

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

MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



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



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

Misión para la Transformación del Campo

Presidente de la República

Juan Manuel Santos

Director Consejo Directivo

Misión para la Transformación del Campo

José Antonio Ocampo

Director General DNP

Simón Gaviria

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Aurelio Iragorri

Directora Prosperidad Social

Tatyana Orozco

Subdirector Sectorial DNP

Luis Fernando Mejía

Subdirector Territorial y de Inversión Pública DNP

Manuel Fernando Castro

Consejo Directivo Misión para la Transformación del Campo

Álvaro Balcázar

Julio Berdegué

Albert Berry

Henry Eder

Roberto Junguito

José Leivovich

Cecilia López

Absalón Machado

Rafael Mejía

Santiago Perry

Juan Camilo Restrepo

Alejandro Reyes

Jorge Rondón

Secretaría Técnica

Misión para la Transformación del Campo

Directora Desarrollo Rural Sostenible DNP

Ángela María Penagos

Subdirector Técnico de Producción

y Desarrollo Rural

Diego Andrés Mora

Subdirectora Técnica de Comercialización

y Financiamiento Agropecuario Rural

Andrea Quiroga

Asesores

Camilo Díaz

María Clara Pardo

Martha Isabel Rincón

Mario Alberto Villamil

Equipo Técnico Misión para la Transformación del Campo

Coordinación

Tatiana Angel

Guillermo Llinás

Asesores

Natalie Gómez

Andrés Lizcano

Alejandro Rueda

ISBN: XXX-XXX-XXXX-XX-X

© Departamento Nacional
de Planeación, 2015
Calle 26 Núm. 13-19
Teléfono: 381 5000
Bogotá D.C., Colombia
2015

Portada

Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo PNUD

Diseño e Impresión

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

Prólogo

El informe de la Misión para la Transformación del Campo que aquí se presenta, constituye una visión de consenso de los miembros del Consejo Directivo, con algunas pocas reservas que se anotan al pie de página. Su título representa una visión del aporte que puede dar el campo colombiano al país, más que un reflejo de la situación actual, cuyos elementos ambivalentes se detallan en el diagnóstico del documento. Está dividido en cuatro partes: el marco conceptual, el diagnóstico, las seis estrategias que proponemos (derechos sociales, inclusión productiva, competitividad, sostenibilidad ambiental desarrollo territorial y ajuste institucional) y el costo estimado de las estrategias.

El informe no incluye referencias específicas a la literatura sobre los temas que aquí se tratan y que son incluidos en el Informe Detallado de la Misión, cuyo contenido se muestra en el anexo a este informe principal. Todos los capítulos del informe detallado fueron discutidos por el Consejo Directivo y revisados para incluir los comentarios de sus miembros, pero la responsabilidad final de los textos publicados recae, en este caso, sobre el Director de la Misión.

Queremos agradecer a todas las instituciones que nos apoyaron. Esto incluye, en primer término, al Presidente de la República, quien manifestó un continuo interés en nuestro trabajo y a quien hoy entregamos este informe. Incluye, asimismo, múltiples entidades del Gobierno Nacional, especialmente el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus institutos adscritos (entre los que queremos destacar a CORPOICA, FINAGRO y la UPRA, quienes aportaron propuestas concretas para diferentes capítulos del informe) y Prosperidad Social, los cuales hicieron parte del Consejo Directivo, pero también a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Salud y Protección Social, Trabajo, Comercio, Industria y Turismo, Educación Nacional, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y de la Presidencia, así como la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, entre otras instituciones del Gobierno Nacional. El Departamento de Antioquia nos facilitó, asimismo, el diálogo con los Secretarios de Agricultura de los Departamentos.

Agradecemos igualmente a las varias instituciones internacionales que nos apoyaron: CAF, CEPAL, CIAT, FAO, FIDA, KfW, la oficina de la ONU en Colombia, PNUD, RIMISP y USAID. Finalmente, la Corporación PBA, FEDESARROLLO, el CRECE y ECONOMETRÍA contribuyeron significativamente en la elaboración de algunos capítulos y varios consultores prepararon documentos técnicos que fueron esenciales para nuestro trabajo y que se han publicado en el sitio electrónico de la Misión.

Jose Antonio Ocampo

Director Consejo Directivo Misión para la Transformación del Campo

Bogotá, diciembre 3 de 2015.



1 Marco conceptual

La sociedad rural y el campo colombiano han sido ejes indiscutibles del desarrollo del país. Al mismo tiempo, su atraso relativo en materia social y económica muestra los sesgos urbanos que ha tenido nuestro desarrollo y, por lo tanto, la inmensa deuda que el país ha acumulado con el mundo rural. El campo ha sido, además, el escenario principal de un largo conflicto armado. El objetivo central de la Misión para la Transformación del Campo es, por lo tanto, proponer políticas de Estado para que la sociedad rural pueda manifestar todo su potencial, contribuyendo al bienestar nacional y haciendo un aporte decisivo a la construcción de la paz. La paz ofrece, además, inmensas posibilidades para el desarrollo rural, tanto agropecuario como no agropecuario, y permite pensar en el avance de las zonas rurales como unos de los pilares del desarrollo futuro del país. Todas estas tareas deben entenderse 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 valoran¹.

La Misión parte de tres ideas fuerza, que pueden entenderse como los principios básicos que deben regir las políticas de desarrollo rural:

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.

- La necesidad de fomentar un *enfoque territorial participativo*, que reconoce una ruralidad diferenciada, las ventajas de la asociatividad 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 servicios y bienes públicos* que faciliten el desarrollo de actividades tanto agropecuarias como no agropecuarias.

El enfoque territorial participativo adopta la concepción de la 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 atender la diversidad socio-económica, cultural y ecológica de los distintos territorios del país con estrategias y políticas específicas a las condiciones de cada uno de ellos. Parte, además, de promover a las organizaciones locales y sus iniciativas, así como a las redes de cooperación entre agentes públicos y privados, contribuyendo de esa manera a construir tejidos sociales más densos, es decir, a construir sociedad.

El desarrollo como un proceso integral, responde al concepto de desarrollo sostenible en el sentido amplio en el que se utiliza en las Naciones Unidas², el cual 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 entre estos últimos, 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 rurales y urbanos, entre los propios habitantes rurales, entre hombres y mujeres, entre distintos grupos étnicos y entre las distintas regiones. Esto implica tener políticas de Estado que eliminen las diferentes formas de exclusión social, garan-

² Este es, entre múltiples otros casos, el que se utiliza en los Objetivos de Desarrollo Sostenible que hacen parte de la Agenda Mundial de Desarrollo post 2015 recientemente adoptada por la Asamblea General de la ONU.

tizando el acceso de todos los habitantes a *bienes de interés social básicos* (nutrición, educación, salud, protección social, entre otros), independientemente del lugar de residencia o del tipo de trabajo. Lo anterior debe complementarse con una estrategia de inclusión productiva, que abarque tanto la agricultura familiar como las actividades independientes no agropecuarias y la promoción del trabajo asalariado formal. Esta estrategia debe estar orientada a garantizar acceso a recursos productivos apropiados y muy especialmente tierra, crédito, tecnología y capacitación laboral y empresarial, así como apoyo a las distintas formas de asociación de los productores y a sus alianzas con el sector empresarial de mediana y gran escala. En materia de tierra, busca reducir tanto la alta concentración de la propiedad como la fragmentación del minifundio que ahoga a ciertas regiones del país, así como superar la generalizada informalidad que caracteriza la tenencia de la tierra en el país. Estas políticas deben favorecer a los sectores más pobres de las zonas rurales, al tiempo que construyen las bases de una clase media rural.

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 *servicios y bienes públicos*, entendidos como aquellos que benefician a la comunidad o a una porción importante de ella en forma colectiva y que, por lo tanto, no pueden ser apropiados o provistos de manera individual. Este es el caso de la ciencia, tecnología e innovación; la infraestructura de transporte, electricidad, tecnologías de información y comunicación (TIC) y adecuación de tierras; la sanidad agropecuaria, la asistencia técnica y el acompañamiento integral; la seguridad jurídica sobre la propiedad; la seguridad y la justicia; y la



información. Se debe garantizar también una política económica apropiada, en especial en materia cambiaria, crediticia y de comercio exterior. Por el contrario, se debe abandonar en general la tendencia a superar las dificultades coyunturales a través de apoyos o subsidios directos a actividades productivas específicas, que generan nuevas inequidades (ya que no todas las actividades son apoyadas de la misma manera) y, especialmente, no corrigen los problemas estructurales que enfrenta el campo y, por ende, no tienen efectos de larga duración. Los subsidios directos pueden ser necesarios en coyunturas excepcionales, pero en ese caso, deben ser transitorios, de bajo costo fiscal, favorecer prioritariamente a los agricultores de menores ingresos y tener preferiblemente efectos favorables sobre la productividad.

Estas políticas deben garantizar un sector agropecuario competitivo, que genere un ambiente propicio para apuestas empresariales de todo tipo y que responda a la vocación del país de ser una de las despensas del mundo, como apropiadamente lo ha señalado la FAO. Más allá de ello, las estrategias de la Misión reconocen que si bien históricamente la zona rural era visualizada como aquella en la que se realizaban actividades primarias, en particular las agropecuarias, se debe trascender la óptica de ligar el mundo rural como el espacio de la producción primaria y el urbano como el de la producción de manufacturas y servicios. Hoy en día, si bien las distintas actividades productivas 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. Manejada sobre criterios de sostenibilidad ambiental, la riqueza ecológica del país es, además, una fuente potencial de actividades productivas. Al mismo tiempo, sin embargo, es necesario frenar los efectos depredadores del medio ambiente, en particular la continua deforestación que sigue caracterizando al país, así como adaptar el sector agropecuario al fenómeno del cambio climático. Todo esto conlleva principios básicos de equidad intergeneracional, de acuerdo con los cuales el ritmo de extracción de los recursos naturales debe garantizar el bienestar no solamente de la generación actual, sino de las futuras.

La visión de la Misión de un campo generador de bienestar, moderno, competitivo y respetuoso de la diversidad territorial y de los recursos naturales, resalta que lo rural es estratégico, no subsidiario, para el desarrollo de Colombia. Esto es cierto no solamente por razones económicas sino también por la necesidad de superar los factores históricos del conflicto y construir la paz. En este sentido, la Misión reconoce al campo como un espacio donde caben y pueden convivir armoniosamente los grandes, medianos y pequeños agricultores en conjunto con otras actividades económicas. Para ello, el Estado debe garantizar la seguridad física y la justicia para todos, reparar a aquellos que se vieron afectados por el conflicto y apoyar preferencialmente a los pequeños y a la población más vulnerable, proveer bienes de interés social

y servicios y bienes públicos que beneficien al conjunto de actores rurales. Todos los colombianos debemos entender que la paz empieza por saldar la deuda histórica con el campo.

La Misión parte de unas categorías de ruralidad cuidadosamente construidas, que deben ser incorporadas en el conjunto de las políticas públicas como herramienta para llevar a cabo intervenciones diferenciadas en las distintas dimensiones del desarrollo rural. Estas categorías respetan las divisiones político-administrativas, parten del sistema de ciudades y utilizan la densidad, el tamaño de las cabeceras y la distribución de la población entre la cabecera y el área dispersa como criterios básicos de clasificación. 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 (Tabla 1) y existe, fuera de ello, una población rural dispersa en el resto de municipios, con lo cual la población rural representa poco más de 30% de la población del país³. Por otra parte, 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. Predomina en la periferia geográfica del territorio nacional, pero también en el espacio que separa el Caribe del centro del país, donde se concentra la población urbana (Mapa 1).

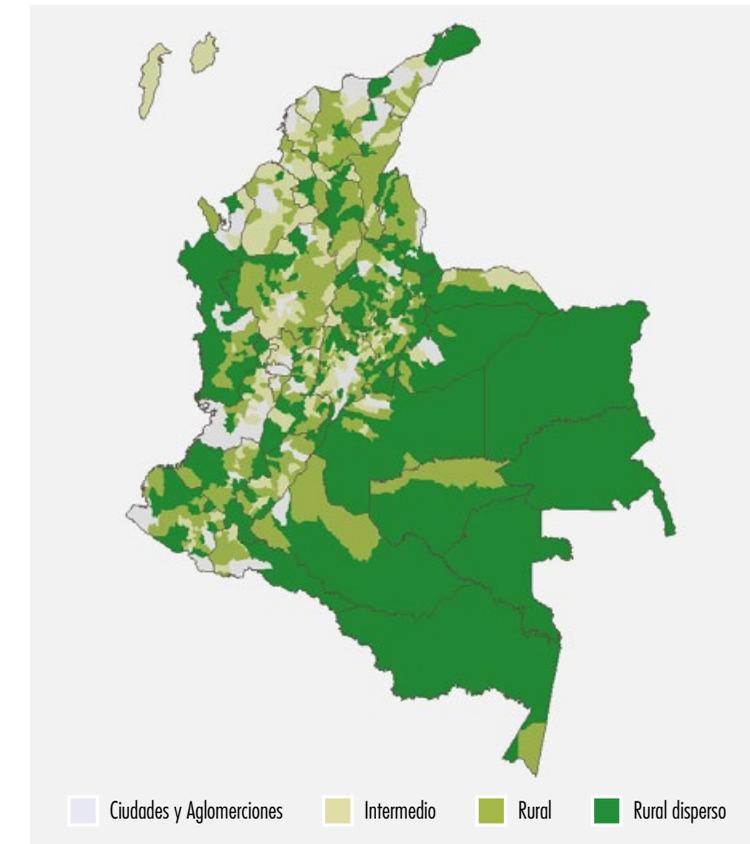
Tabla 1. Número de municipios según categorías de ruralidad*

Densidad (hab/km ²)	Población en cabecera (miles)	Población en cabecera (miles)			
		Más de 100 (Ciudades y aglomeraciones)	25 a 100	Menos de 25	
				< 70% población en zona resto	> 70% población en zona resto
> 100	117	29	84	35	
50 - 100		19	132	91	
10 - 050		15	279	203	
0 - 10		3	54	61	

- Ciudades y aglomeraciones
- Intermedios
- Rural
- Rural Disperso

***En la primera categoría se incluyen todos los municipios y aglomeraciones que conforman el sistema de ciudades.**

Mapa 1: Población por categorías de ruralidad



Fuente: categorías de ruralidad de la Misión, con base en proyecciones del DANE.

