ir desconcentrado en las secretarias funciones actualmente asignadas al MADR y a sus entidades adscritas.

Para diseñar el sistema de acreditación de las Secretarías de Agricultura, el MADR deberá revisar las experiencias que en dicha materia tienen los ministerios de Educación y Salud para efectos del manejo de los recursos del SGP, así como la experiencia del DNP con respecto a las Secretarias de Planeación en el marco del SGR.

6.3.2 Unidad Técnica Territorial de Desarrollo Rural y Agropecuario: creación de capacidad técnica regional para la promoción, formulación y evaluación de proyectos

Se propone que cada departamento, provincia o región tenga una Unidad Técnica Territorial de Desarrollo Rural y Agropecuario que desempeñaría las siguientes funciones[255]:

- Asumir la secretaria técnica del Comité Cogestionado de Decisión Rural
- Apoyar a las Secretarias de Planeación y Agricultura en la formulación participativa de los Programas de Desarrollo Rural, que deberán servir como marco de acción de esta unidad y del Comité Cogestionado de Decisión Rural.
- Hacer la pre-inversión de los proyectos territoriales. En este sentido, deberá recibir los perfiles de proyecto y proyectos inacabados para hacer o terminar su formulación y estructuración en conjunto con la comunidad.
- Verificar la viabilidad técnica, económica, social y ambiental de aquellos proyectos que lleguen listos.
- Verificar la operación previa de los escenarios de participación; ya sea el CMDR o los espacios alternativos de participación.
- Construir y administrar el Banco Territorial de Proyectos.
- Presentar los proyectos a consideración del Comité Cogestionado de Decisión Rural.
- Promover proyectos y generar iniciativas para mejorar la productividad y la competitividad.

255 Si hay una RAPE o una Asociación de municipios, la Unidad Técnica podría estar a ese nivel.

Los programas y proyectos pueden ser presentados ante las Unidades Técnicas Territoriales por las organizaciones sociales, los gremios, las juntas de acción comunal, la academia, las alcaldías, las provincias, las Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) y las asociaciones de municipios, entre otros. En caso de que los programas y/o proyectos se encuentren en etapas tempranas de formulación o tengan deficiencias en su formulación, la Unidad Técnica Territorial trabajará en conjunto con los proponentes para completar su formulación e incluso para hacer ajustes en caso de ser necesario.

La Unidad Técnica Territorial de Desarrollo Rural y Agropecuario se constituye así en nueva capacidad técnica y especializada para los territorios y con sede en los territorios, encargada de promover, apoyar, gestionar y formular los proyectos y programas de desarrollo rural y agropecuario que serán presentadas a consideración del Comité Cogestionado de Decisión Rural. La Unidad deberá adelantar su gestión en sincronía con los instrumentos de planificación de la Nación y de los territorios, así como con los procesos de asignación de los recursos correspondientes. Todo lo anterior con el fin de generar programas y proyectos sólidamente formulados y diseñados en conjunto con la comunidad, en materia de generación de capacidades y de provisión de bienes y servicios públicos, así como de construcción de infraestructura básica necesaria para desarrollar el potencial del territorio y promover un uso eficiente de sus recursos, de acuerdo con la vocación económica de cada región y de cara a las condiciones particulares de los mercados locales, nacionales o externos, según sea el caso.

La mencionada Unidad deberá ser diseñada y financiada en el marco de un convenio de asociación entre el FDR y el departamento, provincia o región, el cual no podrá tener una vigencia superior a 8 años, momento en el cual la Unidad deberá ser asumida plenamente por la entidad territorial. Las principales aliadas del FDR serán entonces las Secretarías de Agricultura, quienes deberán liderar en el territorio el montaje y funcionamiento de dicha unidad. Los recursos que, en el marco de los convenios de asociación, aporten el FDR y la gobernación para la creación y funcionamiento de las Unidades Técnicas territoriales, deberán invertirse en la contratación del personal idóneo, la adquisición de herramientas técnicas y tecnológicas, y la cofinanciación de la pre-inversión de programas y proyectos.

La autonomía otorgada a las gobernaciones y sus Secretarias de Agricultura en el manejo de las Unidades Técnicas Territoriales en el marco de los convenios de asociación, dependerá de la fortaleza institucional de la respectiva Secretaría. En este sentido, una Secretaría de Agricultura cuya fortaleza institucional haya sido acreditada por el MADR, deberá gozar de gran autonomía en el manejo de su Unidad Técnica Territorial y, por tanto, la injerencia del FDR deberá llevarse a su mínima expresión.

El DNP y el MADR deben proceder a definir los términos de referencia para el montaje de estas Unidades, así como el origen de los recursos que las apoyan y su progresiva asimilación por parte las entidades territoriales. También deben establecer los parámetros y requisitos para la delimitación de su misión, las guías para la integración del plan de trabajo correspondiente a los primeros años, los métodos para su implementación, y las posibilidades de tercerizar parte de sus funciones.

Finalmente, aunque el diseño y las funciones de la Unidad Técnica Territorial de Desarrollo Rural y Agropecuario pueden variar dependiendo de las prioridades y las capacidades del territorio, a esta no podrá otorgársele poder de decisión en la asignación de recursos y tampoco podrá ser ejecutora de programas y/o proyectos.

6.3.3 Generación de capacidades locales y regionales en la formulación y estructuración de proyectos de iniciativa comunitaria

Como complemento a la Unidad Técnica Territorial de Desarrollo Rural y Agropecuario, el FDR deberá diseñar un Programa de Apoyo y Acompañamiento en Formulación y Estructuración de Proyectos para las organizaciones sociales, los gremios y demás actores del nivel local, provincial o regional. Lo anterior, con el objetivo de empoderar a los actores locales para que juegue un rol más activo en su territorio.

Dicho programa debe tener un énfasis en la formulación y estructuración de proyectos plurianuales y debe involucrar a las universidades regionales y centros de educación técnica y tecnológica.

6.3.4 Comités Cogestionados de Decisión Rural: desconcentración del ejercicio de priorización y de la asignación de recursos

Se propone que cada departamento, región o provincia tenga un Comité Cogestionado de Decisión Rural con capacidad de autorizar la asignación de recursos para programas y proyectos anuales y plurianuales de origen territorial que pretendan ser financiados a través del FDR, luego de ser priorizados por este mismo órgano[256].

El Comité Cogestionado de Decisión Rural supone tres cambios importantes frente a lo que existe hoy en día. Primero, la asignación de recursos a los programas y proyectos se hará de manera desconcentrada y de acuerdo con matrices

256 Si hay una RAPE o una Asociación de municipios, el Comité Cogestionado de Decisión Rural podría estar a ese nivel.

de cofinanciación. Segundo, los recursos no serán asignados por convocatoria, sino de acuerdo con unos criterios de priorización previamente establecidos y luego de un proceso de concertación territorial (esto se explicará en detalle más adelante). Y tercero, el mencionado Comité tendrá una composición mixta, gubernamental/no gubernamental, con especial participación de representantes de la comunidad, del sector privado empresarial y de la academia (distinto a lo que ocurre en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión-OCAD del Sistema General de Regalías, cuya composición es eminentemente pública)[257].

Así las cosas, el Comité Cogestionado de Decisión Rural estará integrado por: la comunidad organizada, el sector privado empresarial, la academia regional, el gobierno departamental, los gobiernos municipales organizados, y el Gobierno Nacional.

Para la elección de los representantes de la comunidad organizada y del sector privado empresarial, las Secretarías de Agricultura deberán habilitar un Registro Público de Organismos de la Sociedad Civil. Con el lleno de unos requisitos mínimos de representatividad y trayectoria que serán definidos por el Gobierno Nacional, podrán registrarse todas las asociaciones, cooperativas, gremios y demás organismos presentes en el departamento. Una vez constituido el registro, los organismos que hayan sido incluidos deberán elegir a quienes serán sus representantes ante el Comité Cogestionado de Decisión Rural. Igual registro deberá crearse para las universidades y centros de investigación del departamento, con el fin de que sean estos los encargados de elegir a sus propios representantes.

En el caso de los representantes de los gobiernos municipales, se insta a la Federación Colombiana de Municipios a proponer al Gobierno un procedimiento estandarizado para la elección de los alcaldes que representarán al nivel municipal en el Comité Cogestionado de Decisión Rural.

El funcionamiento de los mencionados comités, así como la forma de seleccionar a sus integrantes deberá ser reglamentado por el Gobierno Nacional bajo los principios de eficiencia, transparencia, democratización y representatividad. En todo caso, la participación en estos comités cogestionados será ad honórem y deberá renovarse como mínimo cada dos años.

Los Comités Cogestionados de Decisión Rural podrán tener una cobertura departamental, pero el Gobierno deberá promover la creación de estos órganos a un nivel intermedio como por ejemplo a nivel de provincia o asociación de municipios

257 La composición de los OCAD del SGR está consignada en el Decreto 1075 de 2012.

Para aprobar los programas y proyectos, el Comité Cogestionado de Decisión Rural deberá tener en cuenta lo siguiente:

a. Que hayan sido sometidos a consideración del Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR) o se hayan discutido en espacios alternativos de participación

b. Que se encuadren dentro de las políticas públicas rurales diseñadas por los ministerios y consignadas en el Documento CONPES de Desarrollo Rural

c. Que respondan a alguna de las metas del Plan Nacional de Desarrollo vigente

d. Que tenga cabida dentro de las políticas departamentales

e. Que se encuadren dentro de la visión del territorio y que tenga relación con sus factores endógenos y sus ventajas comparativas (mercados, educación, cultura, capacidad, activos, estructura agraria, densidad, conectividad, polaridad, oferta ambiental, etc.)

La financiación de los proyectos que aprueba el Comité Cogestionado de Decisión debe responder a reglas del juego definidas y abiertas a todos los actores, y debe sujetarse a las matrices de cofinanciación elaboradas previamente por el MADR y sus entidades.

El Comité Cogestionado de Decisión solo tendrá potestad de decidir sobre la asignación de recursos provenientes del FDR. Sin embargo, los programas y proyectos sometidos a consideración de dicho comité podrán cofinanciarse con recursos departamentales o municipales, o incluso con recursos privados, pero la asignación de dichos recursos deberá hacerse surtiendo los procesos establecidos para el efecto y vía contrapartida.

La secretaría técnica del Comité Cogestionado de Decisión estará a cargo de la Unidad Técnica Territorial que, como tal, estará encargada de presentar ante el comité del respectivo departamento, provincia o región los programas y proyectos que vayan a ser sometidos a su consideración, una vez estos hayan cumplido con todos los requisitos y hayan sido priorizados por la comunidad (este último aspecto se explicará en más detalle en la siguientes secciones).

El Comité Cogestionado de Decisión Rural se constituye entonces en un espacio en el cual convergen las políticas institucionales que se formulan de "arriba hacia abajo", con las iniciativas originadas en los procesos de participación que operan de "abajo hacia arriba", generando así las condiciones propicias para que los intereses nacionales y las demandas propias de las comunidades se puedan considerar y resulten en la asignación efectiva de recursos.

6.3.5 Generación de capacidades ejecutoras a nivel local

Con el fin de crear redes de ejecutores locales con capacidad de manejar recursos públicos para el Desarrollo Rural y Agropecuario, se propone la creación de un Programa de Fortalecimiento de Capacidades Ejecutoras a cargo del FDR, que trabaje en conjunto con universidades regionales, centros de educación técnica y tecnológica y el SENA. De este programa podrán beneficiarse todas las organizaciones de productores y organizaciones de la sociedad civil interesadas en ejecutar planes, programas y proyectos agropecuarios y de desarrollo rural.

Los ejecutores locales que hagan parte del mencionado programa deberán quedar en capacidad de ejecutar de manera directa los proyectos cofinanciados por el FDR.

6.3.6 Sistema de Acreditación de Ejecutores para consolidar redes locales

Con el fin de asegurar el buen manejo de los recursos públicos y la calidad en la ejecución de los programas y proyectos territoriales financiados a través del FDR, se recomienda implementar un Sistema de Acreditación de Ejecutores Locales. El mencionado sistema estará a cargo de las Secretarias de Agricultura cuando estas estén acreditadas, y a cargo del MADR en los demás casos. Dicho Sistema deberá tener diferentes categorías de acreditación dependiendo de las actividades a realizar (gestores, prestadores de servicios, contratistas de obras, estudios) y de la capacidad de contratación (rangos de capacidad de contratación). Los criterios de acreditación deberán ser públicos y el mecanismo de presentación de documentos deberá diseñarse de tal forma que tenga mínimas barreras de acceso.

Se deberá establecer dentro del Sistema de Acreditación que los Ejecutores Locales no podrán, en ningún caso, cobrar por la intermediación de los recursos: únicamente podrán hacerlo por la labor de acompañamiento integral a las comunidades que hagan parte del programa o proyecto a ejecutar. Igualmente, los recursos con los cuales se financie el programa o proyecto no deberán entregarse a los operadores, sino mantenerse en cuentas controladas o en patrimonios autónomos. Por último, los ejecutores deberán participar en el seguimiento y evaluación de los resultados de sus contratos, los cuales deben incorporar desde el principio los indicadores y metas de resultado y los procedimientos para su seguimiento y evaluación.

El MADR deberá proceder a definir los parámetros bajo los cuales operará el registro y la acreditación de ejecutores locales y adelantar una campaña de preparación, capacitación y alistamiento de los mismos para que puedan participar en este proceso.

Este sistema permitirá consolidar una Red de Ejecutores locales y le ayudará al Gobierno Nacional, a las gobernaciones y a las alcaldías a identificar los mejores contratistas y hacer seguimiento a su desempeño.

Como medida para agilizar el proceso de contratación de ejecutores locales sin ánimo de lucro para programas y proyectos financiados con recursos del FDR, el Gobierno Nacional deberá revisar el Decreto 777 de 1992 que reglamenta la celebración de contratos directos con este tipo de organizaciones, con el fin de simplificar los procesos y reducir al mínimo posible las barreras de entrada. Esto debe hacerse sin perjuicio del control fiscal al que quedarán sometidos los ejecutores locales en los términos establecidos en los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política. Cuando los ejecutores sean empresas con ánimo de lucro, la contratación deberá sujetarse a las reglas previstas en el Estatuto Orgánico de Contratación Estatal.

6.3.7 Plataforma de co-gestión Nación-Territorio-Comunidades para el desarrollo rural y agropecuario

La Unidad Técnica Territorial, junto con el Comité Cogestionado de Decisión Rural y las Redes de Ejecutores Locales deberán constituirse en una verdadera "plataforma de cogestión Nación-Territorio-Comunidades" para

Gráfico 6. Plataforma de cogestión Nación-Territorio-Comunidades



Fuente: elaboración por Equipo Técnico MTC (2015).

el desarrollo rural y agropecuario. La cogestión implica capacidad de intervenir en forma conjunta en la toma de decisiones, y supone mayor desconcentración, democratización del poder y de los mecanismos de acceder a él. Requiere que todos los participantes cuenten con capacidades similares de interlocución, negociación y concertación. Con esta plataforma de cogestión se introducen cambios significativos en favor de los actores territoriales, se modifican los mecanismos de la gestión pública, se vigorizan los esquemas de participación ciudadana, y se introducen nuevas modalidades de interlocución gubernamental-no gubernamental y de relación entre la Nación y sus territorios (ver Gráfico 6).

6.3.8 Fortalecimiento Institucional de las Secretarias de Planeación para la coordinación intersectorial del desarrollo rural

Así como el DNP debe asumir el liderazgo a nivel nacional en la coordinación intersectorial para el Desarrollo Rural, las Secretarías de Planeación deben hacer lo propio a nivel departamental. En este sentido, deberán asegurar que las intervenciones de las secretarías relacionadas con el desarrollo social rural, como lo son las de educación, salud e infraestructura, respondan a las necesidades de la población en las zonas rurales y estén en concordancia con las políticas públicas rurales consignadas en el Documento CONPES de Desarrollo Rural y Agropecuario.

Con el fin de que las Secretarías de Planeación tengan las herramientas para desempeñar el papel de coordinación intersectorial en los territorios rurales de su zona de influencia, el FDR celebrará con las gobernaciones convenios de fortalecimiento institucional en las mismas condiciones descritas anteriormente para las Secretarías de Agricultura.

6.4 Institucionalidad para la participación activa y efectiva a nivel territorial

6.4.1 Fortalecimiento de las Organizaciones Campesinas locales (de productores y no productores)

Con el objetivo de promover la asociatividad en el campo y fortalecer a las organizaciones existentes para que integren los espacios de participación a nivel local y enriquezcan las discusiones y los consensos, se propone que

el FDR diseñe, en conjunto los las comunidades, un Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Campesinas, que será ejecutado a través de la Red de Ejecutores Locales y Regionales, al igual que el resto de los programas financiados por el Fondo. De este programa podrán beneficiarse todas las organizaciones de productores y organizaciones de la sociedad civil, quienes deberán contar con acompañamiento continuo y de calidad, enfocado en su empoderamiento como actoras principales del desarrollo territorial.

Como parte del Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Campesinas, se deberá construir un inventario de metodologías probadas de acompañamiento e identificar las que han sido más afectivas en el empoderamiento de organizaciones para integrar espacios de participación.

6.4.2 Fortalecimiento de los espacios de participación para el desarrollo rural

El Estado se debe reservar la promoción de los mecanismos de participación. Por esta razón, el FDR deberá, a través de un Programa de Fomento de la Participación para el Desarrollo Rural, preparar los espacios de participación, empoderarlos y darles instrumentos para que no los capturen.

La sociedad civil, debe tener un rol activo en la planeación del territorio (visión del territorio), en la priorización de programas y proyectos, y en el seguimiento y control social a su ejecución. Es importante aclarar que la sociedad civil a la que aquí se hace referencia está compuesta no solo por las organizaciones de base, sino también por las asociaciones, fundaciones y organizaciones no gubernamentales, empresas, gremios, juntas de acción comunal, academia, comisiones regionales de competitividad, cámaras de comercio, etc.

Los espacios de participación podrán variar en sus características dependiendo de las necesidades, de las capacidades existentes y del capital social de cada territorio. Sin embargo, todos deberán responder a los principios de transparencia, democracia y planeación participativa. Para ello, el Gobierno Nacional deberá generar una Guía de Estándares de Participación Ciudadana para el Desarrollo Rural que permita identificar procesos verdaderamente participativos y enfocar los objetivos del Programa de fomento de la Participación para el Desarrollo Rural al cumplimiento de dichos estándares.

Los procesos de generación de consensos a nivel local deberán estar liderados por el DPS.

6.4.3 Reforma de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) y creación de espacios alternativos de participación

Con el fin de mejorar la coordinación de la política de desarrollo rural y agropecuario, en el marco del triángulo de buen gobierno, Nación-Territorio-Comunidades, se propone revisar y ajustar el marco normativo de los CMDR. En particular, se propone dejarlos como un espacio principalmente comunitario, cuyo presidente pertenezca a la comunidad y sea elegido por los demás miembros. Este presidente tendrá, al igual que el Alcalde, la facultad de convocar las reuniones del CMDR.

Por otro lado, se propone promover espacios alternativos de participación, preferiblemente a nivel provincial y/o regional, que tengan participación eminentemente comunitaria. Estos espacios deberán cumplir con las características mínimas definidas por el Gobierno Nacional en la Guía de Estándares de Participación Ciudadana para el Desarrollo Rural. Esta reglamentación deberá incluir los lineamientos con respecto a los objetivos, composición, reglamentos de decisión, y procedimientos de operación y de control social de cualquier espacio de participación para el desarrollo rural. Asimismo, deberá recoger las opiniones de las entidades territoriales sobre sus experiencias en el pasado para que los espacios de participación operen de cara a las nuevas reglas de juego del desarrollo rural territorial, y que se adecuen a las normas recientes sobre ordenamiento territorial.

Se recomienda destinar unos recursos del FDR para financiar el funcionamiento tanto de los CMDR como de los espacios alternativos de participación, con el fin de que dejen de depender de la voluntad política del funcionario de turno en las alcaldías y gobernaciones.

Finalmente, y con el ánimo de revitalizar y darle sentido a los espacios de participación como escenarios de construcción conjunta del territorio, se propone conectarlos con la decisión de asignación de recursos. Para ello la estrategia prevé que los programas y proyectos de origen local que se sometan a consideración del Comité Cogestionado de Decisión Rural deben pasar primero ya sea por el CMDR o por espacios alternativos de participación. Solo después de pasar por este proceso de validación comunitaria, los proyectos y programas podrán ser presentados a la Unidad Técnica Territorial de Desarrollo Rural quién finalmente los pondrá a consideración del Comité Cogestionado de Decisión Rural como escenario de asignación de recursos. En caso de que el programa o proyecto no haya pasado por el CMDR sino por un espacio alternativo de participación, la Unidad Técnica Territorial deberá constatar que dicho espacio haya cumplido con los mínimos establecidos en la Guía de Estándares de Participación Ciudadana para el Desarrollo Rural.

Por último, se recomienda eliminar los CONSEA, remplazándolos por los Comités Cogestionados de Decisión Rural mencionados anteriormente.

6.5 Institucionalidad para la información agropecuaria y de desarrollo rural

El último elemento de la estrategia institucional debe ser el diseño de un sistema que transforme a la información un instrumento estratégico del desarrollo agropecuario. Las propuestas que se presentan a continuación incluyen la definición de un nuevo marco institucional y la formulación de lineamientos explícitos en materia de valoración, percepción, generación, acceso y uso de la información agropecuaria.

6.5.1 Sistema Nacional de Información Agropecuaria

El Sistema Nacional de Información Agropecuaria deberá constituirse en la columna vertebral de la oferta de información agropecuaria en Colombia, apoyando de manera efectiva la toma de decisiones de los agentes del sector. El mencionado sistema no será una nueva fuente de información que elimine o reemplace a las existentes, ni una página web que actué como repositorio de datos con enlaces hacia fuentes externas de información y, menos aún, un sistema centralizado en donde todos los actores del sector agropecuario deban reportar información a una única entidad. Su función es más bien la de articular toda la información relacionada con el sector agropecuario colombiano, garantizando un flujo ordenado y oportuno de la información, bajo criterios de Gobierno en Línea (GEL), estándares de calidad y enfoque diferenciado de acuerdo a las necesidades de los usuarios.

El sistema de información propuesto debe ser administrado por un comité de información del sector agropecuario, mientras que su operación deberá estar a cargo del MADR como cabeza del sector.

