



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



ABECÉ DE LA MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO COLOMBIANO

www.dnp.gov.co

1. ¿Qué es la Misión?

Es una iniciativa del Departamento Nacional de Planeación para definir lineamientos de política pública en materia de desarrollo rural y agropecuario. La Misión no se limita a elaborar estudios técnicos, también hace propuestas concretas con viabilidad presupuestal y los arreglos institucionales específicos para su desarrollo a mediano y largo plazo.

2. ¿Por qué una Misión?

Porque el comportamiento de la economía durante los últimos años no se ha visto reflejado, en la misma medida, en las condiciones de vida de los pobladores rurales y en el desempeño de las actividades agropecuarias.

Porque en los últimos 20 años lo rural se ha circunscrito casi exclusivamente a lo agropecuario, dejando de lado la integralidad y multisectorialidad necesarias para alcanzar un desarrollo rural más comprehensivo.

Porque el ámbito rural ha sido el escenario de buena parte de los problemas del país: pobreza, conflicto, desigualdad, despojo, informalidad, entre otros.

Porque recientemente no se ha llevado una reflexión profunda sobre lo rural y los instrumentos necesarios para lograr una superación efectiva de sus problemas estructurales.

Porque existe un consenso nacional de que es indispensable avanzar en el desarrollo rural y que es un requisito para lograr la paz en el campo.

3. ¿Cuáles son los objetivos de la Misión?

- Repensar el campo colombiano y el papel que desempeña en el desarrollo del país.
- Trazar una hoja de ruta para el desarrollo del campo colombiano durante los próximos 20 años.
- Construir instrumentos que permitan cerrar las brechas existentes entre lo urbano y lo rural, tanto en política pública como en condiciones de vida de sus habitantes.
- Lograr que la sostenibilidad de la agricultura se base en el mejoramiento de la competitividad.

4. ¿Por qué se habla de una nueva política de desarrollo rural y agropecuario?

Lo nuevo que ofrece esta Misión es el planteamiento de una visión integral del campo colombiano donde lo productivo y competitivo van de la mano del bienestar de los pobladores rurales, sobre la base de intervenciones multisectoriales, conjuntas y en articulación entre la Nación y los entre territoriales, mediante políticas con enfoque diferencial y territorial; pero, sobre todo, superando las propuestas a corto plazo.

5. ¿Cuál es el panorama general del campo colombiano?

- La presencia de diferencias importantes en la igualdad de oportunidades entre la población urbana y la rural, se traduce en que los pobladores de las zonas rurales presenten menores oportunidades de desarrollarse plenamente; y, como consecuencia, disminuyen sus posibilidades de mejorar su condición socioeconómica de generación en generación.
- Las enormes brechas en bienestar y pobreza entre la población rural y la urbana se encuentran en bienes y servicios sociales del Estado, como inasistencia escolar, logros educativos, trabajo infantil y rezago escolar, lo que implica una creciente brecha en los ingresos de las familias rurales.
- Los principales problemas relacionados con la tierra se refieren a la alta concentración de la propiedad, la informalidad en las relaciones con el territorio y los diversos conflictos de uso del suelo.
- Los hogares rurales tienen menos posibilidades de generar ingresos y de contar con sostenibilidad económica a mediano y largo plazo. Por ejemplo, más del 60% de los hogares rurales no accede a ningún activo productivo –sea este tierra, asistencia técnica, crédito, riego, etc.–, y solo un 5% dispone de capacidad para acumularlos.
- Otro factor que no permite aprovechar el potencial agropecuario es el rezago existente en materia de competitividad y productividad en el sector. A pesar de ser el tercer generador de empleo en el país, presenta tasas de crecimiento inferiores al promedio nacional y los ingresos derivados de esas actividades son los más bajos en comparación con las demás actividades económicas.
- Existe una capacidad institucional baja para agenciar el desarrollo rural y agropecuario, especialmente en el nivel territorial. Los instrumentos de política sectorial no llegan a donde deben ir y del modo como tienen que hacerlo; además, los territorios disponen pocos recursos y capacidad para contribuir con el desarrollo rural integral.

6. Qué plantea la Misión frente a este panorama?

La Misión abordará muchas temáticas agrupadas en cinco grandes ejes temáticos:

1. Rol de lo rural en el desarrollo del país: es necesario tener claras las bases conceptuales de los problemas más sensibles de la realidad del campo colombiano, y entender qué significa desarrollo rural y agropecuario para el país y, así, poder determinar el alcance de estas políticas.
2. Desarrollo rural para el cierre de brechas sociales: contempla la necesidad de dar mayor igualdad de oportunidades a los habitantes rurales, reconociendo que en este aspecto reside el principal rezago en términos de políticas públicas, dado que la inversión social ha presentado tradicionalmente un sesgo urbano que se refleja en los indicadores de pobreza.
3. Provisión de bienes públicos para el campo: el tercer eje se orienta a la dotación eficiente de bienes públicos que son la base tanto para avanzar en el cierre de brechas sociales como en el desarrollo de actividades productivas sostenibles.
4. Desarrollo agropecuario sostenible y competitivo: si bien la actividad agropecuaria es la principal actividad económica en el campo, fuente de empleo y de ingresos, presenta rezagos en términos de su productividad y competitividad, que ameritan instrumentos de política específicos que permitan superarlos a corto plazo.
5. Arreglo institucional moderno y eficiente: para lograr todo lo anterior se requiere generar propuestas basadas en intervenciones multisectoriales. No se trata solo del presupuesto del sector sino de la asignación de recursos en todos los sectores que deben intervenir en el campo. Así mismo, es importante fortalecer la información disponible para y sobre el campo colombiano, tanto en estadística como para la toma de decisiones.

7. ¿Cuándo podremos ver los primeros resultados de las acciones propuestas por la Misión?

El DNP desarrollará la Misión durante el 2014, sin embargo, espera que los primeros resultados puedan ser consignados en el próximo Plan Nacional de Desarrollo, que es un punto de partida, pues la Misión trasciende el próximo cuatrienio y busca convertirse en una política de Estado.

8. ¿Cuál es la relación entre la Misión y el Gran Pacto por el Agro?

El Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural orienta su trabajo en dos frentes. El primero está destinado a generar insumos para elaborar los lineamientos de política para el sector agropecuario y rural, a partir de la participación directa de los actores rurales en los Consejos Desarrollo Rural tanto municipales como departamentales y nacional. En este punto se busca identificar factores que permitan aumentar la competitividad del sector agropecuario.

El segundo componente del Pacto se relaciona con el apoyo a proyectos agropecuarios que apunten al mejoramiento de la competitividad de la producción agropecuaria y el desarrollo rural en los departamentos y municipios del país.

Entre los objetivos de la Misión Rural se incluye elaborar lineamientos de política para el campo colombiano teniendo en cuenta los insumos que genere el Pacto, con un horizonte más amplio, ya que plantea propuestas para los próximos 20 años.

SALDAR LA DEUDA HISTÓRICA CON EL CAMPO

Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo *

* Este documento recoge los resultados de las discusiones de dos versiones previas por parte de los miembros del Consejo Directivo, pero es responsabilidad del Director y del equipo técnico de la Misión.

I. MARCO CONCEPTUAL

1. El área rural colombiana ha sido uno de los ejes indiscutibles del desarrollo económico del país. Al mismo tiempo, sin embargo, su atraso relativo en materia económica y social muestra los sesgos urbanos que ha tenido nuestro desarrollo. El campo ha sido, además, el escenario principal del largo conflicto armado. El objetivo central de la Misión para la Transformación del Campo será, por lo tanto, proponer políticas de Estado para que el país salde su deuda histórica con el campo como elemento esencial para construir la paz. Esta tarea debe entenderse, además, dentro de la concepción de nuestra Carta Política, que define a Colombia como un Estado social de derecho. El objetivo es, por lo tanto, garantizar oportunidades económicas y derechos económicos, sociales y culturales a nuestros habitantes rurales para que tengan la opción de vivir la vida digna que quieren y valoran.¹
2. La Misión parte de tres ideas fuerza, que pueden entenderse también como los principios básicos que deben regir las políticas de desarrollo rural:
 - 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.
 - La concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca *la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales*. Esta visión implica la necesidad de superar la visión asistencialista de las políticas rurales y considerar a los habitantes rurales tanto como agentes de desarrollo productivo como sujetos de derechos y, por ende, como plenos ciudadanos.
 - La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la *provisión adecuada de bienes públicos* que faciliten el desarrollo tanto de actividades agropecuarias como no agropecuarias.
3. El enfoque territorial participativo adopta la concepción de nueva ruralidad, que supera la dicotomía rural-urbana y mira más a las relaciones, sinergias y complementariedades que permiten aumentar la competitividad y cerrar las brechas de exclusión de la población rural. Este enfoque busca, además, atender la diversidad socio-económica, cultural y ecológica de

¹ Seguimos 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.

los distintos territorios con enfoques específicos a las condiciones de cada uno de ellos. Aún más, parte de promover las iniciativas de las organizaciones locales y las redes de cooperación entre agentes públicos y privados, contribuyendo de esa manera a construir tejidos sociales más densos, es decir, a construir sociedad.

4. El desarrollo como un proceso integral responde al concepto de desarrollo sostenible en su sentido amplio, que abarca sus dimensiones económicas, sociales y ambientales. En tal sentido, busca promover, ante todo, que los habitantes del campo tengan una vida digna, que garantice tanto sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, como sus derechos civiles y políticos, y muy especialmente su seguridad personal y su libertad para asociarse y participar sin miedo en las decisiones de su comunidad y de la vida nacional.

Dadas las enormes desigualdades que caracterizan al país, esta visión implica la necesidad de colocar la equidad en el centro de las políticas de desarrollo del campo y, por ende, reducir las enormes desigualdades entre los habitantes urbanos y rurales, entre hombres y mujeres, entre los propios habitantes rurales y entre las distintas regiones de Colombia. Esto implica tener políticas de Estado que favorezcan a los más pobres y el desarrollo progresivo de una clase media rural, dentro de un enfoque en el cual los habitantes rurales son los actores básicos de su propio desarrollo, tanto humano como productivo. Acorde con el enfoque territorial, implica también que se deben formular políticas que reconozcan la diversidad de condiciones sociales, económicas, ambientales y culturales que caracterizan nuestro mundo rural.

5. En materia económica, es necesario garantizar un desarrollo que permita el progreso de pequeñas, medianas y grandes empresas, incluyendo cooperativas y otras formas de asociación de productores. Las políticas para apoyar el desarrollo productivo deben estar dirigidas a la provisión de bienes públicos (en particular, programas de innovación, ciencia y tecnología, infraestructura adecuada y protección jurídica) y una política económica apropiada (en especial en materia de política cambiaria, crediticia y de comercio exterior). Debe superar, por lo tanto, la tendencia a superar las dificultades del campo a través de subsidios temporales o asistenciales que no corrigen los problemas estructurales que enfrenta el campo y, por ende, no tienen efectos de larga duración.

Estas políticas deben garantizar, en primer término, un sector agropecuario competitivo, que responda a la vocación del país de ser una de las despensas del mundo. Sin embargo, la estrategia productiva debe reconocer que si bien históricamente la zona rural era definida como aquella en la que se realizaban actividades primarias, en particular las agropecuarias, debe trascender la óptica de ligar la producción de manufacturas y servicios estrictamente a espacios urbanos. Hoy en día, las actividades productivas, si bien mantienen cierta relación urbano-rural, han trascendido estas barreras para pensar en las sinergias entre los sectores primarios, secundarios y terciarios y en relocalizar muchas actividades a espacios que antes se consideraban como exclusivamente de vocación primaria.

El desarrollo económico debe garantizar, a su vez, la protección del medio ambiente, en particular del agua, los suelos y la biodiversidad como elementos constitutivos y fundamentales para el desarrollo de actividades rurales. Además, por razones de equidad intergeneracional, el ritmo de extracción de los recursos naturales no renovables debe garantizar el bienestar no solamente de la generación actual, sino de las futuras.

6. La visión expresada en estas tres ideas fuerza reconoce que lo rural es estratégico para el desarrollo, no subsidiario y no solamente por razones económicas sino también por la necesidad de superar los factores históricos del conflicto y construir la paz. Esta paz parte de entender el campo como un espacio donde caben y pueden convivir armoniosamente los grandes, los medianos y los pequeños agricultores en conjunto con actores de otras actividades económicas. Para ello el Estado debe garantizar la seguridad física y la seguridad jurídica de todos, reparar a aquellos que se vieron afectados por el conflicto y apoyar preferencialmente a los pequeños y la población más vulnerable, al tiempo que provee bienes públicos que beneficien al conjunto de actores rurales. Todos los colombianos debemos entender que materializar esta visión empieza por saldar la deuda histórica con el campo.
7. La Misión ha propuesto unas categorías de ruralidad. Estas categorías respetan las divisiones político-administrativas, parten del sistema de ciudades y utilizan la densidad, el tamaño de las cabeceras y la distribución entre la cabecera y el área dispersa como criterios básicos de

clasificación.² De acuerdo con esta clasificación, la vida rural sigue teniendo un peso muy elevado: cerca del 60% de los municipios que tiene Colombia deben considerarse como rurales y existe, además, una población rural dispersa en el resto de municipios, con lo cual la población rural representa poco más de 30% de la población del país. Además, muchas de nuestras ciudades intermedias e incluso grandes siguen teniendo una relación muy estrecha con las actividades agropecuarias. La “ruralidad” debe entenderse, así, como un continuo, que de hecho no desaparece aún en nuestras grandes urbes.

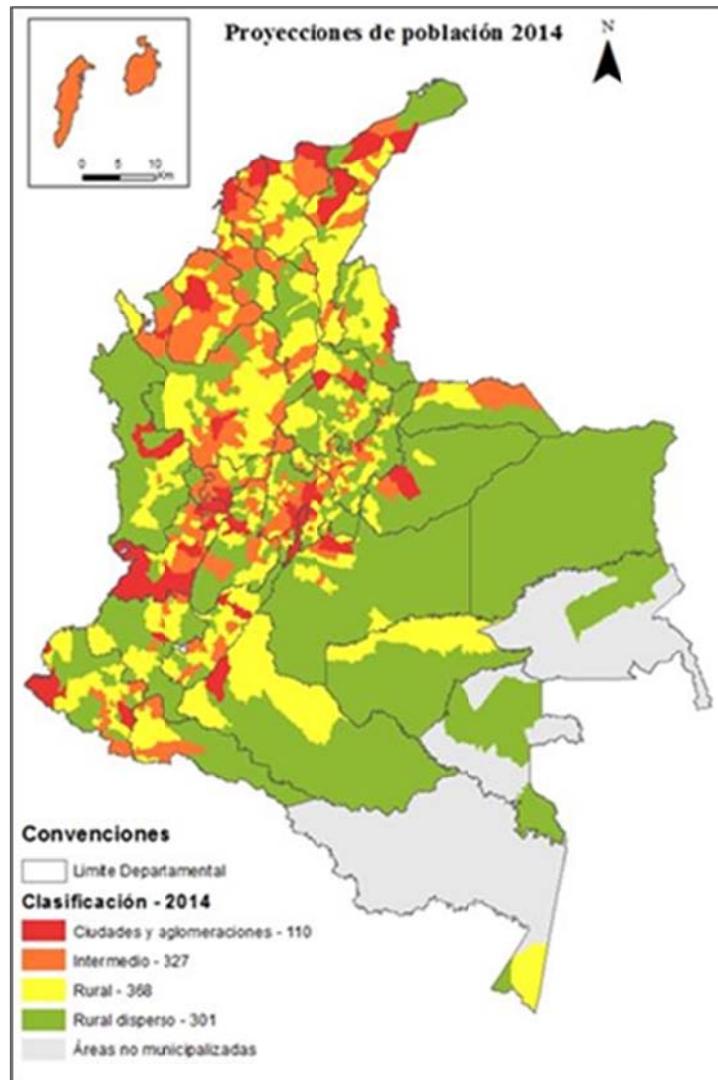
Número de municipios según categorías de ruralidad*

Año 2014		Población en la cabecera (miles)				Total
		Más de 100	25 a 100	Menos de 25		
				< 70% resto	> 70% resto	
Densidad (hab./km ²)	> 100	41	63	106	34	244
	50 - 100	6	22	140	91	259
	10 - 50	1	16	277	203	497
	0 - 10	0	3	56	43	102
Total		48	104	579	371	1102

- Ciudades y aglomeraciones**
12 grandes ciudades + sus aglomeraciones
- Intermedio**
Cabeceras de más de 25 mil + cabeceras más pequeñas con densidades altas
- Rural**
Cabeceras pequeñas con densidades intermedias (10 y 100 hab/km²)
- Rural disperso**
Cabeceras pequeñas y densidades muy bajas (< 10 hab/km²)

*En la primera categoría se incluyen además las 12 aglomeraciones urbanas definidas por el sistema de ciudades.

² Se viene trabajando en una definición de categorías de ruralidad más amplia donde se incorporen mejor criterios de distancia a las ciudades y aglomeraciones al igual que usos del suelo.



Fuente: Categorías de ruralidad de la Misión con base en proyecciones del DANE

II. DIAGNÓSTICO

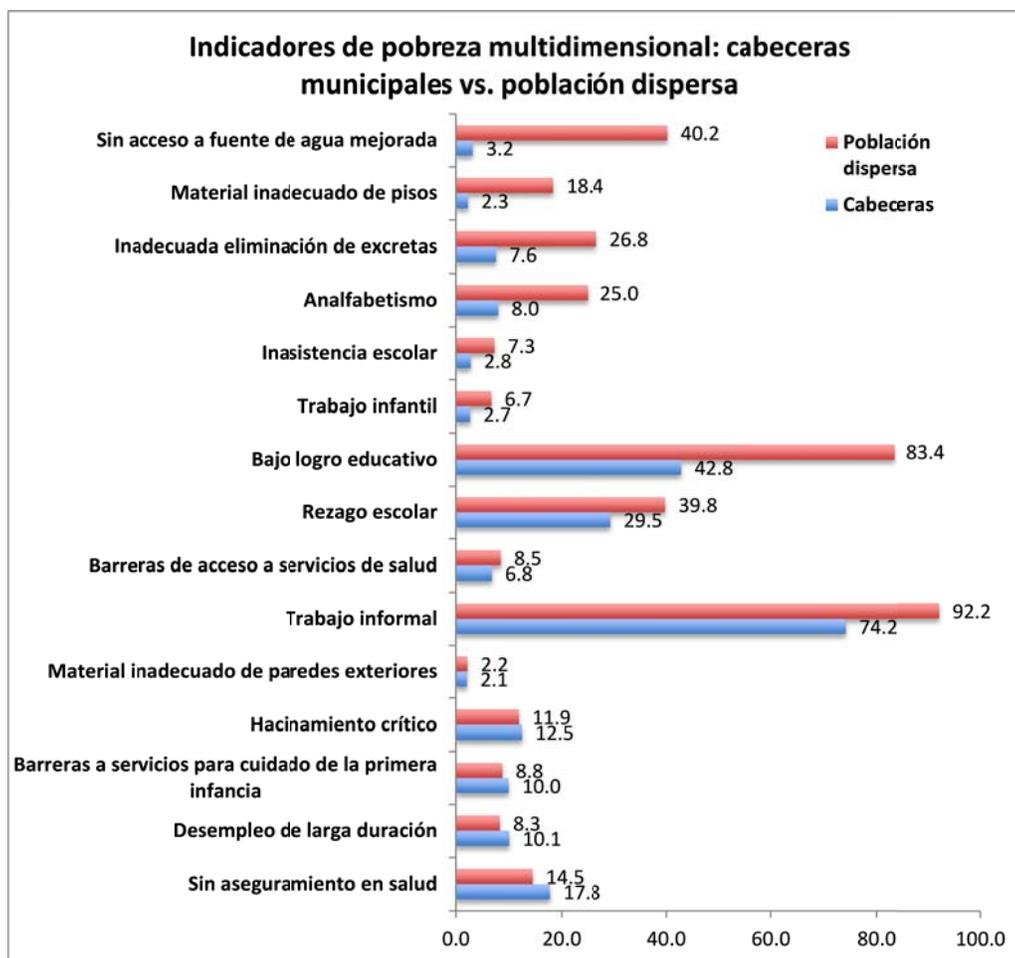
8. Nuestro espacio rural es tremendamente heterogéneo, no solo en razón de la compleja geografía del país sino del peso de las distintas conformaciones sociales que son el legado de nuestra historia: la población indígena, las formas de subordinación de la población indígena y mestiza, la esclavitud que afectó a muchas de las zonas cálidas, la población raizal de San Andrés y Providencia, y la migración de población blanca en una etapa avanzada de la Colonia, que generó asentamientos de medianos y pequeños productores en dos regiones del país (Antioquia y Santander). La apertura de la frontera agraria reprodujo estas diferencias a lo largo y ancho del territorio.

La excesiva concentración de la tierra ha sido fuente constante de conflictos, muchos de ellos asociados a la expansión de la frontera agraria. Debido a las características geográficas del país, esta frontera y los conflictos asociados a ella se han dado en muchas partes del territorio nacional. El largo conflicto interno con organizaciones guerrilleras se ha agudizado en décadas más recientes por la expansión del paramilitarismo y su fuerte presencia en la vida política en varias regiones, así como por el narcotráfico, que ha financiado y creado nuevas formas de violencia. La persistencia del conflicto armado ha dejado hondas heridas que la sociedad colombiana debe superar, lo que no será posible sin una política de desarrollo rural extremadamente ambiciosa. Así lo establece, por lo demás, el punto 1 de los acuerdos de La Habana.

Debido a la historia y geografías heterogéneas de nuestro mundo rural, y a las desigualdades que han caracterizado el desarrollo regional del país, el mundo rural abarca desde zonas relativamente desarrolladas y con una fuerte articulación con ciudades grandes e intermedias hasta otras extremadamente pobres, generalmente en las regiones más apartadas del país. Abarca también desde zonas (mayoritarias en términos de territorio) donde predomina la gran propiedad hasta otras donde se asientan pequeños productores e incluso minifundistas. Entre las primeras hay además algunas donde existe una agricultura empresarial bien desarrollada hasta otras, predominantemente ganaderas, donde las formas de producción siguen siendo en muchos casos tradicionales. El uso ineficiente del suelo se cruza en varias zonas del país con una gran informalidad en materia de propiedad de la tierra.

En cualquier caso, el atraso relativo del campo se hace evidente en las cifras agregadas, especialmente en materia de pobreza extrema y multidimensional.³ Las mayores carencias en este último caso se dan en materia educativa (analfabetismo, bajo logro educativo y alto rezago escolar), acceso a agua y saneamiento y menores oportunidades laborales (altísima informalidad, que en el índice de pobreza multidimensional realmente mide el bajo acceso al sistema de pensiones).

³ Debido a la disponibilidad de la información, para el diagnóstico social se utiliza principalmente la división estadística tradicional que clasifica las cabeceras municipales como el área urbana y a la población dispersa (generalmente denominada “resto” en la información estadística) como el área rural.



Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2013.