³ Cabe anotar que la población dispersa puede vivir en realidad relativamente cerca de núcleos poblados. RIMISP estima, con base en datos del DANE y el software GeoDA, que en 2014 el 85,2% de la población dispersa vivía a menos de 20 km de un núcleo urbano de 20 000 o más habitantes y 65,6% a menos de 10 km.

2

Diagnóstico

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: las poblaciones indígenas, las formas de subordinación de dichas poblaciones y de los mestizos, 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, la cual generó asentamientos de medianos y pequeños productores en dos regiones del país (Antioquia y los Santanderes). 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, que a su vez, ha generado problemas ambientales, tanto por la deforestación a la cual ha dado lugar a lo largo y ancho de nuestro territorio, como por la ocupación productiva de zonas altas ambientalmente críticas, como los páramos. 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 agudizó 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.

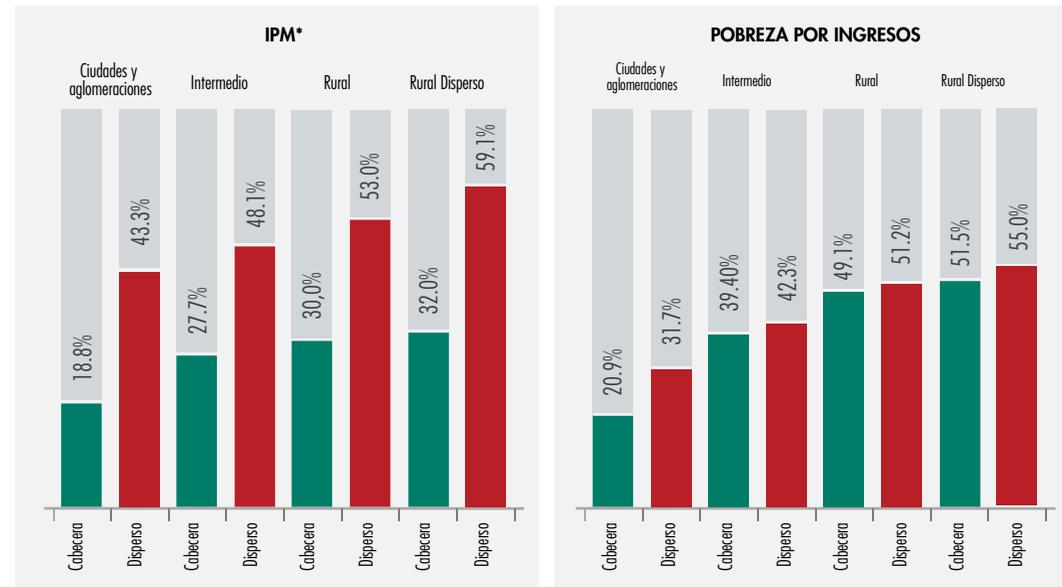
Debido a la historia y geografías heterogéneas de nuestro mundo rural y a las desigualdades que han caracterizado el desarrollo regional del país, el mundo rural abarca desde zonas relativamente desarrolladas y con una fuerte articulación con ciudades grandes e intermedias, hasta otras extremadamente 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 mini y microfundistas. Entre las primeras hay algunas donde existe una agricultura empresarial bien desarrollada hasta otras, predominantemente ganaderas, donde las formas de producción siguen siendo en muchos casos tradicionales. La tenencia de la tierra ha dado lugar, en no pocas partes del territorio, a prácticas de búsqueda de rentas por valorización asociada a la expansión urbana y a la construcción de vías de comunicación o a esconder grandes patrimonios, sin darle un adecuado uso productivo a la tierra. El uso ineficiente del suelo se cruza en varias zonas del país con una gran informalidad en materia de propiedad de la tierra.

A. La inclusión social y productiva de la población rural

De acuerdo con las categorías de ruralidad definidas por la Misión (Gráfico 1)⁴, los niveles de pobreza son mayores en las zonas rurales del país, tanto si se miden por ingresos como por el indicador de pobreza multidimensional, que estima el acceso a bienes de interés social y otras dimensiones de calidad de vida. La pobreza es, además, siempre mayor en la población dispersa que entre la que habita en las cabeceras municipales en todas las categorías de municipios. Esto es cierto, incluso en los municipios más rurales y dispersos y es particularmente marcado en el indicador de pobreza multidimensional. En efecto, este indicador alcanza en las cabeceras de los municipios rurales y rurales dispersos niveles de 30% y 32% respectivamente, esto es, 23 y 27 puntos porcentuales menos que en la población dispersa. La brecha es incluso mayor en las grandes ciudades. La diferencia entre población nucleada y dispersa en términos de pobreza por ingresos es también importante, pero no es tan marcada. En los municipios rurales y rurales dispersos, la mitad de la población es pobre por ingresos, independientemente si viven en la cabecera o en zonas dispersas.

⁴ Aunque en el Gráfico 1 se estima la pobreza de acuerdo con las categorías de la Misión, en el grueso del diagnóstico social, se utiliza la división estadística tradicional que clasifica las cabeceras municipales como el área urbana y a la población dispersa y en pequeños centros poblados (anteriormente denominada "resto" en la información estadística) como el área rural. Esto refleja deficiencias en la información disponible para las zonas rurales y en el concepto mismo de ruralidad que deben ser superados.

Gráfico 1: Pobreza multidimensional y por ingresos según categorías de ruralidad de la Misión, 2013

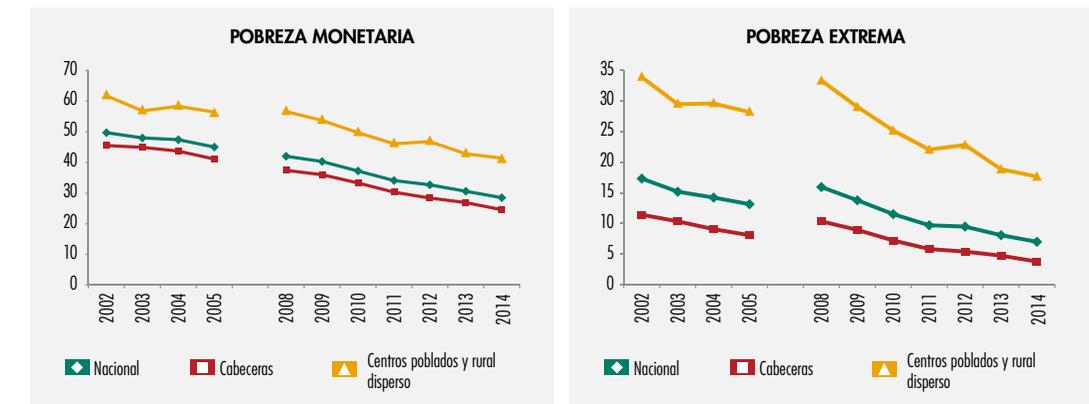


Fuente: cálculos propios con base en GEIH (2013), utilizando las UPM para construir las cuatro categorías de ruralidad con base en la clasificación de 2014. * El IPM es una versión modificada del oficial.

La brecha en el acceso a servicios sociales, medida por el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), no solo se da entre las cabeceras y el área dispersa de todas las categorías de ruralidad sino, y en forma muy marcada, entre las ciudades y aglomeraciones y el resto de los municipios. Si bien la pobreza aumenta con el grado de ruralidad, los municipios intermedios están mejor que los rurales y estos, a su vez, mejor que los rurales dispersos, pero las brechas entre estas tres categorías son menores que la que existe entre todas frente a las ciudades y aglomeraciones. Esto es cierto para todas las variables del IPM, así como para la pobreza por ingresos. De hecho, vivir en la cabecera municipal o en la zona dispersa no tiene implicaciones importantes en términos de oportunidades de generación de ingresos, excepto en las grandes ciudades. En otras palabras, la brecha en materia de inclusión social y productiva no es solo entre la población de las cabeceras y el área dispersa de cada municipio, que existe incluso en los municipios más rurales y dispersos, sino también entre las grandes ciudades y el resto del país.

Aun así, en todas las zonas hay un avance importante en los últimos diez años en materia de reducción de pobreza. De hecho, en pobreza multidimensional y pobreza extrema, el avance ha sido más marcado en términos absolutos (puntos de reducción de la incidencia de pobreza) en la zona rural que en la urbana (Gráficos 2 y 3). A pesar de ello, las brechas relativas se han ampliado, y siguen siendo muy elevadas: la pobreza monetaria extrema era más del triple en las zonas rurales que en las urbanas en 2014 y la pobreza multidimensional 2,8 veces más alta. Otro elemento relacionado es el escaso alcance de la clase media en las zonas rurales. 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%). Más del 90% de la población dispersa es pobre o vulnerable, es decir, con alta probabilidad de caer en pobreza. Más aún, en contraste con lo que ha acontecido 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 esencialmente de un aumento de las familias vulnerables.

Gráfico 2: Pobreza monetaria y pobreza extrema monetaria

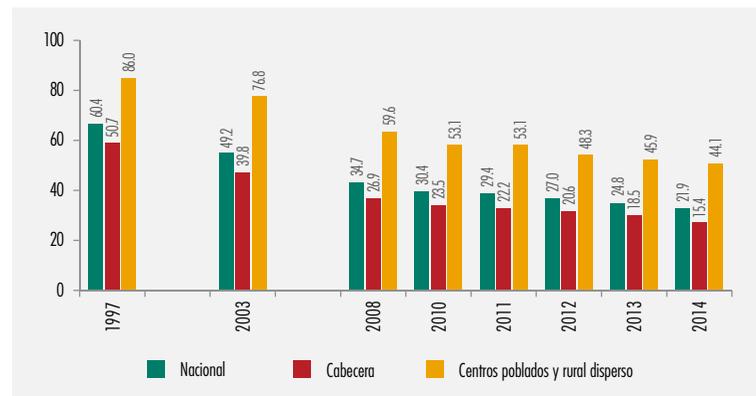


Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2014).

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 2014 la pobreza multidimensional se redujo 33 puntos porcentuales mientras que la de ingreso disminuyó en 15 puntos. Más aún, en el caso de esta última, las reducciones recientes (2013 y 2014) no se debieron a mejoras en el ingreso de los ocupados (ingresos laborales) sino en otras fuentes

de ingresos, en especial aquellos asociados a la política social (transferencias institucionales). En otras palabras, la política social en su sentido amplio (educación, salud, vivienda, transferencias condicionadas, etc.), ha hecho mucho más para mejorar las condiciones de vida que las oportunidades económicas, las cuales continúan siendo muy limitadas para los habitantes pobres del campo.

Gráfico 3: Pobreza multidimensional



Fuente: véase el Capítulo 2 del Informe Detallado de la Misión.

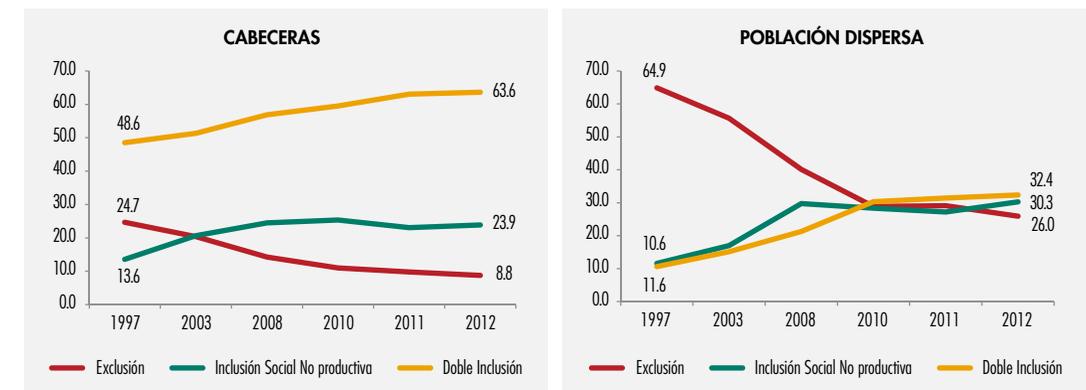
Que la brecha entre el mundo rural y el urbano sea especialmente alta para el índice de pobreza multidimensional, es decir en términos de acceso social a bienes y servicios básicos, y no tanto para la pobreza por ingresos, evidencia dos puntos importantes. El primero es el sesgo urbano (al menos hacia la población concentrada en núcleos poblacionales) de la política social del país. El segundo es que la falta de oportunidades económicas es constante en los municipios rurales y rurales dispersos, independientemente de si su población vive concentrada en la cabecera o dispersa.

En efecto, las diferencias en pobreza por ingresos y multidimensional evidencian el desarrollo desbalanceado de la política social y las oportunidades económicas, y las bajas complementariedades que existen todavía entre la inclusión social y productiva, en especial en el campo⁵. En general, los avances han sido mayores en inclusión social (acceso a bienes y servicios

⁵ La inclusión social se define con base en un indicador multidimensional, similar al IPM oficial nacional pero reducido (por falta de información) 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 las posibles privaciones; si no lo es, se dice que está en inclusión social. Por su parte, la capacidad de generación de ingresos se usa para determinar si hay inclusión productiva. De esta manera, si el ingreso

básicos) que en inclusión productiva (adecuada generación de ingresos). Por ello, a pesar de las mejoras y la reducción en la población excluida, la población que está en doble inclusión (tanto social como productiva) en la zona rural es muy baja, siendo la mitad de la proporción de población urbana. Más aún, en la zona rural, un 26% de la población todavía está en exclusión, comparado con solo el 8% urbano, y un 30% está en inclusión social pero no productiva (Gráfico 4).