6.5.2 Creación del Comité Nacional de Información agropecuaria

Se propone la creación de un Comité Nacional de Información agropecuaria encargado de determinar el rol de cada actor del sistema, definiendo estándares, lineamientos, condiciones y características de calidad de la información que haga parte del sistema. Además, debe asignar las responsabilidades de producción de la información, y sus respectivos mecanismos de difusión y calendarios de reporte.

El Comité estará integrado por el MADR como cabeza del sector; el DANE como órgano rector de la producción de información estadística y coordinador del Sistema Nacional Estadístico; el DNP como líder, coordinador y articulador la

planeación de mediano y largo plazo para el desarrollo del país; el MINTIC como ente encargado de incrementar y facilitar el acceso de todos los habitantes del territorio nacional a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y coordinador de la articulación del sistema de información al PETIC sectorial a través de la iniciativa TIC Agro; y los gremios que asocian a los productores considerando que varios de ellos llevan a cabo registros administrativos que son insumos para la producción de información estadística o producen otro tipo de información que es pertinente para la toma de decisiones en el sector.

Además deben integrar el comité el MHCP para garantizar la asignación de recursos financieros necesarios para su construcción, y la academia representada por las universidades y centros de investigación. No obstante la participación de estos últimos tendrá lugar solo cuando sea necesaria su presencia.

El Comité deberá coordinar la administración, operación y mantenimiento del Sistema Nacional de Información Agropecuaria con base en tres lineamientos fundamentales: i) la adopción de estándares de calidad de la información ii) implementación de los lineamientos de Gobierno en Línea GEL e interoperabilidad de la información; y iii) oportunidad en la divulgación de la información con un enfoque diferenciado con relación a los diferentes usuarios de información.

A la luz de estos lineamientos, las funciones específicas del Comité serán las siguientes:

i. Determinar los objetivos, alcance y metas de implementación del sistema de información del sector agropecuario.

ii. Definir las funciones que cumplirán las diferentes entidades públicas y privadas que harán parte del sistema de información del sector agropecuario.

iii. Establecer el tipo de información que debe ser incorporada para fortalecer el proceso de toma de decisiones de los actores públicos y privados del sector agropecuario.

iv. Asignar las responsabilidades en cuanto a producción y divulgación de la información incorporada en el Sistema.

v. Crear, monitorear y mantener actualizado un calendario específico del sector agropecuario para el reporte y difusión de la información vinculada al sistema de información. En el caso de la información estadística dicho calendario debe estar articulado con el calendario de difusión del SEN.

vi. Administrar el sistema de información del sector agropecuario, llevando a cabo ejercicios frecuentes de planeación estratégica para: actualizar el sistema de información; evaluar la pertinencia de la información

determinando cual información debe ser incorporada o excluida; mejorar la arquitectura de información del sistema; y sugerir a las entidades responsables de producción de la información nuevos métodos de captura que mejoren la eficiencia del sistema.

vii. Coordinar el arreglo presupuestal entre entidades públicas y privadas que garantice los recursos financieros necesarios para la operación, mantenimiento y permanencia en el tiempo del sistema de información del sector agropecuario.

viii. Determinar las entidades públicas y/o privadas que junto con el MADR estarán encargadas de ejecutar la operación del Sistema.

iv. Establecer la infraestructura física, tecnológica y de información que el sistema de información requiera para su funcionamiento.

6.5.3 Principios básicos del sistema de información

El sistema de información del sector agropecuario debe ser un bien público que articule la información disponible relacionada con sector, y sirva como herramienta para reforzar el proceso de toma de decisiones para los actores públicos y privados que lo integran. Debe ser, además, una plataforma de acceso a la información que integre en un mismo lugar los demás esfuerzos de información que ya operan en el sector y que son ampliamente consultados por los usuarios.

El sistema deberá apuntar a crear una cultura de uso y aprovechamiento de la información generada por parte de las entidades públicas del nivel nacional, los entes territoriales, los productores agropecuarios y los gremios. La formulación y ejecución de las políticas públicas rurales, la planeación de los territorios, la estructuración de proyectos productivos y las decisiones de inversión nivel nacional, regional y local, deberán estar fundamentadas en información del sector.

Para ello, se deben diseñar proyectos de generación de capacidades y competencias para el acceso, uso y aprovechamiento de información especializada; impulsar, en las distintas regiones agrícolas del país, el desarrollo eficiente y eficaz de diferentes medios de difusión y de acceso libre a la información por parte de los productores del sector en todos los ámbitos territoriales; y promocionar y garantizar que la información generada no solo se produzca y divulgue de manera amplia sino que ésta incluya los contenidos y los lenguajes adecuados y pertinentes para los distintos agentes en especial los productores agropecuarios.

El Sistema Nacional de Información Agropecuaria deber ser incorporado dentro del Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (PETIC) del sector agropecuario que vienen construyendo en conjunto el MADR y el MINTIC a través de la iniciativa TIC y Agro.

6.5.4 Aspectos prioritarios de trabajo en el marco del sistema de información del sector agropecuario

- **Estandarización y calidad en la producción de la información:**

Las entidades que produzcan información estadística deben adoptar en sus investigaciones los estándares de calidad del DANE y coordinar en conjunto la asistencia técnica para el acompañamiento y validación del proceso de recolección de datos. Para lograrlo, las entidades deben aplicar el Código Nacional de Buenas Prácticas para las Estadísticas Oficiales dispuesto en el Sistema Estadístico Nacional (SEN). Este código incluye los atributos que deben tener las estadísticas oficiales según la FAO y la OCDE.

Lo anterior deberá complementarse con el desarrollo de procedimientos estrictos y ágiles de verificación y validación estadística para garantizar la calidad de la información. Por otro lado, el Censo Nacional Agropecuario 2014 deberá ser utilizado como nuevo marco muestral de las operaciones estadísticas del sector. Para mantenerlo actualizado, se deberá realizar operaciones intercensales como la ENA y las EVA, y hacer una actualización completa de la información (un nuevo censo) al menos cada 10 años.

Se deberá incorporar al Sistema información no estadística que sea importante para el sector en el proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, la información sobre pronósticos climáticos y aquella relacionada con infraestructura disponible de comercialización y de adecuación de tierras.

- **Mejoramiento de la coordinación institucional**

Uno de los primeros pasos de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Información Agropecuaria es la adopción de la regulación vigente del artículo 160 del Plan Nacional de Desarrollo 2015–2018. Esto implica la generación de un acuerdo regulatorio sobre la producción, difusión e intercambio de información estadística agregada y a nivel de microdatos.

Por su parte, las entidades que hagan parte del Sistema deben trabajar en conjunto con el DANE para incluir las variables de información requeridas o nuevas investigaciones estadísticas en el Plan Estadístico Nacional (PEN), considerando que la vigencia de este último es quinquenal.

Con el fin de reducir costos e incrementar la eficiencia del Sistema, se bebe buscar el uso estadístico de los registros administrativos, de modo que los censos entren solo a complementar la información de los registros. Esto evitará la duplicidad de esfuerzos, reduciendo la demanda por operaciones estadísticas y los costos asociados a ellas. Asimismo, se deberá elaborar un inventario de las operaciones estadísticas vigentes que quede a disposición de los usuarios de la información para que estos conozcan las especificaciones de las variables que capturan.

- **Divulgación y oportunidad de la información**

Se deberá avanzar en el diseño y operación de canales de difusión adecuados a través de los cuales se facilite el acceso oportuno a la información. Además, será necesaria la creación de un calendario de reporte de la información que es pertinente para la toma de decisiones en el sector agropecuario, asignando a su vez la entidad responsable de reportarla. La divulgación de la información debe hacerse en formatos de archivo que permitan su posterior uso para análisis y reutilización. Estas prácticas son recomendadas en el Código Nacional de Buenas Prácticas para las Estadísticas Oficiales del DANE.

La divulgación de la información debe mantener un enfoque diferenciado que tenga en cuenta las necesidades de los distintos s tipos de usuarios. También es indispensable conservar el uso de canales tradicionales de divulgación como la radio, los canales regionales de televisión pública, la impresión de boletines periódicos de información, y el envío de mensajes de texto. También se debe hacer uso de los medios digitales de información, por ejemplo, las redes sociales, el desarrollo de aplicaciones móviles, libros electrónicos, plataformas web y podcast. Esto último deberá venir acompañado de una estrategia de alfabetización digital en conjunto con el MINTIC y ser incorporada dentro del Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y Comunicaciones - PETIC del sector agropecuario.

Así mismo, el Sistema debe adoptar para su funcionamiento los estándares de Gobierno en Línea GEL y los lineamientos de Arquitectura de Información TI que son emitidos por el MINTIC, para asegurar un adecuado acceso a la información por parte de los usuarios. Esta última acción complementa además la adopción de estándares para la producción y divulgación de información estadística propuesta por el DANE y los estándares de información geográfica propuestos desde la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales – (ICDE).

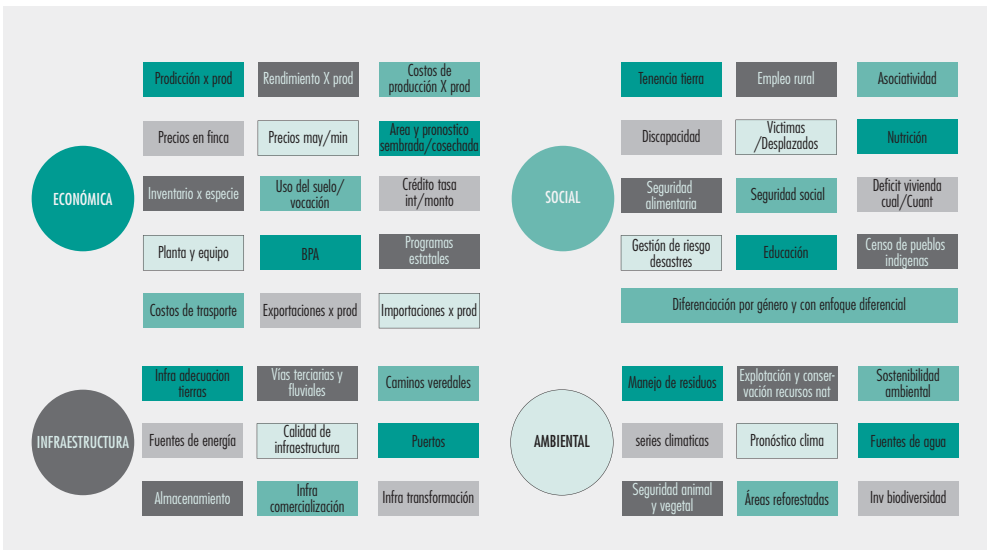
6.5.6 Información requerida para el funcionamiento del sistema de información propuesto

El Sistema Nacional de Información Agropecuaria deberá integrar no solo estadísticas sobre características estructurales del sector agropecuario, puesto que el tipo de información necesaria para el proceso de toma de decisiones en el sector incluye un número plural de variables cuantitativas y cualitativas relacionadas con la información económica, información medio ambiental y de sanidad, regulación del sector, información socio–económica, y de infraestructura disponible. Los pronósticos de clima, la regulación del sector, y las redes de vías terciarias son ejemplos de otros tipos de información requerida por los actores del sector.

En todo caso, la información incluida en el Sistema Nacional de Información Agropecuaria deberá guardar coherencia con el PEN. Una vez se hayan estabilizado el proceso de articulación de información existente y de adopción de estándares de producción de información, se deberá migrar hacia un sistema integral que incluya además la información relacionada con el medio rural.

El Gráfico 7 presenta, algunos de los tipos de información que deberá contener el sistema de información, clasificados en cuatro dimensiones: económica, de infraestructura, social y ambiental.

Gráfico 7. Frentes de información clasificados por dimensiones



6.5.7 Gradualidad en la implementación del sistema de información propuesto

El sistema de información propuesto deberá ser construido por fases, de manera gradual y acumulativa, de modo que satisfaga las necesidades de información tanto del Gobierno, como de los usuarios y atienda las restricciones presupuestales. En una primera fase, se deberá trabajar principalmente en la creación del Comité Nacional de Información agropecuaria, la articulación de la información existente, la creación del calendario de reporte y difusión de la información, y la adopción de los lineamientos de Gobierno en Línea. En la segunda fase, el énfasis deberá estar en la adopción de estándares de producción de información y planes de mejoramiento, así como en la incorporación de nueva información sectorial. Finalmente, la tercera fase consistirá principalmente en la ampliación del sistema con información relacionada con medio rural y la creación de nuevos y más sofisticados espacios de difusión y gestión del conocimiento.

Aunque las actividades concretas y la duración de cada fase deberán ser definidas por el Comité Nacional de Información agropecuaria, el Gráfico 8 presenta un esquema general del proceso gradual de implementación del Sistema, con tiempos estimados.

Gráfico 8. Fases de implementación del Sistema de Información



REFERENCIAS

Alchian & Demsetz (1972) *"Production, Information Costs, and Economic Organization"* The American Economic Review, Vol. 62.

Bardhan (Ed) (1989). *"The economic theory of agrarian institutions"* Oxford, UK: Clarendon Press.

Berdegué & Alexander (2004). *"Rural Territorial Development"* Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural- Rimisp. March 2004.

Campos (2000). *"Context is everything: Measuring institutional change in transition economies"* World Bank Policy Research Papers N.o 2269.

Econometría Consultores (1997). *"Informe: Montaje de un sistema de seguimiento a la gestión de los CMDR"*

FAO (2003). *"Food, agriculture and rural development: current and Emerging Issues for Economic Analysis and Policy Research (CUREMIS II)"* Volume I: Latin America and the Caribbean. Edited by Benjamin Davis.

Hatzius (2000). *"Nature and institutions as goods? On the nature of goods in sustainable rural development"* Universitat Heidelberg. Forschungsstelle Fur Internationale Agrar Und Wirtschaftsentwicklung. Diskussionsschriften.

Hoff, Braverman, & Stiglitz (Eds.) (1993). *"The economics of rural organizations: theory, practice, and policy"* New York, USA: Oxford University Press.

IFAD (2003). *"Transforming rural institutions in Order to Reach the Millennium Development Goals"* Discussion Paper.

MADR-Red Adelco (2014). *"Documento de diagnóstico de espacios de concertación para el desarrollo rural CMDR y CONSEA"* Versión preliminar.

North (1994). *"Economic performance through time"* The American Economic Review Vol. 84, No. 3.

Perfetti, *et al.* (2013). *"Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia"* Capítulo tres: Capital básico para la agricultura colombiana. Antonio Hernández, Alejandro Becerra. FEDESARROLLO, SAC.

PNUD (2011). *"Colombia rural: Razones para la esperanza"* Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. INDH PNUD, Bogotá, D.C.

Sierra, (2015). *Propuesta de fortalecimiento de las Secretarías de Agricultura.* USAID

Tobón, (2015). *Marco institucional para el desarrollo rural territorial.* USAID.

Williamson (2000). *"The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead"* The Journal of Economic Literature, Vol. 38, N.o 3.

World Bank (2003). *World Development Report 2003.*

Capítulo 14

IMPACTO FISCAL DE LAS RECOMENDACIONES DE LA MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO[258]

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es cuantificar el impacto fiscal indicativo de las estrategias recomendadas por la Misión para la Transformación del Campo (MTC) y sus posibles fuentes de financiación. Para ello se hace un costeo indicativo de las acciones y recomendaciones vinculadas al logro de los objetivos que se plantean en las diferentes estrategias[259]. Al mismo tiempo se cuantifica el gasto público actual en el área rural colombiano tanto en cabeza del Gobierno Nacional, como de los Entes Territoriales (ET) y de los proyectos para el área rural que han sido aprobados en el SGP. En cada caso, el gasto es agrupado en las estrategias de la MTC con el fin de tener una idea de cuál es el gasto actual en cada uno de ellos: inclusión social, inclusión productiva, sostenibilidad ambiental, CTeI, vías terciarias, etc.

Posteriormente se evalúa el resultado del costeo de las estrategias de la MTC a la luz del gasto público actual en el área rural. Este análisis busca hacer una identificación de posibles fuentes de financiación a partir de los recursos que se tienen hoy y la necesidad de recursos adicionales que no están siendo cubiertos actualmente. Este análisis evalúa posibles alternativas de financiación asociadas con mejoras en la focalización poblacional y territorial, la reasignación de usos actuales de recursos hacia estrategias más efectivas de transformación rural, mejoras en eficiencia que podrían obtenerse con mejores modelos de gestión, y también la generación de nuevos recursos para financiar la transformación del campo colombiano.

258 Este documento fue escrito con la colaboración de FEDESARROLLO, quien apoyó la redacción, el diagnóstico y la construcción de propuestas.

259 El ejercicio de costeo es necesariamente indicativo porque no se refiere a programas y proyectos definidos en cada eje temático sino a acciones y recomendaciones, a las cuales se le asignó una meta específica.

Para la cuantificación del impacto fiscal indicativo de las estrategias de la MTC, se partió de la revisión de los documentos aprobados por la Misión y de los documentos que les sirvieron de base y que contienen el análisis de los diagnósticos y las recomendaciones en cada una de los ejes o estrategias globales en los que se organizó el trabajo. El objetivo de esta revisión era identificar las propuestas que, dentro de cada estrategia, podrían tener un impacto fiscal significativo, así como la definición de metas explícitas o implícitas, y de análisis de costos contenidos en los propios documentos, o de elementos que permitieran guiar la construcción de ejercicios de costeo pertinentes y consistentes con los objetivos fijados en las diferentes estrategias[260].

Con base en esta revisión se construyeron matrices de priorización de impacto fiscal que resumían las principales acciones y propuestas con impacto fiscal potencial significativo y que por esto mismo fueron priorizadas dentro del ejercicio de costeo[261]. Estas matrices constituyen el punto de partida para el ejercicio de costeo de las acciones incluidas en cada una de las estrategias planteadas por la MTC y para el análisis del gasto actual en dichas temáticas.

Este documento se concentra en la cuantificación del impacto fiscal indicativo de las estrategias recomendadas por la MTC y sus posibles fuentes de financiación, sin ninguna referencia a efectos indirectos o de equilibrio general. Esto es importante porque si, como se espera, la implementación de las estrategias de la MTC tiene un efecto positivo sobre la actividad agropecuaria y rural, esto puede traducirse en mayores ingresos fiscales que no se generarían en ausencia de dichas estrategias, y que deben tomarse en cuenta en un ejercicio más integral.

En este sentido se debe tener en cuenta que para expresar el resultado del costeo como porcentaje del PIB para los años 2016 en adelante, se supuso un crecimiento del PIB de 3,8% en términos reales entre 2016 y 2018, y de 4,5% con posterioridad, con un crecimiento promedio del PIB agropecuario de 3,2%[262]. Si la economía no logra este crecimiento, el esfuerzo fiscal será mayor en términos relativos.

El documento se divide en las siguientes secciones:

La sección 2 describe la metodología y los principales resultados de la cuantificación del gasto público actual en el área rural en Colombia y en particular en las temáticas abordadas por la MTC, en los diferentes niveles de Gobierno: nacional, departamental y municipal.

260 El término "impacto fiscal significativo" se refiere a políticas o acciones que demandan una erogación de recursos importante independientemente de la fuente potencial de financiación de esos recursos desde el punto de vista del origen de los mismos (presión adicional de gasto, refocalización o reasignación de recursos existentes) o del nivel de Gobierno que tendría la responsabilidad de la ejecución del gasto.

261 El término priorización no indica que sean priorizadas en el contexto de las estrategias propuestas por la MTC, sino en términos del ejercicio de costeo.

262 Corresponden al escenario medio de las proyecciones de FEDESARROLLO.

La sección 3 describe los elementos más importantes del ejercicio de costeo de las estrategias de la MTC y presenta los resultados para cada una de ellas. Igualmente se analizan los resultados del costo agregado de las estrategias de la MTC.

Habiendo definido el costo total de su implementación, la sección 4 aborda el análisis de las posibles fuentes de financiación de las estrategias de la MTC teniendo en cuenta varias fuentes potenciales: a) la identificación de gasto recurrente y nuevo, b) el margen para reasignación del gasto, c) necesidad de una mayor y mejor focalización del gasto, d) las mejoras en eficiencia en la gestión y ejecución del gasto público, y e) la necesidad de nuevos recursos.

2. GASTO PÚBLICO ACTUAL EN EL ÁREA RURAL

La cuantificación del gasto público actual en el área rural en Colombia y en particular en las temáticas abordadas por la MTC, requiere agregar el gasto en el área rural de los tres niveles de Gobierno: nacional, departamental y municipal, dado que las responsabilidades en la ejecución del gasto que incide sobre los pobladores rurales y los territorios rurales se distribuyen entre ellos.

Con este objetivo se partió de la identificación de las distintas fuentes de gasto a través de la recolección y el análisis de un amplio conjunto de información, que permitió cuantificar y clasificar el gasto realizado por el Gobierno Nacional (recursos de inversión del PGN), compromisos de inversión de los Entes Territoriales y gastos de inversión con cargo a los recursos del SGP. Posteriormente, con el fin de reconocer los rubros de gasto comprendidos dentro de cada estrategia, el gasto por fuente fue clasificado dentro de cada eje estratégico de la MTC.

En el caso de los Entes Territoriales se utilizaron las categorías de ruralidad del DNP y de la MTC que agrupan los municipios en cuatro categorías a partir de la densidad, el tamaño de las cabeceras y la distribución entre la cabecera y el área dispersa como criterios básicos de clasificación (Misión de Transformación del Campo, 2015):

- **Ciudades y aglomeraciones:** corresponde a la ruralidad de los municipios y sus aglomeraciones identificadas dentro del Sistema de Ciudades.
- **Intermedia:** son aquellos municipios que tienen entre 25 mil y 100 mil habitantes en la cabecera municipal y que presentan alta densidad poblacional (mayor a 10 hab/), así como municipios de menos de 25 mil habitantes pero con densidades poblacionales superiores a 50 hab/).

- **Rural:** municipios con menos de 25 mil habitantes en la cabecera municipal con una densidad poblacional media (entre 10 hab/, y municipios de más de 25 mil habitantes pero con bajas densidades (menos de 10 hab/).

- **Rural disperso:** se incluyen los municipios que tienen cabeceras inferiores a 25 mil habitantes y bajas densidades poblacionales.

De acuerdo a estas categorías, de los 1101 municipios que hay en Colombia, 123 hacen parte del sistema de ciudades, 311 se encuentran en la categoría intermedio, 367 en la rural y por ultimo 300 en la categoría rural disperso (Tabla 10).