El bajo logro educativo en las zonas rurales es notorio. Mientras que la población urbana de 15 años y más tiene al menos los 9 años de educación obligatoria, la población en zona rural tiene tan solo primaria completa (5,1 años). Si bien la brecha se ha cerrado gracias a los esfuerzos por la universalización de la primaria, el reto es grande en educación secundaria y media, y sobre todo en acceso a educación superior. El problema no es solo en cobertura sino de pertinencia y calidad, para que la educación se traduzca en mayores ingresos, productividad y competitividad.

Por su parte, el poco acceso a servicios de acueducto y alcantarillado de las zonas rurales es igualmente notorio. Según la Encuesta de Calidad de Vida de 2012, mientras que la cobertura en acueducto en la zona rural es de 53% y en alcantarillado es de 16%, la de la zona urbana es de 97% y 92%, respectivamente. Si se incluyen las alternativas flexibles como inodoro

conectado a pozo séptico la cobertura en saneamiento básico aumenta a 76%, y presenta un aumento considerable, al pasar de 51% en 1997 a 76% en 2012.

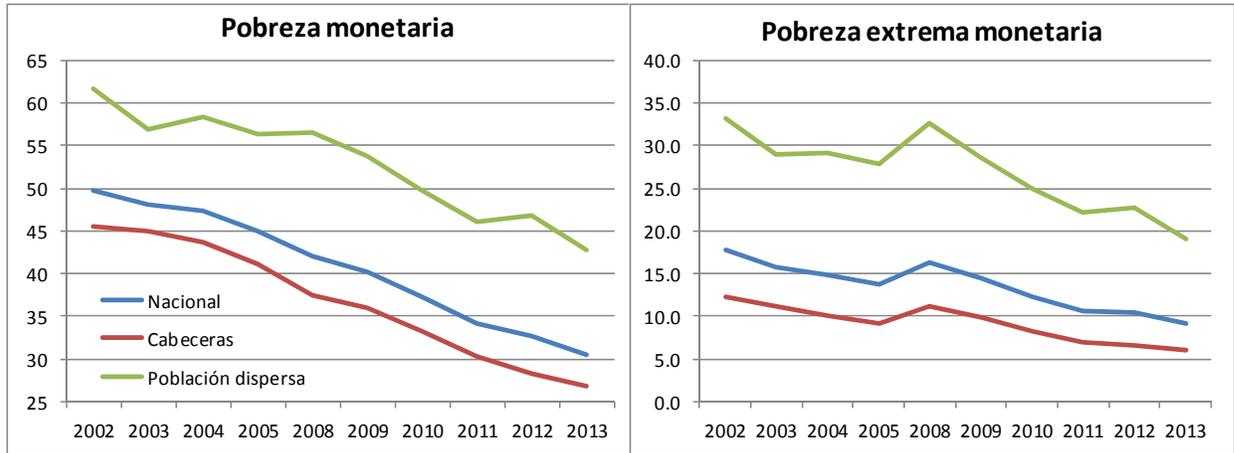
Respecto a la dimensión de salud, si bien ya no hay brechas significativas en afiliación en seguridad social en salud entre la zona rural y urbana, existen grandes diferencias en acceso, uso y calidad de los servicios entre cabeceras y población dispersa y al interior de las categorías de ruralidad. Las principales razones por las cuales los habitantes rurales tienen un acceso más limitado son la distancia a los centros de salud, los altos costos asociados a ello y que la oferta no responde a la emergente composición demográfica de los hogares rurales (participaciones relativamente altas de jóvenes y adultos mayores y menor proporción de adultos en edades productivas).

La pobreza por ingresos es mayor para los productores campesinos que para los asalariados del campo, lo que refleja el muy limitado acceso de los primeros a activos productivos (tierra, crédito, tecnología, riego). El activo productivo al cual tienen más acceso dichos productores es la tierra (el 36% de los hogares rurales), aunque generalmente en cantidades insuficientes para alcanzar un nivel de vida adecuado. El acceso a otros recursos productivos es relativamente bajo.

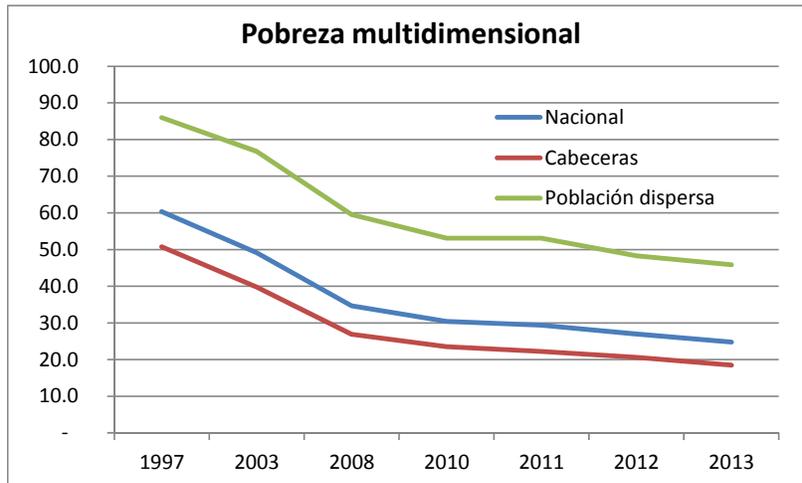
Aún muchos asalariados del campo carecen de los mecanismos de protección social que favorecen a sus congéneres urbanos. Este hecho y, aún más, el predominio de prácticas informales de trabajo, implica que algunos mecanismos de protección social (el sistema pensional) casi no existen en las zonas rurales y otros tienen un desarrollo precario (acceso a los servicios de las Cajas de Compensación) o están caracterizados por serios problemas de calidad (educación y salud). Aunque su contribución al ingreso de los habitantes rurales es todavía pequeña, algo se ha logrado compensar con los nuevos beneficios del sistema de promoción social, en especial con los subsidios condicionados, gracias a la política de ampliar la cobertura y montos en zonas rurales que empezó a ejecutarse en 2012. Sin embargo, los avances en los componentes universales (seguridad social integral, acceso a activos y manejo de riesgos por ejemplo) son todavía muy precarios debido al vínculo de la protección social en Colombia con el empleo formal.

Aun así, en todos los indicadores de pobreza ha habido un avance importante en los últimos diez años. De hecho, en pobreza multidimensional y pobreza extrema el avance ha sido más marcado en términos absolutos (puntos de reducción de la pobreza) en la zona rural que en la urbana. A pesar de las mejoras, las brechas relativas se han ampliado, y son muy elevadas: la pobreza monetaria extrema era más del triple en las zonas rurales que en las urbanas en 2013 y la pobreza multidimensional 2,5 veces más alta. Otro elemento relacionado es el escaso alcance de la clase media. Siguiendo la metodología de la Misión de movilidad social, para el 2013 solo el 7,3% de la población rural podía considerarse como de clase media, una quinta parte de dicha proporción en las zonas urbanas (36,4%). Mas del 90% de la población rural es así pobre o vulnerable, es decir con alta probabilidad de caer en pobreza. Más aún, en contra de lo que acontece en la zona urbana, donde la caída en pobreza entre 2002 y 2013 estuvo acompañada de un aumento de la clase media de la misma proporción, en la zona rural la caída en pobreza se ha visto acompañada es de un aumento en las familias vulnerables.

Sobresale, además, el hecho de que la reducción de pobreza en las zonas rurales ha sido jalonada por el indicador multidimensional más que por el de ingresos. En efecto, entre 2003 y 2013 la pobreza multidimensional se redujo 31 puntos porcentuales mientras que la de ingreso disminuyó en 14. Más aún, en el caso de esta última, la reducción reciente (en el año 2013) no se percibió en el ingreso de los ocupados sino en otras fuentes de ingresos, aquellos asociados a la política social (transferencias institucionales). En otras palabras, la política social en su sentido amplio (educación, salud, viviendas, transferencias condicionadas, etc.) ha hecho mucho más para mejorar la situación de la población rural que la mejoría en las oportunidades económicas, que han sido muy limitadas para los habitantes pobres del campo.

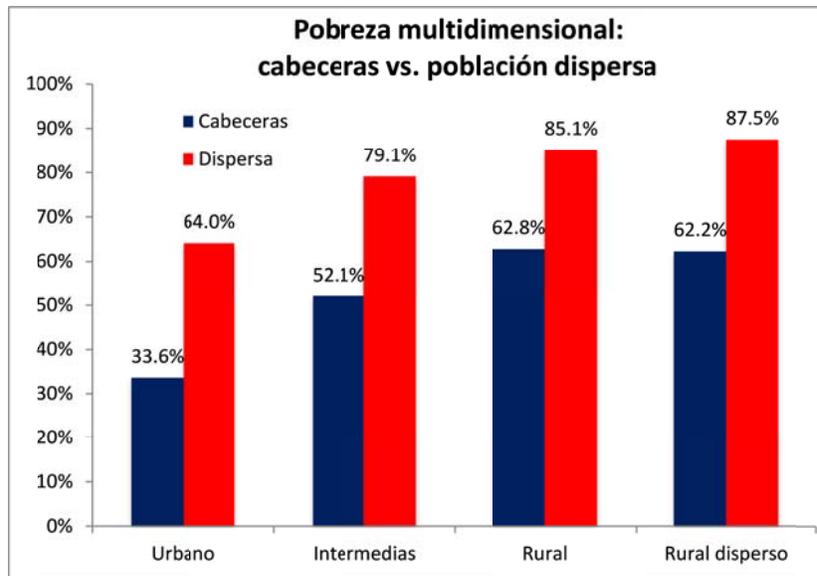


Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares 2002-2005 y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2013.



Fuente: DANE, Encuestas de Calidad de Vida 1997-2013.

Los primeros cruces que ha hecho la Misión entre las variables sociales y las diferentes categorías de municipios en función de la ruralidad muestran que los avances son mucho mayores en los núcleos poblacionales que en la población dispersa. En efecto, aparte del hecho de que la pobreza multidimensional es muy superior en las zonas rurales, existe una diferencia notoria entre dicha pobreza en las cabeceras municipales en relación con la población dispersa. La diferencia es de 20 a 30 puntos porcentuales y se mantiene en todos los grados de ruralidad. Más aún, la brecha entre cabecera y población dispersa es incluso más alta en las principales aglomeraciones urbanas del país.



Fuente: Estimaciones sobre Censo de Población de 2005, utilizando categorías de ruralidad de la Misión

Si la situación de la población rural es precaria, en el caso de las mujeres del campo, aunque ha mejorado en las últimas décadas, continúa siendo peor que la de los hombres rurales y las mujeres urbanas. Más aún, su esfuerzo por lograr mayor educación que los hombres no se ha traducido en mejores oportunidades de trabajo remunerado y, por el contrario, tienen una carga excesiva de actividades de cuidado sin remuneración ni reconocimiento, incluso mayor que las mujeres urbanas. En síntesis, las mujeres rurales sufren doble discriminación: por ser mujeres y por ser rurales. Esta discriminación de género es, sin duda, una de las causas de sus altos niveles de migración a las ciudades.

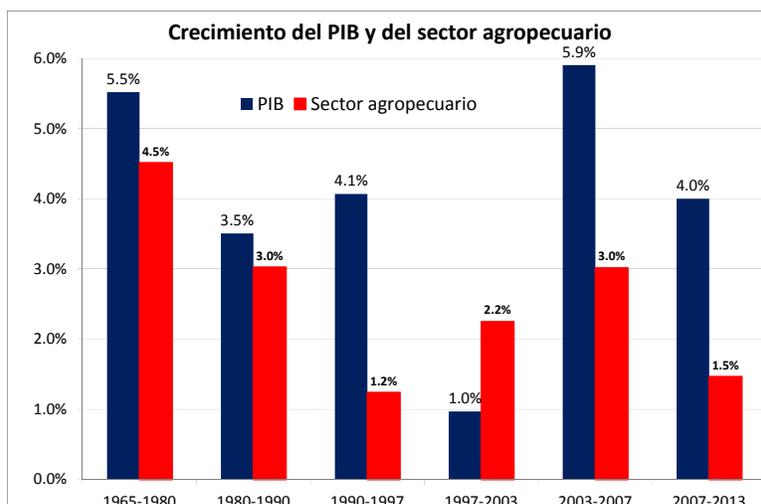
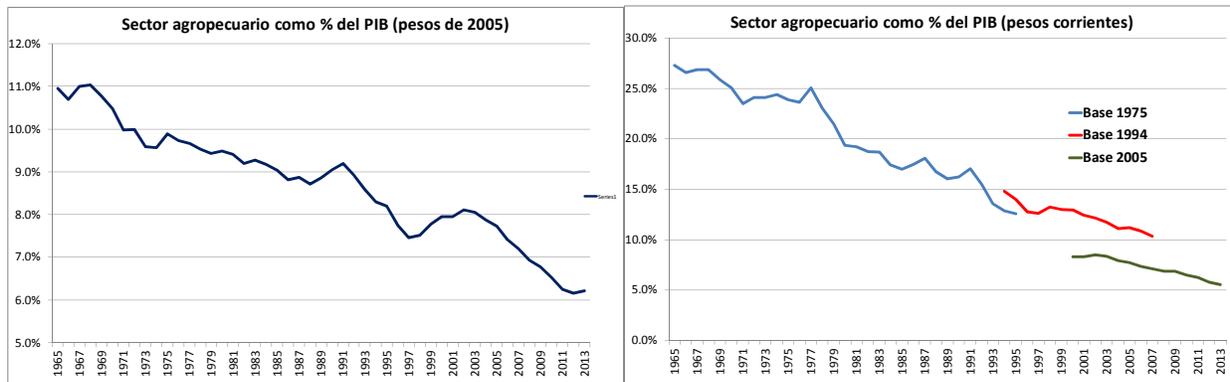
Por último, de acuerdo con los indicadores sociales disponibles, si bien la desigualdad en la distribución del ingreso es menor en las zonas rurales que en las ciudades, sigue siendo alta y ha disminuido menos que en las ciudades. Sin embargo, el que la desigualdad en la distribución del ingreso sea aparentemente menor en la zona rural refleja el hecho de que los altos ingresos de origen rural son percibidos por habitantes de las ciudades y contabilizados, por lo tanto, como ingresos urbanos.⁴ En todo caso, la desigualdad en la distribución de la propiedad rural es elevadísima en Colombia (coeficientes de Gini del orden de 0,8-0,9, de

⁴ En el ya clásico trabajo sobre distribución del ingreso en Colombia de Albert Berry y Miguel Urrutia, se llegó a la conclusión de que si los altos ingresos de origen rural registrados como urbanos se contabilizan como rurales, la desigualdad en la distribución del ingreso era mayor en el campo.

acuerdo con la medida específica utilizada), como por lo demás es cierto en el grueso de los países de América Latina. Esta situación se ha mantenido a pesar de los sucesivos esfuerzos de reforma agraria (1936, 1961, 1968 y 1994).

9. La zona rural colombiana sigue estando insuficientemente diversificada. Hay, por supuesto, una creciente actividad minera (que es una actividad estrictamente rural), servicios de diferente naturaleza que se prestan desde los núcleos poblados y en algunas zonas se ha desarrollado un importante turismo rural, aunque los mineros artesanales y operadores turísticos muchas veces están en peores condiciones que los pequeños agricultores. Algunas actividades rurales están, en cualquier caso, subdesarrolladas, en particular la pesca y la acuicultura. Por esto, la suerte de las zonas rurales ha estado muy ligada a la del sector agropecuario. La minería ha entrado en conflictos con las actividades agropecuarias en muchas zonas del país, en especial por el uso del agua, pero también del suelo y de la mano de obra. Mientras las dos primeras deben considerarse como estrictamente negativas, la última es positiva, ya que jalona los ingresos de los habitantes rurales, aunque reduce la competitividad de la producción agropecuaria.

El sector agropecuario muestra en el último cuarto de siglo un comportamiento decepcionante, de hecho uno de los más decepcionantes de América Latina. Su participación en el PIB ha colapsado y curiosamente lo ha hecho con particular rapidez durante los subperíodos de relativamente buen desempeño económico general, 1990-97 y 2003-13, indicando que se ha roto la correlación entre las fases de crecimiento del sector agropecuario y de la economía en general que eran típicas antes de la apertura económica. Aún en el período de mayor crecimiento económico reciente del país, los años 2003-07, la expansión del sector fue apenas la mitad del que experimentó el PIB y muy inferior a los ritmos de crecimiento que prevalecieron antes de 1980.



Fuente: DANE, Cuentas Nacionales

La caída en la participación del PIB a precios corrientes ha sido mucho más marcada a largo plazo. En efecto, dicha participación se ha reducido a una cuarta parte de lo que era a fines de los años 1970, en vez de la mitad cuando se estima en precios constantes. Esto refleja una reducción en el precio relativo de la producción agropecuaria medida a través de los deflatores del PIB. En efecto, a largo plazo, el precio relativo del valor agregado sectorial (o sea, el PIB) se ha reducido aproximadamente a la mitad. Las reducciones más marcadas se dieron entre 1977 y 1984, entre 1991 y 1996, y entre 2011 y 2013.⁵

Las dos primeras pueden verse en parte como el reflejo de las caídas pronunciadas de los precios internacionales de productos agropecuarios que tuvo lugar a partir de 1978 en los productos tropicales y con un rezago en los no tropicales, y que se prolongó hasta comienzos del siglo XXI. Los precios reales de los productos agropecuarios se recuperaron a nivel

⁵ Esta tendencia no se capta plenamente en los índices de precios al consumidor (IPC) o al productor (IPP) y refleja mucho más, por lo tanto, el aumento en los precios relativos de los servicios, que solo se miden muy parcialmente en esos indicadores.

internacional en 2005-08 y se han mantenido relativamente altos, aunque con un nuevo descenso, especialmente en los de clima tropical, a partir de 2012. Para algunos productos, la caída de los años 1990 fue también un efecto de la apertura económica, ya que algunos renglones agropecuarios (especialmente cereales y oleaginosas) se encontraban entre los más protegidos antes de la apertura y fueron, por lo tanto, muy afectados por esta última. Las dos caídas más recientes también tienen como determinante la fuerte revaluación del peso que ha tenido lugar durante esos años. La revaluación más reciente ha sido mucho más prolongada, pero se vio compensada hasta 2011, en términos de sus efectos sobre el sector, por la recuperación de los precios internacionales.

El efecto acumulado es muy marcado. Así, entre 1990 y 2013 la reducción de los precios relativos según cuentas nacionales fue del 1,7% anual; para mantener la rentabilidad relativa del sector hubiese sido necesario, por lo tanto, aumentar al menos a ese ritmo la productividad *relativa* del sector, lo que ciertamente no ha sucedido. Por el contrario, la productividad del sector se ha estancado o ha aumentado muy lentamente y a menor ritmo de las tendencias que prevalecieron antes de la apertura económica.

Estas tendencias reflejan los serios problemas de competitividad que han caracterizado al sector en medio de la apertura económica, que se han visto acentuados por los bajos precios internacionales de productos agrícolas (especialmente de productos tropicales) en varios períodos y por la sobrevaluación que ha caracterizado los períodos de auge.

10. La apertura afectó seriamente los cultivos de cereales y oleaginosas de ciclo corto, generando una reducción de las áreas sembradas en la década de 1990 y una expansión paralela del área destinada a la ganadería. Las áreas sembradas se recuperaron a partir de 2003, gracias a la expansión de algunos renglones (palma africana, azúcar, frutales y hortalizas), aunque a niveles apenas similares a los de comienzos de los años 1990. A ello se agrega el constante dinamismo de algunos renglones pecuarios, notablemente de la avicultura (que, sin embargo, en la práctica es una actividad que se puede catalogar incluso como industrial).

Por su parte, los bajos precios internacionales que han afectado a los productos tropicales han afectado a otros cultivos, notablemente al café. Solo por breves períodos se ha revertido parcial y temporalmente la fuerte caída de precios que se experimentó después del colapso

del pacto de cuotas en 1989, una tendencia que ha sido agudizada por la entrada de nuevos productores de bajos costos, notablemente Vietnam, así como por la expansión de la caficultura en Brasil en zonas de bajo costo. De hecho, la contracción que ha experimentado el sector cafetero a lo largo de las dos últimas décadas es el principal determinante del frustrante crecimiento del sector, pero el lento dinamismo de otros productos agrícolas, así como del sector pecuario, de solo 2,2% anual desde 1990 en ambos casos, es igualmente frustrante.

Crecimiento de los principales subsectores agropecuarios					
	1990-1997	1997-2003	2003-2007	2007-2013	1990-2013
Café	-2.5%	2.3%	1.6%	-2.3%	-0.5%
Otros agrícolas	2.3%	2.1%	2.2%	2.1%	2.2%
Pecuarios	2.0%	1.6%	4.2%	1.9%	2.2%
Silvicultura y pesca	-3.0%	10.1%	3.2%	0.7%	2.4%
Total agropecuario	1.2%	2.2%	3.0%	1.5%	1.9%
Total PIB	4.1%	1.0%	5.9%	4.0%	3.5%

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales.

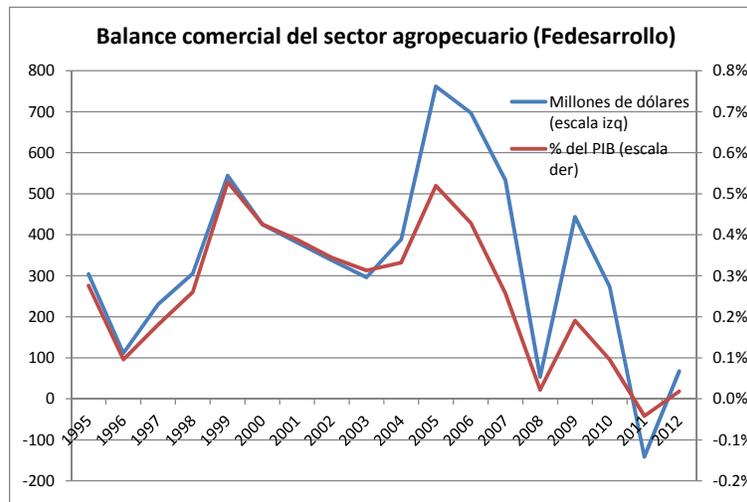
En materia cambiaria, la presión generada por los flujos de capital, y en épocas más recientes por los altos ingresos de origen petrolero y minero, han sido la fuente de la fuerte revaluación que ha caracterizado en particular los años 1991-97 y 2007-13, es decir los períodos de menor dinamismo del sector agropecuario. Por lo demás, la contribución de la revaluación no ha sido solo la de reducir el dinamismo de la producción, sino también la de disminuir la rentabilidad, al presionar hacia abajo los precios relativos de los productos del sector.

Dos de los principales reflejos de esta situación son, por una parte, el lento crecimiento y la escasísima diversificación de las exportaciones agropecuarias en el último cuarto de siglo y el deterioro agudo del balance comercial del sector agropecuario desde mediados de la década pasada. En materia exportadora, el crecimiento del valor de las exportaciones entre 1991-93 y 2011-13 ha sido del 4,7% anual con un puñado de productos dinámicos: palma africana, ganado y carne (muy afectado en años recientes, sin embargo, por el cierre de las exportaciones a Venezuela) y algunos alimentos procesados. Las flores y el azúcar han aumentado su participación, pero más por precios que por volúmenes. Tanto en el caso de la palma como del azúcar, las exportaciones se han reorientado en parte a la producción de biocombustibles para el mercado interno.