Gráfico 4: Indicadores de inclusión social e inclusión productiva

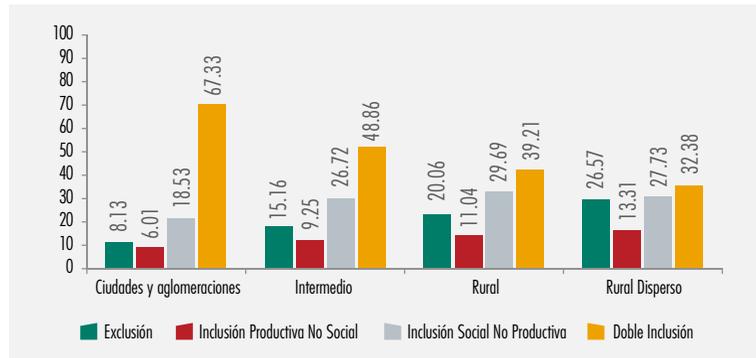


Fuente: véase el Capítulo 2 del Informe Detallado de la Misión.

Las trayectorias de inclusión por las cuatro categorías de ruralidad delimitan los retos de política, siendo la inclusión productiva el mayor reto. Como se puede ver, con un 67% de doble inclusión y solo 8% en exclusión en las grandes ciudades, el reto que enfrentan es diferente al de los municipios rurales dispersos, donde la doble inclusión es baja (32%), un 26% están en exclusión y un 27% está en inclusión social no productiva. Además un 13% de la población está en inclusión productiva no social, lo que muestra que a pesar de tener oportunidades económicas hay fallas en el acceso a los servicios sociales básicos, fallas que, por lo demás, parecen ser crecientes con el grado de ruralidad (Gráfico 5).

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. Está en inclusión social no productiva, cuando cumple con unas condiciones mínimas de calidad de vida pero genera ingresos inferiores a la línea de pobreza y en inclusión productiva no social cuando ocurre lo contrario. Finalmente, está en doble inclusión si cumple los dos criterios de inclusión. Véanse al respecto, los trabajos citados en el diagnóstico social (Capítulo 2 del Informe Detallado de la Misión).

Gráfico 5: Indicadores de inclusión social e inclusión productiva por categorías de ruralidad, 2013



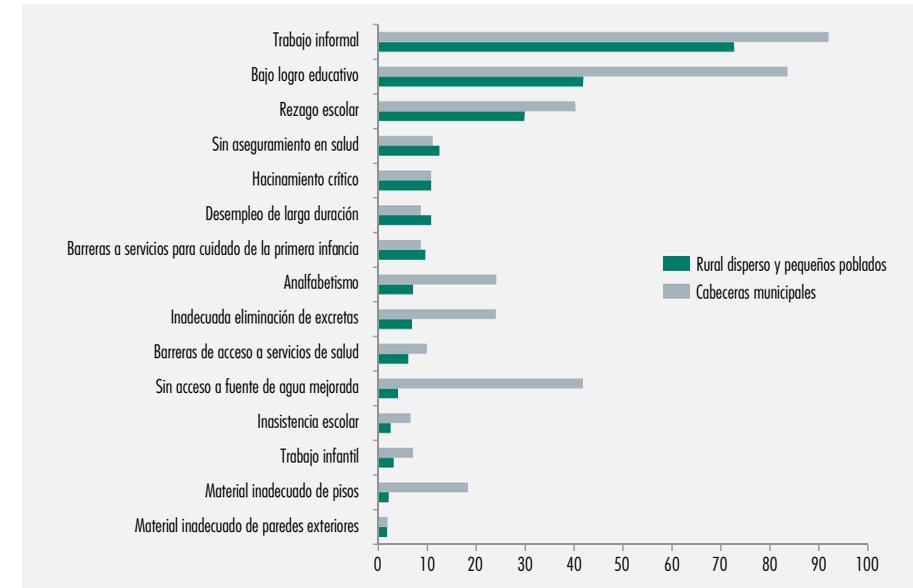
Fuente: véase el Capítulo 2 del Informe Detallado de la Misión.

Estos resultados evidencian la necesidad de programas de desarrollo, tanto sociales como productivos, diferenciados según el grado de ruralidad de los distintos municipios, así como de su distancia a grandes centros urbanos. Las políticas social y de inclusión productiva en las zonas dispersas de las grandes ciudades, tendrán que concentrarse en aprovechar las externalidades positivas de las ciudades y en políticas activas de empleo, formación y formalidad que permitan la inclusión productiva de la población. En contraste, los programas de desarrollo rural integral deberán garantizar simultáneamente la inclusión social y productiva en los municipios rurales y rurales dispersos. Adicionalmente, alternativas flexibles e individuales para atender a la población dispersa de los municipios rurales dispersos, serán esenciales para lograr una inclusión social en estos sitios donde su correlación con inclusión productiva es baja debido a que la oferta de servicios sociales es limitada o inexistente.

A nivel de la *inclusión social*, las mayores carencias se dan en materia educativa (analfabetismo, bajo logro educativo y alto rezago escolar), acceso a agua y saneamiento y menor protección laboral (altísima informalidad, que en el IPM realmente mide el bajo acceso al sistema de pensiones) (Gráfico 6).

El analfabetismo y el bajo logro educativo en las zonas rurales son notorios. El primero, es una de las carencias que más diferencian a la población urbana de la rural. De acuerdo con las encuestas de calidad de vida, el porcentaje de hogares con algún miembro analfabeta en la zona rural, es más de tres veces la proporción correspondiente en la zona urbana. Las cifras arrojadas por el Censo Nacional Agropecuario de 2014 sobre el analfabetismo en la población de 15

Gráfico 6: Indicadores de pobreza multidimensional: cabeceras municipales Vs. población dispersa, 2014



Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida (2014).

años o más, es aún más preocupante: 11,5% y un alarmante 17,4% de la población residente en las unidades productivas. Por su parte, 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 técnica y superior. Sobresale la gran brecha en materia de educación técnica y profesional, ya que en la zona rural solamente el 5,1% de la población de 17 años y más tiene un título de educación superior. Cabe agregar que los problemas del sistema educativo en el sector rural no son solo de cobertura, sino también de pertinencia y calidad, dos elementos que son esenciales para que la educación se traduzca en mayores ingresos, productividad y competitividad.

El limitado 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 los

pozos sépticos, la cobertura en saneamiento básico aumenta a 76% y presenta un aumento reciente considerable, al pasar de 51% en 1997 a 76% en 2012.

Respecto a la dimensión de salud, gracias a los esfuerzos por su universalización mediante la combinación del régimen contributivo y subsidiado, ya no hay brechas significativas en la afiliación entre la zona rural y urbana. Sin embargo, existen grandes diferencias en acceso, uso y calidad de los servicios entre los municipios según su categoría de ruralidad y entre la población de las cabeceras y la dispersa para todos los municipios. 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 la falta de correspondencia entre la oferta y la emergente composición demográfica de los hogares rurales (menor proporción de adultos en edades productivas).

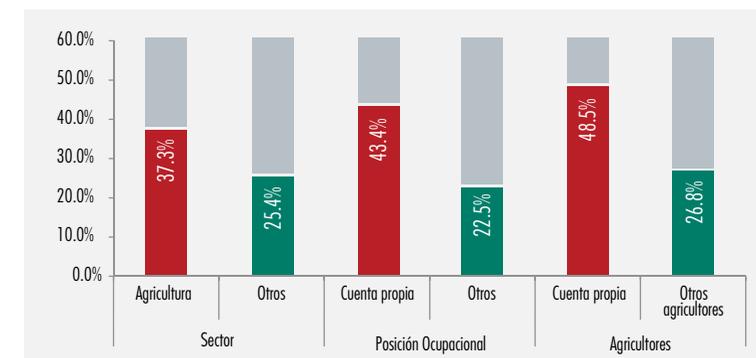
La *inclusión productiva* es el reto transversal más importante de la política de desarrollo rural integral que se debe poner en marcha en todo el territorio nacional. Los desafíos son enormes, teniendo en cuenta que el nivel promedio de ingresos por trabajador de la población dispersa es de cerca de un tercio del salario mínimo legal. Al igual que la inclusión social, la inclusión productiva es multidimensional, ya que los productores correspondientes enfrentan problemas asociados al rezago en materia educativa, en particular de formación técnica y profesional, la informalidad e inadecuada remuneración del trabajo, la falta de agregación de valor a sus productos y su efectiva comercialización y barreras de acceso a activos productivos (tierra, crédito, tecnología y formación empresarial).

La relación entre las formas de trabajo y la pobreza, muestra que la pobreza por ingresos es mayor dentro de las actividades agropecuarias en comparación con el resto de sectores y es mayor para los productores cuenta propia (que en su mayoría pertenecen a la agricultura familiar⁶) que para los asalariados del campo (Gráfico 7). Aunque menor, la incidencia de pobreza de los productores no agropecuarios no es menos apreciable, pues uno de cada cuatro ocupados están en situación de pobreza.

En términos de generación de empleo, el sector agropecuario es el sector más importante (51,1% del empleo en 2013, de acuerdo con la definición de ruralidad de la Misión). Existe, sin embargo, una importante generación de empleo en actividades no agropecuarias, en especial en el comercio (17,4%) y los servicios sociales (10,6%). Estas actividades son particularmente importantes para las mujeres, que derivan el 73,7% del empleo fuera del sector agropecuario. Debe

⁶ La agricultura familiar se define como los hogares de productores cuyos ingresos provienen principalmente de las actividades agropecuarias y de la mano de obra familiar. Su definición precisa y sus características se detallan en la estrategia de inclusión productiva y agricultura familiar.

Gráfico 7. Incidencia de pobreza por ingresos dentro de los ocupados de la zona rural



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (2013).

anotarse, sin embargo, que la inclusión de las cabeceras municipales de casi 700 municipios en la definición de ruralidad de la Misión hace que las proporciones de empleo no agropecuario sean mayores que en las estimaciones tradicionales del DANE, que solo se refieren a la población dispersa, donde el peso del sector agropecuario es mucho mayor. Además, muchas de las actividades no agropecuarias están relacionadas con servicios que se ofrecen al sector o a personas que trabajan en el sector agropecuario.

El principal problema que enfrenta la agricultura familiar es el escaso acceso a activos productivos. Según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del 2011, de cuatro posibles activos para la producción agropecuaria (acceso a tierras, asistencia técnica, crédito y riego intrapredial), el 63% de los pobladores rurales no tenía acceso a ninguno de ellos, 20,8% tenía acceso a uno, 9,3% a dos, 3,9% a tres y menos del 2% a todos. En materia de tierra, su principal activo, el 36% de los hogares rurales cuenta con ella, según la ECV. Sin embargo, generalmente la tenencia es en cantidades insuficientes para alcanzar un nivel de producción sostenible y de vida adecuado. Esto a su vez se explica por la alta concentración de la propiedad (coeficientes de Gini del orden de 0,8-0,9, de acuerdo con la medida específica utilizada). De acuerdo con datos del Censo Nacional Agropecuario, mientras que el 69,9% de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) tiene menos de 5 hectáreas y ocupa el 4,8% del área total censada, el 0,4% de las UPA tiene 500 hectáreas o más y representa el 40,1% del total del área. Más aún, como lo muestra el censo, la concentración de la tierra ha aumentado en el tiempo, pese a los sucesivos esfuerzos de reforma agraria (1936, 1961, 1968 y 1994) incluyendo la Ley 160 de 1994, todavía vigente.

Por otra parte, la informalidad afecta al menos a tres quintas partes de los predios y casi la mitad de los municipios solo tiene entre 0 y 50% de los propietarios con títulos formales. A ello se agrega la falta de acceso a crédito y asistencia técnica. En efecto, de acuerdo nuevamente con el censo, poco menos del 10% de los productores tienen acceso a crédito y a asistencia técnica.

La falta de acceso a activos productivos y los bajos ingresos que perciben no son consecuentes con la importancia que tienen los agricultores familiares, que representan el 87% de los productores agropecuarios y contribuyen con un poco más de la mitad de toda la producción agropecuaria del país, incluida muy especialmente la producción de alimentos y de café⁷. Numerosos estudios evidencian los elevados niveles de productividad agrícola de las pequeñas propiedades frente a los de la gran agricultura, tanto en Colombia como a nivel internacional, que de hecho, constatan que uno de los hechos estilizados de la economía agrícola internacional es la existencia de una relación inversa entre tamaño de las fincas y productividad⁸. Las principales razones son el uso más intensivo del suelo y la mano de obra familiar, que se hace en las pequeñas unidades de producción y que redundan en una mayor productividad por unidad de tierra y por trabajador. Esto implica que en una gran cantidad de actividades agropecuarias no existen economías de escala, aunque sí en los procesos de comercialización, transformación y otros eslabones de la cadena, por lo que los agricultores familiares deben buscar asociarse para poder competir con éxito.

El problema no radica entonces en la menor eficiencia de los pequeños productores, sino en su acceso desigual a activos productivos y a servicios y bienes públicos. Para lo anterior, será esencial superar las falencias que reflejan una mezcla de “fallas de mercado” y “fallas de política”, con un giro radical en la política de desarrollo rural colombiana, cuyo eje central debe ser la inclusión productiva de los agricultores familiares como agentes de desarrollo.