Tabla 10. Definición de ruralidad (municipal) considerada para cálculo del gasto rural

Categoría	Cabecera mayor a 40 mil hab.	Cabecera entre 20 mil y 40 mil hab.	Resto de municipios	Total
Sistema de ciudades	78	15	30	123
Intermedio	28	50	233	311
Rural	2	8	357	367
Rural disperso	0	2	298	300
Total	**108**	**75**	**918**	**1101**

Fuente: DNP y cálculos FEDESARROLLO.

Para propósitos de este trabajo se definen como municipios rurales aquellos que hacen parte de las categorías rural y rural disperso, y que tienen cabeceras municipales menores a 40 mil habitantes[263]. Estos corresponden a 665 municipios, 365 en la categoría rural, y 300 en la categoría rural disperso, el 98,5% de los cuales tienen cabeceras urbanas con menos de 20 mil habitantes.

Estos municipios agrupan una población total de 8.9 millones de personas, de las cuales el 35% vive en cabeceras y centros poblados, y el 65% restante en el área rural dispersa (Tabla 11).

263 El criterio de ruralidad de la MTC incluye todos los municipios en las categorías rural y rural disperso. En nuestro caso excluimos dos municipios de la categoría rural (San Vicente del Caguán y San José del Guaviare). Con esta exclusión se busca reducir el sesgo del gasto municipal en las cabeceras municipales. En particular, en la inversión en vías terciarias no es posible diferenciar entre vías rurales e inversiones en vías urbanas.

Tabla 11. Población de los municipios rurales por categorías de ruralidad

Categoría	Municipios incluidos	Población (miles)		
		Rural	Cabecera	Total
Rural	365	3.040	2.234	5.274
Rural disperso	300	2.743	905	3.648
Total	**665**	**5.783**	**3.139**	**8.922**

Fuente: FEDESARROLLO y datos DNP.

Para la cuantificación del gasto de estos municipios se tomaron los compromisos presupuestales reportados en el Formulario Único Territorial (FUT) de estos municipios, para los años comprendidos entre 2012 y 2014.

La Tabla 12 muestra el gasto público en el área rural expresado en pesos del año 2015 discriminado por fuente (PGN, SGR y gasto de entes territoriales) y clasificado de tal manera que se pueda identificar el gasto actual en cada uno de los ejes estratégicos de la MTC.

El gasto rural con recursos del PGN asciende a $6,8 billones, que representan el 0,8% del PIB. Dentro de este gasto se destaca la inversión en inclusión social ($1,6 billones) representada principalmente en Más Familias en Acción (MFeA) y vivienda rural. El gasto en inclusión productiva tiene también una participación importante de $713 mil millones, representados en programas como Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas, Agricultura Familiar, Alianzas Productivas, y programas de inclusión productiva del DPS como RESA y Produciendo por Mi Futuro. También se incluyen programas como apoyo a Proyectos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, y subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias en población desplazada y campesina.

Dentro de los gastos financiados con recursos del PGN también se deben destacar los programas de incentivos y apoyos directos en cabeza del MADR ($1,7 billones), que incluyen recursos por $142 mil millones (mm) para el Incentivo de Capitalización Rural (ICR), el Certificado de Incentivo Forestal (CIF), y el Programa Nacional de Reactivación Agropecuario (PRAN) para el sector cafetero, la silvicultura y otros sectores, así como la política para mejorar la competitividad del sector lácteo ($110 mm).

También es significativa la participación de los recursos del PGN para vías terciarias por $856 mm en promedio entre 2012 y 2014, y vinculados al Programa Caminos para la Prosperidad, cuyo presupuesto de inversión para el año 2015 es de $499.6 mm[264].

264 Con la información del FUT no es posible separar entre inversión de los municipios en vías rurales e inversión en las vías de las cabeceras municipales. Por la exclusión de los municipios que hacen parte del Sistema de Ciudades y de las cabeceras de más de 40 mil habitantes, se podría suponer que una buena parte de la inversión municipal en vías se refiere a vías rurales.

Tabla 12. Gasto público en el área rural* (Millones de $ de 2015)

	Gobierno nacional (2015)	SGR (promedio 2012-14)	EE.TT (promedio 2012-14)	Total
Inclusión social	1.565.0001	165.997	11.555.9142	13.286.911
Inclusión productiva	713.6153	159.757	162.672	1.036.044
Competitividad – ad. tierras	193.000	18.421	12.036	223.457
Competitividad – CTI	670.6894	213.811		884.500
Competitividad – vías terciarias	856.5115	311.658	524.595	1.692.763
Competitividad – otros	401.000			401.000
Ordenamiento de la propiedad rural	346.659	31.200	1.762	379.621
Incentivos y apoyos directos	1.696.354			1.696.354
Sostenibilidad ambiental	165.075	10.806	225.7086	401.588
Otros	199.000			199.000
Total	**6.806.903**	**911.650**	**12.482.687**	**20.201.239**
% del PIB	**0,8%**	**0,1%**	**1,5%**	**2,5%**
% del PIB (sin SGP)	**0,8%**	**0,1%**	**0,1%**	**1,1%**

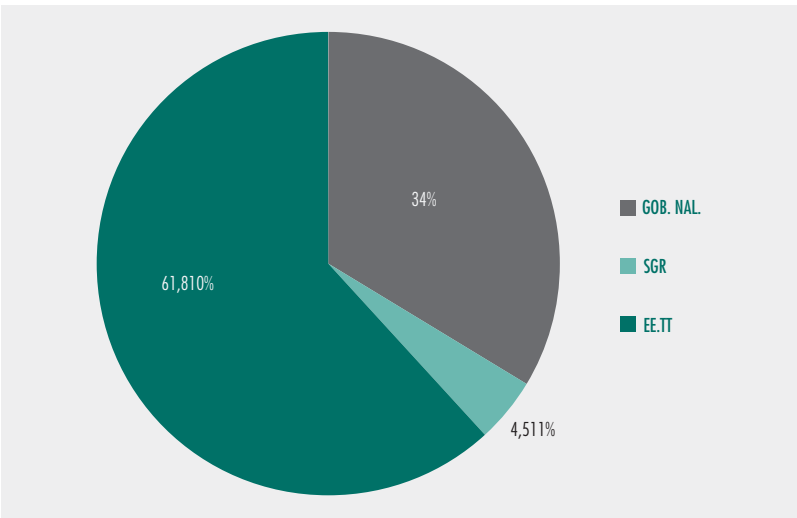
* Los datos para el Gobierno Nacional corresponden al presupuesto aprobado para 2015. La información del SGP es el valor promedio de los proyectos aprobados entre 2012 y 2014. Los datos de Entes Territoriales son los compromisos presupuestales promedio entre 2012 y 2014 calculados a partir de información del Formulario Único Territorial (FUT) para los municipios en las categorías rural y rural disperso. Se supone que los gastos de los departamentos se asignan a los municipios de estas categorías en proporción a su participación en la población total (excluyendo Sistema de Ciudades). 1/ No incluye programas de adulto mayor y primera infancia en el área rural. 2/ Si se incluyen los municipios de la categoría intermedio, y el remanente del gasto social departamental, el gasto en inclusión social de los Entes Territoriales se eleva a $15.617.082 millones. 3/ Incluye programas de inclusión productiva rural del MADR y del DPS. 4/ Incluye los gastos de inversión de MADR, INCODER, ICA, SENA, UPRA y COLCIENCIAS. Incluye recursos parafiscales para CTI. 5/ El dato para el Gobierno Nacional corresponde al promedio del período 2012-2014. 6/ El gasto en Sostenibilidad Ambiental de Entes territoriales incluye a las CAR. Fuente: cálculos FEDESARROLLO.

El gasto en el área rural con cargo a recursos del SGR fue de $911,65 mm que representa el 0,1% del PIB y el 18,5% del valor total de los proyectos aprobados en el SGR entre 2012 y 2014. Dentro de esta fuente se destaca la financiación de proyectos de vías terciarias y de proyectos de CTI que representan el 56% de los recursos totales de regalías dirigidos al área rural. De otro lado, los proyectos de inclusión tanto social como productiva, representaron en promedio el 36% de estos recursos.

De otro lado, el gasto de los 665 municipios considerados dentro de la categoría rural y rural disperso junto con el gasto departamental, se concentra en los gastos financiados con recursos del SGP en rubros asociados con el eje de inclusión social (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)[265]. En conjunto, los gastos en programas asociados con inclusión social, por parte de los entes territoriales, ascendieron en promedio entre 2013 y 2014 a $11,6 billones de pesos que equivalen al 90% del gasto en desarrollo rural en cabeza de los mismos. Descontando del gasto total de los entes territoriales los recursos provenientes del SGP (Inclusión social), el gasto rural de estos municipios y los departamentos es de $936 mm de pesos equivalente al 0,1 % del PIB.

En total, el gasto público[266] actual en el área rural asciende a $20,2 billones (2,5% del PIB) incluyendo las participaciones en el SGP a los municipios rurales. Excluyendo los montos correspondientes a SGP, el gasto público actual en el área rural equivale al 1,1% del PIB. Del total del gasto, como muestra el Gráfico 9, el Gobierno Nacional aporta el 33%, los Entes Territoriales el 63% (incluyendo participaciones en el SGP) y los recursos de regalías el 4%.

Gráfico 9. Distribución gasto total en el área rural



Fuente: cálculos de FEDESARROLLO con información del MHCP, FUT y SGR.

265 El gasto en educación y salud está en cabeza de los departamentos en los casos en los cuales los municipios no están certificados, como ocurre con la mayoría de los municipios rurales.

266 Incluye la contribución de los fondos parafiscales para Ciencia, Tecnología e innovación por 115.839 millones de pesos.

3. COSTEO DE LAS ESTRATEGIAS DE LA MTC

De manera general, el ejercicio de costeo de las estrategias de la MTC partió de la priorización de acciones y políticas dentro de cada una de las estrategias de acuerdo a las matrices de priorización de impacto fiscal presentadas anteriormente. El análisis consistió en determinar el costo indicativo de implementar un conjunto de acciones y políticas para alcanzar ciertas metas o umbrales en el marco de cada una de las estrategia para el año 2030, año en el que el país se ha comprometido a atender y alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible de las ONU, y para el cual se han definido metas de largo plazo en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País".

El ejercicio de cuantificación del costo de las estrategias de la MTC se basó a grandes rasgos, en la determinación de factores como la población objetivo de cada una de las intervenciones dentro de las estrategias analizadas, la duración de dichas intervenciones, o el horizonte de tiempo para alcanzar ciertas metas, y la definición de metas de cobertura, reducción de brechas, población "graduada" en inclusión productiva y provisión de bienes públicos, entre otras.

La definición de estas metas se basó, en algunos casos, en los estudios que sirvieron de base a los documentos de la Misión, y en otros casos en la construcción de escenarios de intervención consistentes con los objetivos planteados en las estrategias.

En las siguientes secciones se explican las particularidades del costeo de cada una de las estrategias y los supuestos y características de los modelos en los que se basan, así como los resultados agregados para el conjunto de las estrategias de la MTC.

3.1 Costo de la estrategia de Inclusión Social

El costeo de esta estrategia se realizó con base en el ejercicio elaborado por la (CEPAL, 2014a). El ejercicio está basado en el cálculo del costo de alcanzar unas metas de coberturas en educación y en provisión se servicios de acueducto, alcantarillado y energía en el área rural, en reducción del déficit cuantitativo y cualitativo en vivienda, y en aumentos sustanciales en la atención a población vulnerable. La Tabla 13 ilustra las principales metas para estos indicadores a 2030, así como el aumento (en puntos porcentuales, p.p.) de las coberturas, o de reducción del déficit con respecto a las coberturas y brechas actuales en cada uno de estos derechos sociales.

El ejercicio se complementa con supuestos tomados del estudio de la (CEPAL, 2014a) acerca de los costos unitarios de atender dicha población. Así por ejemplo, en educación se utilizan supuestos de costos unitarios en enseñanza, gestión, calidad e infraestructura educativa.

Tabla 13. Principales metas en Inclusión Social

Educación	Cobertura 2015	Cobertura 2030	Variación 2015-2030 (p.p.)
Preescolar	63%	100%	38
Primaria	92%	100%	8
Secundaria	72%	100%	8
Media	36%	79%	43
Superior	8%	31%	23
Infraestructura			
Acueducto	55%	66%	11
Alcantarillado	18%	39%	21
Energía	88%	98%	10
Vivienda	60%	86%	26
Población vulnerable			
Primera Infancia	47%	100%	53
Más Familias en Acción	92%	100%	8
Colombia Mayor	60%	87%	27

Fuente: cálculos FEDESARROLLO con datos de (CEPAL, 2014a)

Un aspecto importante a tener en cuenta es que para el cálculo de la evolución de las coberturas en el tiempo se usan supuestos demográficos diferenciados según las diferentes poblaciones como se ilustra en la Tabla 14[267]. En todos los casos se presenta una reducción de la población rural en los diferentes grupos etarios.

Los resultados del ejercicio indican que el costo total, para alcanzar las coberturas y la reducción de las brechas sociales a 2030 que se muestran en la Tabla 13 es de $48,2 billones (a pesos de 2015). Esto significa una inversión promedio de $3,2 billones por año. El mayor gasto proviene de la inversión en educación (37% de la inversión total), seguido de vivienda (27%) y acueducto y alcantarillado (22%) (Gráfico 10).

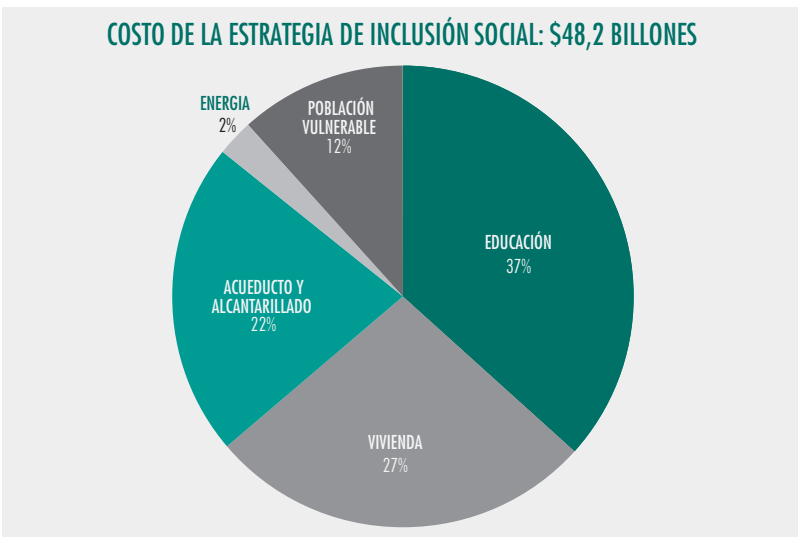
267 Se debe señalar que en los cálculos de déficits y de poblaciones se empleó la definición rural del DANE, es decir, las zonas rurales dispersas. La mayor parte de las fuentes de información que se utilizaron no permiten, por razones de representatividad, estimar los déficits según las categorías de ruralidad de la Misión.

Tabla 14. Supuestos demográficos para el costeo de la estrategia de Inclusión Social

	Población a 2015	Población a 2030	Tasa de crecimiento anual promedio (2015-2030)
Población 0 a 3 años	1.231.580	1.051.223	-1,05%
Población 3 a 5 años	708.890	624.851	-0,84%
Población 6 a 10 años	1.156.676	1.014.615	-0,87%
Población 11 a 14 años	870.028	712.882	-1,32%
Población 15 a 16 años	432.679	712.882	-1,47%
Población 17 a 21 años	914.680	729.817	-1,49%
Población de 65 años o más	1.211.594	1.657.568	2,11%

Fuente: cálculos FEDESARROLLO con datos de (CEPAL, 2014a).

Gráfico 10. Participación de la inversión por componente (2016-2030)



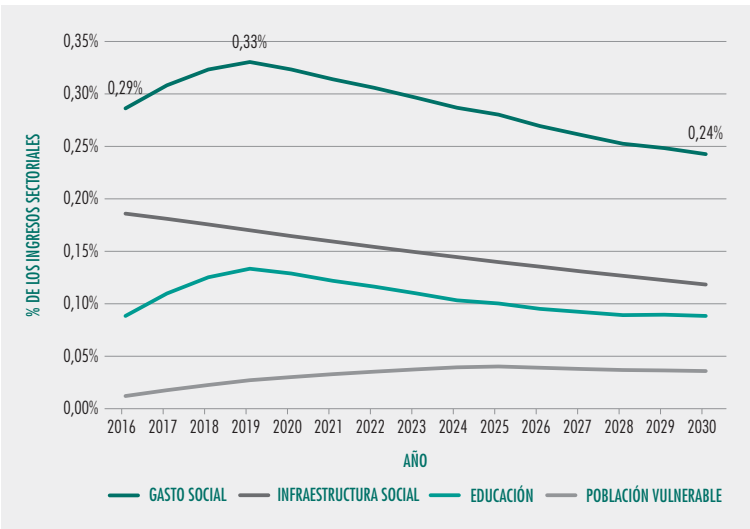
Fuente: cálculos FEDESARROLLO con datos de (CEPAL, 2014a).

El Gráfico 11 muestra la evolución de la inversión requerida como proporción del PIB, agrupando en el rubro de infraestructura la inversión de vivienda, energía y acueducto y alcantarillado[268]. Se observa que la inversión requerida pasa de 0,29% en 2016 a 0,33% en el año 2019. A partir de allí disminuye como proporción del PIB debido a la reducción en la participación de las inversiones en educación e infraestructura.

El aumento en el gasto en educación como proporción del PIB durante los primeros años se explica por la ampliación de las coberturas escolares, las cuales crecen a una tasa media cercana al 6,2% anual para todos los grados de escolaridad. Este costo disminuye después del primer lustro debido a que los jóvenes subsidiados van ascendiendo en la escala educativa y también a que la población en edad escolar viene disminuyendo en términos absolutos, lo que implica una menor inversión en educación frente al crecimiento del PIB.

Aunque en términos absolutos el gasto social crece de $2,3 billones en 2016 a $3,6 billones en 2030, el ritmo de crecimiento de este gasto es inferior al del PIB a partir de 2019, y de allí su participación decreciente.

Gráfico 11. Costo de la estrategia de Inclusión Social por componente (Porcentaje del PIB, 2016-2030)



Fuente: cálculos FEDESARROLLO con datos de (CEPAL, 2014a)

268 El componente de educación incluye también un componente de infraestructura que se contabiliza dentro de este sector, no dentro del de infraestructura.

3.2 Costo de la estrategia de Inclusión Productiva

El propósito de esta estrategia es el de articular a las comunidades rurales de bajos recursos en procesos empresariales que contribuyan a la transformación productiva de sus territorios y al mejoramiento de sus condiciones de vida. La inclusión productiva requiere un enfoque territorial participativo que permita un desarrollo multisectorial y la autonomía de las comunidades para definir apuestas productivas y modelos territoriales de desarrollo rural y productivo.

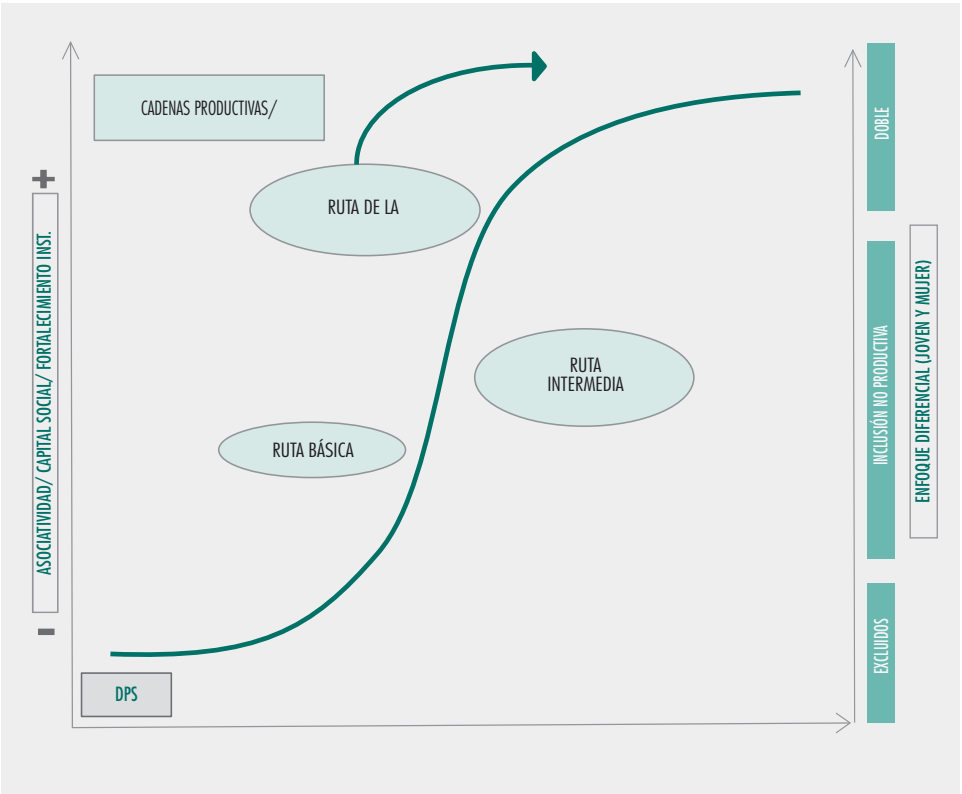
Para el costeo de esta estrategia se utilizan dos insumos, la propuesta para la implementación del Programa de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial elaborada por (RIMISP (documento elaborado para la MTC), 2014), y el estudio realizado por (FEDESARROLLO, 2014).

La propuesta de RIMISP prioriza 100 territorios que agrupan a 888 municipios del país, seleccionados por su elevada pobreza, afectación por el conflicto y debilidad institucional. Las acciones de responsabilidad directa de los PDRIET son el desarrollo productivo y el desarrollo institucional territorial que se refiere al fortalecimiento de los gobiernos locales y de organizaciones de la sociedad civil, articulación y concurrencia eficiente en el territorio de los programas públicos para el desarrollo territorial, y formación de alianzas y acuerdos entre actores locales (RIMISP (documento elaborado para la MTC), 2014, p. 25). En particular, el PDRIET debe convocar y facilitar las acciones en el territorio que son responsabilidad de otras entidades (formalización de la propiedad, vivienda, vías, salud y educación).