Exportaciones agropecuarias				
	Composición		Crecimiento anual	
	1991-93	2011-13	Valores	Tons.
Café	47.3%	32.6%	2.8%	-2.9%
Frutos	16.2%	13.1%	3.6%	1.2%
Flores	12.7%	19.2%	6.9%	2.7%
Azúcar y confitería	5.1%	11.4%	9.0%	2.6%
Tabaco	1.8%	0.7%	-0.2%	-3.0%
Cacao	0.7%	1.2%	7.9%	3.0%
Aceites	0.2%	4.4%	23.6%	19.9%
Ganado y carne	1.9%	4.7%	9.7%	5.7%
Pescados	5.9%	2.3%	-0.1%	-1.0%
Alim. procesados	4.2%	7.6%	7.9%	5.3%
Otros	4.1%	2.8%	2.8%	-1.2%
Total	100.0%	100.0%	4.7%	

Fuente: Banco de la República con base en datos del DANE.

Por su parte, la tendencia al deterioro de la balanza comercial agropecuaria e incluso la desaparición del superávit tradicional de dicho sector en algunos años recientes, son hechos notorios, y reflejan la mezcla del frustrante crecimiento de las exportaciones y el incremento de las importaciones facilitada por la apertura económica. Los análisis del DNP sobre los efectos de los TLCs muestran el mismo resultado: su casi nula contribución al aumento y diversificación de la canasta exportadora de productos agropecuarios y, por el contrario, crecimiento y diversificación de las importaciones de dichos productos.



Fuente: FEDESARROLLO.

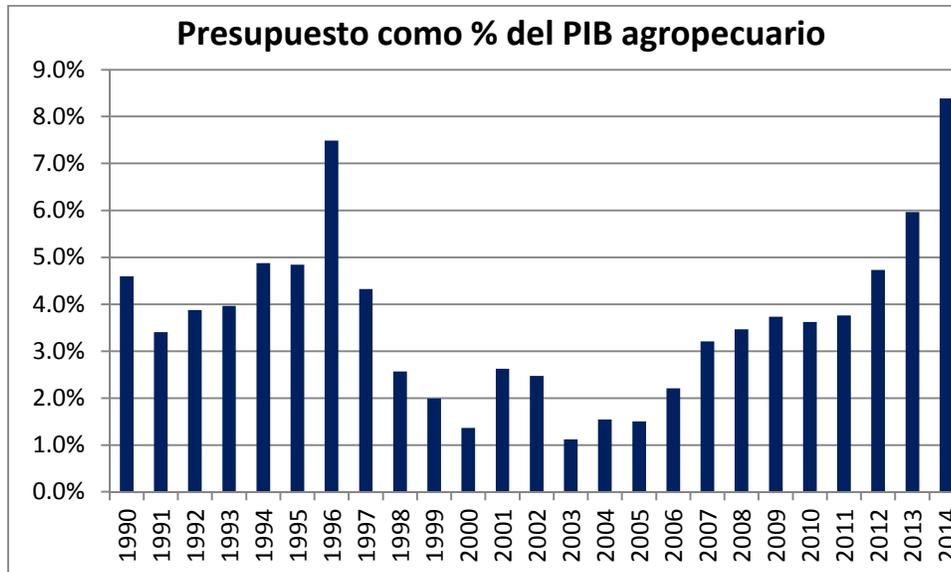
11. El espacio rural colombiano contiene enormes riquezas naturales, incluidos buenos recursos hídricos, bosques nativos todavía extensos y mega-diversidad. Sin embargo, en el territorio más densamente ocupado, una gran parte de la actividad agrícola se realiza en terrenos de ladera, ya que somos relativamente menos ricos en estas zonas que algunos otros países latinoamericanos en términos de tierras planas con vocación agrícola. Sin embargo, el uso del suelo no corresponde siempre con su vocación y, en particular, hay todavía muchos terrenos planos con vocación agrícola que se utilizan para ganadería extensiva, en tanto que la agricultura familiar con vocación agrícola se tiende a localizar en las laderas, en condiciones que presentan desafíos para su desarrollo y sostenibilidad económica y ambiental. Hay, además, un conflicto creciente en el uso del agua y la tierra con actividades mineras y serios problemas asociados a la ocupación de humedales e insuficiente regulación de corrientes que genera problemas de inundaciones en épocas de lluvias. La erosión de la capa vegetal es también un serio problema, sin que exista ninguna política para prevenirlo. Y hay efectos del cambio climático que ya comienzan a afectar con severidad a muchas zonas rurales del país. Una de las consecuencias de la baja inversión histórica en ciencia y tecnología es que el país no ha podido encontrar soluciones innovadoras a estos problemas.

12. La evolución de las instituciones e instrumentos de la política rural y agropecuaria explican en parte los resultados económicos y sociales observados, tanto positivos como negativos. En materia social, la mayor participación de los departamentos y municipios en las rentas nacionales, gracias al proceso de descentralización que adoptó el país a partir de la Constitución de 1991, se ha reflejado en un aumento en el gasto social en los pequeños núcleos urbanos y, en menor medida, en las zonas rurales. Estos beneficios han sido más moderados de lo esperado por problemas asociados a la capacidad de gestión local, al clientelismo que predomina a nivel local y a la desviación de recursos hacia usos irregulares. Por ejemplo, si bien el aumento en cobertura en educación primaria financiado por las transferencias del sistema general de participaciones es un efecto positivo de la descentralización, todavía no se alcanza el 100% de cobertura neta en primaria en la zona rural dispersa y la cobertura en secundaria y media son todavía bajas (55 y 25%, respectivamente). La brecha entre estas y las coberturas netas en zona urbana son altas y se amplían con el nivel educativo y es aún mayor en términos de calidad. A estos aportes de la descentralización se han agregado los efectos positivos de algunos programas de carácter

nacional, entre ellos el de régimen subsidiado en salud y los subsidios condicionados orientados a las zonas rurales más atrasadas.

Podría decirse, sin embargo, que en tres dimensiones de la política de desarrollo rural el proceso de descentralización fracasó o no ha rendido plenamente sus frutos. La primera es en vías terciarias, donde no se materializó la expectativa de que los mayores recursos departamentales y municipales se traducirían en desarrollo más acelerado de estas vías, compensando la retracción de la nación en este campo y la liquidación de la institución encargada de ello (Caminos Vecinales). Esto se ha visto compensado en parte por el aumento del gasto nacional en vías terciarias en años recientes. La segunda es en materia de asistencia técnica, donde se han dado avances en algunos períodos pero se ha modificado a lo largo del tiempo el papel de los distintos agentes involucrados (UMATAs, Centros Provinciales, EPSAGROs y las propias entidades gremiales) sin que el país haya desarrollado un sistema institucional estable. La tercera es en materia de vivienda, ya que la vivienda de interés social (VIS) continúa dependiendo principalmente de recursos del orden nacional y el déficit cualitativo y cuantitativo a nivel rural aumentó entre 1993 y 2005 en cerca de 200.000 viviendas. Una parte de la explicación reside en que los entes locales no cumplieron su papel de generar recursos propios y el sistema general de participaciones limita los recursos de origen nacional que se pueden invertir en estas actividades.

En materia presupuestal, el deterioro fue marcado a partir de 1998. De presupuestos equivalentes al 4,7% del PIB sectorial en 1990-97, el gasto del sector se redujo a entre 1 y 2% por varios años y solo en 2012 se retornó a niveles de gasto similares a los de comienzos y mediados de los años 1990. Esto estuvo acompañado por un cambio en la composición del gasto, caracterizado por el aumento en los subsidios directos a costa de las inversiones en desarrollo rural, y además por bajos niveles de ejecución.



Fuente: Estimaciones de la Misión con base en datos del DNP.

El deterioro del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y de sus instituciones adscritas es igualmente preocupante y no se ha logrado revertir, pese a los avances logrados durante la Administración Santos. El país heredó de los años cincuenta a setenta del siglo pasado una red institucional de apoyo al sector que, aunque con deficiencias, le servía relativamente bien. El desmantelamiento de esa red ha tenido efectos devastadores. Después de una crisis profunda, CORPOICA está en proceso de recuperación. Al lado de las funciones para las que fue creada, y que cumple bien, a FINAGRO se le ha venido recargando con la ejecución de múltiples proyectos que no corresponden a sus funciones de banco de inversión. El Banco Agrario ha ampliado el crédito a pequeños productores, pero abandonó la función de fomentar el ahorro rural y de captar recursos para el fomento del sector, por lo cual se ha hecho aún más dependiente que en el pasado del redescuento en FINAGRO. El ICA no tiene hoy la credibilidad técnica con la que contó históricamente. Se reconoce ampliamente que la consolidación de cuatro instituciones con tradiciones totalmente diferentes en una sola, el INCODER, terminó por deteriorar cada una de sus partes. El sistema de subsidios directos dio como resultado el gran fracaso de “Agro Ingreso Seguro” y una serie de subsidios decretados bajo la presión de los paros que no responden a criterios de largo plazo de asignación de recursos públicos.

Desde una perspectiva positiva se debe reconocer la puesta en marcha de buenas iniciativas de desarrollo campesino (agricultura familiar) bajo el liderazgo de la sociedad civil, el apoyo de la cooperación internacional y algunas iniciativas recientes del MADR, entre ellas las que desarrollan el Pacto Agrario. En una situación intermedia se encuentra la institucionalidad privada. La Federación de Cafeteros sigue teniendo fortalezas (su investigación y asistencia técnica, su red de cooperativas, la gestión y publicidad en los mercados internacionales), pero no ha adecuado plenamente sus estructuras decisorias a los fuertes cambios en la geografía cafetera. Varios gremios privados funcionan relativamente bien, pero una de las principales innovaciones de los años 1990, la extensión de la parafiscalidad para desarrollo tecnológico, asistencia técnica y sanidad agropecuaria, ha terminado siendo usada en algunos casos con otros propósitos.

Para responder a estos desafíos, la respuesta ha sido crear nuevos aparatos o programas directamente manejados por el Ministerio e incluso programas paralelos en otras instancias del sector público (por ejemplo, en el Departamento de Prosperidad Social e incluso el Ministerio de Relaciones Exteriores con sus programas en las zonas de frontera). Más aún, con el marcado deterioro de los institutos, el gasto se ha ido concentrando en el MADR. Sin embargo, las funciones principales del Ministerio deben ser las de planeación, diseño de la política sectorial y orientación de sus empresas e institutos adscritos. Los programas de gasto deben estar en manos de esos últimos. Podría agregarse que la respuesta a las demandas, muchas de ellas legítimas, de los más recientes movimientos sociales, han terminado por multiplicar estos problemas, incluso generando acciones parciales más que la transición a una nueva política.

13. El aumento del gasto público destinado al sector como respuesta a la crisis rural representa, sin embargo, una oportunidad. El presupuesto propuesto para 2015 mantiene las ganancias de los últimos años, pero las demandas asociadas a los déficit sociales y de competitividad siguen siendo inmensas. A su vez, el MADR debe mejorar su institucionalidad para ejecutar eficientemente los mayores recursos asignados y es necesario superar los problemas para la ejecución de los recursos que generan los ciclos presupuestales anuales.

14. Las movilizaciones sociales son también una nueva realidad, de hecho en una escala que, aunque recurrente en nuestra historia, el país no conocía desde la época de mayor actividad de la ANUC. Es una realidad positiva y ha hecho revivir instrumentos de concertación departamental y municipal que habían sido creados por la Ley 160 de 1994 pero que no habían sido utilizados. En todo caso, aunque el derecho a la movilización debe ser estrictamente respetado, será necesario para el Estado conocer cuál es el grado de representatividad de los distintos actores y lograr fortalecer la capacidad de la institucionalidad pública departamental y local, al igual que de las organizaciones civiles y los gremios para contribuir al desarrollo local.

III.LA ESTRATEGIA

15. Como fue mencionado en el marco conceptual, los ejes centrales de la Misión deben ser una visión de largo plazo, que formule políticas de Estado y promueva un desarrollo integral (desarrollo sostenible, en su triple dimensión de económico, social y ambiental) construido desde el territorio con una mirada del área rural que trascienda lo agropecuario.

16. La realización de esta visión exige una estrategia que abarca cinco áreas:

- *El cierre del déficit y las brechas sociales*, y la dotación consecuente de los bienes de interés social (alimentación, educación, salud, protección social, vivienda, agua y saneamiento), *con un enfoque de derechos*.
- *Una estrategia ambiciosa de inclusión productiva*, que permita que los pequeños productores y los trabajadores del campo accedan a recursos productivos, se integren a lo largo de toda la cadena de producción y comercialización y perciban ingresos remunerativos.
- El desarrollo de *una ruralidad competitiva*, con énfasis en el sector agropecuario, basado fundamentalmente en la provisión adecuada de bienes públicos (innovación, ciencia y tecnología; infraestructura de transporte, energía y TICs; adecuación de tierras; protección de los derechos de propiedad; información sobre mercados; seguridad y justicia) y en un ambiente macroeconómico y financiero adecuado.

- Un desarrollo *ambientalmente sostenible*, que busque mantener e incluso mejorar el patrimonio del país en materia de aguas, suelos, biodiversidad y riqueza forestal al tiempo que gestiona el cambio climático y aborda los problemas de salud ambiental.
- Una *reforma institucional profunda*, que abarque no solo a las instituciones públicas en todos los niveles, sino también al fortalecimiento de la sociedad civil y de su participación en la formulación e instrumentación de las políticas y programas de desarrollo rural.

Estas estrategias están estrechamente relacionadas y deben integrarse adecuadamente en las condiciones específicas de cada territorio. Así, por ejemplo, el cierre de las brechas sociales contribuye a la inclusión productiva y las políticas de inclusión productiva deben estar orientadas a desarrollar actividades competitivas. A su vez, tanto la estrategia de inclusión como la de competitividad deben ser ambientalmente sostenibles, y el patrimonio ecológico debe visualizarse como una fortaleza productiva. En este sentido, cada una de las estrategias propuestas debe permitir la inclusión social y productiva de la población rural, y un patrón de crecimiento que sea competitivo y ambientalmente sostenible.

Las diferentes estrategias tendrán que diferenciarse según las categorías de ruralidad propuestas por la Misión. Las dinámicas complementarias entre la zona rural y las ciudades generan unas trayectorias de desarrollo distintas por su cercanía a mercados, alta conmutación laboral, disponibilidad de infraestructura y, en general, bienes públicos, y economías de escala. A su vez, las zonas rurales dispersas, con baja densidad de población, implican un reto para la estrategia de derechos sociales e inclusión productiva por baja infraestructura y altas ineficiencias asociadas a la provisión de servicios públicos.

En las páginas que siguen se presentan unas ideas del contenido de cada una de estas estrategias, que sirven como punto de partida para las discusiones de la Misión.

17. Un elemento transversal en esta estrategia está relacionada con la asignación de recursos públicos. En un contexto de inmensas necesidades sociales, 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 mayores recursos

para el sector deben mantenerse, promoviendo la transparencia y eficiencia en su ejecución, pero además será esencial buscar fuentes de financiamiento. Las mejores alternativas son la extensión del impuesto a las transacciones financieras combinada con un impuesto adicional al patrimonio. Este último podría orientarse a programas específicos, especialmente a los de ordenamiento social de la propiedad y construcción de infraestructura rural. A ellos se debe agregar un impuesto predial altamente progresivo, que incentive además el buen uso del suelo (castigue, como acontece a nivel urbano, las tierras ociosas y sea también más gravoso para las tierras con vocación agrícola que no se utilicen como tales). A ello se puede agregar una destinación mayor de los recursos de regalías, así como destinar al desarrollo rural el “dividendo de la paz”, es decir la posible reducción en el gasto de defensa. Las normas presupuestales deberán también ser adecuadas para facilitar el ciclo de los proyectos, quizás con la reforma prevista por el Ministerio de Hacienda de moverse hacia un ciclo bianual del presupuesto.

18. La estrategia de *derechos sociales* debe estar orientada a mejorar la nutrición y seguridad alimentaria; la cobertura y calidad de los servicios de educación y salud; el acceso a vivienda, agua y saneamiento; la mayor cobertura de los mecanismos de protección social (especialmente pensiones); y la plena aplicación de las normas laborales al campo (atendiendo, sin embargo, a 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). Las dimensiones de género en todos estos campos deben ser objeto de atención especial, incluyendo las modalidades de economía del cuidado apropiadas para las zonas rurales. Estas políticas deben ser diseñadas con un principio de universalidad y adaptarse a las necesidades específicas de las minorías étnicas (indígenas, afrodescendientes y raizales), al grado de ruralidad y a las nuevas realidades demográficas del campo (envejecimiento de la población, éxodo de las personas en edades más productivas dejando sus hijos al cuidado de los abuelos).

Dadas las enormes falencias y brechas, un tema esencial es cómo escalonar las acciones. La Misión deberá otorgar atención a ello una vez se tengan claridad sobre el costo de reducir las brechas respectivas. Quizás una primera idea es dar prioridad a la estrategia de nutrición y seguridad alimentaria, dándole más peso al cumplimiento de los planes existentes con un rol

más preponderante a los entes territoriales y con programas que fomenten la seguridad alimentaria, en particular compras públicas que demanden productos locales de la agricultura familiar y educación de la población rural en hábitos saludables. Además, se debe tener una estrategia de Analfabetismo Cero en las zonas rurales liderada desde el MEN y el DPS y ejecutada a través de las Secretarías de Educación departamentales. Esto debe estar acompañado del diseño de instancias especializadas en las zonas rurales en los Ministerios de Educación y Salud, una de cuyas tareas fundamentales debe ser la promoción de sistemas más efectivos y flexibles de educación y salud apropiados para las zonas con población dispersa.

En el caso de educación, el diseño de una institucionalidad clara al interior del MEN que permita dar los lineamientos y hacer el monitoreo y seguimiento a la política de educación rural es esencial y actualmente inexistente. El objetivo debe ser no solo cerrar la brecha en educación y garantizar que todos los jóvenes rurales tengan como mínimo 9 años de escolaridad obligatoria en 2020 y 11 en 2030, sino también garantizar una educación pertinente y de calidad que facilite la inclusión productiva, sea en sí misma una forma de formación técnica y tecnológica y asegure la competitividad. Todo ello es esencial para garantizar que la educación sea un verdadero instrumento de movilidad social.

Escuela Nueva es un modelo de origen colombiano que ha tenido impactos positivos tanto nacionales como internacionales. Cuando se hizo la apuesta por escalar el modelo en primaria, los estudiantes de la zona rural presentaron mejores resultados que los de la zona urbana (con excepción de los de las grandes ciudades). Es necesaria de nuevo una apuesta nacional, ahora con énfasis en secundaria y media, utilizando como base esta pedagogía de educación flexible con las lecciones aprendidas de Escuela Nueva y los resultados de la evaluación de impacto de modelos flexibles que actualmente realiza el DNP, integrando así todos los niveles educativos, incluso hasta la educación superior.

Por su parte, un currículum pertinente de educación secundaria y media en el zona rural debería incorporar componentes de Seguridad Alimentaria y de Proyectos Pedagógicos Productivos que fomente las capacidades asociativas, los emprendimientos y la formulación y creación de negocios ligados a las apuestas productivas de los territorios. Un ejemplo

exitoso en este sentido es la estrategia de educación rural de la Alianza entre la Gobernación de Caldas y la Federación Nacional de Cafeteros con los componentes Escuela y Café y Escuela y Seguridad Alimentaria. Este modelo integra, alrededor de la metodología de Escuela Nueva (diseñada inicialmente para el ciclo de educación básica primaria) todos los ciclos de formación, desde primaria hasta educación superior⁶ incluyendo aspectos relacionados con competencias laborales generales (liderazgo, habilidades comunicativas, auto-eficiencia y emprendimiento) y los Proyectos Pedagógicos Productivos. Estos últimos han mostrado impactos positivos en términos de generación de ingresos, asociatividad y éxito de emprendimientos futuros, así como externalidades positivas en asistencia técnica desde los jóvenes a sus padres u otros miembros de la comunidad.

Respecto a salud, es necesario promover alternativas de atención, con énfasis en promoción y prevención, flexibles e innovadoras, que eliminen las barreras de acceso y acerquen la oferta a las familias, especialmente en los municipios más dispersos. El piloto del modelo de atención flexible en salud en zona rural dispersa con énfasis en atención primaria mural y extramural que actualmente lidera el Ministerio de Salud en Guainía es un buen punto de partida. Como complemento a su enfoque familiar y comunitario, es necesario escalar alternativas de atención flexibles, como los puntos de salud móviles, o las redes comunitarias según dispersión de la población y característica geográficas de los municipios. Por último, es esencial universalizar el cuidado integral a la primera infancia ligado a vacunación, educación inicial, alimentación y controles de crecimiento y desarrollo a través de la articulación con la estrategia de Cero a siempre y Más familias en acción en la zona rural.

Avanzar hacia la universalidad de las pensiones en zona rural, con un componente altamente subsidiado para los adultos mayores sin capacidad de pago y que nunca han cotizado, es necesario para garantizar una protección en la vejez. Esto representa un reto dado el envejecimiento de la población, la baja cobertura en pensiones y la presión que implica sobre la sostenibilidad financiera. En esta materia, si bien la creación de los programas de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y Colombia Mayor del Ministerio del Trabajo son

⁶ Principalmente educación técnica y tecnológica en asociación con universidades que cuentan con programas acreditados. Estas instituciones de educación superior han adaptado su oferta a la metodología de Escuela Nueva y realizan validación de créditos para mejorar la articulación entre la educación media y la superior. El proceso de formación se imparte directamente en las escuelas rurales promovidas por la alianza.

pasos en la dirección adecuada, la cobertura es baja y la población rural carece de incentivos para el aporte voluntario.

Para avanzar hacia la integralidad de programas de promoción social, una propuesta adicional es centralizar los subsidios y transferencias monetarias condicionadas dirigidas a las familias sobre la misma plataforma del DPS, incluyendo el subsidio al adulto mayor y agregando un componente de incentivo al empleo formal. Esta misma plataforma permitiría verificar distintas condiciones por familia, variando el monto según la tipología de cada una e integrar las transferencias en un solo “paquete” que permita eliminar esfuerzos duplicados, siendo progresivo sobre el ingreso de las familias hasta un monto óptimo establecido, que se reduce después gradualmente. Un componente adicional podría ser un seguro de ingresos de la población pobre frente a riesgo de pérdidas de cosechas (por razones climáticas o sanitarias), reduciendo la vulnerabilidad de las familias pobres rurales. Este mecanismo de protección a la población rural reemplazaría los subsidios directos sectoriales en épocas de crisis que se han otorgado en épocas recientes.