Los productores no agropecuarios enfrentan retos similares a los agropecuarios. El acceso a crédito es, de hecho, una barrera generalizada en el campo, pues según la ECV de 2011, el crédito solamente llega al 5,2% de los hogares rurales. A pesar de los avances en materia de corresponsales bancarios, banca móvil y los esfuerzos de entidades como el Banco Agrario, las cooperativas de ahorro y crédito y la Banca de las Oportunidades, que promueven por diversos mecanismos el acceso al crédito de la población rural, el escaso acceso a este activo productivo persiste como una barrera para el desarrollo del campo. De la misma manera, el acompañamiento al sector turístico, las artesanías y en general, a la producción de bienes y la prestación de servicios es muy incipiente en el ámbito rural.

⁷ El valor varía según la definición de agricultura familiar, pero oscilan entre el 45% y el 68% de la producción agrícola total. En el caso concreto de la zona rural dispersa, según los resultados del Censo Nacional Agropecuario, el 40% del área cosechada en 2013 se encuentra en UPA con menos de 50 hectáreas, y estas generan más del 43% de la producción agrícola. Algo similar ocurre en ganadería, en donde el 53,8% del inventario bovino corresponde a las UPA de menos de 50 hectáreas.

⁸ Véase, al respecto, la revisión de la literatura que se incluye en el capítulo de inclusión productiva del Informe Detallado de la Misión (Capítulo 3).

Los trabajadores rurales, tanto agropecuarios como no agropecuarios, carecen además 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, protección por riesgos profesionales y acceso a los servicios de las Cajas de Compensación) casi no existan en las zonas rurales o estén caracterizados por serios problemas de calidad (educación y salud). Aunque su contribución al ingreso de los habitantes rurales es 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. El ahorro pensional, por ejemplo, es casi inexistente en la zona rural y representa un reto importante, teniendo en cuenta la alta y mayor incidencia de pobreza de los adultos mayores rurales frente a los urbanos. Si bien ya se han desarrollado instrumentos de ahorro flexible y voluntario para los pequeños trabajadores independientes y un subsidio al adulto mayor, tanto su cobertura, como su monto son insuficientes.

El acceso a un conjunto de bienes y servicios, sin duda contribuye, pero no garantiza una efectiva inclusión productiva. Esta finalmente dependerá de las condiciones del mercado, del entorno local y de las habilidades de los habitantes rurales. El Estado puede buscar transformar estas circunstancias, pero en muchos casos estarán por fuera de su alcance y dependerá de los agentes locales individuales y colectivos. Por esto, es necesario entender que no hay una sola ruta para la inclusión productiva, por el contrario, la Misión ha identificado una multiplicidad de modelos e iniciativas que han contribuido a la inclusión productiva de la población rural y que deberían ser tenidos en cuenta y aplicados de acuerdo a las condiciones de cada territorio y las aspiraciones de sus habitantes, es decir, con enfoque territorial.

Dentro del conjunto de la población rural, las mujeres enfrentan desventajas adicionales. Aunque su situación en términos de ingreso, empleo y protección social ha mejorado en las últimas décadas, continúan estando en desventaja frente a hombres rurales y mujeres urbanas. Tienen una mayor probabilidad de ser pobres, están peor remuneradas y en su gran mayoría, tiene un empleo informal, con bajos mecanismos de protección en temas de maternidad, discapacidad o enfermedad. 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. Por otro lado, de acuerdo a los resultados del Censo Nacional Agropecuario, las mujeres toman las decisiones de producción en tan solo el 24% de las UPA en el área rural dispersa, mientras que en el 59,6% de los casos son los hombres los que deciden y en el 16,5% se toman de forma conjunta. Asimismo, de las UPA controladas por mujeres productoras, tan solo el 12,9% cuentan con maquinaria y el 8,5% reportan haber recibido asistencia técnica durante el 2013, porcentajes que en las UPA controladas por hombres asciende al 22%

y 11,7%, respectivamente. 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, esta sigue siendo alta y ha disminuido menos que en las ciudades. Sin embargo, el hecho de 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.

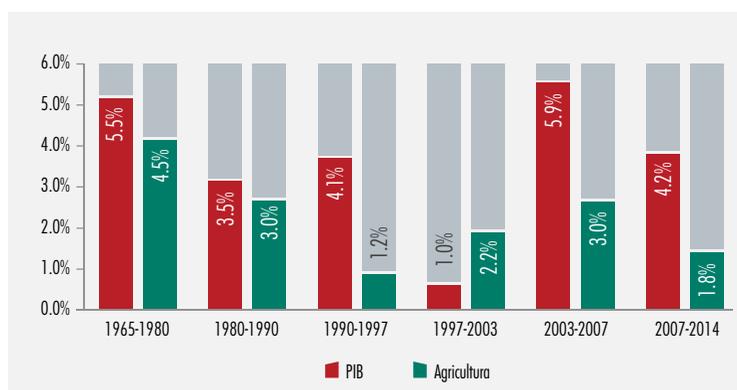
B. Diagnóstico económico del sector agropecuario

En términos productivos, pese a las cifras ya anotadas sobre la importancia de las actividades no agropecuarias en el empleo rural, el campo colombiano sigue estando insuficientemente diversificado. Hay, por supuesto, una creciente actividad minera (que es una actividad estrictamente rural), servicios de diferente naturaleza que se prestan desde los núcleos poblacionales (la mayoría servicios estatales o servicios al sector agropecuario) y en algunas zonas, un importante y creciente turismo rural. La minería ha entrado en conflictos con las actividades agropecuarias en varias zonas del país, en especial por el uso del agua, pero también del suelo y de la mano de obra; mientras los dos primeros deben considerarse como negativos, el último es positivo, ya que jalona los ingresos de los habitantes rurales, aunque reduce la competitividad de la producción agropecuaria. Algunas actividades que se incluyen dentro del sector agropecuario están insuficientemente desarrolladas, en particular la pesca y la acuicultura.

La diversificación de las actividades productivas debe ser, por lo tanto, un elemento central de la política de desarrollo rural, como se anota en diferentes partes de este informe. Sin embargo, debido a la insuficiente diversificación productiva, la suerte de las zonas rurales ha estado muy ligada a la del sector agropecuario y, por ello, la Misión dio prioridad al análisis de los problemas de competitividad que afectan a este sector.

El sector agropecuario muestra en el último cuarto de siglo un comportamiento decepcionante. Su participación en el PIB ha colapsado y curiosamente lo ha hecho con particular rapidez durante los subperíodos de relativamente buen desempeño económico general, 1990-1997 y 2003-2014, 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 2003-2007, 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 (Gráfico 8).

Gráfico 8. Crecimiento del PIB y del sector agropecuario



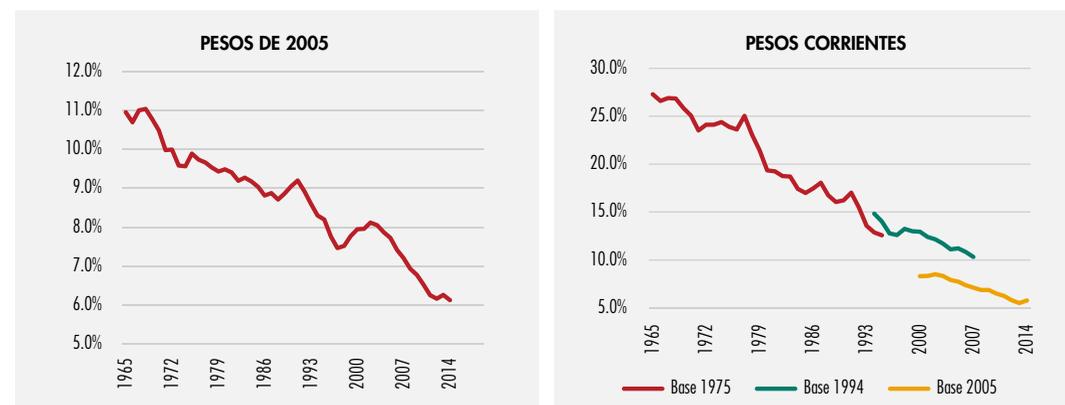
Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (2013).

Los ritmos de crecimiento del sector agropecuario colombiano en el último cuarto de siglo fueron muy inferiores a los de otros países latinoamericanos. Entre 1990 y 2013, los sectores agropecuarios de Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, y Perú, crecieron todos a ritmos superiores al 3%, mientras que el de Colombia fue de 2,3%, ubicándose por debajo del promedio para América Latina, que fue de 2,6%, de acuerdo con los estimativos de la CEPAL. Así las cosas, la agricultura colombiana fue una de las más dinámicas de la región entre 1950 y 1990 pero sufrió una gran desaceleración desde entonces. De hecho, fue la que más se desaceleró en relación con sus patrones históricos después de la mexicana y la venezolana.

La caída en la participación del sector en el PIB medida a precios corrientes ha sido mucho más marcada a largo plazo (Gráfico 9). En efecto, dicha participación se ha reducido a una cuarta parte de lo que era a fines de los años 70, 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 de los precios relativos se dieron entre 1977 y 1984, entre 1991 y 1996, y entre 2011 y 2013. Las dos primeras pueden verse en parte como el reflejo de la caída pronunciada de los precios internacionales que tuvo lugar a partir de 1978 en los productos tropicales (entre ellos muy especialmente el café) 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 internacional entre 2005 y 2008 y se mantuvieron relativamente altos después de la crisis financiera global, pero experimentaron un nuevo descenso, especialmente los de clima tropical, a partir de 2012, que

Gráfico 9: PIB agropecuario como porcentaje del PIB total



Fuente: cálculos de la Misión con base en datos de cuentas nacionales del DANE.

ha tendido a agudizarse recientemente. La caída más reciente también tuvo como determinante la fuerte revaluación del peso; sin embargo, hasta 2011, en términos de sus efectos sobre el sector, estuvo compensada en parte por los altos precios internacionales.

El efecto acumulado de la reducción en precios relativos del sector agropecuario ha sido muy marcado. Así, entre 1990 y 2013, dicha reducción fue del 1,7% anual según cuentas nacionales. 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 un menor ritmo que las tendencias que prevalecieron antes de la apertura económica. Los estudios existentes muestran que la productividad del sector tuvo un comportamiento positivo entre las décadas de 1960 y 1990, pero virtualmente se estancó desde comienzos del siglo actual y ha estado en general muy por debajo de los patrones mundiales y latinoamericanos en el último cuarto de siglo⁹.

En su conjunto, los años de la apertura estuvieron acompañados de un aumento de la productividad de la tierra cultivada, pero este proceso fue sucedido por un virtual estancamiento de los rendimientos desde fines de los años noventa.

⁹ Véase una revisión de dichos estudios en el diagnóstico económico (Capítulo 4 del Informe Detallado de la Misión). Los estudios se refieren a productividad laboral, por unidad de tierra o total de los factores, pero todos muestran tendencias similares. El reciente estudio de la OCDE sobre las políticas agropecuarias colombianas cita estudios del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos con estimaciones más favorables, pero en todo caso, muestran un comportamiento reciente desfavorable.

El arroz, la papa, el banano de exportación, la caña de azúcar, la palma africana¹⁰ y el plátano aumentaron solo marginalmente su productividad, mientras que trigo, cacao, café, azúcar cruda, frutales y plátano de exportación son menos productivos ahora que al principio de la década de 1990. Los que más aumentaron sus rendimientos fueron el maíz¹¹ y las flores; también lo hicieron la soya y el sorgo, pero su participación en la producción es hoy en día marginal (Tabla 2).

Tabla 2. Rendimiento promedio de los principales productos agrícolas en Colombia

Rendimiento (t/ha)	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2013
Transitorios					
Arroz	4,74	4,98	5,45	5,51	4,83
Hortalizas	14,50	11,02	16,57	15,97	17,34
Maíz	1,53	1,67	2,33	2,70	3,24
Papa	15,58	11,44	15,02	16,76	18,31
Sorgo	2,98	2,99	3,27	3,70	5,43
Soya	1,99	2,24	2,22	2,07	2,77
Trigo	1,90	1,76	1,74	1,85	1,79
Permanentes					
Banano de exportación	34,46	35,07	33,85	36,57	37,54
Cacao	0,46	0,48	0,45	0,41	0,41
Café	0,99	0,83	0,94	0,85	0,65
Caña de azúcar	123,10	107,44	118,27	138,09	130,40
Azúcar (crudo)	14,55	13,02	14,54	15,35	13,49
Flores	31,28	32,89	33,08	34,11	42,29
Frutales	16,79	17,35	14,05	13,93	14,59
Palma africana (aceite crudo)	2,81	3,58	3,91	3,75	3,22
Plátano	6,90	6,90	7,51	7,87	8,08
Plátano de exportación	8,14	9,37	8,68	7,51	7,22

Fuente: MADR.

¹⁰ La palma africana tuvo un crecimiento notable durante el periodo de análisis, pero se vio muy afectada recientemente por la enfermedad de pudrición del cogollo.

¹¹ Este crecimiento se explica en gran medida por un proceso de reconversión del maíz tradicional de bajo rendimiento al maíz tecnificado de mayor productividad.

Las tendencias de la productividad han sido una de las causas de los serios problemas de competitividad que han caracterizado al sector en medio de la apertura económica, los cuales se han visto acentuados por los bajos precios internacionales de productos agrícolas (especialmente de productos tropicales) en varios períodos y por la sobrevaluación del peso que ha caracterizado las épocas de auge.

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 y, en menor medida, del área de cultivos permanentes. El área sembrada total se recuperó a partir de 2003, gracias a la expansión de algunos renglones (palma africana, azúcar, frutales y hortalizas), aunque apenas alcanzó niveles similares a los de comienzos de los años 90.¹² A lo anterior 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 han afectado a los productos tropicales en varios períodos y muy especialmente 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 con costos inferiores a los colombianos, 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 (Tabla 3).