El estudio de (FEDESARROLLO, 2014) diseña un Programa de Generación de Ingresos y Capacidades Productivas (GI) que busca lograr la inclusión productiva para la población rural a partir del desarrollo de proyectos y la generación de capacidades productivas[269]. Con este propósito, el programa de GI busca articular la oferta de programas de generación de ingresos y brindar una secuencialidad de intervenciones sobre su población objetivo desde una ruta básica de intervención, hasta una "ruta de la competitividad" con articulación a cadenas productivas y esquemas de alianzas incluyentes (Gráfico 12).

269 En términos del diagnóstico de la (MTC, 2015), es lograr la doble inclusión, social y productiva de la población rural.

Gráfico 12. Ruta de intervención - Programa de Generación de Ingresos y Capacidades Productivas



Fuente: (FEDESARROLLO, 2014).

Esta ruta ascendente hacia la inclusión productiva y la formación de clase media requiere del fortalecimiento de la asociatividad, del capital social, y del fortalecimiento institucional local. Al mismo tiempo admite la adopción de un enfoque diferencial sobre mujeres, jóvenes, población étnica, etc.

La Tabla 15 compara los componentes de la intervención dentro de la estrategia de inclusión productiva propuesta por la MTC y los componentes de intervención del Programa de Generación de Ingresos y Capacidades productivas (FEDESARROLLO, 2014).

Se observa que las intervenciones dentro de la estrategia de inclusión productiva de la MTC combinan elementos que, dentro del ejercicio de costeo, hacen parte de la cuantificación de costos de otras estrategias. Es el caso específicamente de la estrategia de competitividad en sus componentes de adecuación de tierras, y de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Para el cálculo del costo de la estrategia de inclusión productiva se hicieron los siguientes supuestos:

Población objetivo

Se tomó la población objetivo identificada por la estrategia PDRIET de 2.728.458 personas, que corresponden a la población rural en condiciones de pobreza multidimensional (46%) y que se encuentra en edad laboral (50%). Se supone que la estrategia cubre el 33% de esta población que equivale a 904.000 pequeños productores, cifra que se aproxima a 900.000 productores, quienes serán atendidos a través del PDRIET y otros programas[270]. Adicionalmente, se incluyen 100.000 familias más, consideradas "productores de la agricultura familiar consolidada", en el sentido de que ya han avanzado en inclusión productiva pero requieren apoyo para consolidarse. En total, la intervención cubre, por lo tanto, a un millón de potenciales beneficiarios.

Cabe destacar que esta estrategia no se limita a las actividades agropecuarias sino que cubre cualquier actividad productiva rural legal, entre las que se incluyen producción de artesanías, ecoturismo, aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, etc. Los costos de los proyectos productivos pueden variar ampliamente dependiendo de si los proyectos son agrícolas, pecuarios o no agropecuarios. Las estimaciones de los costos de la intervención por beneficiario, si bien parten de la estructura de un proyecto típico agropecuario, determinan a la postre, una bolsa de recursos para inclusión productiva que se utilizaría de diferentes maneras dependiendo de las características de la población y de los territorios.

270 La propuesta de RIMISP considera tres escenarios: el primero de 25% que considera "muy bueno", el segundo con una cobertura del 33% que considera "excelente". Bajo cualquiera de estos dos escenarios se lograría la masa crítica necesaria para impulsar desarrollo productivo del territorio. También considera un escenario con cobertura del 50%, considerado "innecesario" y costoso dadas las demás necesidades de las sociedades rurales del país (RIMISP (documento elaborado para la MTC), 2014).

Tabla 15. Componentes de la estrategia de inclusión productiva (MTC) y del Programa de Generación de Ingresos y Capacidades

Estrategia de inclusión productiva propuesta por la MTC	Programa de Generación de Ingresos y Capacidades Productivas
Acceso a la tierra	
Acceso a tecnología y buenas prácticas	
· Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y Sistemas Territoriales de Innovación (STI)	Desarrollo de capacidades y acceso a recursos de cofinanciación:
Acompañamiento Integral:	· Desarrollo de capacidades
· Asistencia técnica	· Formulación de proyectos y planes de negocios
· Extensión rural	· Gestión de recursos de cofinanciación
· Promoción de la asociatividad	Cofinanciación para gastos asociados con implementación de proyecto productivo:
· Formulación de proyectos	· Asistencia técnica
Comercialización e inserción en mercados	· Apoyo a la asociatividad
· Circuitos cortos, alianzas incluyentes	· Asesoría y apoyo a la comercialización
Disponibilidad de agua	· Ahorro y acceso a servicios financieros
Acceso a servicios financieros	· Aseguramiento
Gestión integral de riesgos	

Fuente: (FEDESARROLLO, 2014) y (MTC, 2015).

Costos

La estrategia PDRIET supone un costo total por beneficiario de $3,3 millones por año, durante un período de siete años, el cual incluye los componentes de desarrollo productivo, desarrollo institucional y costos administrativos. Este valor se

ajusta a $3,5 millones y se supone que se destinan $2,5 millones al componente productivo (70% aproximadamente)[271].

Estos recursos se orientarían a la financiación de proyectos productivos bajo un esquema de cofinanciación siguiendo una ruta similar al modelo de intervención planteado por (FEDESARROLLO, 2014). Entre los rubros financiables están la asistencia técnica integral, compra o alquiler de maquinaria y equipo, compra de semillas y desarrollo de infraestructura productiva. También se incluyen recursos para incentivar el ahorro y el aseguramiento (Tabla 16). A los $2,5 millones que financian el componente productivo por beneficiario, se agrega el costo de adecuación de tierras (riego y drenaje) a partir de la metodología explicada en la Sección 3.5. Ello corresponde a $900 mil pesos por año. El costo anual total por beneficiario en la estrategia de inclusión productiva (sin incluir el componente administrativo e institucional que se detalla más adelante) es por lo tanto de $3,4 millones.

Esto significa que el total de recursos que se dirigen directamente a los beneficiarios son $23,8 millones por beneficiario durante los siete años que dura la intervención, cuyo resultado final debe ser la inclusión productiva del hogar[272].

El esquema de cofinanciación establece que el beneficiario debe aportar una parte del valor del proyecto como contrapartida, según sus capacidades y con condiciones preferenciales para la población más vulnerable (mujeres, jóvenes, grupos étnicos y desplazados)[273]. La intervención contribuye también a fomentar el ahorro y la protección frente al riesgo (aseguramiento) de los pequeños productores rurales, para mejorar sus perspectivas de sostenibilidad en el mediano plazo[274].

271 El $1 millón de pesos restante se destina a fortalecimiento institucional y acompañamiento, como se explica más adelante.

272 En el Programa de Generación de Ingresos y Capacidades (FEDESARROLLO, 2014) el productor que recorre las tres etapas de la ruta (básica, intermedia y de competitividad), recibe $18 millones a manera de cofinanciación, con una contrapartida por beneficiario de alrededor de $2,64 millones. Este cálculo sin embargo, no incluye adecuación de tierras. Incluyendo ésta última el total de recursos para el beneficiario sería de $24,3, muy similar al reportado a partir de la información de RIMISP.

273 El estudio propone para los pequeños productores una contrapartida de 8% del valor del proyecto y de 4% para población sujeta a enfoque diferencial (indígenas, afros, mujeres). Para los productores de la agricultura familiar consolidada la contrapartida sería de 12% y 6% respectivamente

274 Para los pequeños productores se plantea cofinanciar hasta 50% de sus metas de ahorro para el primer año. Para el caso de los productores de la agricultura familiar consolidada, el incentivo se orienta a fortalecer los fondos rotatorios de las asociaciones de productores.

Tabla 16. Estrategia de Inclusión Productiva - Costo anual para pequeño productor ($ Millones de 2015)

Concepto	Costo
1. Gastos Proyecto productivo (bienes de capital (compra o alquiler) , semillas, fertilizantes)	1.650.000
2. Asistencia Técnica Integral *	700.000
3. Riego intrapredial y drenaje*	900.000
4. Incentivo ahorro y aseguramiento	150.000
Total	**3.400.000**

* Para los pequeños productores estos costos irían a cargo de las estrategias de CT+I y de adecuación de tierras. El costo del riego no incluye el componente extrapredial. Fuente: cálculos FEDESARROLLO.

En el caso de la intervención para los productores de la agricultura familiar consolidada se supone un aporte total de $3,5 millones. Con estos recursos los productores deben financiar sus necesidades en los diferentes rubros especificados en la Tabla 16. Por el tamaño de las explotaciones (o negocios) y por el valor de los proyectos, los costos por productor probablemente exceden este monto. Sin embargo, y recogiendo un enfoque reiteradamente señalado en el documento marco de la Misión, estos productores tendrían acceso a líneas de crédito y apoyos a través del ICR.

Duración

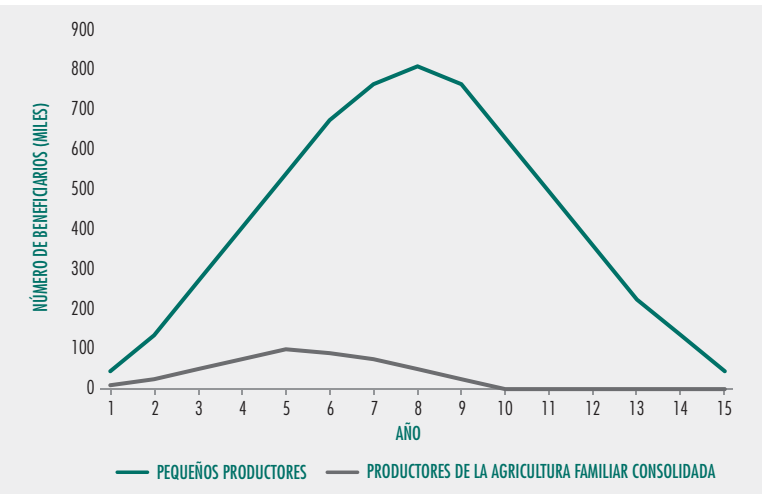
Se supone la duración promedio propuesta para el PDRIET de siete años, en promedio, para las 900.000 familias en condición de pobreza. Para los productores de la agricultura familiar consolidada la duración del programa se estima en 5 años.

La cobertura del programa se incrementa de manera gradual, tal como lo propone el estudio de RIMISP, iniciando con 55.000 familias (45.000 pequeños productores y 10.000 productores de la agricultura familiar consolidada), hasta alcanzar su nivel máximo de 860.000 productores en el año 8. Como se indicó, en total se atienden 900 mil pequeños productores y 100 mil productores de la agricultura familiar consolidada. A partir del año 9 el número de beneficiarios se

empieza a reducir, hasta el año 15, en la medida en que los beneficiarios que reciben la intervención se van "graduando" en inclusión productiva.

El costo total del programa de inclusión productiva para el millón de productores es de $23,12 billones de pesos ($21,38 billones para los pequeños productores y $1,75 para los productores de la agricultura familiar consolidada), para un costo promedio anual de $1,54 billones de pesos aproximadamente. El escalamiento del programa se muestra en el Gráfico 13.

Gráfico 13. Escalamiento anual del número de beneficiarios por tipo de productor ($ Millones de 2015)



Fuente: cálculos FEDESARROLLO.

Dado que los costos de adecuación de tierras y de asistencia técnica integral para atender los 900 mil pequeños productores que son objeto de intervención son contabilizados en la estrategia de competitividad (CTI, Sección 3.4 y adecuación de tierras, Sección 3.5), para propósitos del costeo se supone que el costo con cargo a la estrategia de inclusión productiva es de $ 1.800.000 por año por productor, que corresponden a los rubros 1 y 4 de la Tabla 16.

De otro lado, para el componente administrativo e institucional se supone un costo por beneficiario de $1.000.000 (30% aprox. del costo total estimado de $3,5 millones por beneficiario por año), lo que daría una proyección $6,3 billones durante los 15 años estimados de duración del programa, o de $420 mil millones anuales. Como se ha indicado, estos recursos deben estar destinados, además de cubrir los costos administrativos de los programas de inclusión productiva, a apoyar al desarrollo institucional territorial en temas como fortalecimiento de los gobiernos locales y de organizaciones de la sociedad civil, articulación y concurrencia eficiente en el territorio de los programas públicos para el desarrollo territorial, y formación de alianzas y acuerdos entre actores locales, entre otros (RIMISP (documento elaborado para la MTC), 2014, p. 25).

Costo

El costo total del programa en sus componentes de inclusión productiva y apoyo institucional sería por lo tanto de $29,42 billones incluyendo los componentes de asistencia técnica integral y adecuación de tierras (Tabla 17). En la presentación de los costos agregados de las estrategias de la MTC en la Sección 3.8 (Tabla 27), este costo se distribuye entre inclusión productiva ($19,39 billones), estrategia CTI ($4,41 billones) y estrategia de adecuación de tierras ($5,63 billones).

Tabla 17. Costo total de la estrategia de inclusión productiva ($ Millones de 2015)

CONCEPTO	VALOR
Pequeños productores (900 mil)	
Cofinancación proyecto productivo	$ 11.340.000
Asistencia Técnica Integral *	$ 4.410.000
Riego intrapredial y drenaje**	$ 5.625.000
Productores medianos (100 mil)	$ 1.750.000
Costos administración y fortalecimiento institucional	$ 6.300.000
TOTAL	**$ 29.425.000**

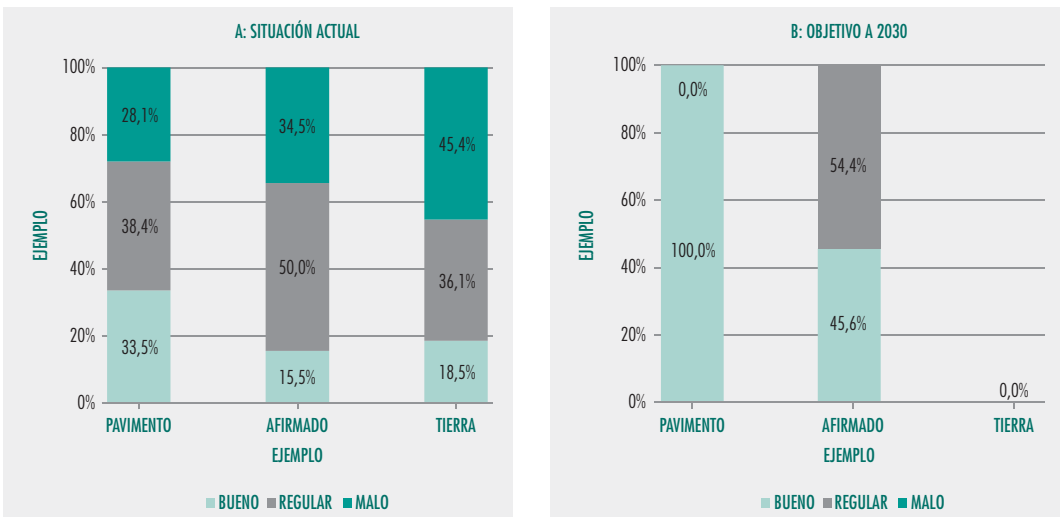
* Con cargo a la estrategia de CTI ** Con cargo a la estrategia de adecuación de tierras Fuente: cálculos FEDESARROLLO.

3.3 Costo de la estrategia de Competitividad: vías terciarias

El ejercicio de costeo en vías terciarias (VT) está basado en estudios del DNP y en particular en los insumos para la elaboración del documento CONPES de Vías Terciarias facilitados por el DNP y que aún no se encuentran publicados.

El ejercicio parte de la situación actual de las VT en términos de su estado (bueno, regular y malo) en las diferentes conformaciones de la superficie (pavimento, afirmado, tierra) –panel A del Gráfico 14 y de los objetivos que se buscan con las diferentes intervenciones –panel B-. En el ejercicio de costeo se supone que este objetivo se alcanza en un horizonte de 15 años (en 2030).

Gráfico 14. Estado de la red vial terciaria por tipo de superficie



Fuente: cálculos FEDESARROLLO con información del DNP.

Para el logro de ese objetivo el documento borrador del CONPES define unas intervenciones que se describen en la Tabla 18. Cada tipo de intervención tiene un número de kilómetros a intervenir y unos costos asociados por kilómetro que fueron tomados del mismo documento.

Con base en estos elementos, se llega a la estimación del costo total de la intervención que arroja un valor global (a pesos de 2015) de $50 billones, cerca de $3,3 billones por año, equivalentes al 0,3% del PIB. Este monto no incluye la construcción de nuevas VT, solamente su mantenimiento. La descomposición de este costo y el número de kilómetros por tipos de intervención para el agregado de los 15 años se muestra en la Tabla 19.

Tabla 18. Propuestas de intervención en vías terciarias

	Bueno	Regular	Malo
Pavimento	Conservación (100%)	Rehabilitación (100%)	
Afirmado	Conservación (70%) Pav. Nuevo (30%)	Mejoramiento (60%) Placa Huella (40%)	Mejoramiento (100%)
Tierra	Mejoramiento (80%) Placa Huella (20%)	Rehabilitación (50%) Empedrado (50%)	Mejoramiento (100%)

Fuente: DNP (2014)

Tabla 19. Kilómetros intervenidos y costo de la intervención en vías terciarias (Millones de $ de 2015)

Tipo de intervención	Número de kilómetros intervenidos	Costo estimado (Millones $)
Pavimento rehabilitado	5.893	$ 294.630
Pavimento nuevo	10.618	$ 8.015.310
Afirmado mejorado estabilizado	39.692	$ 19.846.110
Placa huella nueva	11.154	$ 5.577.110
Afirmado base (mejorado)	60.172	$ 3.640.360
Conservación	141.290	$ 6.594.706
Mantenimiento periódico	.	$ 6.166.633
TOTAL	**127.529**	**$ 50.134.859**

Fuente: DNP (2014)

3.4 Costo de la estrategia de Competitividad: Ciencia Tecnología e Innovación

Como lo indica la estrategia de CTI de la MTC (Misión de Transformación del Campo, 2015), el costeo supone la creación de 100 Sistemas Territoriales de Innovación (STI) en un horizonte de 7 años. Los costos considerados incluyen los montos de implementación y sostenimiento de estos STI, la estructura de redes, la asistencia técnica integral (ATA), la provisión de asistencia técnica directa, y la formación y actualización e investigación y desarrollo.

La estrategia plantea la Asistencia Técnica Integral gratuita para 900.000 pequeños productores rurales, como se explicó en la estrategia de inclusión productiva. De otro lado, el costo actual de la asistencia técnica directa se estima, de acuerdo a información del MADR, en $468 mil por familia al año, de los cuales el MADR aporta el 80%, es decir $375.000 pesos, y el 20% restante es cofinanciado por el municipio o el departamento. Adicionalmente, de acuerdo con los resultados del Censo Nacional Agropecuario, la asistencia técnica directa cubre actualmente el 10% de las unidades productivas agropecuarias pequeñas. El costeo de este servicio, parte del supuesto de que la cobertura aumenta cada año, a partir de 2016 en 10 puntos porcentuales, hasta alcanzar la universalidad en el año 9[275].

Tabla 20. Costeo CTeI ($Millones de 2015)

Componentes de la estrategia	Costo
Implementación y sostenimiento STI	$ 358.526
Estructura de redes	$ 45.300
Acompañamiento integral -ATA	$ 4.410.000
Asistencia técnica directa	$12.985.685
Formación y actualización	$ 793.536
Investigación y desarrollo	$ 13.594.559
TOTAL	$ 32.187.607

Fuente: (MTC, 2015) y (CORPOICA , 2015). Cálculos FEDESARROLLO.

275 El número de familias potenciales se calcula excluyendo aquellas que reciben asistencia técnica integral a través de la estrategia de inclusión productiva.

Para el componente de Investigación y Desarrollo (I&D) se supone una trayectoria creciente hasta llegar a $935.000 millones en el año 7, cifra que equivale al 1,5% del PIB agropecuario de dicho año, que es la meta de inversión deseable en I&D (CORPOICA, 2015). A partir de ella, se mantiene constante la participación de los recursos para I&D dentro del PIB agropecuario, el cual se supone que crece a una tasa de 3,2% por año.

La Tabla 20 presenta los resultados del ejercicio de costeo para esta estrategia, la cual arroja un costo total de $32,1 billones entre 2016 y 2030.

3.5 Costo de la estrategia de Competitividad: riego y drenaje

La política de adecuación de tierras debe buscar mejorar la gestión de los distritos de adecuación de tierras en Colombia (riego, drenaje y control de inundaciones), para lograr un desempeño eficiente y sostenible con el objeto de consolidar sistemas agropecuarios competitivos y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los productores rurales.

Se debe dar prioridad a la provisión de bienes públicos generales sobre los bienes públicos sectoriales con el fin de buscar beneficios tanto para el sector agropecuario como para los no agropecuarios, pero cuando se brinden bienes públicos sectoriales estos deben enfocarse en beneficiar a los pequeños productores. De ahí que los distritos de riego financiados por el Estado deben ser pequeños distritos que favorezcan a la población campesina.

Así, propendiendo siempre por llevar a los pequeños productores rurales hasta los objetivos en competitividad y desempeño planteados, surgen distintas posibilidades a considerar.

Por un lado, existen 2 tipos de riego a nivel predial: riego por gravedad y 2) riego de presión, y este último puede hacerse a través de 3 diferentes técnicas de irrigación: aspersión, micro-aspersión, y goteo.

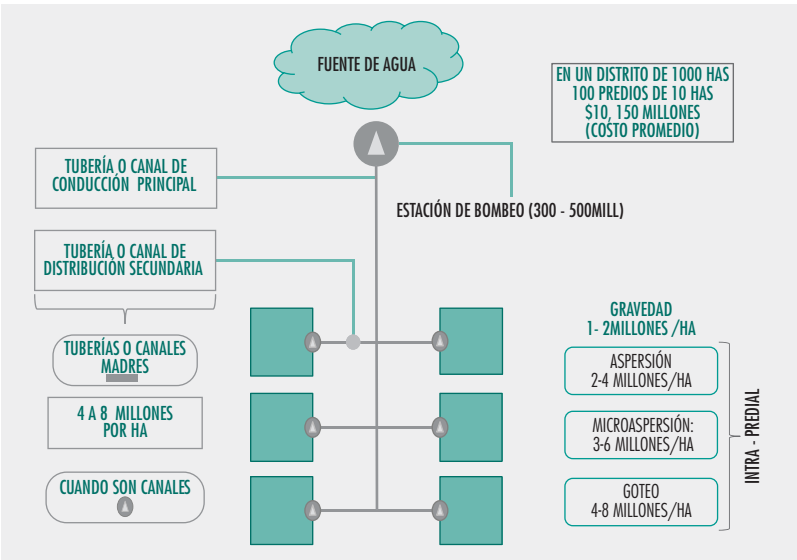
Por otra parte, sea cual sea el tipo de riego, la infraestructura mínima que debe tener un distrito es: 1) una fuente de agua, es decir, un reservorio, laguna, pozo, río o presa, 2) una estación de bombeo y 3) Canales o una tuberías de conducción y distribución.