En todos los casos, hay que analizar los problemas asociados a las diseconomías de escala. Las ya mencionadas brechas en pobreza multidimensional entre las cabeceras y la población dispersa en todas las categorías de municipios indican que tiene sentido incentivar la concentración de la población rural en núcleos poblacionales (como, por lo demás, es la tradición en otras partes del mundo, como Europa continental). Ello generaría ganancias en eficiencia en la provisión de servicios sociales y públicos gracias a las economías de escala y reducción de costos. Esto exigiría, en cualquier caso, una mejoría notable de las vías terciarias y los sistemas de transporte para que los habitantes del campo tengan acceso a sus lugares de trabajo, así como en la seguridad, para que se sientan seguros de dejar sus parcelas. No obstante, las experiencias nacionales e internacionales cuentan con muchos fracasos en esta materia que deben analizarse y que muestran la importancia de incorporar elementos culturales en los patrones de asentamiento de la población.

La forma de combinar la universalidad de las políticas con criterios de focalización debe ser también objeto de discusión. Una alternativa es diseñar programas con criterios de focalización por territorios pero con criterios universales (todos los residentes en ciertas

zonas consideradas como objetivo de la política). En todo caso, es necesario diferenciar los componentes de protección social universales (como educación, salud y eventualmente pensiones) de los programas de promoción social focalizados. Estos últimos deben ser visualizados siempre como instrumentos complementarios de una política social que debe ser esencialmente universal.

Finalmente, será importante ver cuál es el papel de los distintos actores: públicos (especialmente gobiernos departamentales y municipales), solidarios (incluyendo las Cajas de Compensación), sociedad civil, académicas (contribución de las universidades regionales a estos propósitos), etc. En cualquier caso, un aumento del gasto social va a ser necesario para el cierre de brechas y deberá continuar incluyendo criterios de ruralidad en el sistema generalizado de participaciones en las rentas nacionales. Adicionalmente, es esencial contar con una instancia que articule los distintos sectores con sus estrategias y programas a nivel local para garantizar una atención integral y coordinada en el territorio.

19. La estrategia de *inclusión productiva* es tal vez el mayor desafío de la nueva visión del campo que debe impulsar la Misión. Como ya se señaló, una de las razones fundamentales es que es necesario transitar de la visión asistencialista que ha tendido a difundirse en la forma de diseñar políticas de combate a la pobreza en el campo a una visión que convierta a las comunidades rurales en protagonistas de su propio desarrollo. Es, por otra parte, la que mejor responde a las necesidades de un desarrollo impulsado desde el territorio. Todas las políticas de inclusión deben incorporar dimensiones de género, en particular el apoyo a proyectos de desarrollo productivo en el cual las mujeres son las principales gestoras o actoras, así como el acceso a los activos productivos (tierra, servicios financieros y asistencia técnica) en igualdad de condiciones.

El primer elemento de esta estrategia debe ser un gran fondo de desarrollo rural que financie tres tipos de iniciativas: programas de desarrollo rural integral con enfoque territorial, proyectos de inclusión productiva y programas de promoción de la asociatividad. Para esto será necesario contar con 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 la necesidad de las comunidades.

Los programas de desarrollo rural integral con enfoque territorial tendrán como principal objetivo apoyar el desarrollo productivo e institucional de los territorios rurales y, además, a través de la articulación con otros programas del Estado, de colaborar al logro de objetivos de reducción de brechas sociales (educación, salud, vivienda, etc.) y de mejoramiento o acceso a infraestructura, para garantizar al desarrollo integral de los territorios. Los proyectos de inclusión productiva estarán orientados a promover iniciativas de asociaciones de productores en materia de producción, procesamiento y comercialización. Los terceros apoyarán la conformación de asociaciones de productores y la densificación de la sociedad civil local.

Los programas de desarrollo rural tendrán como beneficiarios a las comunidades locales y a él o los municipios que conformen un territorio. En función de sus objetivos de desarrollo productivo (tanto agropecuario como no agropecuario), proveerán bienes públicos relacionados con la producción, agregación de valor, comercialización (centros de acopio, distritos de riego, centros de asistencia técnica, información y apoyo empresarial, etc.) y, en general, todo lo referido a inversiones y capacidades para dinamizar la economía del territorio y para hacerla más incluyente. Estos programas tendrán además un objetivo de desarrollo institucional, que se refiere al fortalecimiento de los actores del territorio y de sus capacidades, incluyendo la sociedad civil y los gobiernos locales, buscando promover la capacidad para dialogar, convenir y pactar, y actuar colaborativamente en función de los objetivos que se hayan propuesto en su programa de desarrollo territorial. Junto con los objetivos de desarrollo productivo e institucional, estos programas incluirán iniciativas de articulación con otros instrumentos del Estado, financiados por otras fuentes, que provean la infraestructura física (vías terciarias, electrificación rural y TICs) y los servicios e inversiones que permitan reducir las brechas sociales y de pobreza multidimensional. Podrían articular, además, en un mismo territorio recursos de las otras subcuentas del fondo, y de forma muy especial los programas de promoción de la asociatividad.

Los proyectos de inclusión productiva podrán incluir actividades agropecuarias (incluida la pesca y acuicultura) y no agropecuarias y se enfocarán tanto en la consolidación de cadenas productivas existentes como en la diversificación de las fuentes de actividad económica basados en análisis participativos de la vocación y competitividad de los territorios. Estos proyectos deben partir, además, de una visión según la cual las asociaciones de productores pueden jugar un papel fundamental en la comercialización de los productos, incluida la comercialización internacional, así como en la formación de agroindustrias o entidades de servicios de distinta escala, con un enfoque de cadenas productivas. Hay también varios casos exitosos de relacionamiento entre gran y pequeña producción, que podrían multiplicarse. También podrían jugar un papel importante en la adquisición de insumos (agroquímicos, materiales y maquinaria).

El diseño de los instrumentos específicos de apoyo a programas de inclusión productiva deberá partir de un inventario y análisis de experiencias ya en marcha en el país, para multiplicar las que han tenido éxito. Esto incluye programas existentes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, tales como Alianzas Productivas, Oportunidades Rurales y el Programa de Agricultura Familiar. La experiencia existente indica que la asociatividad es la esencia misma de proyectos exitosos, así como la identificación de objetivos comunes y visiones compartidas de los territorios, y el acompañamiento continuo y prolongado por parte de emprendedores sociales, gestores, gremios o empresas privadas.

Como elemento complementario, existe consenso en la conveniencia de montar al mismo tiempo mecanismos de compras oficiales a nivel municipal y nacional (ejército, ICBF y el sistema escolar, entre otros) que fomenten la compra de sus productos a los pequeños productores rurales, copiando en este campo la exitosa experiencia brasileña (lo que el MADR ya está haciendo en forma piloto, con apoyo del país vecino) y fomentando que el sector privado replique el modelo de contratación local con criterios de equidad. Esto exige, por lo demás, desarrollar una política sistemática de favorecer a los pequeños productores en las compras públicas. Para esto, la contratación estatal deberá incorporar, en el marco de la Ley 80 de 1993, dentro de sus fines la inclusión social y económica, y dentro de sus principios, la equidad y la solidaridad.

La tercera línea de acción del fondo, el diseño del programa de promoción a la asociatividad, debe partir de la evaluación del papel de las asociaciones de pequeños productores (cooperativas y otras modalidades), la forma de promoverlas, y las virtudes o deficiencias de las normas legales correspondientes. Debe incluir un análisis de las condiciones previas para la misma con base en metodologías validadas, el fortalecimiento y acompañamiento continuo de las estructuras ya existentes. Debe promover la formalización, el registro y la federación de las asociaciones y productores con aras de identificar interlocutores legítimos para cada instancia de decisión, al tiempo que se forman los futuros líderes para ocupar estos cargos.

Estos programas podrán ser priorizados por las instancias departamentales y municipales de concertación, pero deben responder a demandas directas de las comunidades; habrá que garantizar, además, veedurías ciudadanas, para evitar que estas instancias terminen controladas por el clientelismo y que los recursos lleguen efectivamente a las comunidades con bajos costos administrativos. Es esencial que los departamentos y municipios cofinancien estas iniciativas o actividades paralelas que las apoyen de forma progresiva a su capacidad, utilizando, entre otros, los recursos de las regalías. En algunos casos, se podrán asignar los recursos a través de concursos, pero para evitar que se concentren en departamentos o municipios con mayor capacidad de formular y ejecutar proyectos, será necesario definir montos de asignación mínimos para regiones con menor capacidad y mecanismos de apoyo especiales para ayudar a las organizaciones correspondientes a formular y ejecutar los proyectos. Como se señala más adelante, como parte de una estrategia de gestión de la información y el conocimiento, será importante que los gestores sociales que trabajan en este campo intercambien sus experiencias, enseñanzas y metodologías, con el fin de identificar, sistematizar, difundir y escalar las buenas prácticas.

Un elemento complementario esencial de esta estrategia es el acceso a activos productivos. La necesidad de lanzar una política ambiciosa de ordenamiento social de la propiedad rural debe ser objeto de atención prioritaria, como parte además de la instrumentación de los acuerdos de paz. En esta materia, habrá que diferenciar seis procesos diferentes: (i) el de formalización de títulos; (ii) el de restitución de tierras; (iii) la constitución de un fondo de tierras con fines de redistribución que prevé el acuerdo de paz; (iv) la ampliación de minifundios; (v) el fomento de formas de arrendamiento consistentes con los propósitos de

democratizar la propiedad; y (vi) la consolidación de territorios comunales (resguardos indígenas y territorios comunales de las comunidades de afrodescendientes). La tercera de estas acciones debe mantener el principio establecido por la Ley 160 de dar prioridad en la asignación de baldíos a los pequeños propietarios y fomentar la constitución de Zonas de Reserva Campesina, como una figura de desarrollo desde el territorio, dándoles a esas un papel central en la formulación, articulación y ejecución de estrategias de desarrollo productivo en sus regiones. También deberá constituirse un fondo de tierras con aquellas que no estén adecuadamente explotadas, no cumplan su función social y ecológica, o retornen al Estado por haber sido apropiadas en contra de las normas legales existentes. Para incentivar el buen uso del suelo, será conveniente introducir en las normas de zonificación de clara vocación agrícola criterios de uso del suelo y penalizaciones (incluyendo, como ya se dijo, impuestos prediales más elevados) a las que no se ajusten a esos criterios. Todo esto debe hacerse sin perjuicio de que las tierras puedan ser destinadas a la protección y la conservación ambiental, fines que deberán ser promovidos en zonas importantes para la conservación del patrimonio ecológico y gozar de incentivos tributarios y, en casos específicos, de pagos por servicios ambientales.

El segundo elemento en materia de acceso a recursos productivos es el acceso a servicios financieros –crédito, pero también ahorro y aseguramiento contra riesgos—, que sigue siendo muy restringido para los pequeños productores rurales. Entre las instituciones públicas, el Banco Agrario debe ser mucho más activo en la generación de recursos propios, basados entre otras en el fomento del ahorro rural pero también en la captación de recursos en zonas urbanas. Pero es necesario fomentar nuevos agentes que faciliten el acceso al crédito para pequeños productores, incluyendo cooperativas de ahorro y crédito y entidades de microfinanzas, apalancadas sobre la experiencia que ha venido acumulando el país en este campo. En tal sentido, los mecanismos de redescuento de FINAGRO deben seguir ampliando el acceso a estos agentes solidarios. Además, se deben profundizar las estrategias para lograr llevar al sistema bancario a las regiones más apartadas, incluyendo subsidios iniciales temporales para promover primeros créditos y a oficinas bancarias en zonas apartadas como lo viene impulsando la Banca de las Oportunidades, así como el desarrollo dinámico de corresponsales bancarios y la banca móvil, que ya está en marcha. La reingeniería del FAG

es un elemento complementario y debe estar basada en una buena evaluación de riesgo por parte de las entidades que otorgan el crédito.

El objetivo final de la estrategia crediticia debe ser universalizar el acceso al crédito y a otros servicios financieros en las zonas rurales. Un elemento esencial es, sin embargo, promover una cultura crediticia apropiada, dando acceso progresivo a quienes muestren cumplimiento en los pagos y desincentivando la cultura de no pago que se pueda estar fomentando con los programas de alivio y compra de cartera. Se deben manejar emergencias de uno u otro tipo, particularmente las cada vez más frecuentes asociadas al cambio climático o las más tradicionales de volatilidad de los precios, usando sistemas apropiados de seguros o fondos de estabilización, temas que se abordan más adelante. A su vez, implica que el sistema crediticio no se debe convertir en canal de transferir recursos que no son recuperables. Tales recursos deben ser canalizados a través de instituciones apropiadas, en particular del fondo de desarrollo rural o del apoyo a los pequeños productores en épocas de crisis al cual se hizo alusión.

Es necesario que la estrategia de acceso a crédito incluya líneas de fomento claras a sectores no agropecuarios, se incentive el crédito asociativo a las organizaciones promovidas por los programas de desarrollo rural mencionados previamente, se flexibilice el pago de amortizaciones y de ahorro para el sector agropecuario y se sigan desarrollando nuevas formas de garantías, como la nueva reglamentación sobre garantías muebles. No menos importante, se deben simplificar las líneas de crédito de FINAGRO y el Banco Agrario y profundizar la modernización del Banco.

El acceso a recursos productivos se complementa con asistencia tecnológica y disponibilidad de infraestructura de comercialización y riego, temas que se analizan más adelante.

20. La estrategia de *competitividad* tiene como objetivo enfocar la oferta estatal en la provisión adecuada de bienes públicos (información, innovación y asistencia técnica, infraestructura física, seguridad y justicia), facilitar mecanismos adecuados de comercialización y una política macroeconómica, de comercio exterior y de provisión de servicios financieros apropiada. Las apuestas sectoriales y territoriales deben surgir de una visión estratégica que

tenga en cuenta el entorno macroeconómico y las demandas de los mercados nacionales e internacionales.

La competitividad debe partir de un reconocimiento del papel central que tiene la política macroeconómica y especialmente la tasa de cambio para el sector agropecuario, así como las normas de comercio exterior, entre ellas los TLCs. Una política cambiaria más activa, orientada a evitar la revaluación, sería una importante contribución al desarrollo del sector, en tanto que la sobrevaluación que ha caracterizado los últimos años tiene costos considerables para el sector.

En términos de la política de comercio exterior, existe una diferencia marcada entre la visión del país como una de las despensas agropecuarias potenciales del mundo y el lento dinamismo que ha caracterizado al sector desde la apertura económica. El país continúa siendo altamente dependiente de unos pocos productos agropecuarios (café, banano, azúcar, flores, palma africana, ganado) y, por el contrario, enfrenta un volumen creciente de importaciones que, como hemos visto, han reducido el tradicional superávit de la balanza comercial del sector. Dada la sobrevaluación y estos problemas que enfrenta el sector, pueden ser necesarias algunas medidas de protección, pero con una visión de largo plazo que busque aumentar la competitividad para que dichas medidas dejen de ser necesarias a partir de cierto momento, ya sea mediante la reconversión de los sectores afectados o el desarrollo de alternativas de producción aceptables. Un elemento estructural a revisar es por qué la apertura ha resultado en una caída de los precios de los productos finales más marcada que la de los insumos y, en particular, por qué los precios de estos últimos son más elevados que en los países vecinos.

La diversificación y, por ende, la promoción de nuevos productos agropecuarios que puedan engrosar la canasta exportadora deben ser temas prioritarios, así como la diversificación de destinos de nuestras exportaciones. PROEXPORT debe jugar un papel activo en promover estos productos y trabajar de la mano con el ICA para superar las barreras fitosanitarias que puedan estar impidiendo su exportación. La calidad de la oferta exportable debe ser objeto de vigilancia especial, notablemente en el caso del café pero crecientemente para los demás productos. Igualmente importante, y posiblemente más en el caso del grueso de los productos

de la agricultura familiar, es la dinamización de mercados locales y territoriales. En uno y otro caso, además, la estrategia de competitividad debe seguir siendo concebida con base en cadenas productivas, aprovechando los eslabonamientos potenciales.

Se deben establecer también políticas de fomento específico para productos con gran potencial. Con tal propósito, el MADR, en conjunto con el sector empresarial y la comunidad académica, debe desarrollar una unidad de visión estratégica e inteligencia de mercados, que permita identificar dichos productos, orientar las decisiones de inversión y tomar decisiones mejor informadas con base en la evolución de los mercados y precios internacionales. Estas decisiones deben movilizar a CORPOICA y otras instituciones del sistema nacional de innovación agropecuario para consolidar los paquetes tecnológicos apropiados. Una parte de los recursos para desarrollar estos nuevos sectores y actividades que contribuyan a aumentar la productividad (los distritos de riego, por ejemplo) pueden provenir de fondos de inversión especializados. Estos fondos pueden estar apoyados, aunque siempre en forma minoritaria, con capital de riesgo de FINAGRO orientados a darle dinamismo a los mecanismos del mercado de capitales que apoyen las nuevas actividades del sector.

Una de las áreas de atención especial es la pesca y la acuicultura, un sector inmensamente descuidado en la política sectorial, tanto en el pasado como en el presente. Aún más, con la absorción del INPA en el INCODER, el país careció de una autoridad que regulara y promoviese la pesca por algún tiempo, tema que se ha solucionado ya parcialmente con la creación de la AUNAP.

Por su parte, la inversión extranjera puede brindar oportunidades, en particular la transferencia de conocimiento, paquetes tecnológicos que se prueben y adapten a las condiciones locales y el acceso a mercados externos, pero debe ser objeto de vigilancia para aislar al país de la tendencia internacional a adquirir tierra con fines especulativos (“land grabbing”). Como lo planteaba el proyecto de Ley 164 de 2012 sobre este tema, Colombia no debe cerrar las puertas a la inversión en tierra, pero si debe ser objeto de vigilancia para desarrollar actividades productivas dinámicas con responsabilidad social y ambiental.

El crédito dirigido debe orientarse prioritariamente a los pequeños productores y a la inversión de todo tipo de productores, apoyados en este último caso por un uso activo del

Incentivo a la Capitalización Rural (ICR). Los fondos de estabilización de precios pueden ser también objeto de apoyo directo del Estado, pero siempre y cuando incluyan un elemento claro de ahorro de los productores durante períodos de altos precios y no se conviertan meramente en un instrumento de subsidio en épocas de bajos precios. El sistema de evaluación y aseguramiento contra riesgos debe ser mejorado en forma significativa, incluyendo mejores sistemas de seguros y mercados activos de derivados. En esta materia, los seguros contra riesgos climáticos deben ser objeto de atención especial. En el caso de pequeños productores, esto incluiría el seguro de protección de los ingresos en coyunturas críticas mencionado en una sección anterior, pero desatado de productos individuales.

En materia de comercialización interna, no tiene sentido regresar a modelos de intervención del pasado, como el IDEMA, que beneficiaba a muy pocos cultivos, ni tampoco seguir comprando cosechas cuyo destino es incierto, como se hizo con la papa en los últimos años. Un buen sistema de información de mercados así como el funcionamiento de la bolsa agropecuaria (Bolsa Mercantil de Colombia) y otros mecanismos de intermediación constituyen un primer ámbito de las intervenciones en este campo. La infraestructura de post-cosecha, almacenamiento y transporte de productos agropecuarios (plantas de beneficio, centros de acopio, silos, redes de frío, etc.) debe ser objeto también de atención especial en los programas de inclusión productiva y, en el caso de iniciativas empresariales, puede contar con inversión de FINAGRO como inversionista minoritario, pero la gestión de las empresas correspondientes debe ser privada. A ello se debe agregar la política de compras de productos campesinos por parte de los gobiernos municipales y nacionales a los que ya se hizo alusión en la estrategia de inclusión productiva.

Dadas las amplias necesidades de recursos para los programas de desarrollo campesino y provisión de bienes públicos, los subsidios directos no deben ser una prioridad de la política agropecuaria. La obsesión de la política de competitividad debe ser, por lo tanto, la provisión de bienes públicos. En esta materia, el primer tema que debe mencionarse es la disponibilidad y el acceso a información pública, con énfasis especial en información de mercados como el SIPSA. La difusión sistemática y clara de los resultados de las investigaciones y experiencias exitosas de asistencia técnica a través de redes de investigadores y asistentes técnicos, incluyendo la red de información www.siembra.gov.co

que ya puso en marcha el MADR con CORPOICA, con la participación interactiva de los productores. Como ya se mencionó, un sistema similar debería diseñarse para mejorar la información y discusión de experiencias exitosas de inclusión productiva. Las estructuras regionales de costos de producción deben hacer parte del sistema de información y ser actualizadas periódicamente, aprovechando el trabajo de campo de la Encuesta Nacional Agropecuaria para los principales productos y aquellos priorizados en la visión estratégica. Estas estructuras de costos deben ser la base para los análisis de los créditos agropecuarios por lo que se deben diferenciar micros, pequeños, medianos y grandes productores.

La investigación y la difusión del conocimiento tecnológico es un segundo bien público esencial. El relanzamiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial y de CORPOICA como su centro, que ya se ha iniciado, ha sido un paso esencial. Este sistema debe ser dinámico y flexible, y contar, en particular, con fuertes sistemas territoriales de innovación en el que participen activamente los productores. Las universidades y los centros de investigación de entidades gremiales (Cenis) deben jugar un papel muy importante, tanto en investigación como en asistencia técnica. Los recursos parafiscales que han sido creados por normas legales deben destinarse exclusivamente a investigación, asistencia técnica, sanidad agropecuaria e información. La transferencia tecnológica debe ser un servicio garantizado, regulado para garantizar su calidad y gratuito para los pequeños productores. CORPOICA no debe prestar asistencia técnica y será necesario discutir si debe ser la cabeza del sistema de asistencia técnica o ésta debe quedar en cabeza del MADR o de una nueva entidad.

La tercera área de provisión de bienes públicos es la infraestructura. Aquí el país requiere un gran salto en materia de vías terciarias, acentuando la función que en este sentido realiza hoy INVIAS solamente para una parte de la red, y promoviendo la adopción de nuevas tecnologías, incluyendo procesos validados como el afirmamiento y construcción de placa-huella, y contrata con las comunidades su mantenimiento. Estas obras deben llevarse a cabo en cofinanciación con los departamentos y municipios (incluyendo con recursos de regalías) y con el compromiso de éstos de garantizar su mantenimiento, pero también mediante el cobro de contribuciones de valorización progresivas. La infraestructura de TICs y energética parece representar menos obstáculos y cuentan con recursos propios, pero deben resolverse

problemas concretos en términos de las zonas no interconectadas, en el primer caso, y de dar un mayor dinamismo local involucrando a los jóvenes alrededor de los 5,300 Kioscos Vive Digitales ubicados en las veredas y corregimientos, en el segundo.

Al lado de las vías terciarias, otra área de gran atraso es, sin duda, la de riego y regulación de corrientes de agua. El país carece incluso de una evaluación clara de las necesidades, que se ha hecho particularmente con los problemas que generan las inundaciones. La generación de planes realistas en este campo debe ser, por lo tanto, una prioridad. En todo caso, aunque el Estado debe apoyar la construcción de distritos de riego, se debe lograr una participación predominante del sector privado. Además, el mantenimiento de todos los distritos debe ser financieramente viable y manejado por entidades privadas o comunitarias.

La seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad de todo tipo de productores rurales es también un bien público esencial. Los temas de tierras rurales deben ser manejados por una institución especializada en tierras rurales, así como una judicatura especial que dirima los conflictos correspondientes, como se está haciendo en el caso de la restitución y se prevé en términos más generales en el acuerdo de paz. Los procesos correspondientes deben ser independientes, por lo tanto, de otras iniciativas para manejar los problemas más generales de propiedad en el país, entre los cuales la más importante es la modernización del catastro y registro de propiedades y la creación de un consejo nacional que dirima los grandes conflictos sobre el uso del suelo (protección de ecosistemas, uso agrícola vs. minero, etc.).⁷

Dos temas que requieren una discusión especial son la interpretación de la norma de “acumulación de UAFs” de la Ley 160 y el problema de la propiedad de la tierra en la Altillanura en particular y, más en general, en la Orinoquía y otras regiones con vocación agroindustrial. En el primer caso, es esencial clarificar que solo se refiere a títulos otorgados a partir de la vigencia de la ley. Por lo demás, esta norma era parte de uno de los objetivos básicos de la ley, como era la de destinar prioritariamente a pequeños productores la adjudicación de los decrecientes baldíos de la nación, objetivo que no se ha cumplido. Al mismo tiempo, aprobó la creación de “Zonas de Desarrollo Empresarial”, pensando específicamente en regiones como la Altillanura, pero esa norma nunca fue desarrollada,

⁷ Esto es cierto de otras propuestas que se vienen discutiendo, como la eventual fusión del catastro y el IGAC.

dando lugar a varios proyectos empresariales de gran interés pero cuya seguridad jurídica está hoy en entredicho. Por ese motivo, podría ser conveniente sanear esta situación a través de facilitar la creación de Zonas de Desarrollo Empresarial (o Zonas de Interés de Desarrollo Económico y Social) donde: (i) se requiera la presentación de los proyectos empresariales para aprobación del MADR; (ii) se exija igualmente que estos proyectos incluyan un componente de asociación con pequeños productores; (iii) se aclare que en estos casos, y sobre tierras ya entregadas en propiedad, no se aplica la norma de acumulación pero al mismo tiempo se exija la unidad de empresa; y (iv) hacia el futuro, se realicen en tierras que serían arrendadas por períodos largos por el Estado más que entregadas en propiedad. Las posesiones actuales que no cumplan estas normas deben ser objeto de reversión de las posesiones o de extinción de dominio, según el caso, de acuerdo con las leyes agrarias vigentes.

Por último pero obviamente no menos importante, la seguridad y el acceso a la justicia son bienes públicos fundamentales para el desarrollo rural. El mayor reto es poder ofrecerlo de manera homogénea en los territorios sin importar su nivel de ruralidad y la topografía. Esas serán tareas esenciales del proceso de paz.

21. La estrategia de *sostenibilidad ambiental* para el desarrollo rural es parte esencial del enfoque territorial que promueve la Misión. La gestión del agua, el uso adecuado del suelo y la conservación de la biodiversidad deben ser los ejes centrales. Se deben aprovechar las ventajas competitivas y los recursos naturales de cada territorio con base en un conocimiento científico y tecnológico apropiado y compatible con sus condiciones ecológicas, así como crear mecanismos que incentiven y remuneren la protección y la conservación de los ecosistemas y prestar atención especial a los problemas de salud ambiental.

La protección del medio ambiente es un bien público esencial para el desarrollo rural y, por lo tanto, debe ser una obsesión permanente del Estado. La prioridad debe ser la protección de las cuencas, los páramos, los humedales y en general de todos los cuerpos de agua junto con su estructura ecológica de generación, circulación y regulación. Esto incluye el desarrollo de una cultura de pago por servicios ambientales, incluyendo el uso activo de los instrumentos existentes: las tasas de uso y retributiva del agua. Además, la política de gestión del recurso

hídrico que debe adelantarse comienza por un programa de eficiencia hídrica que reduzca los desperdicios del agua para consumo humano, agricultura, industria y minería; promueva sistemas novedosos de retención de la humedad y captación, conducción y aplicación del agua para riego y, por ende, evite las pérdidas durante su transporte en los sistemas de acueductos y distritos de riego. Todo esto exige, además, promover el pago por el agua, en particular para procesos productivos. Paralelamente se debe construir infraestructura de regulación hídrica, con especial énfasis en sistemas de acueducto y riego para las cuencas y zonas deficitarias de agua como una forma de adaptación al cambio climático. No menos importante, es esencial clarificar la institucionalidad relacionada con el recurso hídrico y establecer una Autoridad Nacional del Agua adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con un esquema operativo similar al de la ANLA que tenga poder sancionatorio y de asignación, suspensión y revocatoria de concesiones de agua.

Para orientar las decisiones sobre recurso hídrico es necesario fortalecer el conocimiento y la investigación, en particular sobre las aguas subterráneas, con información de obligatorio reporte por parte de las empresas petroleras y mineras en sus etapas de exploración y explotación. El IDEAM debe ser fortalecido con mayores recursos para adelantar estudios relacionados y gestionar más efectivamente un único sistema de información sobre el agua que permita evaluar objetivamente los efectos que puede estar teniendo la deforestación, las represas y la minería sobre los acuíferos y los cuerpos de agua.

Paralelamente, el Estado debe realizar un monitoreo periódico de los niveles de contaminación de los ríos y sancionar o exigir compensaciones en casos de deterioros asociados a esta actividad. Además, el desarrollo de las sabanas inundables y otras zonas no pueden hacerse sobre la base del secamiento de cuerpos de agua o la invasión los espacios naturales de las rondas de los ríos. Los grandes proyectos agroindustriales deben destinar a nivel de cultivo un área del orden del 30% para la conservación ambiental y la protección de los cuerpos de agua para garantizar la sostenibilidad misma de las inversiones.

El segundo gran elemento es el uso adecuado del suelo para frenar la erosión de la capa vegetal, atajando efectivamente la deforestación, manejando los sistemas marino-costeros y garantizando la conservación y protección de las áreas protegidas, con especial énfasis en los

Parques Nacionales. Colombia debe controlar la rápida erosión del suelo y la desertificación que se está generando en muchas zonas como consecuencia del mal manejo del agua y el inadecuado uso del suelo, que generan sedimentación de los ríos y posteriores inundaciones. Las zonas de ladera con alta pendiente deben ser destinadas a la protección, particularmente al lado de las carreteras. Debe haber apuestas con metas específicas para expandir la cobertura de plantaciones forestales, los sistemas silvopastoriles y agroforestales, el mejoramiento de pasturas y ahondar en la restauración y la agricultura ecológica con diseños específicos para cada finca, aprovechando los múltiples beneficios económicos y ambientales conexos a estos sistemas.

Aunque la deforestación ha venido disminuyendo, su magnitud continúa siendo muy elevada. El país debe ponerse como objetivo frenar definitivamente la expansión de la frontera agraria y ejercer un control estricto de las zonas con mayor deforestación en asocio con las comunidades, las corporaciones autónomas, las alcaldías y la policía, utilizando sistemas de información disponibles con las tecnologías actuales. La reforestación con fines comerciales debe ser promovida, mejorando la investigación en variedades forestales y los instrumentos existentes como el CIF. De la misma forma, para los territorios indígenas y comunidades de afrodescendientes que ocupan una parte importante de los territorios con bosques del país, se deben promover mecanismos de pago por los servicios ambientales ligados a la conservación y la investigación participativa sobre los mismos. Asimismo, donde se puedan establecer los derechos de propiedad, se deben promover mecanismos de pago por servicios ambientales entre privados para garantizar la disponibilidad y calidad del agua.

Un tema prioritario en la política de tierras es el saneamiento de los Parques Nacionales, adquiriendo cuando es necesario propiedades que se localizan en los territorios correspondientes, buscando alternativas de ingreso para los pequeños productores que allí se asientan y evacuando a los grandes productores (principalmente ganaderos) que ocupan estos espacios públicos. Esto pasa por corregir la desfinanciación histórica del sistema nacional de áreas protegidas.

Más allá de los Parques Naturales, se debe continuar profundizando en definir los gradientes de conservación/protección/aprovechamiento de las demás categorías de áreas protegidas y

adelantar de la mano de los privados los criterios, pautas y estándares de uso y aprovechamiento de todas estas zonas. Este ejercicio debe ir muy ligado con una adecuada planificación del uso del suelo mirando su vocación y teniendo en cuenta la protección de la biodiversidad y la prestación de servicios ambientales.

Rápidamente se debe reglamentar el porcentaje del área que se debe destinar a protección promoviendo que las fincas de mayor tamaño deban destinar un mayor porcentaje de su área. El área destinada debe estar en función del ecosistema, el territorio donde se encuentre ubicado y con planes de protección de largo plazo que cuenten con beneficios tributarios. En particular, las fincas en zonas donde se permita la mayor explotación deben pagar una mayor tasa de predial que aquellas en zonas de reserva.

La mega-biodiversidad con la que cuenta el país debe pasar de ser un motivo de orgullo nacional a una verdadera ventaja comparativa. El estudio y conocimiento de la biodiversidad debe ser una prioridad del sistema nacional de ciencia y tecnología y se debe hacer el vínculo con el desarrollo de aplicaciones comerciales: una industria farmacéutica basada en la investigación y desarrollo, una producción agropecuaria que aproveche el acervo genético de la flora nacional y una pujante industria biotecnológica.

Las zonas marinas y costeras son en esencia espacios rurales que se pueden aprovechar a nivel turístico, comercial, pesquero y acuícola. Se debe conocer, proteger y explotar mejor el potencial económico y de desarrollo asociado a estas zonas, y atender problemas como la erosión costera, el blanqueamiento de corales, la llegada de especies invasoras, el calentamiento de las aguas y la contaminación por aguas servidas. De la misma forma, los proyectos comunitarios de manejo de recursos comunes de pesca deben ser promovidos en el marco de la política de inclusión productiva.

El cambio climático representa un reto para lograr mantener y elevar la productividad y planear las inversiones agropecuarias de cultivos de largo plazo, al tiempo que puede incrementar los riesgos de pérdida de cultivo por cambios en la temperatura, fuertes lluvias, inundaciones y sequías. Además, las pérdidas y daños relacionados al cambio y la variabilidad climática se extienden a todos los sectores relacionados con el daño a la infraestructura (vivienda, vías, edificaciones, etc.). El fortalecimiento de la Unidad Nacional

de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), con sus comités regionales y locales, es sin duda un primer paso para generar los mecanismos adecuados de protección ante desastres, pero requiere ser complementado con un mejor entendimiento y planificación del uso de los suelos y la ubicación de las actividades sobre todo teniendo en cuenta la topografía, las zonas de deslizamiento y de inundación.

Aunque las emisiones de Gases Efecto Invernadero no deben ser la prioridad ni un cuello de botella para el desarrollo de actividades rurales, el país sí debe ser responsable en generar sendas de crecimiento económico bajas en carbono sobre todo por las sinergias con la adaptación y la posibilidad de financiar proyectos con recursos internacionales. Se debe entonces plantear una visión integral de desarrollo compatible con el clima y de crecimiento verde.

Por último, como parte de la estrategia deben abordarse los problemas de salud ambiental, en particular la contaminación del agua, las fumigaciones aéreas, la contaminación local del aire en el exterior y en el interior de los hogares y el manejo de residuos sólidos. Tener un ambiente sano y agua limpia para el consumo debe valorarse por encima de cualquier desarrollo productivo por lo cual debe haber una prohibición absoluta al uso de sustancias y productos químicos tóxicos como el mercurio utilizado en la extracción aurífera, cuyo vertimiento en aguas debe acarrear sanciones penales. Se debe actualizar la reglamentación de agroquímicos a los mejores estándares internacionales facilitando la entrada de mejores productos con un corte a uno o dos años. Las fumigaciones aéreas que el país adelantó con glifosato deben ser completamente abandonadas.

La contaminación local del aire por el carbón deberá ser objeto de estricta vigilancia, y las empresas deberán pagar y compensar efectivamente las externalidades de su explotación en las comunidades. A nivel de los hogares rurales, la contaminación al interior de la vivienda por quema de leña y carbón en espacios cerrados debe atacarse promoviendo campañas de concientización y cambios hacia hornos eficientes de leña. Dado que al área rural es a donde van a destinarse todas las basuras y los residuos sólidos de las zonas urbanas aprovechando, no solamente el espacio disponible, sino la precariedad o ausencia institucional; se deben eliminar los basureros y botaderos que no cuentan con los planes de manejo ambiental y

reemplazarlos por rellenos sanitarios que garanticen no contaminar posteriormente las fuentes de agua y los suelos e impactar irreversiblemente la salud de los habitantes rurales y los ecosistemas en las áreas circundantes.

Muchas de las problemáticas y de los elementos de las estrategias aquí presentadas deben ser vistas, más que como barreras al desarrollo rural, como un bien público esencial para el campo, así como una oportunidad para el surgimiento de asociaciones y microempresas rurales que se especialicen en el cuidado de bosques, la restauración ecológica, el manejo de residuos sólidos y la gestión del cambio climático, entre otros. Para financiar los elementos de la estrategia se debe hacer un uso efectivo de los instrumentos económicos, los impuestos y las tasas ya existentes, pero también canalizar nuevos recursos a través de mecanismos intersectoriales como los propuestos de cambiar un barril por un árbol como mecanismos de compensación ambiental. Además del ordenamiento territorial y de un análisis detallado de las zonas destinadas a la minería, se deben optimizar los ritmos de extracción planeado con una óptica de sostenibilidad que suavice los ingresos y genere equidad intergeneracional por encima de la maximización del ritmo de extracción con metas únicamente en materia económica.

22. La reforma *institucional* será desarrolla con mayor detalle una vez se acuerden los elementos de cada una de las cuatro estrategias anteriores. No obstante, desde ahora se pueden vislumbrar cuatro dimensiones diferentes que esta deberá incorporar. La primera es una reforma profunda del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas. Una alternativa que se viene discutiendo es la de seguir el modelo brasileño y por lo tanto dividir el MADR en dos ministerios, creando uno nuevo especializado en desarrollo rural. Pero también puede mantenerse un solo ministerio con dos vice-ministerios, como se diseñó en 1994 y se retomó recientemente. En todo caso, la reforma del Ministerio se debe poner en marcha al inicio del nuevo gobierno y debe partir con el principio de especializar al Ministerio en la planeación y diseño de la política y entregar toda la ejecución a entidades adscritas. Varias de las reformas se han mencionado a lo largo del documento: la recuperación de CORPOICA como eje del sistema de innovación, ciencia y tecnología; la especialización de FINAGRO en sus tareas de banca de inversión, dejando de ejecutar directamente programas de desarrollo rural; la activa tarea del Banco Agrario en materia de

captación de recursos y la reforma del FAG. INCODER debe ser liquidado o transformado en un instituto de tierras rurales, con las seis funciones mencionadas. Y es necesario crear un nuevo fondo de desarrollo rural y concentrar allí todos los programas existentes en distintas partes del gobierno; eventualmente este instituto puede ser “incubado” en el Departamento de Prosperidad Social, para utilizar toda la experiencia de relacionarse con los gobiernos y comunidades locales, pero para su posterior separación y traslado al MADR (o al nuevo ministerio de desarrollo rural) como una de sus entidades adscritas. Será necesario, por su parte, ver qué acciones se toman en materia de comercialización, adecuación de tierras y pesca. Debe haber, además, 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.

Tanto o más importante es el segundo elemento de la reforma: diseñar un nuevo sistema de trabajar directamente con las comunidades, como parte de una estrategia de desarrollar una sociedad civil rural densa. En particular, el sistema que se diseñe para programas de desarrollo rural debe contar con una participación activa de las comunidades rurales. Debe incluir, además, sistemas de compras públicas a los pequeños productores, así como la ejecución de obras públicas y la construcción de infraestructura comunitaria (especialmente vías terciarias, acueductos veredales y distritos de riego) mediante las asociaciones de productores u otros actores locales incluyendo, donde funcionan adecuadamente, las organizaciones de acción comunal.

En tercer lugar, es esencial diseñar nuevas formas de articular las acciones de las distintas entidades del Gobierno nacional en los territorios, para maximizar la sinergia de sus acciones. La entidad que tenga a su cargo esta tarea debe contar con una verdadera capacidad de convocatoria para coordinar la acción de los demás ministerios sectoriales a nivel rural.

Por último, debe darse especial atención al fortalecimiento de los departamentos y municipios para lograr una adecuada ejecución a nivel local y un enlace efectivo entre la Nación y los territorios. En particular, por principio muchas de las responsabilidades de la Nación se deben desconcentrar en los departamentos, en particular hacia las Secretarías de Agricultura y Desarrollo Rural o quienes hagan sus veces.

ANEXO

INDICE TENTATIVO DEL INFORME DE LA MISIÓN

I. Marco conceptual: Hacia una nueva ruralidad

II. El diagnóstico

1. Pobreza y desigualdad por ingresos; pobreza multidimensional y sus componentes. Situación relativa por posición ocupacional y por región; acceso a servicios sociales.
2. El sector agropecuario desde 1990: participación en el PIB, composición de la producción, áreas sembradas y ganaderas, precios relativos, comercio exterior.
3. Desarrollo de la agricultura familiar. Inventario y experiencias de proyectos de inclusión productiva. Un balance del acceso a recursos productivos. Un balance específico del problema de tierras.
4. Un balance de las instituciones del sector agropecuario y del presupuesto del sector.
5. Un balance del deterioro ambiental, los recursos disponibles y los efectos del cambio climático.

III. La estrategia de derechos sociales

1. Nutrición y seguridad alimentaria.
2. Educación.
3. Salud.
4. Vivienda, agua y saneamiento.
5. Protección social, pensiones, Cajas de Compensación, alcance de las normas del régimen laboral.
6. Promoción social.

7. Universalización y focalización.
8. La contribución de distintos agentes.

IV. La estrategia de inclusión productiva

1. Fondo de desarrollo rural que financie los bienes públicos rurales esenciales, programas de inclusión productiva y la asociatividad.
2. Fomento de actividades productivas agropecuarias y no agropecuarias, de formalización laboral y de nuevos negocios rurales para pequeños.
3. Mecanismos para promover la asociatividad, el cooperativismo y otras formas de organización con y sin ánimo de lucro a nivel rural.
4. Instrumentos para una política de tierras: formalización, restitución, nueva reforma agraria, ampliación de minifundios, formas de arrendamiento y consolidación de tierras comunales (indígenas y afrodescendientes).
5. Los problemas de acceso al crédito de pequeños y propuestas para superarlos. Contribución de FINAGRO, Banco Agrario, FAG y nuevos agentes.
6. Políticas de comercialización y compras públicas de productos campesinos, de micros y pequeños productores y empresas.

V. La estrategia de competitividad

1. El sector agropecuario frente a las políticas macroeconómica y de comercio exterior.
2. La estrategia financiera.
3. La política de innovación, tecnología y asistencia técnica.
4. Estrategia de provisión de bienes públicos con énfasis en vías terciarias, distritos de riego, TICs y electrificación en zonas no interconectadas.
5. Instrumentos e infraestructura para la comercialización.

6. Protección de los derechos de propiedad

VI. La estrategia de sostenibilidad ambiental

1. Ordenamiento territorial ambiental con la conservación del agua, la protección de la capa vegetal y la biodiversidad como ejes centrales.
2. Uso adecuado del suelo, enriquecimiento de los suelos, lucha contra la erosión y defensa de los parques nacionales y las áreas protegidas.
3. Cierre de la frontera agropecuaria, conservación de bosques nativos, reforestación y promoción de sistemas productivos sostenibles.
4. Desarrollo compatible con el clima: adaptación al cambio climático, gestión del riesgo de desastres y reducción de emisiones de GEI.
5. Salud ambiental con énfasis en la contaminación del agua, las fumigaciones aéreas, la contaminación local del aire en el exterior y al interior de los hogares y el manejo de residuos sólidos.

VII. La reforma institucional

1. La reforma del Ministerio y de sus institutos adscritos.
2. La relación nación-región-comunidades en los programas de desarrollo rural.
3. El fortalecimiento de los entes territoriales.
4. La articulación institucional y la resolución de conflictos intersectoriales.



DNP Departamento
Nacional
de Planeación

Departamento Nacional de Planeación

www.dnp.gov.co



DNP Departamento
Nacional
de Planeación

Misión para la Transformación del Campo

Primeros resultados

SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ
Director General

Bogotá D.C. 14 de octubre de 2014



DNP Departamento
Nacional
de Planeación

CONTENIDO

01 | OBJETIVO

02 | RESULTADOS



01 | OBJETIVO





Objetivo de la Misión

Contar con un portafolio robusto y amplio de políticas públicas e instrumentos para tomar mejores decisiones de inversión pública para el desarrollo rural y agropecuario para los próximos 20 años.

LA MISIÓN TIENE INSUMOS DE OTROS PROCESOS EN CURSO

Acuerdo
de La
Habana

Pacto
Agrario

Mesas
de los
Paros

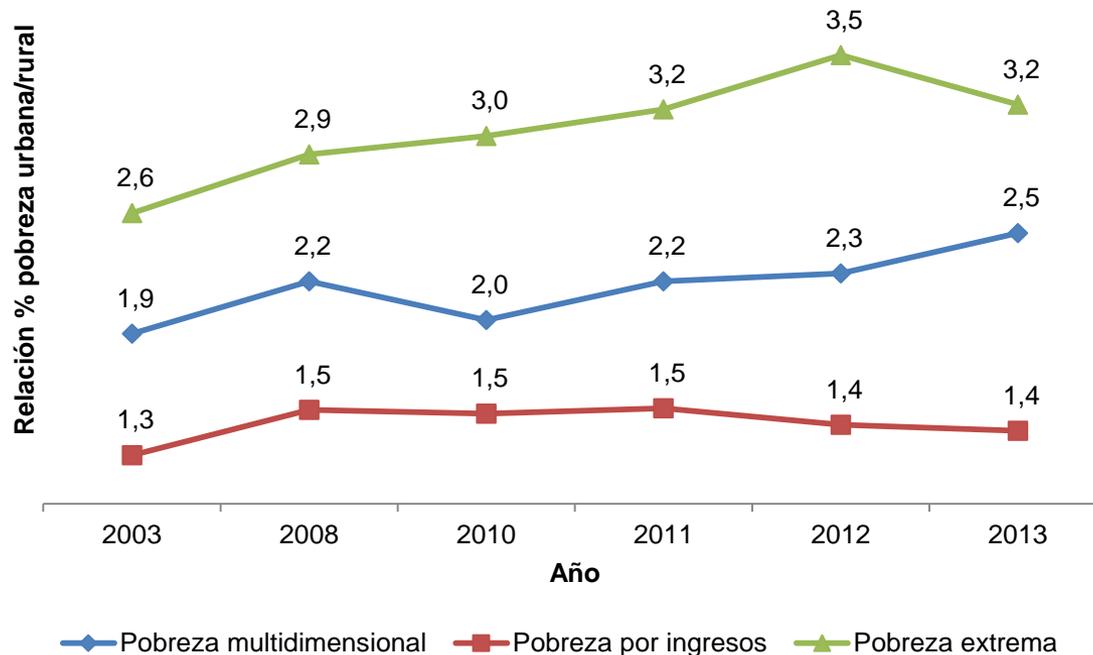
El país contará con políticas de mediano y largo plazo para el campo



02 | RESULTADOS

Existen brechas entre la población urbana y la rural

Brecha rural/urbano de pobreza y pobreza extrema por ingresos



Los pobres extremos del campo son por ingresos 3,2 más pobres que los urbanos.