Tabla 3. Crecimiento del valor agregado de los principales subsectores agropecuarios

	1990-1997	1997-2003	2003-2007	2007-2014	1990-2014
Café	-2,5%	2,3%	1,6%	0,9%	0,4%
Otros agrícolas	2,3%	2,1%	2,2%	2,0%	2,2%
Pecuarios	2,0%	1,6%	4,2%	1,9%	2,2%
Silvicultura y pesca	-3,0%	10,1%	3,2%	0,6%	2,2%
Total agropecuario	1,2%	2,2%	3,0%	1,8%	1,9%
Total PIB	4,1%	1,0%	5,9%	4,2%	3,6%

Fuente: DANE.

¹² De acuerdo con los resultados del Censo Nacional agropecuario 2014, hay 7,1 millones de hectáreas sembradas en la zona rural dispersa, de las cuales 74,8% corresponde a cultivos permanentes, 16% a transitorios y 9,2 a cultivos asociados.

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 (ahora en fase cíclica descendente), han sido la fuente de la fuerte revaluación que caracterizó algunos períodos, en particular los años 1991 a 1997 y en forma aún más severa de 2007 a 2013 (Gráfico 10)¹³, que coinciden con los años 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.

Gráfico 10. Índice de tasa de cambio real IPC (2010 = 100)



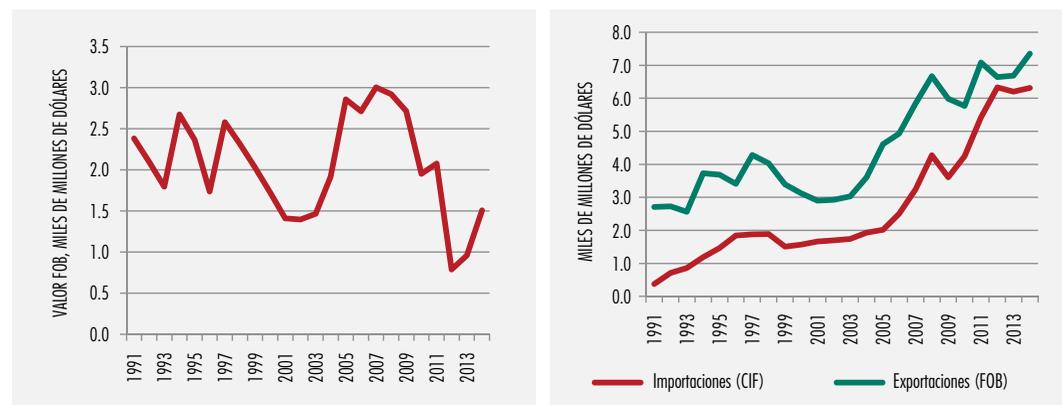
Fuente: Banco de la República. El índice utiliza el IPC como deflactor y las ponderaciones totales del comercio.

Dos de los principales reflejos de esta situación son, por una parte, el lento crecimiento y la escasa diversificación de las exportaciones agropecuarias en el último cuarto de siglo¹⁴, y el deterioro agudo del balance comercial del sector

¹³ El Gráfico 10 utiliza una serie del Banco de la República que se inicia en diciembre de 1986. Su punto de partida es un nivel alto, ya que de 1984 a 1986 había tenido lugar una importante devaluación del tipo de cambio. Previamente, a fines de los años 70 y comienzos de los 80 hubo también un proceso de revaluación, en cierto sentido similar a los dos que se muestran en el Gráfico para la época más reciente. Sin embargo, los productores de sustitutos de importación contaban entonces con niveles de protección y los exportadores no tradicionales con incentivos que desaparecieron en ambos casos con la reforma comercial de comienzos de los años 90. Por eso, los efectos relativos de dicha revaluación fueron menos intensos, excepto para las exportaciones tradicionales que no contaban con beneficios especiales (café y petróleo).

¹⁴ El bajo nivel de diversificación de la canasta exportadora quedó en evidencia con los datos recogidos por el Censo Nacional Agropecuario 2014 en materia de agroindustria y frutales (principales sectores de exportación). Los resultados muestran que del total del área agrícola cosechada con cultivos agroindustriales en la zona rural dispersa, el 79% correspondió a café, palma de aceite y caña panelera, mientras que en términos de producción, estos tres productos representan el 82%.

Gráfico 11. Balanza comercial y exportaciones e importaciones agropecuarias y agroindustriales (valor FOB, miles de millones de dólares corrientes)



Fuente: DANE-DIAN. Cálculos DNP.

agropecuario desde mediados de la década pasada (ver Gráfico 11). Esto refleja la mezcla del frustrante crecimiento de las exportaciones y el incremento de las importaciones. Estas últimas crecieron a una tasa promedio anual de 13,0% entre 1991 y 2014 jalonadas por la importación de cereales, mientras que las exportaciones registraron un crecimiento de solo el 4,4% durante el mismo período.

La excepción a este patrón fue el período 2003-2007, durante el cual las exportaciones alcanzaron un crecimiento promedio de 17,8% al año, gracias a las exportaciones hacia Venezuela y al aumento de los precios internacionales de los productos básicos. Esto último llevó a un comportamiento dinámico del valor de los ingresos por ventas externas de café, flores y banano.

El crecimiento del valor de las exportaciones entre 1991-1993 y 2012-2014 ha sido del 4,6% 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, flores y azúcar (Tabla 4). Sin embargo, en muchos de estos casos, el aumento está determinado más por precios que por volúmenes. Tanto en el caso de la palma como del azúcar, las exportaciones se han reorientado en parte hacia la producción de biocombustibles para el mercado interno.

Tabla 4. Composición y crecimiento de las exportaciones agropecuarias

Producto	Composición por valor		Crecimiento anual	
	1991-93	2012-14	Valor	Toneladas
Café	47,3%	31,5%	2,6%	-2,1%
Frutas	16,2%	12,9%	3,5%	1,0%
Flores	12,7%	19,6%	6,8%	2,7%
Azúcar y confitería	5,1%	11,0%	8,5%	2,6%
Tabaco	1,8%	0,8%	0,6%	-2,3%
Cacao	0,7%	1,5%	8,7%	3,0%
Aceites	0,2%	4,5%	22,5%	19,6%
Ganado y carne	1,9%	5,4%	10,0%	6,2%
Pescados	5,9%	2,4%	0,1%	-1,0%
Alimentos procesados	4,2%	7,5%	7,5%	5,1%
Otros	4,1%	3,0%	3,2%	-1,3%
Total	100,0%	100,0%	4,6%	1,1%

Fuente: Cálculos de la Misión con base en datos del DANE.

Este patrón refleja la ausencia de una oferta exportable adecuada, la falta de una política más activa de diversificación de exportaciones, el debilitamiento del ICA y la falta de coordinación de las prioridades sanitarias y fitosanitarias del país con la estrategia de comercio exterior. También refleja los efectos de los TLC que el país ha firmado en los últimos años. De hecho, en contra del objetivo de diversificar las exportaciones, el análisis realizado por el DNP para la Misión sobre los efectos de los TLC con Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea, señala que las exportaciones han permanecido concentradas en unos pocos productos tradicionales. Por su parte, las importaciones aumentaron y se diversificaron, como se refleja en particular en la evolución de los productos dinámicos dentro de la canasta de comercio exterior.

El lento crecimiento del sector muestra los efectos de la limitada provisión de bienes y servicios públicos sectoriales, en particular el acceso a ciencia, tecnología e innovación, infraestructura vial y adecuación de tierras. De acuerdo con CORPOICA, los indicadores de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (indicadores ASTI)¹⁵ muestran que el país ha mantenido un promedio de inversión pública del 0,5% del PIB sectorial en los últimos años. Este nivel es bajo, en comparación con otros países latinoamericanos con una importante vocación agrícola como Uruguay (2,0%), Brasil (1,7%), Chile (1,2%) y Argentina (1,3%). Aunque la inversión pública ha venido aumentando en los últimos años, gracias en particular a los fondos del sistema general de regalías, es necesario mejorar la calidad de esta inversión. Aún hace falta una adecuada coordinación del sistema y gestión del conocimiento para que los recursos se inviertan de manera coherente. Además, existe una escasez de recursos humanos, falta de experiencia en temas de propiedad intelectual y ausencia de una cultura de evaluación y planificación de las inversiones en ciencia, tecnología e innovación.

Aparte de lo anterior, el servicio de asistencia técnica agropecuaria ha sufrido un fuerte debilitamiento luego de la eliminación del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (SINTAP), a pesar de los esfuerzos que el Estado ha hecho durante los últimos años por fortalecerlo. Hoy en día, su cobertura es insuficiente (10% de los productores según los datos del censo agropecuario previamente citado) y se sigue prestando bajo una visión lineal, donde se ignora el papel de los productores, incluyendo los más pequeños, en la investigación y la experimentación adaptativa a través de sistemas de innovación local. El sistema carece de un enfoque de conformación de redes de conocimiento y hace uso muy limitado de las TIC. La asignación de recursos se ha dado a través de convocatorias, las cuales han resultado poco apropiadas, pues implican un exceso de procedimientos que lleva a tiempos demasiado largos en el proceso de adjudicación y a una falta de continuidad en la provisión de los servicios correspondientes. Además, el aporte departamental y municipal sigue siendo muy pequeño.

A la red vial terciaria se han dedicado también recursos insuficientes. Aunque hay un importante aumento de la inversión en vías terciarias por parte de las entidades territoriales, que ha compensado la desaparición del Fondo de Caminos Vecinales, la inversión total en vías secundarias y terciarias del conjunto del sector público sigue siendo baja. De parte del gobierno nacional se han adelantado dos grandes iniciativas recientes: el Plan 2500 (principalmente 2006-2010) y el programa Caminos para la Prosperidad. A lo anterior se suman los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) que se han aprobado para el sector transporte. Sin embargo, aún con el aumento del

¹⁵ Los indicadores ASTI son estimados por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI por sus siglas en inglés) y buscan cuantificar diferentes aspectos de la política de ciencia y tecnología, incluyendo inversión.

presupuesto, el país invierte menos del 0,4% del PIB en vías terciarias, lo cual es poco si se compara con Perú, que invierte el 0,9%.

El país carece de un inventario preciso de las vías terciarias y de su calidad. La Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible (DIES) del DNP estima que de los 141 945 km de red vial terciaria, 27 577 km están a cargo del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), 13 959 km son administrados por 21 departamentos del país y 100 409 km están bajo responsabilidad de los municipios; los 12 251 km restantes serían de particulares. En cuanto al estado de las vías, la DIES estima que solo el 6% de las vías terciarias se encuentran pavimentadas, el 70% con afirmado y el 24% son vías en tierra. Además, de las vías pavimentadas, el 33,5% está en buen estado, el 38,4% en estado regular y el 28,1% en mal estado. De las vías afirmadas se estima que hay 15,5% en buen estado, 50% en estado regular, y 34,5% en mal estado. Finalmente, para las vías en tierra hay 18,5%, 36,1%, y 45,4% en buen, regular y mal estado, respectivamente. La descentralización de la gestión de las vías territoriales (secundarias y terciarias) no ha funcionado en forma adecuada. Las intervenciones son descoordinadas y no existe una política general sobre las vías terciarias, y la atención a las vías ha sido reactiva y no activa.

No existe, por otra parte, un régimen de prestación del servicio público de adecuación de tierras. De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario 2014, tan solo el 18,1% de las UPA del área rural dispersa censada tienen sistemas de riego para el desarrollo de actividades agropecuarias. La mayoría de los distritos grandes y medianos requieren inversiones en rehabilitación y complementación, ya sea por operación inadecuada, porque no se ha hecho el mantenimiento debido o porque han cumplido su vida útil. Muchos de los pequeños distritos tienen problemas de operación por errores en el diseño y en el proceso de construcción, mal manejo, falta de mantenimiento o por los efectos de olas invernales. Hace falta, igualmente, una articulación de los proyectos de adecuación de tierras con proyectos productivos y la administración, operación y mantenimiento de muchos distritos es deficiente. A lo anterior se agrega la falta de una cultura de pago por parte de los agricultores. Desde 1976 se ha tratado de pasar la propiedad y la administración de los Distritos de Adecuación de Tierras (DAT) a las asociaciones de usuarios. Sin embargo, de los 837 DAT que han recibido inversión del Estado, 79 aún son aún propiedad del INCODER.

C. Diagnóstico ambiental

En Colombia, el desarrollo rural, e inclusive el urbano, se han dado sobre la base una explotación insostenible de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. El país no ha valorado y retribuido adecuadamente la

prestación de servicios ecosistémicos, en particular del agua y el suelo, lo que ha llevado a un deterioro sistemático de los mismos que podría en el futuro poner en riesgo el sostenimiento de la forma de vida rural y afectar la competitividad de las actividades productivas rurales, pero también de las urbanas que toman como insumo agua, materiales y energía provistas desde el campo por debajo de su costo social óptimo. Esta problemática se ve exacerbada, por lo demás, por el cambio y la variabilidad climática que incrementan el riesgo de desastres.