Supuestos

El ejercicio de costeo del riego se puede ilustrar con el ejemplo de un distrito conformado por 1000 hectáreas (ha), divididas en 100 predios de 10 ha (Gráfico 15). A partir de aquí se calculan el costo para irrigar esta área teniendo en cuenta los costos tanto extraprediales como intraprediales.

En primer lugar, solo se requiere una estación de bombeo por cada distrito y ésta tiene un costo entre $300 y $500 millones. En segundo lugar, la tubería o canal principal de conducción, y los canales de distribución secundaria cuestan entre $4 millones y $8 millones por ha. Por último, el riego intrapredial está conformado por un sistema de motobombas y un tipo de riego (gravedad, aspersión, micro aspersión y goteo). El costo depende del tipo de riego específico. Para el costeo se tomó el costo promedio entre las posibles variantes riego de goteo) que arroja un valor de $3,5 millones por hectárea (componente intrapredial).

Gráfico 15. Esquema de provisión de riego extra e intra predial (ejemplo)



Fuente: FEDESARROLLO.

Bajo las consideraciones anteriores, el costo promedio es de $10,150 millones para 1000 has. Este resultado es utilizado para el cálculo del costo de atender con riego a los 900 mil pequeños productores que son objeto de la intervención para inclusión productiva rural (Sección 3.2). Para ello se supone que cada productor tiene un área de 2 has de área cultivable. De esta manera, el total cultivables sería de 1,8 millones de hectáreas y el 50% de estas, consideramos, tendrían potencial para ser atendidas con sistemas de riego.

En ese orden de ideas, como muestra la Tabla 21, al final serían 900 mil has potenciales de riego que con un escalamiento al estilo PDRIET-RIMISP, en siete años daría un costo total acumulado para el acondicionamiento de los distritos de riego, de $9,1 billones de pesos.

Con el fin de adecuar tierras, no solo en riego sino en mitigación y control de inundaciones, se estima un costo adicional de drenaje equivalente a 2,5 millones de pesos por hectárea, un monto calculado como el promedio entre zonas de alta inundación que tienen un costo de entre 3 y 4 millones, y zonas de baja inundación, cuya adecuación cuesta entre 1 y 2 millones.

Haciendo un escalamiento análogo al de riego, el costo total acumulado del drenaje es de $2,25 billones, de tal manera que, en total, la estrategia de competitividad- adecuación de tierras tiene un costo final de 12,01 billones aproximadamente entre 2016 y 2030.

Tabla 21. Costo de distritos de riego y drenaje para la adecuación de tierras

	Valor
Total productores pequeños (número)	900.000
Total Héctareas (2 has/ productor)	1.800.000
Héctareas con potencial de riego y drenaje (50%)	380.465
Costo rehabilitación de distritos de riego	616.020
Costo total riego ($ millones)	**$ 9.515.456**
Costo total drenaje ($ millones)	**$ 2.250.000**

Fuente: cálculos FEDESARROLLO..

A los anteriores costos se agregan los valores estimados para la rehabilitación integral de distritos de mediana y gran escala (Tabla 22) y de los distritos de pequeña escala (Tabla 23), con un costo de $358 mil millones para los primeros, y de $22,4 mil millones para los segundos[276] [277].

276 Esta es una estimación del INCODER de las inversiones requeridas en los distritos de propiedad del Estado. Esta estimación debe ser ajustada una vez se realice el Plan Específico de Rehabilitación Integral de los Distritos de Riego y/o Drenaje, contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

277 El concepto de rehabilitación integral lleva implícito la reconversión productiva de los distritos, no únicamente la recuperación de infraestructura.

En conjunto, el costo de la estrategia de adecuación de tierras es de $11,76 billones de pesos entre 2016 y 2030. La distribución de este costo durante el período supone que se financian las necesidades de riego y drenaje de los pequeños productores que se benefician de la estrategia de inclusión social, y por lo tanto las inversiones se van realizando en la medida en que estas unidades productivas van siendo atendidas. En el caso de la rehabilitación integral de distritos de riego se supone que su costo se distribuye en los primeros tres años.

Tabla 22. Rehabilitación integral de distritos de mediana y gran escala (Millones de $)

Departamento	Distrito	Municipio	Área (ha)	N.o familias	Vr. rehabilitación
Atlántico	Manatí	Manatí	22.243	1.865	15.000
	Repelón	Repelón	3.613	416	24.000
	Santa lucia	Santa Lucia	1.695	197	28.000
Bolívar	María la baja	María la Baja, Arjona y Mahates	9.688	2.035	30.000
Boyacá	Alto Chicamocha	Paipa, Duitama, Tibasosa, Nobsa, Sogamoso, Santa Rosa, Firavitoba	9.348	8.835	16.000
Córdoba	La Doctrina	Lorica, San Bernardo del Viento	2.462	289	18.000
	Monteria - Mocari	Montería, Cereté, San Carlos, Ciénaga de Oro, San Pelayo y Cotorra	43.818	5.026	25.000
Magdalena	Aracataca	Aracataca	10.434	444	22.000
	Rio Frio	Zona Bananera	5.672	630	18.000
	Tucurinca	Zona Bananera	8.304	352	26.000
Norte de Santander	Abrego	Abrego	1.123	674	12.000
	Zulia	El Zulia	9.952	1.132	60.000
Putumayo	Valle de Sibundoy	Colon, Santiago, San Francisco y Sibundoy	8.500	2.915	12.000
Santander	Lebrija	Sabana de Torres	9.060	250	28.000
Valle del Cauca	Rut	Roldanillo, La Unión, Toro	10.245	1.934	24.000
TOTAL			**156.157**	**26.994**	**358.000**

Tabla 23. Rehabilitación integral de distritos de pequeña escala (*) (Millones de $)

Departamento	N.o Distritos	Área (ha.)	N.o Familias	Vr. estimado rehabilitación
Antioquia	6	301	232	1.204
Boyacá	1	110	42	440
Cauca	8	737	674	2.948
Cesar	1	200	12	800
Córdoba	2	42	122	168
Cundinamarca	6	1.062	1.103	4.248
Huila	3	297	267	1.188
La guajira	4	688	239	2.752
Magdalena	1	46	22	184
Meta	1	360	64	1.440
Nariño	5	835	826	3.340
Norte de Santander	6	452	428	1.808
Santander	2	294	265	1.176
Sucre	1	10	22	40
Tolima	2	180	116	720
Total	**49**	**5.614**	**4.434**	**22.456**

(*). Del total de distritos de pequeña escala propiedad del Incoder (64), se excluyen 15 que se deben dar de baja, según decisión de los usuarios y estado de deterioro.
Fuente: INCODER.

3.6 Costo de la estrategia de Competitividad: Incentivo de Capitalización Rural

El documento marco de la MTC señala la necesidad de aumentar los recursos del ICR en forma permanente con el fin de ¨mejorar la profundización financiera del campo, y promover la oferta y diversificación de proyectos exportadores entre los empresarios del campo¨ (Misión de Transformación del Campo, 2015). Se propone también que los proyectos de exportación tengan prioridad en la asignación del ICR y reciban la tasa máxima otorgada (30%).

Dentro de las estrategias de la MTC también se propone que los recursos del ICR estén disponibles para financiar proyectos de adopción de tecnología que permitan una reconversión de cultivos tradicionales con el propósito de

mejorar su rendimiento y tecnificación y de esta manera poder enfrentar más adecuadamente la mayor competencia que provendrá de los acuerdos comerciales ya firmados. También se propone que los recursos del ICR puedan cofinanciar la construcción de distritos de riego medianos y grandes.

En este contexto, para el cálculo del costeo de la estrategia de competitividad se supone que el ICR se incrementa de manera permanente a $500 mil millones para 2016 ajustándolos cada año con el crecimiento real del sector agropecuario, que se supone igual a 3,2% anual en promedio entre 2016 y 2030. El costo total del ICR en este período es de $9,4 billones.

3.7 Costo de la estrategia de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural

La estrategia de ordenamiento de la propiedad propuesta por la MTC involucra varios componentes entre los que se destacan: la formalización de la propiedad rural, el levantamiento del catastro multipropósito y la compra de tierras para ser distribuida a los pequeños productores sin tierra o con tierra insuficiente. Para propósitos de este ejercicio de costeo solo se tienen en cuenta la formalización de la propiedad por vía de proceso judicial y el catastro multipropósito.

Formalización

Con base en información suministrada por el DNP, para la formalización se estima que existen un total de 6 millones de predios rurales, de los cuales 2.460.000 (41%) pueden ser formalizados mediante proceso judicial, a un costo unitario de $477,200. Este proceso tomaría 10 años, con un costo promedio anual de $117.391 millones y un costo total acumulado de $1.173.912 millones de pesos de 2015.

Tabla 24. Formalización de predios mediante proceso judicial ($ Millones de 2015)

Rubros	Promedio año 1 -10	Total acumulado
Gastos Pre judiciales	$ 43.788	$ 437.880
Gastos asociados al trámite ante el juez	$ 69.741	$ 697.410
Gastos asociados al registro	$ 3.862	$ 38.622
Valor total	**$ 117.391**	**$ 1.173.912**

*Costo promedio por predio: $477. 200. Número de predios: 2'460.000 *Fuente: DNP-DDRS. Cálculos FEDESARROLLO.

Catastro multipropósito

El catastro multipropósito tiene por objeto proporcionar información cartográfica actualizada, a escalas que sean de utilidad para adelantar procesos de ordenamiento y planificación del territorio[278]. Según la información suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), este proceso comprende tres etapas:

- Levantamiento de la cartografía básica del país, con un costo de $897.867 millones
- Ejecución de Pilotos con un costo de $19.200 millones
- Levantamiento en campo para un número estimado de 6.100.000 predios con un costo unitario de $ 325.790. Total $1.987.319 millones.

Este proceso tendría una duración de 7 años, los dos primeros dedicados al alistamiento y ejecución de los pilotos y los cinco restantes al levantamiento en campo. El costeo se presenta en la Tabla 25.

El costo acumulado del levantamiento del catastro multipropósito es de $2.904.386 millones.

Tabla 25. Costeo catastro multipropósito ($ Millones de 2015)

Costeo catastro multipropósito (total acumulado) Millones $		
Rubros	**Años 1- 2**	**Año 3-7**
Cartografía, alistamiento y pilotos	$ 1.000.0000	
Ejecución		$ 2.904.386

Fuente: IGAC y DNP. Cálculos FEDESARROLLO.

Compra de tierras

El acceso de la población rural pobre a la tierra es, como lo señala el documento marco de la MTC (Misión de Transformación del Campo, 2015), la condición necesaria para la inclusión productiva de la población pobre del campo vinculada a la agricultura familiar. Para el acceso de esta población a la tierra se consideran diferentes canales, uno de los cuales es la compra directa de tierras para ser adjudicadas a la agricultura familiar[279].

278 IGAG (2015). Plan de generación de productos cartográficos del territorio Colombiano para el catastro multipropósito.

279 Los otros canales son la adjudicación de predios del Fondo Nacional de Tierras, instrumentos de subsidios para la reconstitución de micro y minifundios y acelerar los procesos de formalización y extinción de dominio.

Igual que ocurre con los procesos de formalización, hay un gran desconocimiento sobre los requerimientos para compra de tierras y su distribución relativa en el territorio, en particular en aquellas regiones con presencia importante de la agricultura familiar.

El ejercicio de costeo de compra de tierras partió de los Subsidios Integrales de Tierras –SIT entregados en los últimos 4 años por el INCODER. Se tomó el valor promedio por hectárea y el número de hectáreas entregadas a cada beneficiario a nivel departamental y se obtuvo un promedio nacional actualizado a precios de 2015. Para calcular la demanda potencial se utilizaron los datos sobre solicitudes pendientes de tierras aportados por el INCODER, provenientes de dos fuentes principales: i) solicitudes particulares a través de derechos de petición y otras comunicaciones y ii) aspirantes de convocatorias, quienes se presentaron y no lograron acceder a la adjudicación por diferentes motivos. A partir de estas solicitudes se obtiene un estimativo de 87.573 demandas potenciales por tierra por parte de pequeños productores rurales.

Para estimar el costo de esas solicitudes, se tomaron los costos promedio por hectárea y el número promedio de hectáreas asignadas a través del SIT en cada departamento. De acuerdo con estos cálculos, la atención de las solicitudes pendientes de adjudicación de tierras a nivel nacional ascienden a 690.000 hectáreas, con un valor estimado de 2,9 billones de pesos.

Con base en esta información, se utiliza una cifra de 907.411 millones de pesos anuales destinada para atender estas solicitudes. Esta asignación de recursos permitiría la compra de 233.700 hectáreas anuales que beneficiarían en promedio a 29.600 familias. De esta manera, se lograría la atención del total de 87.573 solicitudes aproximadamente en un periodo de tres años. Para los años siguientes, se mantendría la cifra de 907.411 millones de pesos anuales para atender nuevas solicitudes, por lo que hasta el año 2030 el costo total de compra de tierras ascendería a 13 billones de pesos.

3.8 Costo de la estrategia de Sostenibilidad Ambiental

La estrategia de sostenibilidad ambiental plantea dentro de algunos de sus componentes el pago por servicios ecosistémicos, para el caso del agua se autofinancia a través del incremento en las Tarifas de Uso del Agua (TUA). El ejercicio de costeo de la estrategia parte de la identificación de los rubros de impacto fiscal reconocidos durante la construcción de las matrices de priorización y que resultan pertinentes para los objetivos de la estrategia. Estos rubros incluyen la recuperación de suelos agricultores familiaresectados por desertificación, ordenamiento de bosques y Certificados de Incentivo Forestal (CIF) de conservación.

La determinación de la inversión requerida para la estrategia se concentró en tres tipos de acciones concretas:

- **Ordenación de zonas de reserva forestal:** La estrategia prevé concluir la ordenación de las zonas de reserva forestal en 40 millones de Has. (fuente: PNUD).
- **Capitalización CIF de conservación:** La estrategia propone capitalizar el CIF de conservación como herramienta de financiación del programa de pagos por conservación, para un total de 50.000 Has., a un costo de $4 millones por Ha.
- **Restauración de suelos con erosión:** Se estima que el número de hectáreas afectadas por procesos de degradación, ligera o moderada, de los pequeños productores agropecuarios es de 445.000 hectáreas y el costo de la recuperación por hectárea es de $8 millones.

La Tabla 26 presenta los resultados obtenidos en el ejercicio de costeo para la estrategia.

Tabla 26. Costeo estrategia de sostenibilidad ambiental ($ Millones de 2015)

Inversión requerida estrategia ambiental (Millones de pesos)		
	Promedio anual	Total
Ordenación zonas de reserva forestal (40 mill ha), 5 años	$ 37.440	$ 187.200
Capitalizar CIF de conservación (50.000 has, $4 MM por ha), anual	$ 200.000	$ 3.000.000
Restauración de suelos con erosión moderada (445 mil has dedicadas a agricultura familiar, 10 MM por ha) 5 años	$ 712.212	$ 3.561.062
Total		**$ 6.748.262**

Fuente: PNUD.

El costo de inversión total de esta estrategia comprende un periodo de 15 años. Los rubros correspondientes a ordenación de zonas de reserva forestal y restauración de suelos con erosión moderada están previstos para un periodo de 5 años que es el tiempo de duración de estos programas. El rubro de capitalización CIF cuyo promedio por año es de $200 mm permanece por otros 10 años. Partiendo de lo anterior, al final el costo total acumulado de la estrategia de sostenibilidad ambiental llega a 6,75 billones de pesos.

3.9 Resultados generales del costeo de las estrategias de la MTC

Los resultados agregados del ejercicio de costeo se presentan en la Tabla 27, en millones de pesos de 2015. El costo total para un horizonte de 15 años (2016-2030) para el conjunto de las estrategias de la MTC asciende a cerca de 195,5 billones de pesos de 2015. Se destacan las inversiones en las estrategias de inclusión social y de vías terciarias, cuyo costo representa aproximadamente el 50% de la cifra total para los 15 años. El costo promedio total es de 13 billones de pesos por año. Como porcentaje del PIB, este costo representa el 1,2%.

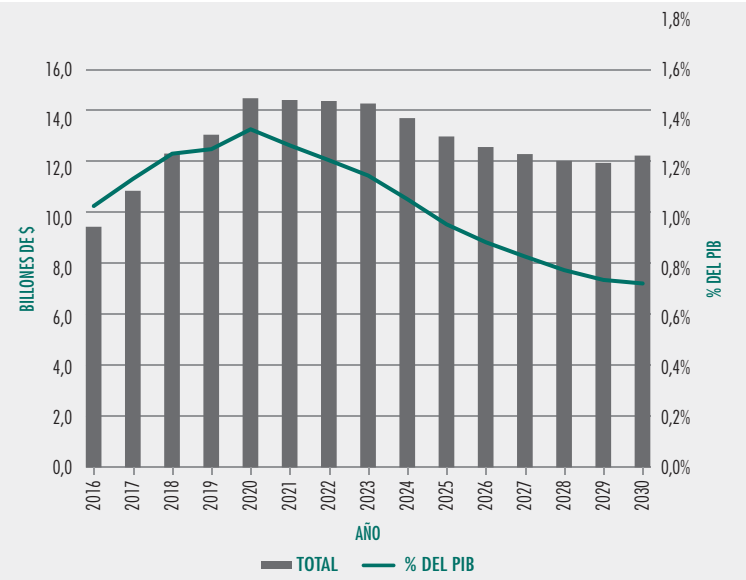
La evolución de este gasto como porcentaje del PIB es disímil, y tiene un incremento importante en los primeros años pasando de 1,2% en 2016 a 1,5% en 2020 (de $9,6 a $14,8 billones por año), como se muestra en el Gráfico 16. Este se debe a que en este período se concentran las inversiones de varias estrategias como la de atención a un millón de productores en inclusión productiva, asistencia técnica, adecuación de tierras, y ordenamiento social de la propiedad.

Tabla 27. Costeo de las estrategias MTC 2016 - 2030 (Millones de $ de 2015)

Estrategia	Total gasto (2016–2030)	Promedio por año	% del PIB
Inclusión social	$ 48.178.008	$ 3.211.867	0,3%
Inclusión productiva*	$ 19.390.000	$ 1.292.667	0,1%
Competitividad – Ad. Tierras: Riego	$ 11.765.456	$ 784.364	0,1%
Competitividad – CTI	$ 32.187.607	$ 2.145.840	0,2%
Competitividad – Vías Terciarias	$ 50.134.859	$ 3.342.324	0,3%
Competitividad – ICR	$ 9.430.410	$ 628.694	0,1%
Ordenamiento – Catastro	$ 2.904.386	$ 193.626	0,0%
Ordenamiento – Formalización	$ 1.173.912	$ 78.261	0,0%
Ordenamiento – Compra de Tierras	$ 13.611.160	$ 907.411	0,1%
Sostenibilidad ambiental	$ 6.748.264	$ 449.884	0,0%
TOTAL	**$ 195.524.061**	**$ 13.034.937**	**1,2%**

*Incluye acompañamiento institucional y costos administrativos. Fuente: FEDESARROLLO.

Gráfico 16. Costo total de las estrategias de la MTC



Fuente: cálculos FEDESARROLLO.

En el costo de las estrategias no se incluye el desarrollo de sistemas de información o monitoreo, como la propuesta de un Sistema Nacional de Información y Focalización dentro de la estrategia de inclusión social o la construcción del Registro Nacional de agricultores familiares y de sus organizaciones en la estrategia de inclusión productiva. Tampoco se incluyen los costos asociados con las propuestas institucionales.

Las más importantes de las reformas institucionales propuestas por la Misión son: i) la creación de una Agencia Nacional de Tierras que operaría la nueva política integral de tierras; ii) la creación de Unidades Técnicas Territoriales articuladas al FDR, que tendrían a su cargo la formulación de planes y proyectos de origen local y regional en coordinación con las Secretarias de Agricultura; iii) la creación de una Unidad Administrativa Especial de Asistencia Técnica y Acompañamiento Integral para liderar la ejecución de los recursos del Gobierno Nacional para asistencia técnica y acompañamiento integral a los pequeños y medianos productores, y iv) la creación de una Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales para incentivar la inversión privada en cadenas agropecuarias, forestales y piscícolas.

No hay duda que estas reformas institucionales y el desarrollo de los sistemas de información, seguimiento y monitoreo son centrales para la implementación de las estrategias propuestas por la MTC. No obstante, las implicaciones de no incluirlas dentro de los costos son mitigadas en dos sentidos: en primer lugar, sus costos de implementación probablemente no representan una proporción significativa del costo global de las estrategias que se presenta en la Tabla 18. En segundo lugar, la cuantificación de los costos incluye, de manera genérica, recursos que estarían disponibles para el desarrollo de parte de esa institucionalidad. Es el caso de los recursos para administración y desarrollo institucional en el marco de los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET) por $6,3 billones en un período de 15 años (Sección 3.2.) que, además de cubrir los costos administrativos de los programas de inclusión productiva deben servir para apoyar al desarrollo institucional territorial en temas como fortalecimiento de los gobiernos locales y de organizaciones de la sociedad civil. Estos recursos perfectamente podrían financiar las Unidades Técnicas Territoriales que propone la Misión.

4. FINANCIACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE LA MTC

La financiación de las estrategias de la MTC debe ser analizada bajo diferentes aproximaciones: algunos son gastos recurrentes mientras otros pueden considerarse como gasto nuevo. En algunos casos los objetivos de cobertura o el logro de metas puede avanzar mejorando la focalización de programas existentes que tienen objetivos similares. En otros casos se puede plantear la reasignación del gasto, desde inversiones en programas que no generan impactos importantes ni sostenibles, hacia intervenciones que proveen bienes y servicios que no pueden ser provistos por el mercado ni por el sector social, al menos en la magnitud y escala requerida.

A este respecto los análisis y conclusiones de la MTC son contundentes en la necesidad de reducir la asignación de apoyos directos y aumentar el apoyo del Estado a través de la provisión de bienes sociales y públicos:

> En un contexto de inmensas necesidades sociales, de demandas de inclusión productiva y de escasez de bienes públicos, la asignación de subsidios directos debe ser desmontada o integrada con criterios explícitos a alguna de las prioridades señaladas. Los apoyos del Estado deben proveerse fundamentalmente a través de la provisión de bienes sociales y públicos (Misión de Transformación del Campo, 2015, p. 44).