A pesar de la reducción de la pobreza rural, la brecha entre el campo y la ciudad se ha ampliado.

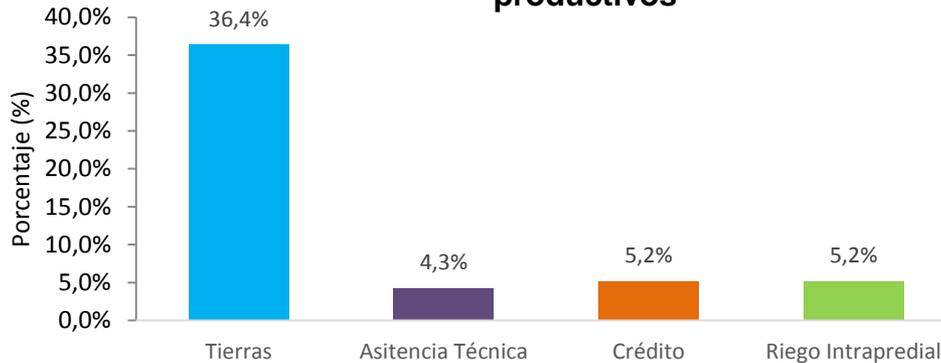
El 90% de la población rural es pobre o vulnerable, presenta riesgos y privaciones que no les permiten una salidad sostenible de la pobreza.



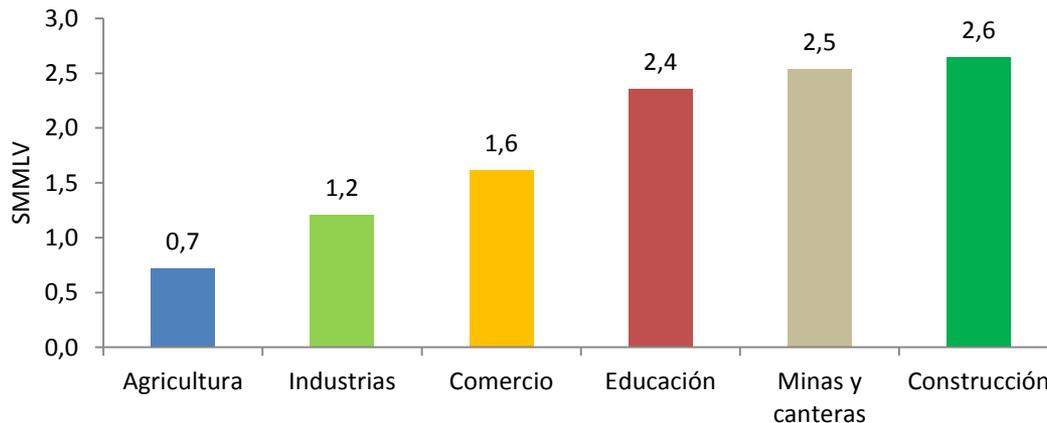
Problemática de inclusión productiva

Los hogares rurales tienen menos posibilidades de generar ingresos

Hogares rurales con acceso a activos productivos



Ingreso mensual promedio en SMMLV por rama de actividad económica Total nacional 2013



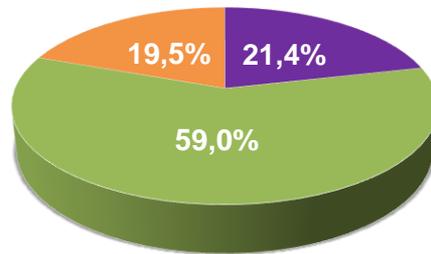
El 63,6% no posee ningún activo y solo el 3,9% logra acumular al menos tres.

El 75% de la población ocupada del área rural tiene un ingreso mensual inferior al SMMLV, mientras que en el área urbana, esta proporción es de apenas 39,4%.



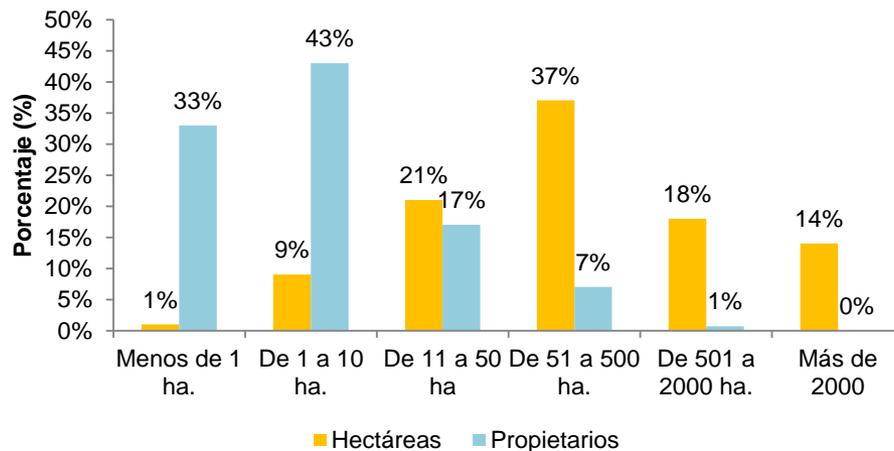
Persiste un territorio desordenado en términos de la propiedad

Informalidad y acceso a tierra en los hogares rurales



■ Propietarios ■ Poseedores u ocupantes ■ Tenedores

Distribución de la tierras por tamaño y propietarios 2011

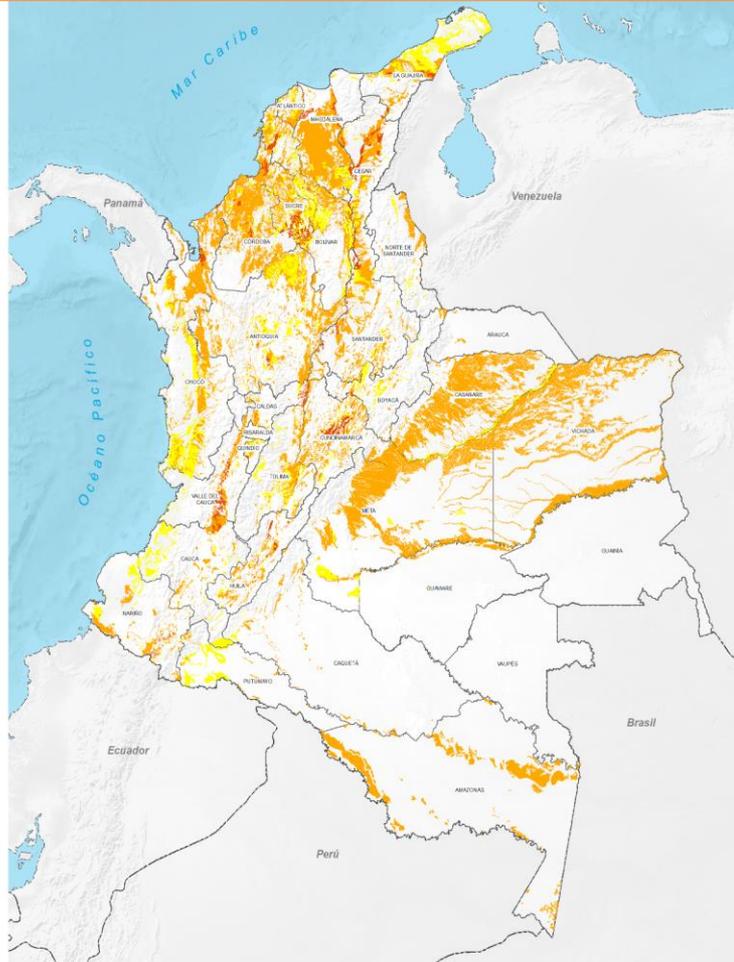


Los hogares acceden a tierras en una proporción no suficiente para desarrollar sistemas productivos sostenibles, el 75,6% de los hogares rurales en 2011 tenían menos de 10 hectáreas. Buena parte de éstas son informales.



Baja provisión de bienes y servicios sectoriales

POTENCIAL BIOFÍSICO PARA ADECUACIÓN DE TIERRAS



Solo el 6,0% del total de tierras regables del país (17 millones de has.) cuentan con algún tipo de adecuación.

EL 63% de las áreas adecuadas son distritos del mediana y gran escala privados

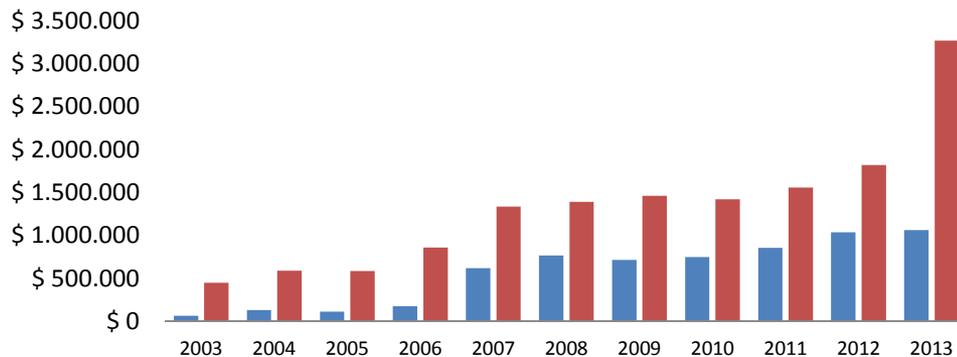
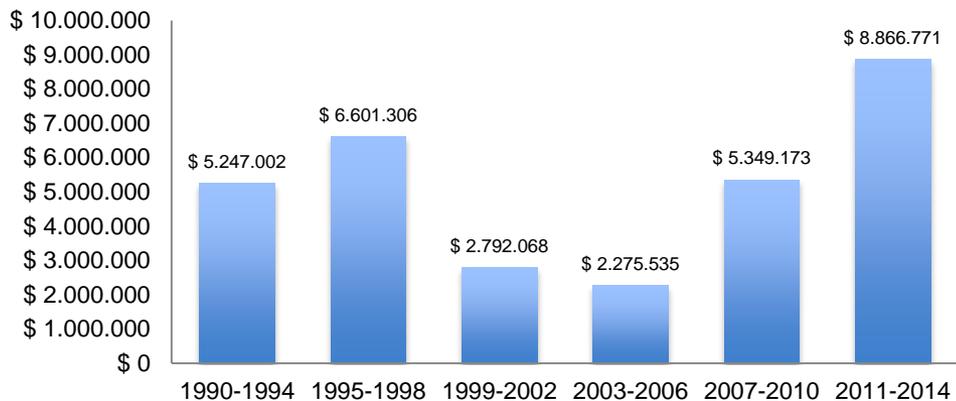
SUELOS CON POTENCIAL PARA ADECUACIÓN DE TIERRAS	HECTÁREAS
ALTO	926.176
MEDIO	16.248.918
BAJO	4.002.191
SINPOTENCIAL	92.816.188



Baja ejecución presupuestal, el MADR ejecuta por convocatoria

Presupuesto Sectorial

Millones de Pesos constantes de 2012



■ Recursos por convocatoria ■ Apropiación total

Entre 2011 y 2014, los recursos sectoriales se incrementaron casi 3 veces.

A inicios de 2000 la institucionalidad sufrió una fuerte contracción.

El Ministerio asume buena parte de la ejecución, entre 2002 y 2013 el 41,8% de los recursos se asignaron por convocatoria pública.



El campo colombiano hoy...

1. Las brechas entre la población urbana y la población rural se han acentuado.
2. El territorio es desordenado en términos de la propiedad de la tierra lo que contribuye a la inseguridad jurídica.
3. Los hogares rurales tiene limitadas capacidades para acumular activos y generar ingresos. Además son los peor remunerados.
4. La institucionalidad para el desarrollo rural no es la adecuada para la realidad del campo colombiano.



DNP Departamento
Nacional
de Planeación

SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ

Tel. (+57 1) 3815000

Calle 26 13-19

Bogotá - Colombia

www.dnp.gov.co

MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO

ESTRATEGIA



LA ESTRATEGIA DE DERECHOS SOCIALES
PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LA
DORACIÓN DIIDAI



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO

ESTRATEGIA

**La estrategia de derechos sociales
para la inclusión social de la
población rural**

Bogotá D.C., abril de 2015



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



Dirección General

Simón Gaviria Muñoz

Subdirección Sectorial

Luis Fernando Mejía Alzate

Subdirección Territorial y de Inversión Pública

Manuel Fernando Castro Quiroz

Secretaría General

Édgar Antonio Gómez Álvarez

Director Misión para la Transformación del Campo

José Antonio Ocampo

Secretaría Técnica - Dirección de Desarrollo Rural Sostenible

Ángela María Penagos Concha

Martha Isabel Rincón García

María Clara Pardo García

Mario Alberto Villamil Polo

Equipo de trabajo

Guillermo Llinás

Andrés Lizcano

Tatiana Ángel

Natalie Gómez

Coordinador Editorial DNP

Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas

Wiston Manuel González del Río - Coordinador

Fotografías y diagramación

Carmen Elisa Villamizar Camargo

Bogotá, D.C., 2015

© Departamento Nacional de Planeación

Calle 26 13-19, Bogotá, Colombia

PBX: 3815000

Cítese: DNP, (2015). *La estrategia de derechos sociales para la inclusión social de la población rural*. Bogotá D.C.: DNP.

Presentación

La Misión para la Transformación del Campo (MTC) es una iniciativa del Gobierno colombiano en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP) que tiene como objetivo la elaboración de un portafolio robusto y amplio de instrumentos y políticas públicas para el desarrollo del campo colombiano en los próximos 20 años. La MTC se diferencia de otras iniciativas del Gobierno en tanto que contempla una visión integral y de largo plazo donde lo productivo y competitivo van de la mano del bienestar de los pobladores rurales.

El enfoque de la Misión parte del reconocimiento de que la política pública en Colombia ha mantenido un sesgo urbano que ha hecho crecer las brechas urbano-rurales dejando a los habitantes del campo rezagados en su desarrollo. Por ello, propone el cierre de esas brechas como un elemento esencial de construcción de paz. Tres ideas fuerza son para la MTC principios que deben orientar las políticas de desarrollo rural:

1. 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.
2. La concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca la inclusión social y productiva de todos los habitantes rurales. Esta visión supera una visión asistencialista al considerarlos como agentes de desarrollo productivo y sujetos de derechos plenos.
3. La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la provisión adecuada de bienes públicos que faciliten el desarrollo rural (agropecuario y no agropecuario).

La MTC entiende el desarrollo territorial participativo a partir de una concepción de ruralidad donde se rompe la dicotomía rural-urbana y se enfatiza en las relaciones dinámicas entre el campo y la ciudad. El desarrollo integral planteado asume la existencia e interrelación de aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales como parte de cualquier estrategia para reducir las desigualdades entre los habitantes del campo y la ciudad. En este sentido, el desarrollo rural va más allá del desarrollo agropecuario. Así mismo, es importante recalcar que la MTC entiende lo rural como un elemento central y no subsidiario del desarrollo del país.

En consecuencia, la MTC está estructurada en torno a seis estrategias: 1) ordenamiento y desarrollo territorial; 2) cierre de brechas sociales con enfoque de derechos; 3) inclusión productiva; 4) desarrollo de una ruralidad competitiva; 5) elementos de sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural; y 6) reforma institucional profunda.

1. *Ordenamiento y desarrollo territorial.* Esta estrategia busca desarrollar instrumentos (normas, leyes, incentivos, etc.) que regulen la propiedad, el uso, la distribución, la conservación y explotación de la tierra y los recursos naturales del territorio buscando el equilibrio entre lo social, lo económico y lo ambiental.

MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO - ESTRATEGIA

2. *Cierre de brechas sociales con enfoque de derechos.* Tiene como objetivo la inclusión social de los pobladores del campo a través de la provisión de bienes de interés social con modelos de intervención que respondan a las necesidades del campo.
3. *Inclusión productiva.* Esta estrategia se orienta a incorporar a los pobladores del campo en dinámicas económicas complementando la estrategia de inclusión social. Se busca desarrollar mecanismos para que los pequeños productores y los trabajadores rurales se integren a los mercados, alcancen una remuneración justa y mejoren su bienestar.
4. *Desarrollo de una ruralidad competitiva con énfasis en el sector agropecuario.* El país tiene un gran potencial económico basado en la ruralidad. Esta estrategia tiene como propósito el impulso de la competitividad por medio de la provisión adecuada de bienes públicos, y el fomento de un ambiente macroeconómico y financiero apropiado.
5. *Elementos de sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural.* Esta estrategia se dirige a generar las condiciones de sostenibilidad para las actividades rurales por medio de instrumentos que contribuyan a la conservación del patrimonio del país en materia de aguas, suelos, biodiversidad, riqueza forestal y adaptación al cambio climático.
6. *Reforma institucional profunda.* Tiene como objeto contar con un arreglo institucional integral y multisectorial, con políticas claras, con amplia presencia y capacidad de ejecución a escala territorial, que involucre a la sociedad civil organizada y al sector privado en la planeación, la toma de decisiones, la ejecución de programas y proyectos y el seguimiento de resultados, con el fin de darle a los pobladores rurales un papel protagónico como gestores y actores de su propio desarrollo.

Las recomendaciones de la MTC han sido discutidas en el Consejo Directivo de la Misión, presidido por el director José Antonio Ocampo, acompañado por la dirección del DNP, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento para la Prosperidad Social, expertos nacionales e internacionales, representantes del sector privado y de asociaciones campesinas. Así mismo, durante este proceso iniciado en febrero de 2014 se ha contado con el acompañamiento y contribución de socios institucionales como CEPAL, CIAT, CRECE, KFW, PNUD, USAID y de múltiples consultores y participantes que con sus aportes han ayudado a construir esta ruta para transformar el campo colombiano en los próximos 20 años. Con base en este enfoque y estructura de trabajo, la Misión para la Transformación del Campo espera que sus propuestas sean acogidas por el Gobierno nacional.

Contenido

Siglas	8
1. Introducción	10
2. Diagnóstico y desafíos de la estrategia de derechos sociales para la inclusión social de la población rural	11
3. Estrategias transversales para la superación de pobreza, la inclusión social y la movilidad social	14
4. Nutrición adecuada y seguridad alimentaria	19
5. Educación de calidad para la inclusión social y productiva de la población rural y la competitividad	20
6. Acceso y modelos flexibles de atención en salud en las zonas rurales	25
7. Acceso a vivienda, agua y saneamiento básico	28
8. Seguridad social universal como parte del Sistema de Protección Social Integral para las zonas rurales	30
9. El cuidado social en el Sistema de Protección Social integral	33
10. Complementariedades entre inclusión social e inclusión productiva	34
11. Aceleración de cierre de déficit, inversión social y financiación	36
Referencias	43
Anexos	46

Siglas

ANSPE	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
CBAM	Centro de Bienestar del Adulto Mayor
CDI	Centros de Desarrollo Infantil
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERES	Centros Regionales de Educación Superior
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CLEI	Ciclos Lectivos Especiales Integrados
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
EPS	Entidad Promotora de Salud
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad en Salud
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPS	Instituciones Prestadoras de Servicio (salud)
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MFA	Más Familias en Acción
MME	Ministerio de minas y Energía
MS	Ministerio de Salud
MT	Ministerio de Trabajo
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
ONG	Organización No Gubernamental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PER	Programa de Educación Rural
PIB	Producto Interno Bruto
POS	Plan Obligatorio de Salud
RESA	Programa de Red de Seguridad Alimentaria

SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Sistema General de Participaciones
SISBÉN	Sistema de Identificación de Posibles Beneficiarios para Programas Sociales
SSGSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SVISR	Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNIDOS	Estrategia Nacional de Superación de Pobreza
UPC	Unidad de Pago por Capitación
VIS	Vivienda de Interés Social
VISR	Vivienda de Interés Social Rural

La estrategia de derechos sociales para la inclusión social de la población rural

Documento elaborado por el equipo técnico de la Misión para la Transformación del Campo*

1. Introducción

El documento marco de la Misión para la Transformación del Campo (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 culturales¹.

Las complementariedades y sinergias entre la inclusión social y productiva son esenciales para un desarrollo rural sostenible. Una y otra deben entenderse como mecanismos complementarios necesarios para lograr una expansión de las oportunidades y un mayor bienestar de la población rural, a través del acceso a bienes de interés social y el aumento de productividad y los ingresos. 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 y, por ende, en la inclusión social, no sin desconocer que el mayor 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, las cuales se presentarán en los otros documentos de la Misión. Al tiempo que se cierran brechas sociales, en cantidad y calidad, se igualan oportunidades, se superan condiciones de pobreza y se crean estructuras productivas más competitivas, se genera una mayor movilidad social, y un aumento progresivo en derechos.

* Este trabajo recoge las propuestas y recomendaciones de los diferentes trabajos elaborados para la Misión, en especial los documentos de la CEPAL y el de política de vivienda de la DDRS-DNP, así como de diversas reuniones con los ministerios y diferentes actores.

¹ 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 Naciones Unidas le han dado a este término. Eso se logra con un sistema económico que de 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).

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.

El trabajo se divide en once 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 estrategia de derechos sociales. La tercera presenta una estrategia transversal para la superación de la pobreza, con un énfasis en la selección de beneficiarios para las políticas sociales complementarias 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. 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.

Tres hechos estilizados generales y cinco sectoriales delimitan los desafíos de la estrategia de derechos sociales²:

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 mas 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 De acuerdo con el diagnóstico social de la Misión para la Transformación del Campo (2014b) y el documento de bienes de interés social de la CEPAL (2014a)

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 dispersos³. 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 en inclusión productiva no está en inclusión social.
4. Tres hechos estilizados evidencian 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: 55% y 25%, respectivamente, ambas 20 puntos porcentuales más bajas que en las zonas urbanas⁴. (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 urbanas.
5. 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.
6. 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

³ 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 de inclusión. Cuando un hogar cumple uno y no el otro está en *inclusión social no productiva* o *inclusión productiva no social*, según el caso.

⁴ 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.

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.

7. 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 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.
8. 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.
9. 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 trabajadores 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 mayores tasas de dependencia y una reducción en el número de “cuidadores” potenciales.
10. 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.
11. 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. 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. 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 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 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 de 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 ha 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 poblacionales 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 vulnerable⁵.

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, MS), 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 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

⁵ La focalización se refiere 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, a su vez, bajo responsabilidad de las entidades competentes.

adecuada y siguiendo los lineamientos del DANE, y en donde no sea posible con procesos de cruce de registros para garantizar la actualización continua de la información⁶.

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 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, Ciudad y Territorio (MVCT) pero focalizado por el DPS⁷ con base en criterios de pobreza. La participación del DPS en la selección permitirá articular la oferta, redirigir y unificar esfuerzos hacia 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 territorial⁸. 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 política⁹.

⁶ 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.