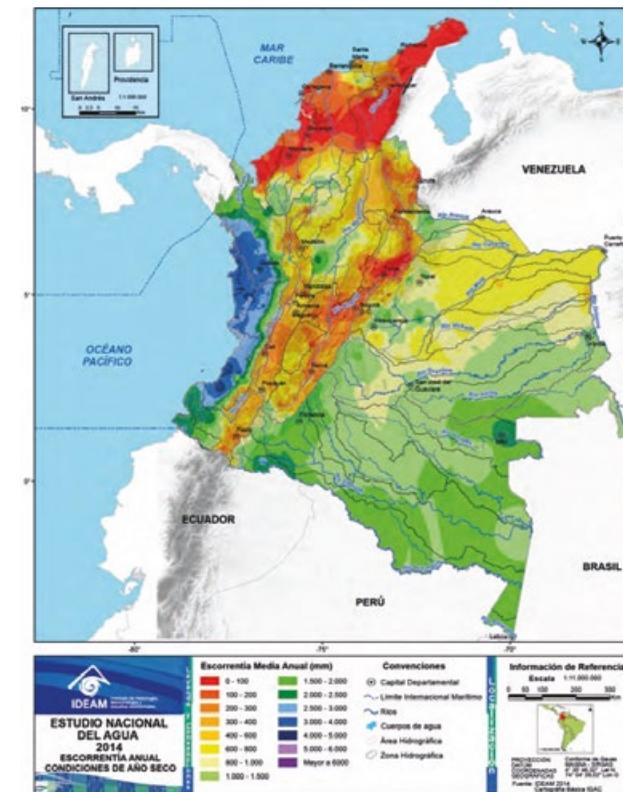
Aunque el país cuenta con una de las mayores ofertas hídricas del mundo, enfrenta una situación paradójica de regiones con mucha abundancia de agua y otras con escasez. Esto se debe a la variabilidad espacial y temporal del agua, a lo que se suma la contaminación y sobreexplotación, afectando su disponibilidad e impactando las actividades rurales. El uso es ineficiente y hay mucho desperdicio de agua que es facilitado por la valoración inadecuada del recurso. El cobro por el uso del agua es mínimo, de tan solo \$0,76/m³ concesionado y genera solo \$27 000 millones anuales que son recursos insuficientes para promover la protección de las cuencas abastecedoras. Como consecuencia, el riesgo de desabastecimiento es crítico en 318 cabeceras municipales y se acentúa en años secos (Mapa 2)¹⁶.

Aunque la reserva subterránea es grande, su potencial de uso sostenible está limitado por el desconocimiento general (apenas se conoce cerca del 15% de las reservas de agua subterránea), no obstante los importantes avances presentados en el Estudio Nacional del Agua 2014. Hacia el futuro, el agua subterránea podría suplir las zonas deficitarias aprovechando que el 74,5% del territorio está cubierto por provincias hidrogeológicas de agua subterránea.

La falta de coordinación institucional, las diferentes visiones de actores y sectores sobre el aprovechamiento y la falta de protocolos que unifiquen la gestión, son cuellos de botella para el adecuado uso del agua. La implementación de acciones de conservación y gestión integral, en cuencas abastecedoras, también requiere incluir instrumentos para la participación de la sociedad civil, especialmente de habitantes de zonas estratégicas para la conservación del recurso. Por ejemplo, el Pago por Servicios Ambientales (PSA) podría conjugar la conservación y las necesidades de ingresos de los productores y la población vulnerable, pero el decreto 953 de 2013, que lo reglamenta para los entes territoriales, privilegia la compra de predios sobre la opción de pago por conservar. Así, limita los pagos a cinco años después de los cuales la entidad territorial debe comprar el predio que luego tendrá que administrar. Por lo demás, no se cuenta ni con los recursos para realizar la compra, ni con las capacidades de administrar el predio posteriormente.

¹⁶ De acuerdo con el resultados del Censo Nacional Agropecuario 2014, en el 54,2 % de las UPA del área rural dispersa censada los productores tienen dificultad en el uso del agua. La mayor dificultad se presenta por escasez (56,4 %), seguida por la falta de infraestructura (21,8 %) y por contaminación (6,2 %).

Mapa 2. Rendimiento hídrico total, año seco



La contaminación del agua también afecta gravemente el desarrollo rural. En el Estudio Nacional del Agua 2014 se reporta que el 85% de las sustancias químicas vertidas se generaron en 53 municipios y en 2012 alcanzó 918 670 toneladas, con la mayor presión en la cuenca Magdalena-Cauca y Caribe. En el mismo año, para 179 municipios de 15 departamentos, se estimó el uso de 205 toneladas de mercurio para beneficio de oro y plata. La tasa retributiva por vertimientos ha dado buenos resultados cuando se utiliza adecuadamente, generando incentivos apropiados para reducir

las cargas vertidas. Sin embargo, por debilidad institucional y falta de seguimiento, las tasas deberían ser mucho más altas que las que se cobran efectivamente.

Sobre los servicios ecosistémicos del suelo, estos se han visto significativamente deteriorados por una combinación de causas antrópicas, como son el uso de productos químicos, la deforestación, los incendios, la labranza convencional, la maquinaria pesada y el riego intensivo, y de causas naturales como la diversidad y fragilidad de algunos suelos y los efectos del cambio y la variabilidad climática. Como consecuencia, el 40% del territorio nacional tiene erosión: en grado severo y muy severo en cerca del 2,9% de la superficie, con el horizonte superficial destruido y pérdida de funciones del suelo; erosión moderada en 16,8% del territorio y ligera en el 20%.

Además de la erosión, otros fenómenos de degradación afectan los suelos colombianos. De acuerdo con el IDEAM, la desertificación afecta algunas zonas secas del país como el área hidrográfica Caribe, que tiene alta susceptibilidad al fenómeno; la cuenca Magdalena-Cauca, donde la desertificación es entre moderada, alta y muy alta; y la Orinoquía, que tiene el 18% de su área desertificada. La salinización se manifiesta en el 5% de los suelos del país siendo el Caribe el área de mayor susceptibilidad a este tipo de degradación. Asimismo, el 10% de la región Andina tiene susceptibilidad moderada a alta a la salinización y/o sodización y 2% del área ya tiene signos de ocurrencia de estos fenómenos, por ejemplo en los valles interandinos del Magdalena-Cauca, especialmente en los distritos de riego Roldanillo-Unión-Toro. La compactación del suelo por la presión de maquinaria y animales es un fenómeno que requiere de mayor atención en la medida que afecta la productividad de los cultivos y en los casos más severos puede volverse permanente.

La dispersión, falta de coherencia y vacíos en normas y políticas relacionadas con el suelo, generan un marco normativo muy inapropiado para adelantar una adecuada gestión del recurso suelo e impide garantizar la prestación de sus servicios ecosistémicos. Complementariamente, la falta de coordinación institucional en la formulación y aplicación de la normatividad existente dificulta la capacidad de adelantar procesos que reviertan la tendencia de degradación del suelo y requiere, por lo tanto, de una revisión estructural.

La deforestación tiene relación importante con la afectación de servicios ecosistémicos asociados al agua y el suelo. Entre 1990 y 2010 el país perdió alrededor de 6 millones de hectáreas de bosques con causas directas y subyacentes que muchas veces escapan al control del ámbito forestal y ambiental debido a que son generadas en otros sectores. En términos de área, la deforestación se ha concentrado en la Amazonía, los Andes y, en menor medida, en el Caribe, aunque en términos de la pérdida anual relativa, el Caribe es la región más crítica con más del 2% del área de bosque

deforestado anualmente (Tabla 5). La problemática ligada a la deforestación debe enfrentarse con celeridad, no solo por el agotamiento del recurso, sino porque las zonas de deforestación, que en la mayoría de los casos coinciden con Zonas de Reserva Forestal, están en territorios que serán protagonistas en la construcción de paz.

Tabla 5 Deforestación en Colombia por región entre 1990 y 2010

Período	Indicador	Pacífico	Orinoquía	Caribe	Andes	Amazonía	Total
1990-2000	Bosque 1990 (ha)	5 249 261	2 335 094	2 368 779	12 565 035	41 924 100	64 442 269
	Deforestación anual (ha)	14 043	24 058	34 302	87 660	119 802	279 864
	% de pérdida media anual	0,27	1,03	1,45	0,70	0,29	3,73
2000-2005	Bosque 2000 (ha)	5 227 673	2 182 517	2 014 227	11 716 837	40 669 967	61 811 221
	Deforestación anual (ha)	29 254	28 696	47 313	97 293	112 565	315 120
	% de pérdida media anual	0,56	1,31	2,35	0,83	0,28	5,33
2005-2010	Bosque 2005 (ha)	5 035 400	2 123 340	1 807 073	11 151 591	40 096 203	60 213 607
	Deforestación anual (ha)	22 149	9307	40 018	87 090	79 797	238 361
	% de pérdida media anual	0,44	0,44	2,21	0,78	0,20	4,07

Fuente: IDEAM.

La deforestación, degradación del suelo, escasez y contaminación del agua aumentan la vulnerabilidad del área rural al cambio climático. En 2011 los mayores daños por el fenómeno de La Niña se concentraron en el campo, con un 65% de los afectados. Hacia el futuro, los recientes escenarios de cambio climático del país, bajo el escenario más optimista,



indican aumentos en temperatura media entre 1°-1,5°C, con disminuciones en la precipitación entre el 10 y el 40% en el Caribe y la Amazonía, aumentos de entre 10 y 30% en el centro y norte de los Andes, con incrementos elevados en el eje cafetero, altiplano Cundiboyacense y la cuenca alta del río Cauca; en la Orinoquía y el resto del país, las alteraciones esperadas de la precipitación serían de +/-10 %.

El país se debe preparar y adaptar para el cambio climático. Para ello, es prioritaria la recuperación y mantenimiento de los ecosistemas y sus funciones, con ordenamiento adecuado de los sistemas rurales para evitar mayor exposición y riesgo frente al fenómeno climático. Al analizar las emisiones de gases con efecto invernadero, el Primer Informe Bienal de Actualización del Inventario Nacional (base 2010) concluye que las de agricultura, ganadería, actividades forestales y otros usos del suelo, incluyendo la deforestación, son responsables del 58% de dichas emisiones. De manera paradójica, esta situación representa también una oportunidad para avanzar en una reconversión de los sistemas productivos rurales hacia rutas de desarrollo bajo en carbono.

El reto de pensar lo rural más allá de lo agropecuario, implica apostarle a un desarrollo rural que combine producción sostenible de productos básicos combinados con aprovechamiento de la biodiversidad nativa y de sus servicios

ecosistémicos. Este objetivo cobra mayor importancia en escenarios de posconflicto, pues las zonas prioritarias para la construcción de paz, son también estratégicas para la conservación del medio ambiente.

En los diferentes territorios de Colombia existen experiencias de aprovechamiento de biodiversidad nativa dirigidas a mercados que valoran sus características únicas. Están promovidas por grupos que requieren acompañamiento empresarial y técnico, y facilidades para el uso de servicios financieros del sector, como el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR). Asimismo, su consolidación enfrenta la débil articulación institucional nación-región y público-privada, falta de innovación tecnológica y de cultura empresarial entre los productos rurales, y pocas fuentes de financiación o cooperación para agregar valor a los productos. También afectan negativamente, el acceso inadecuado a mercados, las limitaciones en procesos de producción y las dificultades para cumplir con estándares internacionales de calidad e inocuidad.

D. Diagnóstico de ordenamiento y desarrollo territorial

El espacio rural colombiano contiene enormes riquezas naturales. Sin embargo, su ocupación y uso se da de modo inapropiado. Por un lado, hay una alta coincidencia de las zonas más pobladas, que de hecho son las de mayor desarrollo, con la degradación de suelos, las pérdidas asociadas al cambio y la variabilidad climática y el déficit de abastecimiento de agua. Por otro lado, las zonas de mayor dispersión de la población tienen las mejores condiciones de suelos, disponibilidad de agua y están mejor adaptadas a la variabilidad y el cambio climático, pero carecen de fuentes de generación de ingresos.

Existen, además, 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. De las 22 millones de hectáreas aptas para actividades agrícolas, tan solo 5,3 millones están siendo utilizadas según su aptitud¹⁷. Por el contrario, aunque Colombia solo cuenta con 15 millones de hectáreas aptas para la ganadería, se están utilizando cerca de 34 millones en pastos y herbazales, de las cuales solo 5 millones tienen pastos mejorados. Por último, de los 48 millones de hectáreas aptas para plantaciones forestales, Colombia contaba al 2013 con tan solo 0,43 millones de hectáreas sembradas en maderables.

¹⁷ Sin embargo, el Censo Nacional Agropecuario arrojó un área sembrada de 7,1 millones de hectáreas, frente a las 5,5 que se creía tenía el país. Se tendrá que volver a hacer el cruce entre zonas con aptitud agrícola y áreas sembradas para actualizar los datos de conflicto en el uso del suelo.

Las ineficiencias anteriores son documentadas ampliamente en el estudio sobre conflictos de uso del territorio colombiano a escala 1:100 000 liderado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En dicho estudio se identificaron 17 millones de hectáreas (15,6% del total del país) que presentan sobreutilización, es decir, tierras en las cuales los sistemas de explotación agropecuaria sobrepasan la capacidad natural productiva del sistema natural. La mayoría de estos conflictos se presentan un grado severo. Asimismo, se identificaron 14 millones de hectáreas (13,1% del total del país) que presentan subutilización, es decir, tierras donde la demanda productiva es inferior a la capacidad del sistema natural.

A nivel dinámico, el cambio del uso del suelo entre 2000-2002 y 2005-2009 muestra un incremento significativo del área agrícola (11,8%) y de la minería (18,8%), un ligero aumento del área herbácea (2,6%) y de pastos (0,2%) dedicada a la ganadería y una reducción significativa de los cuerpos de agua (8,8%) y de los bosques (3,1%). Esta situación refleja que aún no se ha dado un cierre efectivo de la frontera agropecuaria, y que esta ha avanzado sobre zonas de vocación ambiental, en particular el bosque, generando una deforestación de cerca de 1,9 millones de hectáreas y los cuerpos de agua que han perdido cerca de 158 000 hectáreas por procesos de secamiento para su explotación productiva en detrimento de los servicios ecosistémicos de provisión y regulación hídrica (Tabla 6).

Tabla 6. Cambio en el uso del suelo, 2000-2002 y 2005-2009

Uso	Variación entre 2000-02 y 2005-09 (miles de ha)	Tasa de crecimiento
Agrícola	1493	11,8%
Agua	- 158	-8,8%
Bosque	- 1868	-3,1%
Herbácea	529	2,6%
Minería	10	18,8%
Pastos	30	0,2%
Urbanizados	- 62	-34,8%

Fuente: Econometría con base en información del MADR y el IGAC.