Con todo y el margen que haya para reasignar recursos o focalizar mejor el gasto, muchos de los componentes de las estrategias propuestas por la MTC constituyen un gasto nuevo que no está siendo financiado actualmente y que requeriría recursos nuevos para llevarse a cabo.

En el análisis que sigue se aborda el análisis de la financiación de cada una de las estrategias de la MTC que han sido incluidas dentro del ejercicio de costeo tomando en cuentas las características del gasto actual. De esta manera, se busca determinar en cada caso, el carácter recurrente o nuevo del gasto asociado a las estrategias propuestas, las posibilidades de reasignación del gasto o de mejoras en su focalización, y la presión neta por nuevos recursos. Este análisis tiene un carácter indicativo, ya que un análisis más detallado de la efectividad y eficiencia del gasto público rural agropecuario y no agropecuario va más allá de los alcances de este trabajo.

Finalmente se hace un análisis de las posibles fuentes de financiación para obtener los nuevos recursos que se requieren para la transformación del campo colombiano.

4.3 Financiación de la estrategia de Inclusión Social

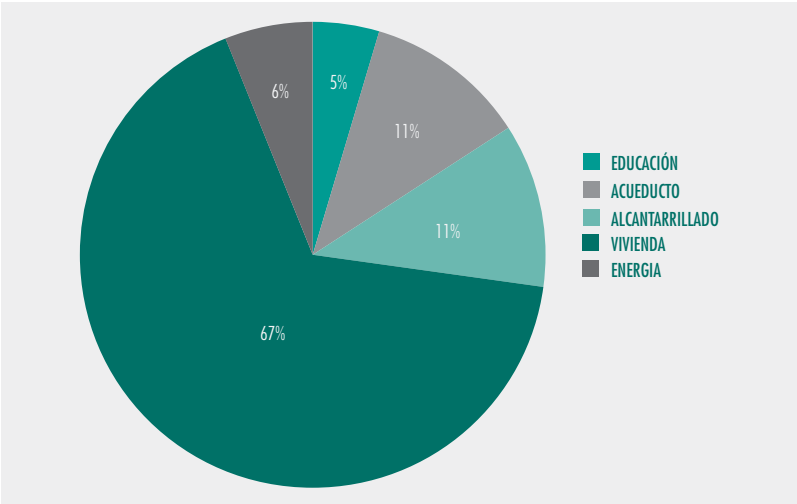
La Estrategia de Inclusión Social está centrada en la expansión del acceso a bienes y servicios sociales a una población rural que actualmente está privada de ellos y por ende se encuentra en una situación de pobreza y de carencia de oportunidades.

Se puede decir que el gasto requerido en infraestructura es nuevo (infraestructura educativa, y de energía, vivienda, provisión de agua y saneamiento). El gasto recurrente corresponde a la enseñanza y gestión de la educación (incluyendo el mantenimiento de la infraestructura), la capacitación de maestros, los subsidios de energía, los programas de protección al ingreso y la institucionalidad requerida.

En los ejercicios de costeo, los gastos en infraestructura ascienden a $28 billones, de los cuáles $18.7 billones son para vivienda (Gráfico 17). Los gastos recurrentes, así definidos, ascienden a $20.1 billones.

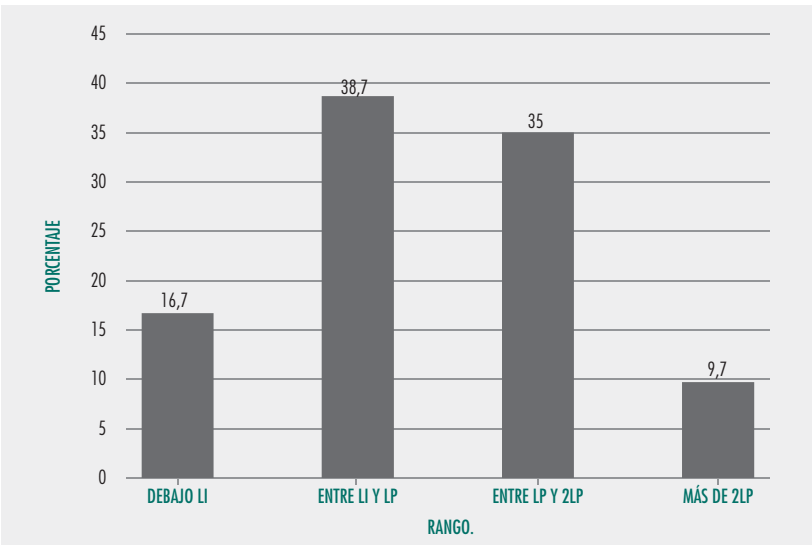
Aunque puede admitir mejoras, la focalización en el gasto en programas como Más Familias en Acción, que en su componente rural asciende a $943 mm en 2015 (43% del total del presupuesto del programa), es bastante buena. El Gráfico 18 muestra la población beneficiaria de MFA según rangos de ingreso para el total nacional. Se observa que el 55,4% de la población beneficiada está por debajo de la línea de pobreza (LP), y el 90,4% cae en el rango de población pobre y vulnerable (tienen ingresos menores a dos veces la línea de pobreza).

Gráfico 17. Distribución del costo de infraestructura - Estrategia de Inclusión Social (Millones de $ de 2015)



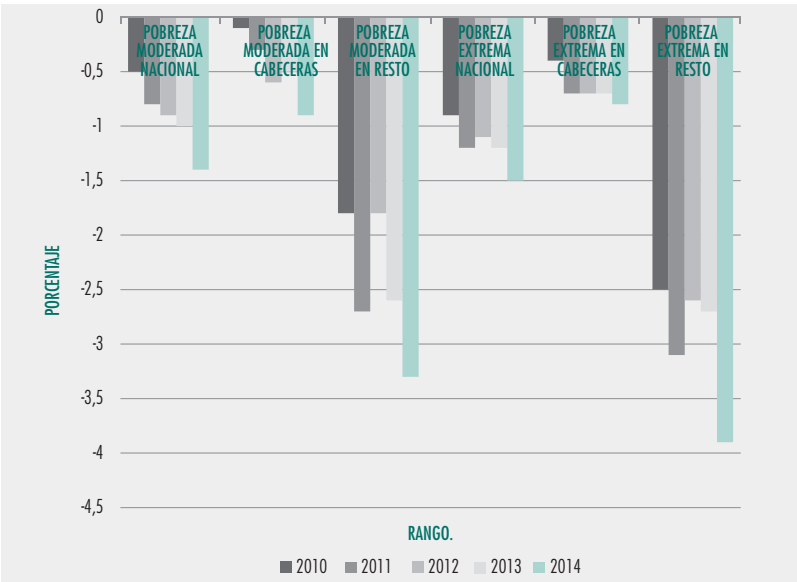
Fuente: cálculos FEDESARROLLO con información de CEPAL (2014a).

Gráfico 18. Distribución de la población beneficiaria de MFA según rangos de ingresos*



* LP: Línea de Pobreza. LI: Línea de Indigencia. Fuente: cálculos Departamento para la prosperidad social – Dirección de Ingreso Social, con base en GEIH.

Gráfico 19. Reducción de la pobreza con las ayudas institucionales



Fuente: Cálculos Departamento para la Prosperidad Social de Políticas Públicas, con base en la GEIH 2010-2014

Más aún, cálculos del DPS con base en la Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) entre 2010 y 2014 muestra que las "Ayudas Institucionales" dentro de las cuales MFA representa el 85%, han contribuido de manera sustancial a la reducción de la pobreza monetaria, en especial en los centros poblados y la zona rural dispersa (Gráfico 19)

Hacia adelante el área rural se debería beneficiar de una mayor participación en el presupuesto de MFeA que para 2015 ascendió a $2,2 billones de pesos[280]. En todo caso la cobertura de este programa en el área rural ya es alta (92% en 2015 según cifras de la CEPAL) y la meta de lograr la cobertura del 100% de la población objetivo es alcanzable a corto plazo.

Donde son mayores los retos son en la extensión del programa Colombia Mayor y en la ampliación de la cobertura de los programas de primera infancia. Los recursos destinados a financiar estos dos programas en el año 2014 a nivel

280 En una forma similar, pero aún más marcada, los apoyos a la población en pobreza extrema a través de la estrategia UNIDOS se han venido concentrando cada vez más en las áreas rurales y menos en las áreas urbanas y en particular en las grandes ciudades, donde los gobiernos locales pueden sustituir al Gobierno Nacional en la implementación de estrategias contra la pobreza extrema.

nacional fueron cuantiosos ($2,4 billones para primera infancia, y $1 billón para los programas de Adulto Mayor). Sin embargo, probablemente la mayor parte de estos recursos se concentran en las zonas urbanas, y su alcance es mucho menor en el área rural dispersa.

De otro lado, la mayor parte de la financiación del gasto social recurrente implicado en la Estrategia de Inclusión Social es ejecutada por los Entes Territoriales (ETs) y financiada mayoritariamente, a través de participaciones del SGP.

En efecto, cerca del 90% del gasto actual en inclusión social está en cabeza de los ETs y para los municipios de menos de 20 mil habitantes las participaciones del SGP representan el 75% de los ingresos municipales y una proporción aun mayor de su gasto social.

La Tabla 28 muestra el costo de la Estrategia de Inclusión Social entre 2016 y 2030 para cada uno de sus componentes. De una parte, se supone que el gasto en infraestructura educativa es gasto nuevo. Adicionalmente, suponemos que los gastos recurrentes en educación están asociados con programas que alcanzan a nueva población que no tenía acceso a dichos servicios, y como tal se considera gasto nuevo. Dentro del gasto existente se considera una proporción de los recursos para atender población vulnerable rural (los recursos de MFeA y una parte de los recursos para primera infancia y adulto mayor). Adicionalmente, se supone que se mantienen los recursos anuales para vivienda rural presupuestados en 2015 ($622 mm). Del total del costo de la estrategia por $48,2 billones, $35,3 billones representan gasto nuevo, y equivalen a 0,21% del PIB total del período.

Tabla 28. Presión de recursos - Estrategia de Inclusión Social 2016-2030 (Millones de $ de 2015)

	Costo Total	Gasto existente	Gasto nuevo
Educación	$ 17.673.981		$ 17.673.981
Vivienda	$ 13.048.969	$ 9.330.000	$ 3.718.969
Acueducto y alcantarillado	$ 10.593.287		$ 10.593.287
Energía	$ 1.228.362		$ 1.228.362
Población Vulnerable	$ 5.633.409	$ 3.578.161	$ 2.055.248
Total	**$ 48.178.008**	**$ 12.908.161**	**$ 35.269.847**

Fuente: cálculos FEDESARROLLO.

4.4 Financiación de la estrategia de Inclusión Productiva

Como lo señala el documento marco de la MTC (2015), la estrategia de inclusión productiva es tal vez el mayor desafío de la nueva visión del campo que impulsa la Misión. Esta es, en efecto, el ingrediente esencial de una visión que convierte a la población rural en actores de su propio desarrollo y que responde a las necesidades de un desarrollo impulsado desde el territorio.

Como se explicó en la Sección 3.2, el costo de esta estrategia se calculó con base en el apoyo y acompañamiento a 900 mil pequeños productores y 100 mil productores de la agricultura familiar consolidada con el objetivo de que, con este apoyo y acompañamiento logren el desarrollo de capacidades y el acceso a insumos y activos que les permita transitar hacia condiciones de inclusión productiva de manera sostenible. Esto es, la capacidad de generar ingresos por encima de dos salarios mínimos por grupo familiar de una manera continua.

El costo de este apoyo al millón de productores en actividades productivas, que pueden ser agropecuarias o no, durante un horizonte de tiempo de 7 años, es de $13,09 billones a los que se agregan los recursos para desarrollo y fortalecimiento institucional local que garantice la sostenibilidad misma de la estrategia hacia el futuro en la medida en que se involucran directamente los gobiernos y la institucionalidad local. El costo total de este componente de fortalecimiento institucional durante un período total de 11 años es de $6,3 billones, para un total de $19,39 billones. El costo promedio anual es por lo tanto de $804 mil millones por año durante los 11 años que dura el programa. A ello se agregan $445 mil millones para apoyo local y fortalecimiento institucional y territorial.

La Tabla 29 constituye una aproximación a los recursos que en 2014 fueron destinados a la población objetivo de esta estrategia. Ello incluye programas del MADR como Desarrollo de Capacidades, Oportunidades Rurales, Alianzas Productivas, Agricultura Familiar y Mujeres Rurales, entre otros, y también programas del DPS como RESA, Produciendo por Mi Futuro, Iraca y Familias en su Tierra.

En conjunto, el presupuesto de estos programas en 2014 fue de $713 mil millones, que representan alrededor del 50% de los recursos requeridos para el componente productivo de la Estrategia de Inclusión Productiva (incluyendo riego intrapredial y asistencia técnica integral).

Tabla 29. Programas de Inclusión Productiva Rural – 2014 ($ Millones 2015)

MADR	Millones de $
Desarrollo de capacidades	$ 23.100
Oportunidades rurales	$ 26.168
Alianzas productivas	$ 45.248
Mujeres rurales	$ 13.256
Agricultura familiar	$ 131.550
Jovenes rurales	$ 15.692
Apoyo proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial, nivel nacional	$ 59.647
Subsidio integral para la conformacion de empresas agropecuarias atencion a la poblacion desplazada y campesina	$ 34.585
Implementación programa de proyectos productivos para beneficiarios de restitución de tierras nacional	$ 30.400
Subotal	**$ 379.646**

DPS	
Familias en su tierra	$ 163.572
RESA (seguridad alimentaria)	$ 115.356
Capitalización*	$ 10.000
IRACA	$ 33.600
Produciendo por mi futuro	$ 11.441
Subtotal	**$ 333.969**
Total MADR + DPS	**$ 713.615**

* Se suponen $10 mm para la población rural.

Diferentes diagnósticos muestran que muchos de estos programas suelen tener un bajo impacto relativo o muestran resultados en escalas muy pequeñas que difícilmente tienen la potencia y la capacidad de generar transformaciones territoriales:

> Los programas no suelen contar con una caracterización actualizada, donde se identifiquen capacidades, intereses, experiencia, acceso a activos, potencial de asociatividad, y en general variables que permitan determinar el potencial productivo u ocupacional de las personas... (Angulo et. ál. 2014, p. 44)

Adicionalmente, hay una evidente falta de articulación operativa entre los diferentes programas de inclusión productiva y también con la oferta complementaria para la inclusión productiva rural en los diferentes niveles de intervención del Gobierno Nacional.

En estas circunstancias, se debe hacer un gran esfuerzo para mejorar la calidad de las intervenciones para la inclusión productiva de la población rural. De muy poco van a servir los recursos invertidos en esta estrategia, si su aplicación no toma en cuenta las interacciones y características territoriales, la necesidad de focalizar diferentes ofertas de manera integral en los beneficiarios de la estrategia, con el fin de lograr un impacto significativo sobre sus capacidades productivas y sobre los territorios donde desarrollan su actividad productiva.

Bajo esta óptica, la Tabla 30 hace explícito el esfuerzo presupuestal para la inclusión productiva de los pequeños y medianos productores.

Tabla 30. Presión de recursos - Estrategia de Inclusión Productiva* 2016-2026 (Millones de $ de 2015)

	Costo total	Gasto existente	Gasto nuevo
Atención a productores	$ 13.090.000	$ 10.704.225	$ 2.385.775
Componente institucional	$ 6.300.000		$ 6.300.000
Total	**$ 19.390.000**	**$ 10.704.225**	**$ 8.685.775**

*Programa de inclusión productiva para 900 mil pequeños productores y 100 mil productores medianos.

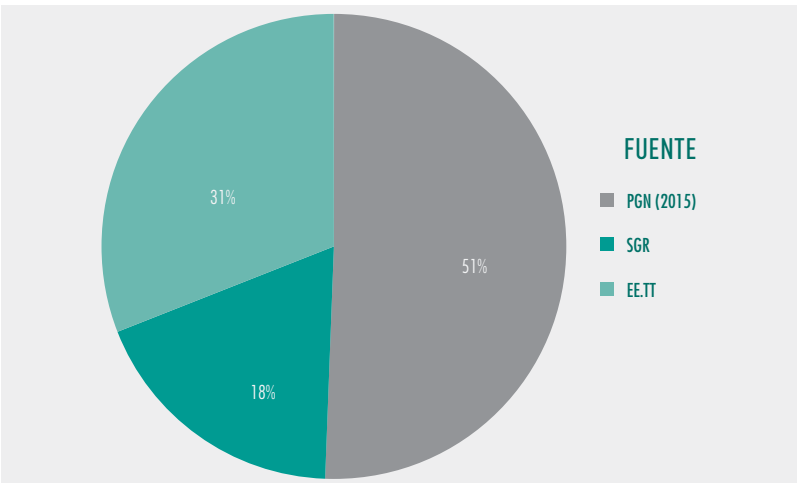
Fuente: cálculos FEDESARROLLO.

4.5 Financiación de la estrategia de Competitividad-vías terciarias

El componente de vías terciarias es el rubro más importante desde el punto de vista de costos dentro de las estrategias propuestas por la MTC. La inversión total requerida para lograr las transformaciones en la infraestructura vial terciaria que se describieron en la Sección 3.3 es de $50,1 billones entre 2016 y 2030. Esto significa recursos del orden de $3,3 billones por año, que equivalen a 0,3% del PIB.

En los últimos años el país ha aumentado sustancialmente la inversión en vías terciarias. Tomando en cuenta la inversión financiada con recursos del PGN, del SGR y de recursos de los municipios (distintos a los anteriores), el promedio anual del gasto en vías terciarias entre 2012 y 2014 fue de $1,69 billones (a precios de 2015). De este total, $856 mm (51% del total) fueron aportados por el Gobierno Nacional, $525 mm por recursos municipales y $312 mm corresponde a proyectos aprobados por el SGR, y que equivalen al 49% del total valor total de los proyectos aprobados en estos fondos[281] (Gráfico 20).

Gráfico 20. Gasto en vías terciarias por fuente (Millones de $ de 2015)



Fuente: cálculos FEDESARROLLO con información del MHCP, FUT y SGR.

281 Para 2015 el presupuesto para vías terciarias es de 499.6 MM de pesos.

La Tabla 31 muestra el importante incremento que ha tenido lugar en la inversión municipal en vías terciarias desde 2012. Debe anotarse, en primer lugar, que esa inversión pudo haberse realizado tanto en vías urbanas en las cabeceras municipales de los municipios rurales, como en caminos o rutas veredales en el área dispersa del municipio. En segundo lugar, es necesario mencionar que la inversión excluye aquella financiada con recursos del SGR, y también la cofinanciada por el Gobierno Nacional.

Tabla 31. Gasto municipal* en vías terciarias por categoría de ruralidad 2012 – 2014 (Millones de $ de 2015)

Año	Rurales	Rural dispersos	Total**
2012	$ 176.651	$ 176.330	$ 352,981
2013	$ 324.502	$ 245.197	$ 569,698
2014	$ 350.837	$ 300.268	$ 651,105
Promedio	**$ 279.442**	**$ 236.551**	**$ 524,595**

*Corresponden a todos los municipios por fuera del Sistema de Ciudades y de la categoría intermedia, excluyendo aquellos con más de 40 mil habitantes en las cabeceras urbanas. *Se excluyen gastos de inversión financiados por Regalías, Créditos, Cofinanciación Nacional y Departamental. Fuente: FUT (2012-2014).

La financiación de la propuesta de la MTC en Vías Terciarias tiene dos dimensiones: primero, la necesidad de aumentar el monto de recursos destinado a este de alrededor de $1,7 millones en la actualidad a cerca de $3,3 billones por año[282], es decir un aumento del 94%. El segundo tema, quizás más importante, es la necesidad de mejorar la efectividad del gasto actual.

El gasto en vías terciarias adolece de varias falencias que han sido resaltadas en los diagnósticos de la MTC y que las intervenciones desde el Gobierno Nacional no han contribuido a resolver: se carece de un sistema de información sobre el inventario vial que permita hacer un seguimiento al estado e intervenciones de la red vial regional, la capacidad de gestión vial de los entes territoriales es muy baja y los recursos sustanciales que se han invertido desde el Gobierno Nacional no han mejorado dicha capacidad, ni probablemente han generado apropiabilidad de las vías a nivel local, lo cual dificulta un esquema efectivo de mantenimiento.

282 Esto supone que los objetivos de la estrategia de mejoramiento de vías terciarias en la Sección 2.3 se alcanzan en 2030. Si se quisiera lograrlo en 10 años y no en 15 (a 2025), la inversión debería ser de $4,5 billones al año, es decir, 0.45% del PIB.

Las propuestas de la MTC busca la implementación de esquema de cofinanciación que incentive la participación de los entes territoriales (incluyendo recursos de regalías) y el compromiso local en el mantenimiento de las vías. Se propone una política nacional de vías territoriales que permita darle un salto cualitativo a la gestión vial territorial en Colombia.

La Tabla 32 muestra la presión de recursos fiscales asociada con la estrategia de Vías Terciarias de la MTC. El costo total de esta estrategia es de $50,1 billones (ver Sección 3.3). Bajo el supuesto de que tanto el Gobierno Nacional como los Entes Territoriales mantienen su inversión en el sector ($856 mm y $525 mm por año respectivamente, a precios de 2015), y suponiendo que la contribución de los recursos de regalías a la financiación de proyectos en red vial terciaria es de $218 mm por año (una reducción de 30% en comparación con los recursos destinados a este sector entre 2012 y 2014), la necesidad adicional de recursos es de $26,1 billones en el período 2016-2030.