⁷ Ver la Ley 1537 de Junio de 2012 y el decreto 1921 de 2012. <http://www.100milviviendasgratis.gov.co/ministerio/index.php/marco-juridico/>

⁸ 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.

⁹ 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

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 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 pobreza¹⁰ 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 mayor¹¹. 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 coberturas¹². 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 mayor¹³. 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

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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

agendas sectoriales para que sea más efectivo como instrumento de gestión de oferta social y productiva. El liderazgo del DPS en la selección de beneficiarios será esencial en este punto.

La propuesta de redistribución geográfica de UNIDOS que actualmente adelanta la ANSPE, es un buen punto de partida. Según Angulo (2014), 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, es necesario un componente complementario dirigido hacia la población más pobre y vulnerable. Teniendo en cuenta que las menores capacidades y el bajo acceso 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 hacia 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. 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 vulnerabilidad¹⁴.

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 Progres/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.

¹⁴ 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.

4. Nutrición adecuada y seguridad alimentaria

Garantizar y promover la nutrición y la seguridad alimentaria¹⁵ implica varias estrategias, entre ellas las que buscan generar capacidades productivas de los hogares (generación de ingresos), que en algunos casos puede 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 mecanismo de alertas tempranas, respuestas ante emergencias y una atención diferenciada. En este punto será además esencial la articulación con las Secretarías de Agricultura de los Departamentos o entidades que hagan sus veces.

Para los hogares más pobres, especialmente en las zonas rurales más apartadas, donde los problemas son esencialmente de medios económicos 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 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

¹⁵ 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, oportuna y adecuada para toda la población. Dada la alta prevalencia de pobreza extrema y bajo consumo, este es el principal problema en Colombia.

criterios de ruralidad de la Misión, cruzado con indicadores de pobreza e inseguridad alimentaria y articulado con el acompañamiento integral a la población más pobre¹⁶.

Una estrategia adicional transversal es la educación en hábitos saludables. Se propone un componente educativo como parte del currículo de todos los colegios rurales¹⁷. Este deberá escalarse bajo los lineamientos del MEN¹⁸ 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 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 y media 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.

Para eliminar el analfabetismo en las zonas rurales se propone crear un programa de “Analfabetismo Cero” por parte del MEN¹⁹, focalizado por el DPS de acuerdo con las estrategias de coordinación y articulación antes presentadas. 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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 Leivovich (2007).

¹⁸ Dada la experiencia de RESA del DPS, el programa podría ser en articulación con el DPS, para el diseño de con un modelo nuevo como *RESA Escolar* que sea parte del currículo de los colegios rurales.

¹⁹ Este es el programa recientemente lanzado por el Ministerio de Educación.

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. En todo caso, 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.

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 seguimiento²⁰. 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 Sistema General de Participaciones (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 rural²¹. En este punto será clave la articulación del SENA y los Centros Regionales de Educación Superior - 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 requerían de mayores subsidios a la oferta por parte del gobierno y podrán ser administrados por entidades privadas solidarias²². (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

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.

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.

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-técnica²³.

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 MEN²⁴.

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 hacia 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 todos los estudiantes rurales estaban en algún 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,

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.

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 al., 2006), aprovechando los modelos flexibles e integrar proyectos transversales como Proyectos Pedagógicos Productivos²⁵, 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.

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 Secretarías 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 internacionales²⁶. 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 primaria hasta superior, bajo la misma metodología con el componente de “Universidad en el Campo”²⁷, con énfasis en competencias

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)

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

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 lineamientos necesarios para la integración de ciclos educativos en las zonas rurales.

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 mismos²⁸. 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 secretarías 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 rezagados³⁰.

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 Educativos Institucional- PEI garantizando la importancia de lo rural, y dar los lineamientos y estándares básicos de calidad para la ejecución de políticas planes y programas y la gestión territorial³¹. Un

educación de calidad hacia la competitividad. Ver bases para el nuevo Plan Estratégico de la caficultura colombiana, adoptado por el LXXX Congreso Nacional de Cafeteros. Carta del Gerente. 237.

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.

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,

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 salud³².

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 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

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 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.

población rural por parte de un hospital base³³ y ser progresivos frente a las categorías de ruralidad.

Transitar hacia 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 contabilidad³⁴. 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 riesgos³⁵.

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 Guanía 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 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.

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.

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 modelos 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 ruralidad³⁶. 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 zona rurales, el cuál 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 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 eficientes³⁷. 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 un 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 dispersas³⁸

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

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

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)

complejidad, e incrementar la capacidad resolutive 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 Misión para la Transformación del Campo (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 Social Rural (SVISR) y la implementación de la Política para el Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico en las zonas rurales³⁹. 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 de los 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 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.

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

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 Banco Agrario 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.

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 exitosas⁴⁰.

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 permita⁴¹. 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

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).

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), e incluso con servicios de riego. El líder institucional de este sector, el Viceministerio de Agua del Ministerio de Vivienda (MVCT), deberá integrar las actuaciones con las autoridades ambientales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS–, y las Corporaciones Autónomas Regionales).

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 MVCT 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 población⁴².

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 protección⁴³. 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 hacia un sistema integrado⁴⁴. 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. En este sentido, y dado los avances en materia de aseguramiento en salud, la prioridad es avanzar progresivamente (dadas las restricciones fiscales) hacia la universalización de una 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 y Zuluaga, 2014). Aunque

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 (Plan Obligatorio de Salud, 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 al. (2012).

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 (CEPAL, 2013), Colombia podría transitar gradualmente hacia 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 rurales⁴⁵. 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 (BEPs) 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 BEPs o las garantías de pensión mínima cuentan con un subsidio público, deben ser administrados por Colpensiones y no en el sistema de capitalización.

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 promueva 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 afiliarse 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 al, (2010), como parte de un sistema universal, solidario y fiscalmente sostenible.

Por otra parte, los servicios de las Cajas de Compensación Familiar deberán extenderse hacia las zonas rurales. Esto exigirá redefinir las funciones que desempeñen, dejando de lado algunas funciones típicamente urbanas (centros recreativos y supermercados), pero reforzando

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

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 otras (educación, salud y vivienda), y en algunos casos deben servir como agentes para la ejecución de políticas estatales.

Frente al tema de riesgos laborales, se recomienda el diseño y puesta en marcha de un régimen subsidiado de riesgos laborales, que puede estar atado o no al sistema de salud, pero que asegure al menos un mínimo de protección para este tipo de trabajadores buscando la universalidad también independiente del tipo de empleo. Actualmente los riesgos laborales asociados a algunas zonas rurales dispersas⁴⁶ no están cubiertos por el SGSSS.

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 tareas⁴⁷. 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

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 (Leishmaniasis, malaria).

⁴⁷ 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.

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, la cuales en algunos casos ya ofrecen servicios de cuidado, además de posibles alternativas con alianzas con entidades privadas solidarias y ONG.

Adicionalmente, es necesario crear mecanismos que les permitan a las mujeres rurales compatibilizar el trabajo productivo con actividades reproductivas y las demás labores del hogar, para que esto no implique quedar excluidas del mundo laboral. 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 capacitación⁴⁸. Si bien actualmente existen programas específicos para las mujeres, son de baja escala, atomizados y sin ninguna articulación al desarrollo local o transición hacia estrategias de inclusión productiva de mayor capacidad (Oxfam, 2012).

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 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 discapacitadas⁴⁹ 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 dirigidas hacia la inclusión productiva de la población que sean complementarias a la inclusión social. Aunque los temas de inclusión productiva se analizarán en otro documento, aquí se proponen tres estrategias complementarias a la estrategia de inclusión social para reducir la pobreza y la vulnerabilidad y como parte de una apuesta por el empleo “digno” de todos los habitantes rurales.

⁴⁸ Actualmente en el Atlántico se está desarrollando un programa que puede dar tener resultados interesante en los componentes específicos para mujeres. Ver Cisoe (2014),

⁴⁹ 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.

La primera es el diseño de una regulación laboral que cubra 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 tempranas⁵⁰. 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 ligero⁵¹. 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, 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 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). Algunos países han recurrido a esta estrategia, siendo India el más reconocido; dicho programa ha tendido efectos positivos en pobreza y desarrollo rural aunque con resultados son heterogéneos por regiones, explicados por diferencias en la capacidad institucional⁵². De acuerdo con la OIT (2014), 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 del mismo. 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 tercer lugar, es necesario generar opciones de inclusión productiva para los jóvenes rurales, mediante proyectos pedagógicos productivos, prácticas laborales, mejores opciones de acceso

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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%).

⁵² Respecto al programa de la India, ver Zepeda et al. (2013).

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 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 escolar⁵³. 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 emprendimiento⁵⁴. 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. Aceleración de cierre de déficit, inversión social y financiación

Los déficits de bienes sociales presentan un alto nivel de significancia estadística con el grado de ruralidad en los territorios, lo que evidencia que las mismas características de estas zonas son factores determinantes en la ausencia de estos bienes de interés social. 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 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 el acceso a los bienes de interés social.

Como se indica en el Cuadro 1, de acuerdo con las tendencias actuales, la magnitud del esfuerzo necesario para el cierre de brechas⁵⁵ difiere por sector y por grado de ruralidad. 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, el ritmo de mejoría en la mayoría de variables es insuficiente para cerrar las brechas rural-urbanas en un tiempo satisfactorio. 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. 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;

⁵³ Buenas prácticas empresariales a favor de la eliminación del trabajo adolescente peligroso se encuentran por ejemplo en Costa Rica.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Para el análisis de las tendencias y los costos proyectados ver Cepal (2014a).

5,1% para básica secundaria, con universalidad en 2022, y en 2033 en media). 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.

Por su parte, las mayores deficiencias y brechas 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 más si se quiere eliminar el número de hogares en esta situación. En vivienda se requiere acelerar los logros, ya que son las brechas más amplias y hay una alta correlación con el nivel de ruralidad, por lo que 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.

Cuadro 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

Según las proyecciones de CEPAL, con los costos unitarios de atención por dimensión y las tendencias de cobertura, los costos para cerrar la brecha de bienes de interés social en las zonas rurales, acelerando la tendencias actuales necesarias, suman en educación, vivienda, agua, saneamiento básico, primera infancia y adulto mayor, 2,9 billones de pesos anuales adicionales en promedio durante el periodo 2016-2020 frente a la base 2014, y aumentan hasta 2035 a 6,1 billones anuales (todas las cifras en pesos constantes de 2014)⁵⁶. Esto representa una inversión promedio anual equivalente al 0,6% del PIB 2014, durante los próximos veinte años (Cuadro 2).

La educación es la dimensión que exigiría mayor incremento entre 2015 y 2035. La inversión social se incrementa en gestión y enseñanza (incluido calidad con el programa de Desarrollo Profesional Situado para docentes) más que en infraestructura⁵⁷. Los recursos estimados permitirán lograr tasas de cobertura de 100% en preescolar, primaria y secundaria entre 2020 y 2030. La educación media llegaría a 100% de los jóvenes en 2035. La educación superior aumentaría la cobertura hasta 50%, creciendo 38 puntos porcentuales en veinte años. Los mayores costos responden a los retos en educación preescolar y secundaria. La educación superior necesitará menos recursos inicialmente para ampliar su cobertura, pero crecerán significativamente a partir 2025. En 2035 la educación será la segunda dimensión que necesitará mayor presupuesto (18%).

La vivienda digna es la segunda dimensión que exigiría mayor incremento entre 2015 y 2035. Si bien, entre 2015 y 2020 la inversión en vivienda representa la mayor inversión, representando el 55% del total, en los siguientes quinquenios, esta participación se reduce progresivamente;

⁵⁶ Se estima costos crecientes como proporción del PIB teniendo en cuenta la tendencia pasada y la aceleración necesaria para el cierre de brecha en 2035 alcanzo universalidad. Esto pensando en un cambio gradual y no con aumentos extremos en el principio.

⁵⁷ Los costos de funcionamiento en la educación corresponden a la matrícula, el mantenimiento de la infraestructura, el transporte y la alimentación. La calidad por medio de la capacitación a maestros requerirá de menores recursos.

siendo un poco más de un tercio de la inversión adicional total en 2035. Por su parte, la provisión de agua adecuada y la eliminación de excretas tendrán un avance progresivo llegando a una cobertura del 100% si se contemplan las alternativas flexibles e individuales. En 2035, 70% de los hogares tendrán acceso a acueductos y 50% tendrá acceso a alcantarillado. En 2030-2035, los servicios de agua y saneamiento representarán 26,6% de los recursos totales para la provisión de bienes públicos rurales. En 2030-2035, los servicios de agua y saneamiento representarán 13,1% de los recursos totales adicionales para la provisión de bienes públicos rurales.

Cuadro 2. Inversión total Anual
Millones de pesos de 2014

Variable	2015-2020	2020-2025	2025-2030	2030-2035
Educación Prescolar	261,192	510,559	551,966	546,211
Educación Primaria	168,932	167,580	164,215	155,651
Educación Secundaria	407,439	538,027	542,917	535,387
Educación Media	114,534	249,681	375,257	534,764
Educación Superior	102,606	320,564	644,981	1,140,462
Inversión total anual en Educación	1,054,703	1,786,411	2,279,336	2,912,475
% de participación del total	37.9%	46.8%	49.3%	50.6%
Mejoramiento y vivienda nueva	716,086	808,054	984,329	1,222,709
Provisión de agua mejorada	285,755	352,648	423,450	509,985
Provisión de eliminación de excretas	467,193	335,084	241,261	309,292
Provisión de energía eléctrica	57,616	84,367	94,153	105,297
Inversión total anual en Habitabilidad	1,526,650	1,580,153	1,743,193	2,147,283
% de participación del total	55%	41%	38%	37%
Primera Infancia	30,000	78,000	90,000	90,000
Colombia Mayor	126,052	336,139	475,884	586,149
Más Familias en Acción	44,806	39,143	32,658	25,286
Inversión total cuidado y protección al ingreso	200,858	453,282	598,542	701,435
% de participación del total	7%	12%	13%	12%
TOTAL BIENES PÚBLICOS SOCIALES	2,782,211	3,819,846	4,621,071	5,761,193
Institucionalidad (6%)	166,933	229,191	277,264	345,672
GRAN TOTAL	2,949,144	4,049,037	4,898,335	6,106,865
% PIB	0.39	0.53	0.64	0.80

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

Fuera de los recursos anteriores, es necesario identificar la inversión que se requieren para asegurar el acceso a otros servicios públicos sociales o estrategias transversales. Entre ellas se

cuenta, en primer lugar, la expansión de la estrategia de acompañamiento social de UNIDOS, el cual según la propuesta de la ANSPE costaría entre 263,000 y 364,000 millones de pesos anuales dependiendo del escenario, lo que implica un aumento 43.000 a 112.000 millones adicionales frente a los recursos que tiene la ANSPE en 2015, equivalentes a entre 0,04 y 0,05 puntos del PIB. Un segundo tema que no está incluido en las estimaciones anteriores, es el aumento en los costos unitarios per cápita de educación y salud de atender a las zonas de población dispersa. Por ejemplo, es necesario ajustar a la UPC en salud según costos y requerimientos diferenciados a las zonas rurales (servicios extramurales y acompañamiento a zonas rurales dispersas), ya que el régimen subsidiado prácticamente no discrimina hoy entre zonas urbanas y rurales. Según estimaciones de GestarSalud, el aumento necesario sería de 47% sobre la UPC actual rural (ver Anexo 1). En tercer lugar, la transición hacia las pensiones universales costaría entre 0,2 a 0,6 puntos del PIB adicionales al que se tiene cubriendo solo adultos mayores pobres y con el monto igual a la línea de pobreza. Según las proyecciones de Cepal con los cambios demográficos a 20 años, la transición hacia pensiones universales llegarían a costar en promedio 0,17 puntos del PIB anual entre 2016-2020 hasta 1,28 puntos en 2031-2035. De acuerdo con el estudio citado de Olivera y Zuluaga (2014), estas constarían 0,32 puntos porcentuales del PIB si son universales a nivel nacional y 0,10 puntos porcentuales si son focalizadas por pobreza. Habría que agregar finalmente estrategias como la compensación a actividades de cuidado para enfermos y personas en situación de discapacidad, y para la protección de los niños y niñas, y de la tercera edad con la institucionalización de una política de cuidado.

Financiar la inversión social adicional (0,6% del PIB promedio anual) para el cierre de brechas requiere de ajustes en las fuentes de financiación actuales y nuevos instrumentos. En primer término, es necesario ajustar el Sistema General de Participaciones (SGP) con un criterio de ruralidad más progresivo que el ya existe como criterio de asignación (para educación y salud), para impulsar y asegurar un esfuerzo diferenciado y progresivo hacia las zonas más rurales con base en las categorías de ruralidad propuestas por la Misión, sin perjuicio de aumentar la bolsa de recursos de propósito general también con un criterio más progresivo hacia las zonas rurales. En ningún caso se deben reducir las asignaciones para educación, salud, agua y saneamiento; sin embargo, los mayores incrementos en responsabilidades y en recursos, deben apoyar las asignaciones de *propósito general* (no obligatorias pero permitidas y de gran impacto social, como vivienda, nutrición, primera infancia, educación inicial, vejez e incapacidad, carreteras y comunicaciones). Será necesario definir un porcentaje específico de esta bolsa de propósito general para que los departamentos y municipios los inviertan en forma exclusiva en sus zonas rurales, y así corregir el sesgo actual de inversiones proporcionalmente mayores en las cabeceras municipales. El SGP deberá financiar el 35% de la inversión total requerida (ver anexo cuadro 2)

Actividades comúnmente no contempladas como obligatorias en el SGP como cuidado infantil, protección a la vejez más otros temas adicionales, como el mayor presupuesto para Unidos y Más Familias en Acción, se deberán financiar con asignaciones adicionales a través del Presupuesto General de la Nación. Esta inversión adicional se proyecta en 20% de los recursos totales anuales necesarios (ver anexo cuadro 2). La inversión asociada a vivienda se financiará

en su gran mayoría con el aumento de 20% a 40% de los recursos destinados a vivienda de interés social específicos para vivienda rural⁵⁸.

Con el propósito de financiar el desarrollo de infraestructura social y el desarrollo de proyectos e innovaciones, sin complejizar aún más el SGP, se propone crear un Fondo Social Rural, con estructura y destinación multisectorial para propósitos de inversión, que bien puede complementarse con los recursos de libre disponibilidad del SGP, el sistema de regalías, recursos propios de los municipios y departamentos, y otras fuentes (organización sociales y comunitarias y asociativas, privadas, ONG, etc.). Este fondo puede tener una condición temporal (unos diez años), en tanto se logran progresos sustanciales, y se avanza hacia una institucionalidad más permanente e integrada. La experiencia nacional del Fondo de Adaptación, creado con ocasión de la Ola Invernal 2010-2012, debe orientar el diseño institucional del Fondo Social Rural. Entre los elementos importantes está el reconocimiento de distintas estructuras locales (no una única y uniforme). Además, para incorporar la flexibilidad y las decisiones locales, puede actuar mediante asignaciones globales debidamente planificadas e informadas, donde los actores locales determinan periódicamente su destino, sin que tengan que estar determinadas sectorialmente en forma inicial. El fondo deberá aportar el 30% de los recursos necesarios adicionales anuales.

En resumen, el cuadro 2 del anexo muestra las fuentes de financiación para los sectores determinados⁵⁹. Los recursos del fondo social se dirigen a la generación y mejoramiento de infraestructura, y los recursos locales apoyan el 5% de la financiación total de los sectores. En educación, el SGP financia los gastos de operación, gestión y mantenimiento, incluyendo la alimentación de los estudiantes, el transporte escolar y el mejoramiento de la calidad educativa. El programa Primera Infancia se financia en su mayoría a través de los gastos de propósito general en el SGP y los recursos propios del ICBF y otras entidades de orden local. La financiación de los sistemas de agua y saneamiento se distribuye entre el fondo social rural (50%), las regalías (30%) y el SGP (20%). La ampliación de la red eléctrica recibe recursos del Ministerio de Minas y Energía (MME), y del Sistema General de Regalías. Vivienda como ya se mencionó se financiará esencialmente con el aumento de recursos de VIS rural. Quedaría por fuera los recursos adicionales de salud para el aumento de la UPC rural, y los montos adicionales para los programas específicos de Unidos y Más familias en acción, por el presupuesto general de la nación; estos dos últimos suman menos de 0,1 puntos adicionales del PIB.

⁵⁸ Las estimaciones realizadas por la CEPAL y la MTC para el cierre de brechas en habitabilidad son consistentes y representan el rango de acción del gobierno. Por un lado, la CEPAL estima que se requieren cerca de 35,5 billones de pesos para la política de habitabilidad y llevar el déficit a niveles cercanos a cero, pero esencialmente con un programa de mejoramiento. Por otro lado, la MTC (2014) calcula que se requieren unos 57,9 billones, de los cuáles son esencialmente viviendas nuevas. Ambos escenarios representan el monto mínimo o máximo, de inversión requerida, según la combinación final de viviendas nuevas y mejoradas. El aumento de 20 a 40% de VIS rural, permitirá financiar 37,5 billones que representa entre 60 y 100% según las combinaciones de mejoramiento y vivienda nueva posibles. El monto faltante será a través de cofinanciación territorial, y algunos recursos de regalías para saneamiento básico.

⁵⁹ En SGP se incluye todo lo que se financia por esta vía hoy, más lo que hoy es generalmente inversión pero que se volvería recurrente: alimentación y transporte escolar, subsidios de operación (acueducto, saneamiento, -que la verdad todavía no están incorporados), y servicios de primera infancia, que bien pueden entrar en una ampliación de recursos con propósito general del SGP. La inversión (física) se financiaría con regalías (servicios domiciliarios). Los recursos propios locales, en general, corresponde al 5% del costo total.

En presupuesto nacional, diferente a todo lo anterior, se consignan costos que están hoy a cargo de entidades nacionales, y que seguro lo estarán en el futuro, y que en su mayoría son gasto corriente (educación superior- MEN, primera infancia -sobre todo ICBF, Colombia Mayor y MinEnergía).

Referencias

- Angulo, Roberto (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, Roberto y Natalie 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, F; Maldonado, D; Rodríguez, C. (2012) *Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas*. Misión de Movilidad Social – Documento CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Carrera, Fernando, María Castro y Ana 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 Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, N°_110, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (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 – Cisoec (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.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2014 a) *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

Departamento Nacional de Planeación - DNP (2014 b) 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, Sandra. Maldonado, D. y Rodriguez Catherine. (2014) *Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media en Colombia*. Cuadernos Fedesarrollo 49, Bogota.

James J. Heckman, Jora Stixrud y Sergio 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

Leivobich, José. (2007) *Escuela Nueva en Caldas: 25 años*. CRECE. Manizales.

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación - LLECE (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.

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

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

Misión para la Transformación del Campo (2014a), "Saldar la deuda histórica con el campo: Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo", disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>

Misión para la Transformación del Campo (2014b), "Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano", disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>,

Misión para la Transformación del Campo (2014 c), "Política de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en el campo", Bogotá.

Misión para la Transformación del Campo (2014 d), "La protección social de la población rural", Bogotá.