De acuerdo con el IGAC, existen conflictos en el uso del suelo por presencia de actividades agropecuarias, agroforestales o forestales de producción en áreas protegidas, las cuales gozan de restricciones para el aprovechamiento de los recursos naturales con base en las disposiciones legales vigentes. Estos conflictos suman 3,7 millones de hectáreas, que corresponden al 24% de las áreas protegidas en Colombia, de las cuales el 52% se asocia a actividades pecuarias y el 48% a actividades agrícolas.

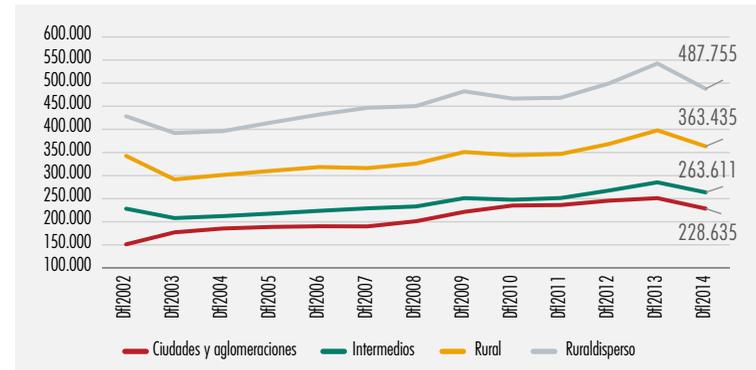
La capacidad del Estado de intervenir los anteriores procesos se ve fuertemente limitada por la tenencia informal, desordenada e insegura de la tierra. Solo el 6% de los municipios tiene un grado de formalidad total o casi-total, mientras que del 94% restante, un 16% se encuentra en informalidad total o casi total. El desorden y la inseguridad jurídica sobre la tierra parten de un problema de la administración de las tierras de la Nación. No se cuenta con un inventario de los baldíos y, como consecuencia, la tierra se ha ocupado de forma desordenada y espontánea por los particulares sin atender a la vocación del suelo. A pesar de que ha habido un proceso de entrega masiva de tierra a campesinos, pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, aún hay cerca de 60 000 familias solicitantes sin atender.

Para el efectivo cierre de brechas, se debe tener en cuenta que, además de las brechas rural-urbanas y al interior de lo rural analizadas previamente, existe una brecha territorial entre las diferentes regiones del país que también debe ser atendida. La evidencia empírica tiende a concluir que en Colombia no hay un proceso de convergencia regional y, pese a las políticas de descentralización del Gobierno, no se ha logrado reducir las disparidades en el ingreso por habitante de las distintas regiones del país. Los análisis a través de las categorías de ruralidad de la Misión, muestran que a mayor ruralidad hay un menor desempeño fiscal, en parte, ligado a la dependencia del Sistema General de Participaciones (SGP) y el bajo nivel de recaudo de impuestos locales como el predial. Existe también una gran variabilidad entre las regiones del país.

En materia de recursos regionales, el SGP constituye una de las principales fuentes para los municipios rurales y rurales dispersos. De hecho, este sistema ha sido progresivo hacia la ruralidad, es decir que los municipios rurales y rurales dispersos han, efectivamente, recibido más recursos que los intermedios y las ciudades y aglomeraciones. Los datos muestran que los municipios rurales y rurales dispersos han recibido, respectivamente, 1,5 y 2 veces más recursos *per cápita* del SGP que las ciudades y aglomeraciones. Esta distribución ha sido estable y se ha mantenido en el tiempo (Gráfico 12).

Pese a la progresividad del SGP hacia la ruralidad, el gasto per cápita de los municipios es significativamente mayor en las ciudades y aglomeraciones y, en menor medida, en los municipios intermedios que en los municipios rurales y

Gráfico 12. Distribución per cápita del SGP según categorías de ruralidad



Fuente: cálculos DDT-DNP. Los datos se refieren a promedios simples de los municipios incluidos en cada agrupación.

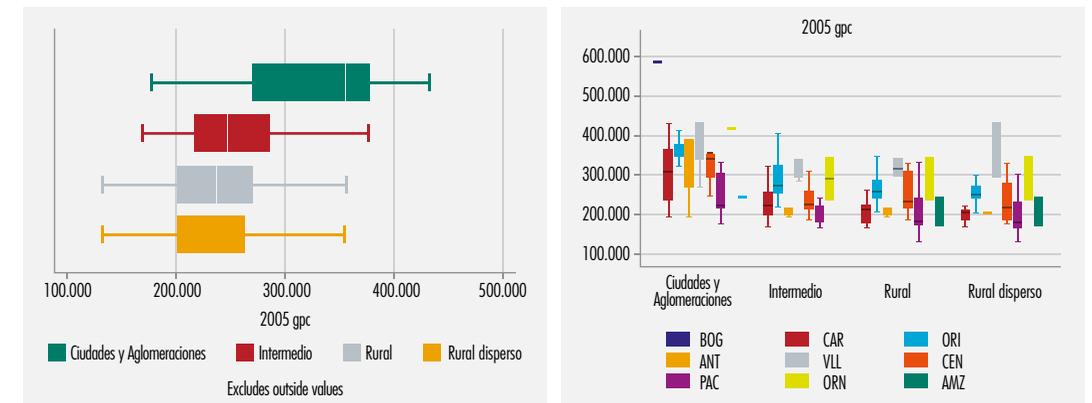
rurales dispersos (Gráfico 13). Existe nuevamente una enorme variabilidad regional en términos del gasto per cápita que se concentra en las regiones más desarrolladas y refleja la incapacidad de los mecanismos redistributivos de compensar la concentración de la actividad económica y generar un gasto público progresivo.

En este sentido, la reforma al Sistema General de Regalías (SGR) tuvo como principal motivación y objetivo llevar a cabo una distribución con mayor equidad regional, social e intergeneracional. Uno de los principales impactos de la reforma fue que municipios y departamentos que nunca habían percibido recursos de regalías pudieran acceder a estos a través de los diferentes fondos creados en el nuevo sistema. Si bien los municipios y departamentos productores se vieron afectados por la reducción de recursos, se mantuvo un fondo específico para ellos y se crearon mecanismos de transición para mitigar el choque en el recorte presupuestal.

El nuevo sistema de regalías distribuyó, además, los recursos entre territorios en función de los niveles relativos de variables como las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), la población, la pobreza y la tasa de desempleo. Como resultado, el sistema es progresivo en función del PIB *per cápita*, pero no tiene en cuenta ningún criterio de ruralidad, distribución de la población entre las cabeceras y el área dispersa, ni el nivel de dispersión en zonas rurales.

Por otro lado, el sistema no definió, ni orientó a los entes territoriales en la forma como debían distribuirse los recursos entre sectores productivos o entre el mismo territorio, lo que ha llevado en la práctica, a una concentración de las inver-

Gráfico 13. Gasto per cápita promedio de los municipios por región y categoría de ruralidad



Fuente: DANE-DIAN. Cálculos DNP.

siones en las cabeceras municipales y el olvido por parte de los departamentos de sus municipios rurales. Solamente el 10,6% de los recursos han sido destinados al sector agrícola. Respecto al número de proyectos destinados al sector, hay una distribución relativamente equitativa entre las categorías de ruralidad y los departamentos, aunque una baja participación de proyectos en las ciudades y aglomeraciones y, paradójicamente, en los municipios rurales dispersos (Tabla 7). Si bien los proyectos departamentales pueden terminar variando esta distribución entre las categorías de ruralidad, en la práctica la mayoría de los proyectos son planteados a escala departamental y, por lo tanto, no parecen enfocarse hacia municipios con características específicas de pobreza o ruralidad.

Tabla 7. Distribución de los recursos del SGR destinados al sector agrícola

Categoría	N.º Proyectos	% proyectos	Monto SGR (millones de pesos)	% Monto SGR
Ciudades y aglomeraciones	6	4,2%	13 252	2,3%
Intermedio	33	23,2%	35 918	6,3%
Rural	49	34,5%	44 718	7,9%
Rural disperso	23	16,2%	22 247	3,9%
Departamental	31	21,8%	452 911	79,6%
Total general	142	100,0%	569 047	100,0%

Fuente: SGR-DNP.

Los diferentes tipos de planes de ordenamiento (Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Básico de Ordenamiento Territorial y Esquema Básico de Ordenamiento Territorial) representan el principal mecanismo de planeación y ordenamiento territorial a nivel local. Sin embargo, el desarrollo de su componente rural ha sido incipiente. La falta de información del orden nacional y regional, por ejemplo, para la definición de los determinantes ambientales, y la multiplicidad de normas en materia de ordenamiento, explican en parte su falta de desarrollo. El rezago en materia de capacidades técnicas y financieras a nivel local ha contribuido también a la definición de planes de ordenamiento con problemas de coherencia, armonía y continuidad, afectando finalmente la capacidad de planeación de largo plazo del desarrollo local. Se hace necesario generar mayores capacidades locales o aunar esfuerzos, por ejemplo, a través de esquemas asociativos territoriales y de un papel más activo de los departamentos, con el fin de formular mejores planes de ordenamiento.

Los esquemas asociativos territoriales son una forma de colaboración entre dos o más instituciones que buscan sumar sus recursos (técnicos, humanos, financieros, etc.) para atender propósitos y objetivos comunes. Los esquemas cuentan con responsabilidades y derechos dentro de la asociación, sin que las entidades pierdan su autonomía, y son finalmente una relación legal plasmada sobre una base formal y contractual. Actualmente hay un cerca de una docena de esquemas asociativos vigentes¹⁸, que no han sido ampliamente utilizados por limitadas fuentes de financiamiento, obstáculos técnicos y barreras políticas.

E. Diagnóstico institucional

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 SGP 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

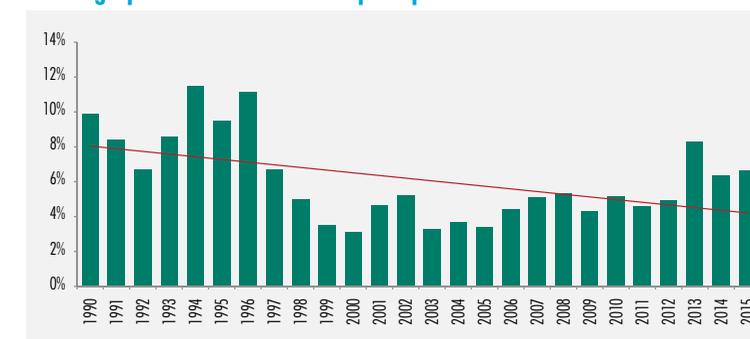
¹⁸ Estos incluyen asociaciones de municipios, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas, asociaciones de áreas metropolitanas, asociaciones de distritos especiales, asociaciones de departamentos, regiones de planeación y gestión, regiones administrativas y de planificación, asociaciones de corporaciones autónomas regionales, alianzas estratégicas de desarrollo económico con países fronterizos y alianzas estratégicas de orden económico.

coberturas netas en zona urbana es alta, se amplía 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 no ha rendido plenamente sus frutos, a algunos de los cuales nos hemos referido ya en secciones anteriores. La primera es en vías terciarias, donde los recursos totales siguen siendo insuficientes. La segunda es en materia de asistencia técnica agropecuaria, donde se han dado avances en algunos períodos pero se ha modificado a lo largo del tiempo el papel de los distintos agentes involucrados (UMATA, Centros Provinciales, EPSAGRO 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 de recursos, la participación del presupuesto de inversión del sector agropecuario en el presupuesto total de inversión de la Nación ha ido en declive, lo que muestra que el sector ha perdido importancia relativa dentro de la programación anual de inversiones del gobierno. Desde mediados de la década de los noventa y hasta el año 2003, la participación registró una caída pronunciada, pasando del 10% en 1990 a poco más del 3% en el 2003. A partir del 2004, la participación comienza a recuperarse, pero aún no alcanza los niveles registrados durante los primeros años de los noventa (Gráfico 14).

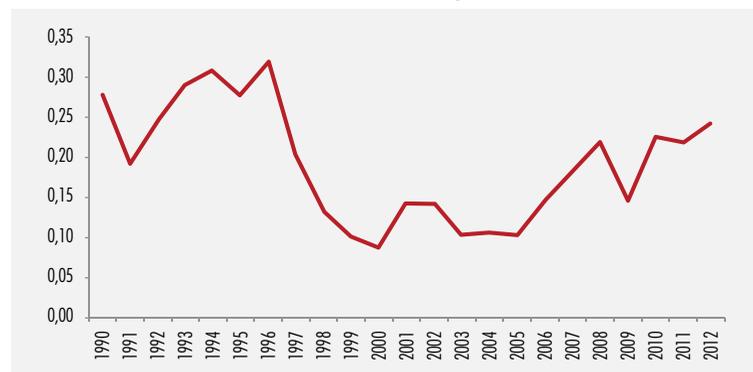
Gráfico 14. Participación del presupuesto de inversión del sector agropecuario en el total del presupuesto de inversión de la nación



Fuente: cálculos DDT-DNP. Los datos se refieren a promedios simples de los municipios incluidos en cada agrupación.

Un cálculo más preciso de la importancia otorgada en Colombia al sector agrícola se da a través del Índice de Orientación Agrícola (IOA) del presupuesto. Este índice se calcula dividiendo la participación del gasto público en el sector agrícola en el gasto público total por la participación del PIB agrícola en el PIB total. Un IOA igual a 1 sugiere que el país le está dando al gasto agrícola la misma importancia que tiene este sector en la economía nacional. Tal como lo muestra el Gráfico 15, el índice alcanzó un máximo en 1996 y desde entonces y hasta el 2004, se redujo mostrando una pérdida de importancia del sector agrícola. A partir de 2005 se registra cierta recuperación en la asignación presupuestal para el agro sin alcanzar los indicadores de mediados de la década de 1990.