Tabla 32. Presión de recursos - Estrategia de Competitividad: vías terciarias 2016-2030 (Millones de $ de 2015)

	Costo total	Gasto existente*	Gasto nuevo
Costo total vías terciarias	$ 50.134.859		$ 26.145.870
Gasto existente			
• Gobierno Nacional		$ 12.847.661	
• SGR		$ 3.272.404	
• ETs (excluye regalías y cofinanciación del Gob.)		$ 7.868.925	
Total	**$ 50.134.859**	**$ 23.988.990**	**$ 26.145.870**

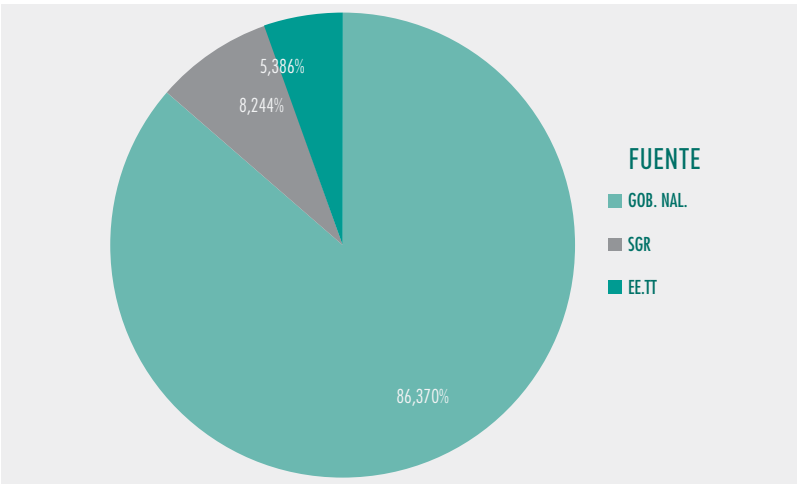
* Supone que se mantiene el gasto promedio del Gobierno Nacional entre 2012 y 2014 ($856 mm anuales a pesos de 2015), y de los Entes Territoriales ($525 mm anuales). Se suponen una reducción de 30% en la contribución del SGR con respecto al valor promedio de los proyectos de vías terciarias financiados entre 202 y 2014 ($218,4 mm por año después del ajuste). Fuente: FEDESARROLLO con datos del MHCP, SGR y FUT.

4.6 Financiación de la estrategia de Competitividad – Adecuación de tierras

El ejercicio de costeo que se presentó en la Sección 3.5 se basó en la construcción de la infraestructura necesaria para atender con riego y drenaje una población de 900 mil pequeños productores. El costo total es de $12,01 billones en un horizonte de cinco años, es decir, un promedio de $2,3 billones por año durante este período.

De este costo total, aproximadamente $9,3 billones representa un gasto nuevo (adicional al gasto que se tendría de mantener el gasto anual actual en adecuación de tierras) en el sentido de que se está llegando a una población que actualmente no tiene acceso a estos servicios. El Gráfico 21 muestra que la inversión en adecuación de tierras en promedio entre 2012 y 2014[283] de los tres niveles de gobierno, incluyendo los proyectos del SGR ascendió a $223 mil millones por año, el 86% de ellos con cargo a los recursos del PGN.

Gráfico 21. Gasto en adecuación de tierras ($ millones de 2015)



* incluye construcción y operación distritos de riego. Fuente: Incoder, UPRA (2013-2015), SGR (2012-2014) y FUT (2012-2014).

Es claro entonces que se requiere un aumento sustancial en los recursos para adecuación de tierras, especialmente para posibilitar el desarrollo de la pequeña agricultura y de la agricultura familiar. Las mayores inversiones que el Estado ha destinado históricamente en adecuación de tierras han tenido lugar en los grandes distritos de riego como Ranchería, Triángulo de Tolima y Tesalia Paicol, que aún se encuentran sin concluir.

283 Entre 2012 y 2015 en el caso de las inversiones con cargo al PGN.

Las recomendaciones de la MTC son claras a este respecto: no se deben acometer nuevas inversiones en grandes distritos de riego sin haberse completado los que ya estén en curso, y los nuevos distritos deben hacerse a través de concesiones u otras modalidades de Alianzas Público-Privadas[284]. El Gobierno Nacional podría aportar parte de los costos fijos que no puedan ser objeto de recuperación y diseñar líneas de crédito de largo plazo para sus beneficiarios, dejando en todo caso la responsabilidad de su diseño, operación y mantenimiento en cabeza de las asociaciones de usuarios. Esto significa que una parte del gasto nuevo en rehabilitación de distritos de mediana y gran escala incluido en el costo de riego de la Tabla 33 por $358 mil millones debería provenir de inversiones a través de APPs.

La MTC también señala que el Gobierno podría contribuir a distritos de gran escala que presten múltiples servicios, además de la provisión de agua para proyectos productivos, y se justifique plenamente, por lo tanto, la inversión de recursos públicos. Sin embargo, los costos de estos o de nuevos distritos de mediana y gran escala con propósitos exclusivamente productivos no se incluyen en los cálculos que aquí se presentan.

Tabla 33. Presión de recursos - Estrategia de adecuación de tierras* 2016-2030 (Millones de $ de 2015)

	Costo total	Gasto existente	Gasto nuevo
Costo total riego	$ 9.515.456	$ 2.623.691	$ 6.891.765
Costo total drenaje	$ 2.250.000	0	$ 2.250.000
Total	**$ 11.765.456**	**$ 2.623.691**	**$ 9.141.765**

* Provisión de riego y drenaje a 900 mil pequeños productores (y riego a 100 mil agricultores familiares consolidados) y rehabilitación integral de distritos de riego en poder del Estado. Fuente: cálculos FEDESARROLLO.

4.7 Financiación de la estrategia de Competitividad – CTI

La estrategia de CTI plantea la conformación de un sistema nacional de innovación agropecuaria que tiene como ejes principales la conformación de 100 Sistemas Territoriales de innovación (STI), la atención a 900.000 pequeños productores con asistencia técnica integral, la universalización de la asistencia técnica directa a los pequeños productores y la

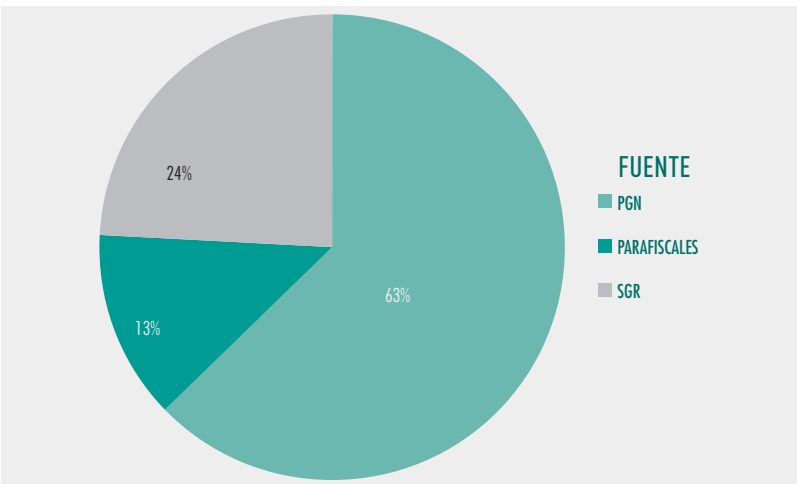
284 Un costo indicativo de Ranchería Fase II y del Triángulo del Tolima Fase II ascendía a $800 mm (DNP, 2011).

consolidación de las capacidades en I&D. El costo total de la estrategia aumenta de $ 847 mil millones en el año 1 a $ 2,6 billones en el año 9.

De otro lado, el gasto promedio por año en 2015 ascendió a $884.500 millones, de los cuales el 62% proviene del PGN, 24,2% del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR y 13,1% de fondos parafiscales.

Entre los años 2016 y 2030 el costo acumulado de la estrategia de CTI asciende a $32,2 billones. De mantenerse la inversión anual promedio actual en CTI ($ 885 mil millones), se obtendrían recursos por valor de $13,3 billones y se genera una necesidad de recursos adicionales de $18.9 billones, con cargo al PGN (Tabla 34)285. No obstante, si los niveles de inversión actual se reducen, por ejemplo por una caída en los recursos de regalías, las necesidades de financiación con cargo al PGN aumentarían286.

Gráfico 22. Gasto actual CTI por fuente (Millones de $ de 2015)



Fuente: cálculos FEDESARROLLO.

285 Un 20% del costo de la asistencia técnica directa debe ser cofinanciada por los entes territoriales, lo cual equivale a $2,6 billones en todo el período 2016-2030.

286 A manera de ejemplo, si los recursos por concepto de regalías se reducen en un 30% a partir del 2016, las necesidades de financiación con cargo al PGN se incrementarían de $ 5.7 billones a $ 6,6 billones.

Tabla 34. Presión de recursos - Estrategia de CT+I 2016-2030 (Millones de $ de 2015)

	Costo total	Gasto existente	Gasto nuevo
Implementación y sostenimiento STI	$ 358.526		
Estructura de redes	$ 45.300		
Acompañamiento integral –ATA	$ 4.410.000		
Asistencia técnica directa	$ 12.985.685		
Formación y actualización	$ 793.536		
Investigación y desarrollo	$ 13.594.559		
Total	**$ 32.187.607**	**$ 13.267.504**	**$ 18.920.103**

Financiación de la estrategia de Ordenamiento Social de la Propiedad

4.8 Financiación de la estrategia de Ordenamiento Social de la Propiedad

Como se explicó en la Sección 3.7, la estrategia de ordenamiento Social de la Propiedad contempla tres acciones centrales que son la implementación del catastro multipropósito, la política de formalización de predios y la compra de tierras para garantizar el acceso a este activo productivo a los pequeños productores y a la agricultura familiar. El costo de la primera es de $3,8 billones incluyendo el levantamiento de la cartografía básica del país, la realización de pilotos y el levantamiento en campo de un estimado de 6.100.000 predios. De otro lado, aunque no se conoce con precisión el número de predios que serán sujetos a procesos de formalización y será necesario esperar la información generada del levantamiento catastral y de los resultados de los pilotos, se estima un costo de $1,2 billones de pesos para formalizar 2,46 millones de predios (todo esto sin incluir compra de predios). Finalmente, para la compra de predios se ha supuesto cerca de un billón de pesos por año, dada la falta de información para llegar a un costeo más preciso.

En los últimos años el país ha invertido en promedio $379 mil millones por año en ordenamiento social de la propiedad (Tabla 35). La mayor parte de estos recursos provienen del PGN e incluyen la implementación del Programa de Restitución, titulación de baldíos, legalización de tierras comunidades indígenas y afro, recuperación de tierras y la planificación del ordenamiento social de la propiedad. En particular, en 2015 para formalización de la propiedad rural se presupuestaron $151 mil millones.

Tabla 35. Gasto en ordenamiento de la propiedad rural (Millones $ de 2015)

Fuente	2012	2013	2014	2015	Promedio anual
PGN		$ 406.889	$ 312.623	$ 320.466	$ 346.659
SGR		$ 31.200	$ 31.200		$ 31.200
Entidades territoriales	$ 2.241	$ 1.909	$ 1.135		$ 1.762
Total					**$ 379.621**

Fuente: Incoder, UPRA, Unidad de Restitución de Tierras, SGR y FUT.

De otro lado, el presupuesto de inversión del IGAC para actualización, formación y conservación catastral a nivel nacional y regional ha sido de $45 mil millones por año en promedio entre 2012 y 2014. Para el año 2015 este presupuesto asciende a $33.492 millones de pesos.

Es claro que el país debe aumentar sustancialmente los recursos necesarios para financiar la implementación del catastro multipropósito, que es el punto de partida para el ordenamiento social de la propiedad rural en Colombia. En este sentido, el presupuesto asignado históricamente al IGAC para esta tarea es claramente insuficiente.

La Tabla 36 muestra la presión de recursos asociada con la estrategia de ordenamiento social de la propiedad. El gasto existente cubre los recursos anuales asignados en promedio al IGAC y los recursos anuales para ordenamiento social de la propiedad que se explicaron anteriormente y que estarían disponibles para financiar la compra de tierras.

Tabla 36. Presión de recursos - Estrategia de ordenamiento social de la propiedad 2016 - 2030 (Millones de $ de 2015)

	Costo total	Gasto existente	Gasto nuevo
Costo catastro multipropósito*	$ 2.904.386	$ 662.835	$ 2.241.551
Costo formalización de predios y proceso judicial**	$ 1.173.912		$ 1.173.912
Compra de tierras***	$ 13.611.160	$ 4.537.053	$ 9.074.107
Total	**$ 17.689.458**	**$ 5.199.888**	**$ 12.489.569**

* Incluye levantamiento cartográfico, realización de pilotos y levantamiento predial de 6,1 millones de predios. Para el gasto existente, se contabilizan los recursos que ha recibido el IGAC en promedio de los últimos años (45 mil millones) ** Formalización de 2.460.000 predios. Fuente: cálculos FEDESARROLLO.

De esta manera, en conjunto los recursos destinados al ordenamiento territorial que constituyen gasto existente representarían $5,2 billones entre 2016 y 2030. El gasto nuevo asciende a $ 12,5 billones.

4.9 Financiación de la estrategia de Sostenibilidad Ambiental

Como se explicó en la Sección 3.8, el ejercicio de costeo de la estrategia ambiental se basa en tres acciones principales: el ordenamiento de zonas de reserva forestal (con un costo total de $187 mm), la capitalización del CIF para conservación ambiental ($200 mm por año), y la restauración de 445 mil hectáteas de suelos con erosión moderada en áreas de importancia para la pequeña agricultura y la agricultura familiar. El costo total de la estrategia es de $6,75 billones (a precios de 2015), de los cuáles la mayor participación es la recuperación de suelos erosionados con un costo de $3,56 billones de pesos. De esta manera, la inversión promedio ente 2016 y 2030 está alrededor de $450 mil millones por año.

Adicionalmente, la estrategia de recuperación y protección de los servicios ecosistémicos contempla el uso de dos instrumentos financieros, las tasas por uso de agua y el Pago por Conservación y Servicios Ambientales Rurales (PPC) cuyos recaudos deben contribuir a la financiación de la recuperación y conservación de cuencas abastecedoras. Dado que estos recursos están financiando el gasto en recuperación y protección de ecosistemas, este, en principio, no genera una presión fiscal[287].

El gasto promedio por año en sostenibilidad ambiental entre 2012 y 2015 asciende a $411 mil millones (a pesos de 2015). A diferencia de otras estrategias como la de inclusión productiva o la de CTI, en este caso la mayor responsabilidad de este gasto está en cabeza de los Entes Territoriales (31%) y de las CAR (25%), mientras que la inversión con cargo al PGN representa el 41% del total (Gráfico 23).

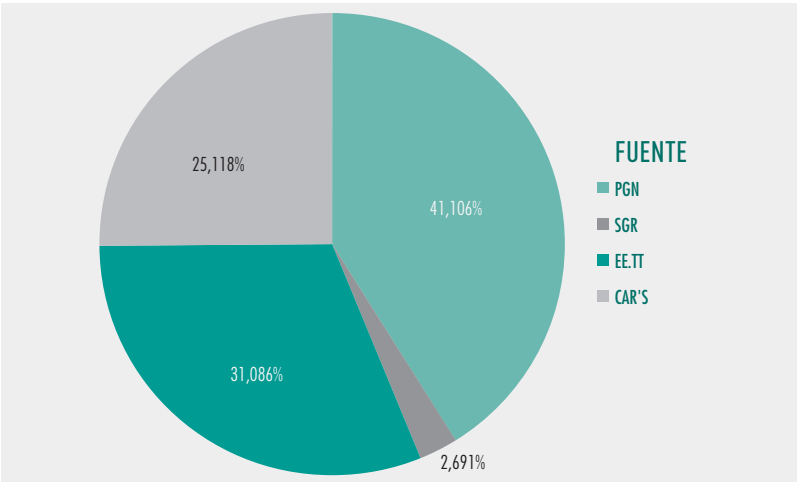
Este presupuesto incluye entre otros gastos asociados a la política hídrica nacional, apoyo a la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos a nivel nacional, y la administración conservación, manejo y protección del Sistema de Parques Nacionales de Colombia.

El presupuesto de los ETs, de otro lado, se utiliza en el manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas, en la conservación, protección de fuentes y reforestación de microcuencas que abastecen el acueducto, en adquisición de predios de reserva hídrica y zonas de reserva naturales, y en reforestación y control de erosión, entre otros rubros[288].

287 Sin embargo, puede haber otros servicios ecosistémicos no directamente vinculados a circuitos productivos como la protección de la biodiversidad que deberían protegerse y para los cuáles no en todos los casos es factible la utilización de esquemas como pagos por servicios ambientales.

288 Los ETs también son responsables de la implementación de estrategias de prevención y manejo de riesgos de desastres.

Gráfico 23. Gasto en sostenibilidad ambiental: participación por fuente (Promedio 2012 – 2015). (Millones de $ de 2015)



*PGN: Ejecución de inversión en Ambiente y desarrollo sostenible (No incluye CAR). **FUT: Incluye solo categorías de intermedio rural, rural y rural disperso.

*** Se excluyen gastos de inversión financiados por Regalías, Cofinanciación Nacional y Municipal. Fuente: FEDESARROLLO con datos del MHCP, SGR, FUT y CARs.

Desde 2012 se han incluido recursos dentro del PGN para apoyar la implementación de los programas de reforestación a través del Certificado de Incentivo Forestal (CIF), si bien dichos recursos han sido decrecientes: $100 mm en 2012, $61 mm en 2013 y $15 mm en 2014. En promedio cerca de $60 mm, muy por debajo de los $200 mm que se proponen dentro de la estrategia.

De otro lado, el gasto total en control a la erosión de todos los entes territoriales ha estado alrededor de $20 mm por año entre 2012 y 2014. Es claro que las necesidades de recursos para la recuperación de suelos con erosión moderada de importancia para la agricultura pequeña y familiar, son recursos nuevos y que la magnitud de las inversiones (cerca de $300 mm por año) desborda la capacidad de los ETs (y en particular de aquellos de mayor grado de ruralidad) para asumirla[289].

289 En este como en otros casos, el Gobierno Nacional podría utilizar recursos del PGN para apalancar, a través de mecanismos de cofinanciación, recursos territoriales provenientes de las regalías para ser utilizados con este propósito (recuperación de suelos erosionados).

La Tabla 37 distribuye el costo de la estrategia de Sostenibilidad Ambiental entre gasto existente (en cualquiera de las fuentes como PGN, SGR e inversión de los ETs) y gasto nuevo que genera una presión adicional de recursos.

Tabla 37. Presión de recursos - Estrategia de sostenibilidad ambiental 2016-2030 (Millones de $ de 2015)

	Costo total	Gasto existente	Gasto nuevo
Ordenamiento zonas de reserva forestal*	$ 187.200		$ 187.200
Capitalizar CIF de conservación**	$ 3.000.000	$ 900.000	$ 2.100.000
Restauración de suelos con erosión moderada***	$ 3.561.064		$ 3.561.064
TOTAL	**$ 6.748.264**	**$ 900.000**	**$ 5.848.264**

*40 millones de hectáreas. ** 50 mil hectáreas. Se suponen que se siguen destinando $60 mm por año para CIF Forestal (promedio de entre 2012 y 2014). *** 445 mil has dedicadas a agricultura familiar. Fuente: cálculos FEDESARROLLO.

4.10 Generación de nuevos recursos

La Tabla 38 muestra los cálculos agregados del costo total de las estrategias de la MTC, descomponiendo este costo entre lo que constituye gasto existente, y lo que constituye gasto nuevo. Los resultados muestran que de acuerdo con los cálculos de este estudio, el 62% de los recursos ($121,2 billones o cerca de $8,1 billones por año) constituyen gasto nuevo y por lo tanto generan una presión fiscal adicional. En términos del PIB, el costo anual de las estrategias (1,2% del PIB) genera una presión adicional de recursos por 0,7% del PIB.

El 57% de los recursos nuevos están asociados con los gastos en inclusión social y vías terciarias, y un 20% y 16% adicional con ordenamiento territorial y adecuación de tierras y CTI respectivamente.

Se debe enfatizar que el cálculo del gasto existente supone que se mantienen los esfuerzos que se han hecho en años recientes para aumentar los recursos del PGN al sector rural particularmente en tres áreas: a) inclusión social (Familias en Acción, Vivienda Rural y el componente rural de los programas de primera infancia y adulto mayor); b) inclusión productiva (más de $700 mil millones por año en programas del MADR y del DPS); c) vías terciarias tanto con recursos del presupuesto (aportes del Gobierno Nacional de $856 mil millones por año) como en el esfuerzo de los Entes Territoriales ($525 mil millones por año).

Tabla 38. Estrategias de la MTC - Presión neta de recursos 2016-2030 (Millones de $ de 2015)

	Costo total	Gasto existente	Gasto nuevo	% del gasto nuevo
Estrategia de inclusión social	$ 48.178.008	$ 12.908.161	$ 35.269.847	29%
Estrategia de inclusión productiva	$ 19.390.000	$ 10.704.225	$ 8.685.775	8%
Estrategia de competitividad – vías terciarias	$ 50.134.859	$ 23.988.990	$ 26.145.870	22%
Estrategia de competitividad – adecuación de tierras	$ 11.765.456	$ 2.623.691	$9.141.765	8%
Estrategia de competitividad – CTI	$ 32.187.607	$ 13.267.504	$ 18.920.103	16%
Estrategia de competitividad – ICR	$ 9.430.410	$ 4.689.251	$ 4.741.159	4%
Estrategia de ordenamiento de la propiedad rural	$ 17.689.458	$ 5.199.888	$ 12.489.569	10%
Estrategia de sostenibilidad ambiental	$ 6.748.264	$ 900.000	$ 5.848.264	5%
Total	**$ 195.524.061**	**$ 74.281.709,43**	**$ 121.242.352**	**100%**
% del PIB	**1,2%**	**0,5%**	**0,7%**	

Fuente: FEDESARROLLO.

El análisis que sigue evalúa posibles alternativas de financiación asociadas con mejoras en la focalización poblacional y territorial, posible reasignación de usos actuales de recursos hacia estrategias más efectivas de transformación rural, mejoras en eficiencia que podrían obtenerse con mejores modelos de gestión, y también la generación de nuevos recursos para financiar la transformación del campo colombiano.

- ## Reasignación de recursos de apoyos directos a provisión de bienes sociales y públicos

Como se señaló en la introducción de esta sección, las recomendaciones de la MTC son enfáticas en la necesidad de reducir la asignación de apoyos directos y aumentar el apoyo del Estado a través de la provisión de bienes sociales y públicos. Diferentes estudios como (Olivera, 2011) y (Junguito, Perfetti, & Becerra, 2014) han estimado que entre

2012 y 2014 los apoyos directos representaron el 48% del presupuesto de inversión del MADR. En 2014 estos recursos totalizaron al menos $1,7 billones de pesos (Tabla 12), parte de los cuáles debería ser redirigido hacia la provisión de bienes públicos y el apoyo a los pequeños productores en intervenciones integrales que promuevan de manera efectiva su inclusión productiva. En la Tabla se supone que el 50% de estos recursos ($850 mil millones de 2015) se reorientan al financiamiento de las estrategias propuestas por la MTC, lo que en un período de 15 años aporta cerca de $10 billones.