Ribe, Helena, David A. Robalino e Ian 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-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (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 Catherine y Fabio Sanchez (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

Oliviera Javier y Blanca 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

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

Zepeda, Eduardo., Scott, McDonald, Panda, Manoj, and Ganesh Kumar (2013) "Employing India: Guaranteeing Jobs for the rural poor". Carnegie Endowment for international Peace. UNDP, New York.

Cuadro 1. Costos adicionales a la UPC para modelo rural

CONCEPTO	DESCRIPCION	VALOR AFILIADO/AÑO	ESPECIFICACION	% 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%
PROMOCION Y PREVENCIÓN EXTRAMURAL	Actividades individuales de detección temprana y protección específica ofertados directamente en las comunidades, según modelo que promueve y facilita el acceso efectivo a los 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 de acompañantes de pacientes	\$ 80,000	Promedio de estancia en albergues: 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

Cuadro 2. Inversión anual promedio* (periodo 2016-2035) por fuente de financiamiento

	SGP	Regalías	Fondo Social Rural	Recursos locales Departamento s - Municipios	Presupuest o Nacional	Entidades nacionales	Total	Por sector (%)
Educación	Básica (6-17)	902,472	36,695	49,430			988,596	23.48
	Preescolar (3-5 años)	419,326	24,782	23,374			467,482	11.10
	Superior y Formación profesional			27,608	524,545	MEN, SENA	552,153	13.11
Salud	X		X	X	X	MS		0.00
Nutrición	X			X		ICBF + DPS		0.00
Primera Infancia	28,800		14,400	3,600	25,200	ICBF - Otros	72,000	1.71
Colombia Mayor				114,317	266,739	MT - DPS	381,056	9.05
Vivienda			886,155	46,640		MADR	932,794	22.15
Agua y Alcantarillado	146,233	219,350	365,584			MVCT	731,167	17.36
Energía		28,453			56,906	MME	85,358	2.03
TOTAL	1,496,831	247,803	1,327,615	264,968	873,390		4,210,607	100.00
Por fuente (%)	35.55	5.89	31.53	6.29	20.74			

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

MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO



ESTRATEGIA AJUSTE INSTITUCIONAL PARA EL
DESARROLLO RURAL Y AGROPECUARIO



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO

Estrategia de ajuste institucional para el desarrollo rural y agropecuario

Documento elaborado por el equipo técnico
de la Misión para la Transformación del Campo

Bogotá D.C., julio de 2015

La Misión para la Transformación del Campo (MTC) es una iniciativa del Gobierno Nacional y cuenta con la secretaría técnica del DNP y el apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento de Prosperidad Social. Tiene como objetivo la elaboración de un portafolio robusto y amplio de instrumentos y políticas públicas para el desarrollo del campo colombiano en los próximos 20 años. La MTC se diferencia de otras iniciativas del Gobierno en tanto que contempla una visión integral y de largo plazo donde lo productivo y competitivo van de la mano del bienestar de los pobladores rurales.

El enfoque de la Misión parte del reconocimiento de que la política pública en Colombia ha mantenido un sesgo urbano que ha hecho crecer las brechas urbano-rurales dejando a los habitantes del campo rezagados en su desarrollo. Por ello, propone el cierre de esas brechas como un elemento esencial de construcción de paz. Tres ideas fuerza son para la MTC principios que deben orientar las políticas de desarrollo rural:

1. 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.
2. La concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca la inclusión social y productiva de todos los habitantes rurales. Esta visión supera una visión asistencialista al considerarlos como agentes de desarrollo productivo y sujetos de derechos plenos.
3. La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la provisión adecuada de bienes públicos que faciliten el desarrollo rural (agropecuario y no agropecuario).

Cítese: Misión para la Transformación del Campo, (2015). *Estrategia de ajuste institucional para el desarrollo rural y agropecuario*. Bogotá D.C.: DNP.

Contenido

1.	Introducción	7
2.	Marco teórico	8
3.	Cuellos de botella de la institucionalidad actual	10
4.	Atributos y roles estratégicos de una nueva institucionalidad	14
5.	Alcance de la estrategia	17
6.	Propuestas para un nuevo arreglo institucional del campo colombiano	20
6.1	Institucionalidad intersectorial	20
6.2	Institucionalidad sectorial	28
6.3	Institucionalidad para la coordinación Nación - Territorio - Comunidades	43
6.4	Institucionalidad para la participación activa y efectiva a nivel territorial	54

Siglas

APP	Asociaciones Público-Privadas
AT	Asistencia Técnica
AUNAP	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca
CCI	Corporación Colombiana Internacional
CT&I	Ciencia, tecnología e innovación
CENIS	Centros Nacionales de Investigación
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
CMDR	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
CNAA	Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CONSEA	Consejo Seccional de Desarrollo Rural
CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DDRS	Dirección de Desarrollo Rural Sostenible
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
FDR	Fondo de Desarrollo Rural
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
PDT	Programa de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial
PGAT	Planes generales de asistencia técnica
PGN	Presupuesto General de la Nación
PPR	Políticas públicas rurales

MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO - ESTRATEGIA

RAPE	Región Administrativa de Planificación Especial
RUAT	Registro Único de Asistentes Técnicos
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SNCTIAA	Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria y Agroindustrial
STI	Sistemas Territoriales de Innovación
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
ZDE	Zona de Desarrollo Empresarial
ZIDRE	Zona de Interés de Desarrollo Rural y Económico
ZRC	Zona de Reserva Campesina

Estrategia de ajuste institucional para el desarrollo rural y agropecuario

Documento elaborado por el equipo técnico de la Misión para la Transformación del Campo

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 de ajuste institucional que aquí se proponen son el resultado de un proceso de construcción conjunta que tuvo lugar en una Mesa Institucional liderada por el equipo técnico de la Misión y por la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible – 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. Las propuestas fueron también objeto de discusiones paralelas con el equipo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

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 las 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 humana, sino también las organizaciones, los procesos

decisivos 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 al, 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 al, 1993; Berdegú 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 y 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 y Schejtman, 2004; Perfetti et al, 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.¹ 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.

¹ 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 Misión para la Transformación del Campo.

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.

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 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - 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 Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario – CONSEA y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural – 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; y hay varias 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.

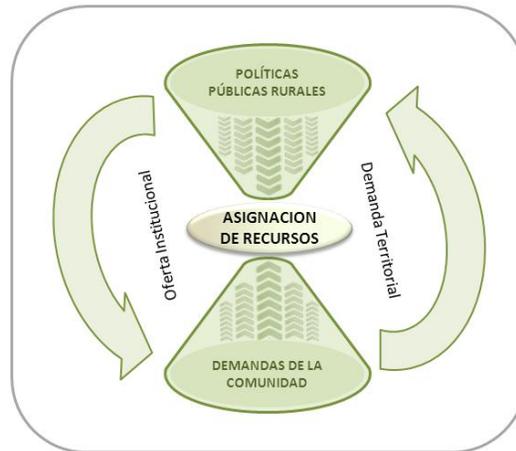
- **Que opere sobre la base de políticas públicas rurales:** Que opere sobre la base de una definición explícita de las políticas públicas que integran la estrategia de desarrollo agropecuario y desarrollo rural territorial, así como de los bienes y servicios que las componen y sus instrumentos. Para 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 mejoras 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.

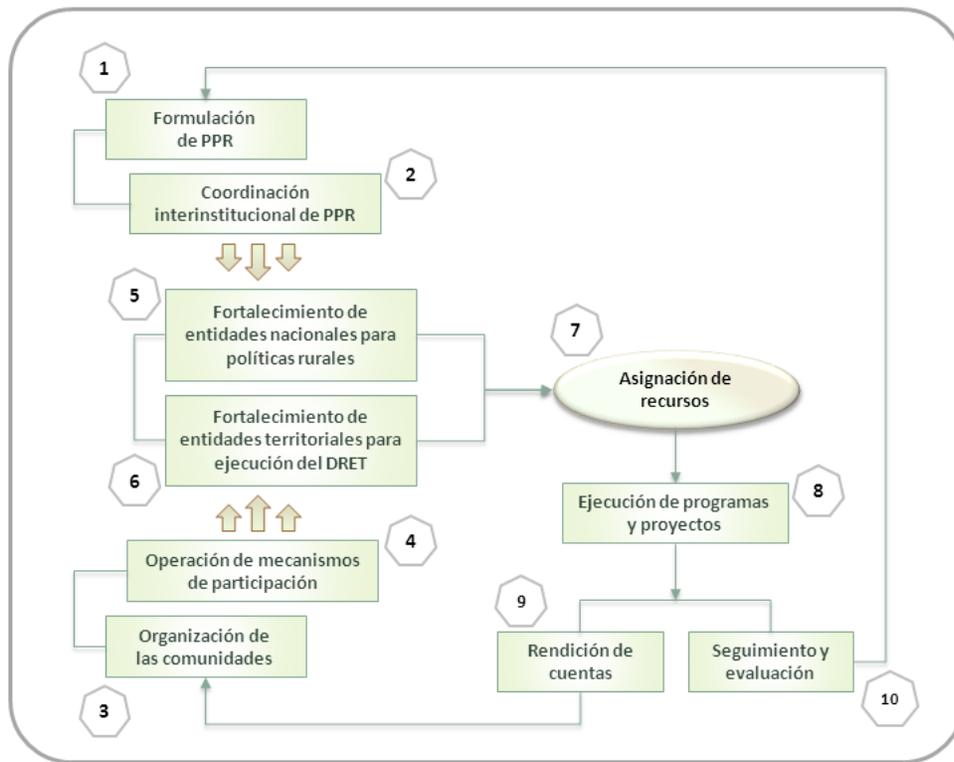
Lo anterior permitirá tener un proceso de retroalimentación constante entre oferta institucional y demandas territoriales que asegure la coherencia, la eficacia y el impacto de las acciones del Gobierno y la legitimidad de las políticas dirigidas al campo colombiano (ver Figura 1.)

Figura 1. 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: i) formulación de las políticas públicas rurales – PPR; ii) coordinación interinstitucional de las PPR; iii) organización de las comunidades rurales; iv) diseño y operación de mecanismos de participación; v) fortalecimiento de entidades nacionales; vi) fortalecimiento de entidades territoriales; vii) diseño y operación de mecanismos de asignación de recursos; viii) ejecución de programas y proyectos; ix) rendición de cuentas y control social; y x) seguimiento y evaluación (ver Figura 2).

Figura 2. 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 estas 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 de un Sistema Integral de Información Agropecuaria y Rural para la toma de decisiones, a través del diseño de un Registro Único de Familias Campesinas y una Plataforma Dinámica de Información Primaria y Secundaria que permita unificar los

subsistemas y las fuentes de información existentes a nivel nacional, regional y local, dando a todos los actores del desarrollo rural las herramientas tecnológicas para hacer un uso eficiente de dicha información.

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 al **Sistema Integral de Información Agropecuaria y de Desarrollo Rural** y su correspondiente arreglo institucional, el cual incluye recomendaciones con respecto a la conformación del Sistema, los roles estratégicos que debe cumplir cada uno de sus miembros y los ajustes institucionales que estos requieren. Esta última línea de acción se desarrollará en un documento complementario.

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 1. 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
TICs	TIC para el medio rural	Infraestructura para zonas rurales
Minas y Energía	Minería rural	Minería artesanal
	Energía rural	Modelo para zonas no interconectadas

AJUSTE INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL Y AGROPECUARIO

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 Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial – CNAA creado por la Ley 301 de 1996.

El Departamento Nacional de Planeación - 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 nuevas necesidades, nuevos instrumentos o nuevas líneas de acción. El monitoreo y seguimiento de las metas establecidas en dicho documento también estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación- 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:

A. 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 Presupuesto General de la Nación –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.

B. 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 preselección 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, índice de pobreza multidimensional - IPM y cercanía a núcleos dinamizadores.²

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.

C. 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

² En un documento presentado a la Misión para la Transformación del Campo, 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. Misión para la transformación del campo, "Estrategia de Implementación del Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial", documento elaborado por el RIMISP, diciembre 2014.

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.

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 respectivo 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 secretarías 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 secretarías departamentales respectivas tendrá a su cargo, entre otras, la implementación de las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo, 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* vengán acompañadas de una *política de inversión pública rural de mediano y largo plazo*³, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en calidad de secretario ejecutivo, deberá convocar al Consejo Superior de Política Fiscal- CONFIS⁴ para que en este escenario se defina:

³ La *política de inversión pública rural de mediano plazo* haría referencia únicamente a los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación – PGN.

⁴ 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.

- 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, 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

A. 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.

B. 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:

- i. Servicios sectoriales
- ii. Infraestructura sectorial
- iii. Acceso a la propiedad y/o al uso de la tierra
- iv. Creación de capacidades institucionales territoriales a nivel gubernamental y no-gubernamental
- v. Habitabilidad rural

La siguiente tabla presenta las cinco áreas prioritarias con sus respectivos servicios y bienes públicos:

Tabla 2. 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
<ol style="list-style-type: none"> 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 	<ol style="list-style-type: none"> 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 	<ol style="list-style-type: none"> 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) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planeación y coordinación 2. Estructuración de proyectos 3. Priorización de inversiones 4. Ejecución 5. Seguimiento, evaluación y control social <p>*Gubernamentales y No-gubernamentales.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 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 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. En este

sentido, el ámbito de competencia del MADR en materia productiva debe concentrarse 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 cuatro 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.

C. 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.

D. 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.

E. 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 dirija 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.

F. 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.

G. 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 especie 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 Secretarías 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 3).

Tabla 3. Relación entre áreas prioritarias y viceministerios

AREAS PRIORITARIAS				
Servicios sectoriales	Infraestructura sectorial	Propiedad y/o uso de la tierra	Capacidades institucionales Territoriales*	Habitabilidad Rural
<ol style="list-style-type: none"> 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 	<ol style="list-style-type: none"> 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 	<ol style="list-style-type: none"> 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) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planeación y coordinación 2. Estructuración de proyectos 3. Priorización de inversiones 4. Ejecución 5. Seguimiento, evaluación y control social 	<ol style="list-style-type: none"> 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 exequibles 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 completamente 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 Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación Agropecuaria y Agroindustrial - 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 Instituto Colombiano Agropecuario – 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 inocuidad 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 Banco Agrario debe tener un papel activo en materia de captación de recursos y manejo de riesgo.

Especializar a la AUNAP en la regulación y vigilancia del manejo del recurso acuícola y pesquero, dejando la promoción en cabeza del Fondo de Desarrollo Rural 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 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 Ciencia, Tecnología e Innovación - CT&I.
- 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 Sistemas Territoriales de Innovación – 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 CT&I 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 CT&I, de tal manera que las distintas fuentes disponibles para dicho financiamiento se coordinen asegurando su

conurrencia 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 CT&I 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 CT&I 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 Presupuesto General de la Nación 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

Se propone crear el *Fondo de Desarrollo Rural* 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 Presupuesto General de la Nación, 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 Fondo de Desarrollo Rural 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 Fondo de Desarrollo Rural 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 Presupuesto General de la Nación, 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 Fondo de Desarrollo Rural abriría una cuenta especial y transitoria para cofinanciar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDETs definidos en el borrador del Acuerdo de la Habana. Esta cuenta financiaría aquellos componentes de los PDETs 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 Fondo de Desarrollo Rural tendrá dos fuentes de financiación: Presupuesto General de la Nación – PGN y 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 movilizar 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 Fondo de Desarrollo Rural se hará a través de *Unidades Técnicas Territoriales* que trabajarán de la mano de las Secretarías 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 *Fondo de Desarrollo Rural* 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 *Fondo de Desarrollo Rural* 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 (cluster). 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:

- a) Centralizar toda la información que necesitan los inversionistas nacionales e internacionales (disponibilidad de tierras, vocación, mercados, impuestos, licencias, regulación laboral, etc.).
- b) 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.

- c) Diseñar y ofrécele 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.
- d) 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 Secretarías de Agricultura en la formulación de los Planes Generales de Asistencia Técnica - 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 Fondo de Desarrollo Rural 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 Asociaciones Público-Privadas - 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 3.

Tabla 4. Actores institucionales básicos de para la coordinación Nación-Territorio-Comunidades

ACTORES INSTITUCIONALES DEL TERRITORIO	
Secretaría de Agricultura departamental	CMDR y espacios alternativos de participación
<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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

<ul style="list-style-type: none"> • Recepción de perfiles y proyectos revisados y priorizados por el <i>CMDR reformado</i> • 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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
<ul style="list-style-type: none"> • Administración del Sistema de Acreditación de ejecutores locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución de programas y proyectos.
Fondo de Desarrollo Rural	
<ul style="list-style-type: none"> • Promoción, estructuración y cofinanciación de programas y proyectos de desarrollo rural y agropecuario • Fortalecimiento de la Institucionalidad Territorial <ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa de fortalecimiento de las Secretarías 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 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 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 Secretarías 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 secretarías deben fortalecerse como instituciones. Lo anterior se llevará a cabo a través de convenios de fortalecimiento institucional entre el *Fondo de Desarrollo Rural* 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 Secretaría y deben enfocarse en lograr que estas estén en capacidad de:

- a) 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.
- b) Liderar la construcción participativa del plan de desarrollo rural y agropecuario a mediano y largo plazo.
- c) Apoyar la consolidación de las cadenas productivas regionales.
- d) 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.
- e) 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 Secretarías de Agricultura podrán incluir los siguientes componentes:

- a) Talento humano: financiar la contratación de personal idóneo para apoyar las funciones y objetivos de cada área de trabajo.
- b) Capacitación: financiar programas de formación y capacitación a profesionales que apoyan la misión de las secretarías.
- c) Infraestructura y equipamiento: construir o adecuar las oficinas donde funcionan las secretarías y dotarlas de muebles y equipos.
- d) Transporte: dotar de vehículos de transporte para que el personal pueda cumplir sus funciones y hacer presencia en territorio.
- e) Tecnología: dotar de software, hardware y Tics

El porcentaje de aporte del Fondo de Desarrollo Rural a los convenios de asociación que se celebren para el fortalecimiento de las Secretarías 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 Secretarías de Agricultura municipales deberían ser reemplazadas progresivamente por secretarías regionales, micro-regionales o provinciales; esto lo permite la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT. En la medida en que los recursos estén disponibles, y una vez se haya avanzado en el fortalecimiento de las Secretarías de Agricultura departamentales, el Fondo de Desarrollo Rural deberá celebrar convenios de fortalecimiento con las secretarías que se creen en el nivel regional, micro-regional o provincial.

Como complemento a los convenios de fortalecimiento institucional celebrados por el Fondo de Desarrollo Rural con las gobernaciones, el MADR deberá diseñar y poner en funcionamiento un sistema de acreditación de Secretarías de Agricultura que permita medir el progreso de las mismas en materia de capacidad institucional. La mencionada acreditación deberá ser utilizada además para ir desconcentrando en las secretarías 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 Sistema General de Participaciones- SGP, así como la experiencia del DNP con respecto a las Secretarías de Planeación en el marco del Sistema General de Regalías – 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:⁵

- a) Asumir la secretaria técnica del *Comité Cogestionado de Decisión Rural*

⁵ Si hay una RAPE (Región Administrativa y de Planificación Especial) o una Asociación de municipios, la Unidad Técnica podría estar a ese nivel.

- b) Apoyar a las Secretarías 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.
- c) 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.
- d) Verificar la viabilidad técnica, económica, social y ambiental de aquellos proyectos que lleguen listos.
- e) Verificar la operación previa de los escenarios de participación; ya sea el CMDR o los espacios alternativos de participación.
- f) Construir y administrar el Banco Territorial de Proyectos.
- g) Presentar los proyectos a consideración del Comité Cogestionado de Decisión Rural.
- h) Promover proyectos y generar iniciativas para mejorar la productividad y la competitividad.

Los programas y proyectos pueden ser presentados ante la *Unidad Técnica Territorial* 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 *Fondo de Desarrollo Rural* 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 Fondo de Desarrollo Rural 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 Fondo de Desarrollo Rural 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 Secretarías 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 Fondo de Desarrollo Rural 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 de 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 *Fondo de Desarrollo Rural* 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 *Fondo de Desarrollo Rural*, luego de ser priorizados por este mismo órgano.⁶

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 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).⁷

⁶ Si hay una RAPE (Región Administrativa y de Planificación Especial) o una Asociación de municipios, el Comité Cogestionado de Decisión Rural podría estar a ese nivel.

⁷ La composición de los OCAD del Sistema General de Regalías está consignada en el Decreto 1075 de 2012.

Así las cosas, el *Comité Cogestionado de Decisión Rural* estará integrado por: a) la comunidad organizada, b) el sector privado empresarial, c) la academia regional, d) el gobierno departamental, e) los gobiernos municipales organizados, y f) 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

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 *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 *Fondo de Desarrollo Rural*. 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 las 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 *Fondo de Desarrollo Rural*, 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 *Fondo de Desarrollo Rural*.

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 *Fondo de Desarrollo Rural*, se recomienda implementar un *Sistema de Acreditación de ejecutores locales*. El mencionado sistema estará a cargo de las Secretarías 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 *Fondo de Desarrollo Rural*, 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 co-gestión Nación-Territorio-Comunidades” para el desarrollo rural y agropecuario. La co-gestión 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 co-gestión 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 Figura 3).

Figura 3. Plataforma de cogestión Nación-Territorio-Comunidades



6.3.8 Fortalecimiento Institucional de las Secretarías 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 *Fondo de Desarrollo Rural* 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 *Fondo de Desarrollo Rural* diseñe, en conjunto con 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 *Fondo de Desarrollo Rural* 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 Departamento para la Prosperidad Social.

6.4.3 Reforma de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural 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 Consejos Municipales de Desarrollo Rural (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 *Fondo de Desarrollo Rural* 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 Consejos Seccionales de Desarrollo Rural - CONSEA, remplazándolos por los *Comités Cogestionados de Decisión Rural* mencionados anteriormente.

Referencias

- Alchian, Armen A. y Demsetz, Harold (1972) "Production, Information Costs, and Economic Organization" *The American Economic Review*, Vol. 62.
- Bardhan, Pranab (Ed) (1989). "The economic theory of agrarian institutions" Oxford, UK: Clarendon Press.
- Berdegú, Julio A. y Schejtman, Alexander (2004). "Rural Territorial Development" Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural- Rimisp. March 2004.
- Campos, N.F. (2000). "Context is everything: Measuring institutional change in transition economies" *World Bank Policy Research Papers* No. 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, Thilo (2000). "Nature and institutions as goods? On the nature of goods in sustainable rural development" *Universität Heidelberg. Forschungsstelle Für Internationale Agrar Und Wirtschaftsentwicklung. Diskussionsschriften.*
- Hoff, K., Braverman, A. & Stiglitz, J.E. (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, Douglas (1994). "Economic performance through time" *The American Economic Review* Vol. 84, No. 3.

Perfetti, Juan José, 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, Diego Miguel (2015). Propuesta de fortalecimiento de las Secretarías de Agricultura. USAID

Tobón, Santiago (2015). Marco institucional para el desarrollo rural territorial. USAID

Williamson, Oliver Eaton (2000). "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead" The Journal of Economic Literature, Vol. 38, No. 3.

World Bank's World Development Report 2003.