En igual sentido, como se indicó en la Sección 4.4, una parte del gasto nuevo en rehabilitación de distritos de mediana y gran escala en poder de la Nación por $358 mil millones o la construcción de nuevos distritos de riego de gran escala debería provenir de inversiones a través de APP.

- **Uso más eficiente de los recursos**

No es suficiente con destinar más recursos a la transformación rural en Colombia si el uso de dichos recursos no se hace de una manera más eficiente. En el desarrollo de este estudio se ha puesto el ejemplo de los programas de inclusión productiva que existen actualmente en cabeza del MADR y del DPS, y que en 2014 representaron recursos por $713 mil millones. En términos del costeo de la estrategia de inclusión productiva, este monto equivale a la atención de 285 mil productores en un año o alrededor de 40 mil productores durante los siete años de duración del programa presentado en la Sección 3.2.

Sin embargo, como se indicó, diagnósticos y evaluaciones de estos programas enfatizan su desarticulación y duplicidad, su falta de integralidad, y la fragmentación de las intervenciones desde el punto de vista territorial y poblacional en forma tal que en muchos casos los esfuerzos se diluyen en acciones que no generan resultados sostenibles en el tiempo.

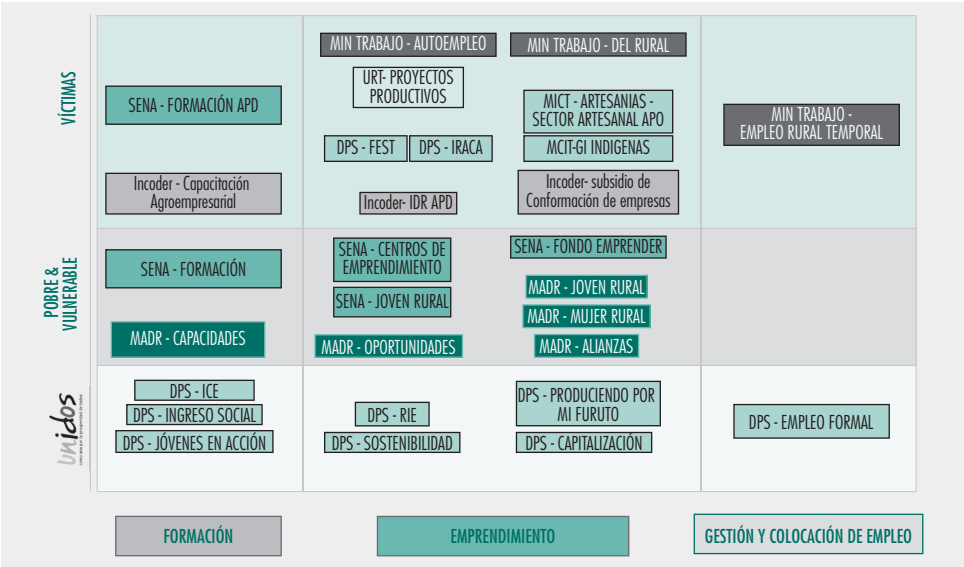
El Gráfico 24 muestra la proliferación de programas relacionados con estrategias de generación de ingresos para el sector rural en temas de formación y generación de capacidades, emprendimiento, y gestión y colocación de empleo. Se identifican las entidades responsables de los diferentes programas, y se diferencia entre aquellos que son dirigidas a población víctima del conflicto y aquellos que están dirigidos a población pobre extrema (Unidos) y población pobre y vulnerable, sean o no víctimas.

Los principales problemas que caracterizan estas intervenciones son los siguientes:

- No existe un "centro de Gobierno" que coordine las intervenciones para la inclusión productiva rural.
- No existen rutas que articule las intervenciones del DPS y del MADR y de los programas al interior de estas entidades (Ramírez et ál., 2014).

- No existe una focalización territorial y poblacional clara sobre la estrategia de inclusión productiva rural.
- Se plantean diferentes estrategias para articular, focalizar y gestionar programas en el territorio como los PDRIET, las DPS, los PDET, además de los Contratos Plan. Sin embargo no se evidencia un diálogo entre las diferentes estrategias, mucho menos una articulación o coordinación para aprovechar sinergias y explotar complementariedades.

Gráfico 24. Duplicidades en la oferta institucional para generación de ingresos rural – Programas 2015



Fuente: Subdirección General Territorial – Departamento Nacional de Planeación.

Esta situación plantea la necesidad de realizar evaluaciones sobre la efectividad del gasto público en el sector rural colombiano con miras a racionalizar la oferta programática del Gobierno Nacional para lograr intervenciones de mayor impacto, a través de la articulación, integración y coordinación de la oferta programática actual y de la que se estructure alrededor de las recomendaciones de la MTC.

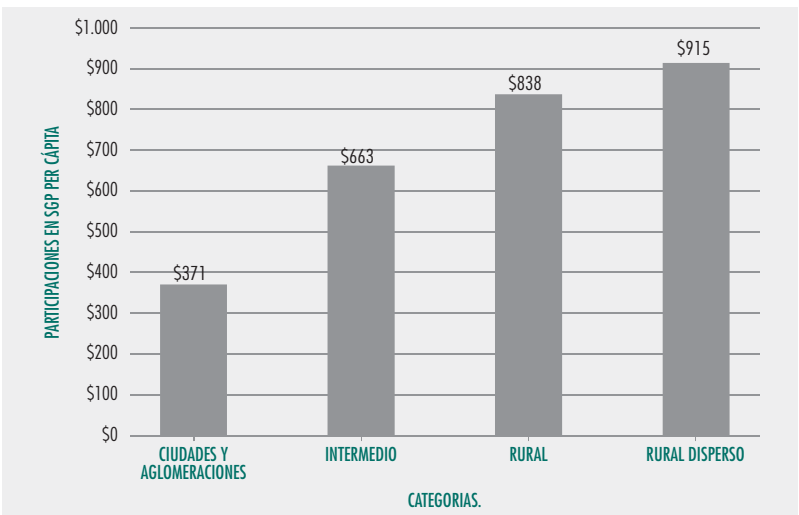
• El SGP y la financiación de la estrategia de inclusión social

Los recursos nuevos para la estrategia de inclusión social están asociados principalmente con la financiación que obtienen los ET a través del SGP.

El Gráfico 25 muestra el carácter progresivo del SGP en términos de la ruralidad. El monto de participaciones per cápita que reciben los municipios rurales dispersos es cerca de 2,5 veces el monto que recién las ciudades y sus aglomeraciones. Esto está vinculado con el hecho de que existe una relación directa entre pobreza y ruralidad (Ramírez, Díaz, & Bedoya, 2014). Sin embargo, no hay ningún mecanismo dentro del diseño actual del SGP que garantice un monto de inversión social mínima en la población rural dispersa versus la inversión en las cabeceras municipales, excepto por el hecho de que se alcance una cobertura plena en estas últimas.

Esto plantea temas relevante con miras a la reforma del SGP en 2016 sobre la posibilidad y conveniencia de introducir modificaciones en las fórmulas que determinan la asignación de estos recursos de tal manera que se aumente la participación de la ruralidad en general, y de los municipios rurales y rurales dispersos en particular, y además que se introduzcan reglas de asignación presupuestal específicas para garantizar la atención a la población rural dispersa.

Gráfico 25. Distribución del SGP según las categorías de ruralidad de la MTC (Miles de pesos)



Fuente: Zapata y Concha (2014).

Esto sería necesario para reducir más rápidamente las brechas que existen en el acceso a bienes y servicios sociales de la población que vive en estos municipios, y en las zonas dispersas de estos municipios en particular, y que son más grandes que las que existen en la ruralidad intermedia y en la ruralidad del Sistema de Ciudades.

(Zapata & Concha, 2014) abordan este análisis con una consideración adicional y es lograr una mayor participación de dichos municipios en los recursos del SGP al tiempo con el diseño de un esquema correcto de incentivos. Como señalan los autores, un aumento en la participaciones, sin consideración a los estructura de incentivos que imponen los criterios de asignación, solo llevaría a una mayor dependencia del SGP que a la postre obstruyen la propia efectividad de la gestión pública local para la reducción de la pobreza.

La modificación propuesta por (Zapata & Concha, 2014) se resume en la Tabla 39 e incluye criterios de asignación por pobreza, población, eficiencia y cobertura aplicados a diferentes rubros de gasto. Una característica importante de esta propuesta es que elimina el gasto de las asignaciones especiales y aumenta las asignaciones para propósito general. En efecto, uno de los mensajes centrales de la propuesta es que más discrecionalidad es preferible a menos para fortalecer la capacidad de los propios territorios para definir sus prioridades, lo cual probablemente se traducirá en aumento en los recursos destinados a inversiones con impacto social importante como vivienda, nutrición, primera infancia, vejez e incapacidad, vías terciarias y desarrollo económico.

Bajo el diseño propuesto por (Zapata & Concha, 2014) las participaciones per cápita de los municipios rurales dispersos aumentarían en $905 mil, los de los municipios rurales en $454 mil, en los de ruralidad intermedia disminuyen en $40 mil y en las ciudades y aglomeraciones disminuyen en $183 mil por persona.

Tabla 39. Criterios preseleccionados para la distribución del SGP propuesta por Zapatay Concha (2014)

Criterio	Tipo	Bolsa
Número de sedes con matrícula atendida	Pobreza	Educación
Eficiencia administrativa	Eficiencia	PG
Población menor 25 mil	Población	PG
Matrícula ponderada por dispersión geográfica	Cobertura	AE
Matricula ponderado por pobreza	Pobreza	AE

Criterio	Tipo	Bolsa
Reducción deserción	Eficiencia	AE
Eficiencia fiscal	Eficiencia	AE
Matrícula atendida en establecimientos educativos estatales que mejoran desempeño	Eficiencia	PG
Matrícula atendida según condiciones de desempeño	Eficiencia	Educación
Matrícula oficial atendida	Pobreza	Educación
Población por atender (cobertura)	Cobertura	Salud
Eficiencia APSB	Eficiencia	APSB
Pobreza relativa y equidad	Pobreza	Salud

Fuente: Zapata y Concha (2014).

Estos resultados ponen de manifiesto una conclusión importante: la propuesta de modificación del SGP para favorecer la reducción de las brechas rurales debe ir de la mano de una reforma para fortalecer las finanzas territoriales y, en particular, para darle más espacio y autonomía a las ciudades y los municipios que hacen parte de sus aglomeraciones para generar sus propios recursos. Esto se haría aprovechando el hecho de que es justamente en el Sistema de Ciudades donde tienen lugar las mayores densidades empresariales y donde se concentra la actividad económica formal[290]. De esta manera, el esfuerzo fiscal del Gobierno Nacional se puede concentrar en mayor grado en apoyar a las regiones rurales que son también las que presentan mayores deficiencias institucionales y menor capacidad de generación de ingresos propios.

- ### Mayores ingresos fiscales asociados con la implementación de las recomendaciones sobre el Impuesto Predial y la Formalización

Las recomendaciones de la MTC incluyen explícitamente la necesidad de adoptar una política para el impuesto predial que incentive el buen uso del suelo, al tiempo que incluye acciones para la formalización y actualización catastral que deben aumentar el impacto potencial del predial.

290 En el caso de los municipios por fuera del Sistema de Ciudades el mecanismo más importante de generación de recursos propios es el impuesto predial como se discute más adelante.

Para la gran mayoría de los municipios rurales, la principal fuente de generación de recursos propios es el impuesto predial. Por lo tanto, las propuestas de la MTC sobre el predial contribuyen directamente a mejorar la capacidad fiscal de los municipios rurales.

La importancia de este hecho no puede ser desestimada: (Ramírez, Díaz, & Bedoya, 2015) muestran que los ingresos por predial en términos per cápita (como proxy de los ingresos propios municipales) tienen un efecto causal negativo sobre la pobreza multidimensional a nivel municipal y que dicho impacto es sustancialmente mayor al que tienen las participaciones en las rentas nacionales[291].

Los estudios de Barreto (2013 & 2014), ilustran tanto las causas de los bajísimos niveles de recaudo del predial, como el potencial de generación de recursos asociado a esta fuente para lo cual se requiere contar con un cambio fundamental en la institucionalidad de administración del impuesto en Colombia, que el autor concentra en la propuesta de un Sistema de Administración Territorial (SAT) para Colombia, en línea con la implementación de un catastro multipropósito que propone la MTC[292].

Estos resultados subrayan la importancia y prioridad de implementar la estrategia de Ordenamiento Social de la Propiedad propuesta por la Misión.

- **Mayores ingresos fiscales asociados con la implementación de las estrategias de la MTC**

Como se señaló en la introducción, la implementación de las estrategias de la MTC podría inducir dinámicas importantes a nivel de las economías regionales y locales (canal de crecimiento económico) que se podrían traducir en mayores ingresos fiscales tanto para el Gobierno Nacional como para los gobiernos locales. De alguna manera estos recursos pueden ser entendidos como parte del ¨dividendo de la paz¨, el cual debería ser invertido en una alta proporción en el desarrollo del sector rural, como lo señala la Misión.

291 Este efecto es robusto a la introducción de variables que controlan por pertenencia al Sistema de Ciudades, tasa de urbanización, capacidad administrativa de los gobiernos locales, participación política de la población local, entre otras variables, y por correcciones por posible endogeneidad entre la generación de recursos propios y las privaciones sociales a nivel municipal.

292 De acuerdo con Barreto (2014), si se supone un ajuste del 10% por infravaloración promedio en el avalúo catastral en los aproximadamente 10 millones de predios que están bajo la jurisdicción del catastro del IGAC, lo dejado de recaudar es, en promedio, 720 mil pesos por predio si se cumple el umbral mínimo del 60% del valor comercial establecido por la ley, lo que para el total representa un potencial de $ 7,2 billones de pesos.

El fortalecimiento de los territorios rurales debería reflejarse en un fortalecimiento institucional y fiscal de los entes territoriales. Como se ha señalado, uno de los componentes de la estrategia de inclusión productiva contempla explícitamente este objetivo y destina recursos por más de $6 billones entre 2016 y 2030 al fortalecimiento institucional y local.

- ## Recursos del SGR, cofinanciación de la Nación y Contratos Plan

La participación de los recursos del SGR en el gasto público rural en Colombia es relativamente baja. Entre 2012 y 2014 se aprobaron, por año, proyectos rurales por $912 mil millones, equivalente al 11,3% del total del gasto público rural sin incluir SGP (Tabla 40). Adicionalmente, estos recursos equivalen al 14% del valor de los proyectos aprobados en este período.

La relativamente baja participación de los recursos destinados a proyectos rurales tiene probablemente dos explicaciones: en primer lugar, la mayor parte de los recursos del SGR disponibles para inversión (diferentes a regalías directas) están en cabeza de los departamentos (80% en el presupuesto 2015-16), mientras que la proporción de los recursos asignados directamente a los municipios es mucho menor (20%). En segundo lugar, con la excepción de los proyectos de CTI, el resto de las temáticas de gasto son principalmente responsabilidad de los municipios[293].

Sin embargo, el diseño y la reglamentación del SGR permitirían en principio el acceso de los municipios a los otros recursos que hacen parte de los Fondos Regionales y no exclusivamente a los recursos para "Proyectos de Desarrollo Local". El punto crucial sin embargo, es que dichos recursos están orientados, por normatividad, a la financiación de proyectos de carácter regional y no de carácter local.

Por lo tanto, para que puedan tener un carácter regional es necesario diseñar proyectos que cubran varios municipios, como por ejemplo, rehabilitación de vías terciarias de un grupo de municipios, o proyectos de desarrollo territorial relevantes para los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET), etc. La dificultad para desarrollar este tipo de proyectos es que en la gran mayoría de los casos requeriría del liderazgo del departamento, el cual puede no estar interesado en "compartir" los recursos de regalías con los municipios para financiar gastos de inversión que no son de su competencia. Por lo tanto, se requiere de arreglos institucionales que introduzcan los incentivos necesarios para que estos esquemas regionales funcionen.

293 La parte municipalizada del SGR (aparte de las asignaciones directas que van a los municipios productores), es el 40% de los recursos del Fondo de Compensación Regional (FCR) que se destina a "Proyectos de Desarrollo Local". Esto equivale a cerca de $920 mil millones de pesos por año, que equivale a un promedio de cerca de $800 millones por municipio.

Tabla 40. Valor de los proyectos aprobados con recursos del SGR (Promedio anual 2012-2014, Millones de pesos)

Estrategia	SGR
Inclusión social	165.997
Inclusión productiva	159.757
Competitividad – Ad. Tierras	18.421
Competitividad – CTI	213.811
Competitividad – vías terciarias	311.658
Competitividad – otros	
Ordenamiento territorial	31.200
Incentivos y apoyos directos	
Sostenibilidad ambiental	10.806
Otros	
Total	911.650
% del PIB	0,10%

Fuente: cálculos propios FEDESARROLLO.

El Contrato Plan es un arreglo institucional que justamente brinda esta oportunidad en la medida en que el Gobierno Nacional es una de las partes claves en la negociación. A través de esta figura el Gobierno puede ¨poner en la mesa¨ los temas claves del desarrollo rural, la inclusión productiva, y la provisión de bienes públicos locales, y puede cofinanciar parte de las inversiones a cambio de que los departamentos dirijan recursos de regalías a estos usos.

De otro lado, se debe destacar el papel central que pueden y deben jugar los recursos del Fondo de Ciencia y Tecnología para contrarrestar o mitigar la ausencia (o la precariedad) de ventajas comparativas y competitivas en un territorio, y en temas específicos como la investigación sobre materiales apropiados y costo eficientes para intervenciones en la malla vial terciaria, entre otros.

REFERENCIAS

CEPAL. (2014a). *Bienes y servicios públicos sociales y políticas para el cierre de brechas.* Bogotá.

Corpoica. (2015). *Ciencia, Tecnología e Innovación en el sector agropecuario.* Bogotá.

CORPOICA. (2015). *Ciencia, Tecnología e Innovación en el Sector Agropecuario. Propuesta de una estrategia nacional de innovación agropecuaria.* Bogotá: Misión para la transformacón del campo.

CORPOICA. (2015). *Misión para la Tranformación del Campo. Ciencia, Tecnología e Innovación en el sector agropecuario. Diagnostico.* Bogotá: CORPOICA.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Misión pata la trasnformación del campo: Definición de categorías de Ruralidad . Bogotá: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible (DDRS).*

DNP. (2011). *Proyectos regionales indicativos - PND 2010-2014.* Bogotá.

FEDESARROLLO. (2014). *Titulo: Diseño de instrumentos para un programa de generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas del MADR.* Bogotá: FEDESARROLLO.

IGAC. (2015). *Plan de generación de productos cartográficos del territorio Colombiano para el catastro multiproposito.* Bogotá: Subdirección de Geografía y Cartografía.

Junguito & Perfetti (2014). *Desarrollo de la agricultura Colombiana. Cuadernos de FEDESARROLLO No. 48.*

Junguito, Perfetti & Becerra (2014). *El desarrollo de la agricultura colombiana.* Bogotá: FEDESARROLLO.

Misión de Transformación del Campo. (2015). *Estrategia de sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural. (Informe para la Misión para la Transformación del Campo).* Bogotá D.C.

Misión de Transformación del Campo. (2015). *Saldar la deuda histórica con el campo. (Informe para la Misión para la Transformación del Campo).* Bogotá D.C.

Misión para la Transformación del Campo. (2015). *Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria y de Acompañamiento Integral (Informe para la Misión para la Transformación del Campo).* Bogotá D.C.

Misión para la Transformación del Campo, (2014). *Estrategia de implementación del ¨Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (Informe para la Misión para la Transformación del Campo).* Bogotá D.C.

Olivera. (2010). *El gasto público en el sector agropecuario. Estudio elaborado para el Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia Rural razones para la esperanza.* PNUD.

Olivera. (2011). *El gasto público en el sector agropecuario.*

Ramírez, Díaz & Bedoya. (2014). *Convergencia social en Colombia: el rol de la geografía económica y la descentralización.* Bogotá: FEDESARROLLO.

Ramírez, Díaz & Bedoya. (2015). *Fiscal Decentralization and Multidimensional Poverty Reduction at Municipal Level in Colombia: A Spatial Approach.* Bogotá: FEDESARROLLO.

Zapata & Concha (2014). *Posibilidades de financiamiento de las propuestas de la Misión Rural con recursos del Sistema General de Participaciones.* Bogotá: CEPAL.

Anexo 1

COSTOS ADICIONALES A LA UPC PARA MODELO RURAL

Tabla 1. Costos adicionales a la UPC para modelo rural

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN	VALOR AFILIADO/AÑO	ESPECIFICACIÓN	% UPC ZONA DISPERSA 2015
PRESTACIONES DE SALUD EN NUEVO MODELO SOCIO SANITARIO				
ACTIVIDADES EXTRAMURALES	Desarrollan directamente en las comunidades tipo demanda inducida, educación en salud, promoción de la salud	$8,000		1.3%
PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN EXTRAMURAL	Actividades individuales de detección temprana y protección específica ofertados directamente en las comunidades, según modelo que promueve y facilita el acceso definitivo a lso servicios de salud.	$21,574	Se toma como valor de referencia la UPC adicional que se asigna hoy al RC	3.4%
ATENCIÓN DOMICILIARIA	Extensión de la atención en casa para el manejo de problemas de salud que involucra la baja, mediana y alta complejidad.	$140,000	Valor aproximado atención integral en casa que incluye médico general ó médico internista ó pediatra, enfermera o auxiliar de enfermería. Transporte y materiales para la atención.	22.3%
TRANSPORTE	Costos de transporte de pacientes y acompañantes para resolver problemas de salud en prestadores de servicios de salud de mediana y alta complejidad.	$50,000	Valor estimado para desplazamientos vía terrestre o fluvial	8.0%
ALOJAMIENTO	Costos de hospedaje y alimentación acompañantes de pacientes.	$80,000	Promedio de estancia en albergue: 60 días, 2 personas	12.7%
TELEMEDICINA Y APLICACIONES MÓVILES EN SALUD	Costos de las atenciones a través de diferentes medios tecnológicos que faciliten el acceso oportuno y de calidad para ayudas diagnósticas y tratamientos.			0.0%
VALORES ADICIONALES A LA PRIMA		$299,574		47,7%

Fuente: GestarSalud. Tomando como UPC promedio de las zonas rurales el monto de $628,236.



DNP Departamento Nacional de Planeación

TODOS POR UN NUEVO PAÍS

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