■ Gráfico 15. Índice de Orientación Agrícola (IOA) 1990-2013



Fuente: Estudios de Olivera y Junguito, Perfetti y Becerra citados en el diagnóstico institucional (Capítulo 7 del Informe Detallado de la Misión).

Lo anterior estuvo acompañado por un cambio en la composición del gasto, caracterizado por el aumento en los subsidios sectoriales directos a costa de las inversiones en servicios y bienes públicos. Mientras la inversión en apoyos directos (subsidios, compensaciones e incentivos) tuvo en promedio, entre 1990 y 2014, un crecimiento real anual del 4,6%, particularmente dinámico en los diez últimos años, la inversión en servicios y bienes públicos solo creció a un ritmo anual del 0,8% y con las fuertes fluctuaciones que se observan en el Gráfico 14. Adicionalmente, los niveles de ejecución presupuestal del sector han sido bajos. Las entidades del sector agropecuario presentaron una ejecución promedio del 62% en el periodo comprendido entre 1990 y el 2014, cifra que es bastante inferior al promedio del sector público que se ubica en el 80%.

El deterioro institucional del MADR y de sus entidades adscritas es igualmente preocupante y no se ha logrado revertir, pese a algunos avances recientes. Después de una crisis profunda, CORPOICA está en proceso de recupe-

ración. 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 uso fraudulento de una parte de los recursos de "Agro Ingreso Seguro" pesa todavía negativamente sobre el sector. Por último, una proporción importante de los recursos adicionales asignados al sector en años recientes ha sido una respuesta a la presión de los paros, y ha carecido de criterios de largo plazo de asignación de recursos públicos y de proyectos adecuadamente diseñados, por lo cual su ejecución ha sido baja y su impacto limitado.

Desde una perspectiva positiva se debe reconocer la puesta en marcha de buenas iniciativas de agricultura familiar bajo el liderazgo de la sociedad civil, el apoyo de la cooperación internacional y algunas iniciativas recientes del MADR. 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 90, la extensión de la parafiscalidad, ha sido asignada en algunos casos en forma insuficiente a su principal propósito: desarrollo tecnológico, asistencia técnica y sanidad agropecuaria.

Para responder a los desafíos que enfrenta el sector, 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 en el Ministerio de Relaciones Exteriores con sus programas en las zonas de frontera). Más aún, con el marcado deterioro de algunos de los institutos, el gasto se ha ido concentrando en el MADR, quién debería enfocarse más bien en la planeación, el diseño de la política sectorial y la orientación a sus entidades adscritas, dejándole a estas últimas la ejecución del presupuesto de inversión. 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.

3

La estrategia

Como se mencionó en el marco conceptual, la Misión propone un conjunto de políticas de Estado para promover un desarrollo integral (económico, social y ambiental) en el campo colombiano, construido desde el territorio y con una mirada del área rural más allá de lo agropecuario. La realización de esta visión exige poner en marcha seis estrategias:

- La primera está orientada a la *inclusión social* de los habitantes rurales mediante el cierre de brechas sociales y la consecuente dotación de bienes de interés social (alimentación, educación, salud, protección social, vivienda, agua y saneamiento), *con un enfoque de derechos*. Esta estrategia busca eliminar, en un plazo de quince años, las principales brechas rural-urbanas en materia de acceso a servicios sociales de calidad. Este plazo (el año 2030) coincide con la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados en el mes de septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- *Una estrategia ambiciosa de inclusión productiva y agricultura familiar*, que permita que los pequeños productores y los trabajadores del campo, tanto agropecuarios como no agropecuarios, accedan a recursos productivos, se integren a lo largo de toda la cadena de producción y comercialización y perciban ingresos remunerativos. Esta estrategia estará apuntalada en dos nuevas instituciones: un Fondo de Desarrollo Rural y una Agencia Nacional de Tierras. En materia de tierras, exige un esfuerzo especial de formalización de la propiedad, creación de un fondo de tierras con propósitos redistributivos y mecanismos que permitan recomponer los micro y minifundios para constituir unidades productivas viables.

- El desarrollo de *un sector agropecuario competitivo*, basado fundamentalmente en la provisión adecuada de servicios y bienes públicos sectoriales: ciencia, tecnología, innovación, asistencia técnica y acompañamiento integral; infraestructura de transporte, energía y TIC; adecuación de tierras; sanidad agropecuaria; protección de los derechos de propiedad; información y seguridad y justicia. Esta estrategia exige también un ambiente macroeconómico y financiero adecuado para el desarrollo del sector, políticas activas de comercio exterior orientadas en particular a diversificar la base exportadora y un marco para promover y coordinar grandes apuestas productivas para el sector, que estará a cargo de una Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales.
- 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 valora de manera adecuada la provisión de servicios ecosistémicos, gestiona los efectos sobre el sector agropecuario del cambio climático y promueve actividades que hagan un uso productivo y ambientalmente sostenible de nuestra riqueza ecológica. Esta estrategia propone, además, frenar la expansión de la frontera agraria y la deforestación que la acompaña para el año 2030.¹⁹
- Una estrategia de *ordenamiento y desarrollo territorial* orientada a garantizar un apropiado ordenamiento ambiental, social y productivo de los territorios rurales, que busque el desarrollo integral de dichos territorios y su articulación con el sistema de ciudades. Esta estrategia exige el diseño de planes apropiados de ordenamiento territorial, herramientas que induzcan un aprovechamiento ordenado, adecuado, sostenible y equitativo de la tierra y un fortalecimiento de la asociatividad territorial.
- Un *arreglo institucional integral y multisectorial*, con políticas claras de largo plazo articuladas por un CONPES Rural con un horizonte de largo plazo (diez años) y la garantía de disponibilidad de recursos públicos adecuados y estables para instrumentar dichas políticas. Este arreglo institucional debe garantizar, además, una amplia presencia y capacidad de ejecución a nivel territorial y la participación de la sociedad civil organizada y el 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.

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

¹⁹ La meta de eliminar la deforestación está incluida en el Acuerdo de La Habana. La meta de eliminarla para el 2030 es consistente con otras que propone la Misión, pero debe incluir medidas inmediatas para lograr gradualmente este objetivo.

inclusión productiva, las cuales deben estar orientadas igualmente a desarrollar actividades competitivas. A su vez, tanto las estrategias de inclusión como la de competitividad deben ser ambientalmente sostenibles y el patrimonio ecológico debe visualizarse como una fuente de oportunidades para el desarrollo productivo. El nuevo arreglo institucional debe propiciar igualmente la inclusión social y productiva de la población rural y asegurar un patrón de crecimiento que sea competitivo y ambientalmente sostenible.

Las estrategias deben tener en cuenta, además, las particularidades de ciertos grupos poblacionales. La equidad de género constituye, en este sentido, un elemento transversal esencial, dado que se refiere a un grupo mayoritario de la población. La capacidad de ofrecer oportunidades en el campo a la población joven es, además, esencial para el desarrollo futuro del campo colombiano. A su vez, para saldar la deuda histórica con el campo es indispensable dar prioridad a los grupos históricamente más marginados: los indígenas y los afrocolombianos.

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 su baja infraestructura y las ineficiencias asociadas a la provisión de servicios sociales y públicos a poblaciones que habitan en zonas de baja densidad poblacional.

Un elemento transversal a todas las estrategias está relacionado con la asignación de recursos públicos. En un contexto de inmensas necesidades sociales, de demandas de inclusión productiva y de escasez de bienes públicos, la asignación de subsidios directos debe ser desmontada o integrada con criterios explícitos a alguna de las prioridades señaladas. Los apoyos del Estado deben proveerse fundamentalmente a través de la provisión de bienes y servicios sociales y públicos. Los mayores recursos para el sector que se lograron en 2014-2015 deben mantenerse, promoviendo la transparencia y eficiencia en su ejecución, pero además, será esencial buscar fuentes de financiamiento adicionales. Entre ellas, se encuentra 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) y tasas de uso de agua que a su vez incentiven el buen uso y la protección de dicho recurso, entre otras, a través de pagos por servicios ambientales. A ello se puede agregar la inclusión de criterios de ruralidad en el Sistema General de Participaciones en las rentas nacionales, una destinación mayor de los recursos de regalías, una redistribución de los recursos de inversión provenientes de ambos entre las cabeceras municipales y el área rural, 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 reemplazando el ciclo anual por un ciclo bianual del presupuesto.

A continuación se resumen las principales propuestas de la Misión en cada una de las seis estrategias mencionadas. Los detalles se podrán consultar en los documentos específicos de cada estrategia.

A. Estrategia de derechos sociales para la inclusión social de la población rural

La estrategia de derechos sociales debe estar orientada a garantizar el goce efectivo de los derechos y la igualdad de oportunidades de los habitantes del campo. Para lo anterior, se debe buscar 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 y la plena aplicación de las normas laborales al campo.

Las dimensiones de género en todos estos campos deben ser objeto de atención especial, incluyendo el desarrollo de una economía del cuidado apropiada para las zonas rurales, que permita a las mujeres la inserción en el mercado de trabajo y ofrezca oportunidades de empleo en las modalidades públicas, público-privadas, comunales o cooperativas de los servicios de cuidado correspondientes. Las políticas deberán ser diseñadas, además, con un principio de universalidad, pero 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, debido al éxodo de las personas en edades más productivas).

La Misión propone cerrar en un plazo de quince años las brechas rural-urbanas en los derechos universales básicos, con las metas específicas que se plantean en el resto de esta sección. La persistencia de grandes brechas ha generado un estado de exclusión social y ha estado asociada a fallas de la política pública que, a pesar de las mejoras, no se ha volcado lo suficiente hacia lo rural, en parte por sus mayores costos, baja escala y la necesidad de un modelo diferente de provisión de servicios. La "ruralización," no solo de los programas sino en general de la política pública, es condición fundamental, no solo para el desarrollo rural sino para la construcción de una sociedad más equitativa.

Una propuesta esencial y transversal de esta estrategia es la de crear direcciones permanentes y especializadas en los Ministerios, prioritariamente de Educación y Salud, para el diseño de una política rural adecuada y diferenciada, 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, así como un sistema de monitoreo y seguimiento a los servicios prestados en las zonas rurales, para garantizar su acceso y calidad.

Dadas las enormes brechas en seguridad alimentaria en hogares caracterizados por la pobreza extrema, se debe dar prioridad a la estrategia de **nutrición y seguridad alimentaria**. Un elemento esencial es el programa de alimentación escolar, que deberá ser universal en todos los colegios de los municipios rurales y rurales dispersos, cubrir todos los niveles educativos e incluir establecimiento de huertas escolares que sirvan para enseñar a los estudiantes las técnicas de producción limpia, diversificación de la dieta, educación en hábitos saludables y transformación de alimentos. La seguridad alimentaria estará también ligada a los programas de inclusión productiva, diferenciados según las categorías de ruralidad, e incluir desde programas básicos de autoconsumo y subsidios a la demanda en los municipios rurales dispersos, hasta programas de generación de ingresos y fomento de asociatividad y posibilidades de encadenamientos productivos y acceso a mercados.

Si bien la estrategia de seguridad alimentaria puede basarse en modelos existentes como la Red de Seguridad Alimentaria (RESA) del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), este deberá ser reformulado para atender a la población rural y dispersa y ser evaluado para identificar los componentes más relevantes (como, por ejemplo, el tipo de acompañamiento), que permitan tener resultados sostenibles de seguridad alimentaria y generación de ingresos. Ello deberá articularse, cuando sea posible con programas del MADR. En la ejecución de la estrategia, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria deberá jugar un papel importante para garantizar la pertinencia y la articulación de las distintas acciones.

Al lado de los programas de nutrición, la otra acción urgente es un programa de Analfabetismo Cero en las zonas rurales liderada desde el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el DPS y ejecutada a través de las Secretarías de Educación departamentales. Esta estrategia es esencial, dado que los altos niveles de analfabetismo de las personas con 15 años y más en zonas rurales (11,5% según el Censo Nacional Agropecuario), especialmente de los productores residentes (17,4%).

Por su parte, en materia de **educación**, el objetivo debe ser no solo cerrar la brecha rural-urbana 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 e incentive la creatividad y la innovación, para que sea en sí misma una formación técnica y tecnológica y asegure la competitividad en las activida-

des productivas rurales. Todo lo anterior es esencial para garantizar que la educación sea un verdadero instrumento de movilidad social, tanto para los jóvenes que deciden quedarse en el campo, como para los que migran hacia las ciudades.

Una característica de la educación rural actual es la proliferación de programas de educación flexible, con diferentes estándares de calidad y sin lineamientos directos desde el MEN. A estos programas accedieron en 2013 un poco más de la mitad de los estudiantes de las zonas rurales. Es esencial, por lo tanto, homogenizar y definir estándares mínimos de calidad en los modelos flexibles, limitando por lo demás el portafolio de modelos regulados. Un elemento esencial es, además, una política de formación situada de docentes en los colegios rurales.

Escuela Nueva, el modelo flexible más reconocido, es de origen colombiano y ha tenido evaluaciones positivas tanto nacionales como internacionales. Cuando se hizo la apuesta por escalar el modelo en primaria, los estudiantes de las zonas rurales que accedieron a él presentaron mejores resultados que los de las zonas urbanas (con excepción de los de las grandes ciudades). Es necesario hacer de nuevo una apuesta nacional, retomando estos modelos en primaria y extendiéndolos a la educación secundaria y media, integrando así todos los niveles educativos, incluso hasta los primeros niveles de educación superior. Para ello, se deberá utilizar como base las lecciones aprendidas de Escuela Nueva y los resultados de la evaluación de impacto de modelos flexibles que actualmente realiza el DNP. Los modelos flexibles tienen la ventaja fundamental de ser pedagogías pro-activas que fomentan el apoyo mutuo entre estudiantes y que se basan en el “aprender haciendo” y “aprender a aprender”²⁰. En este sentido, corresponde a las nuevas metodologías pedagógicas²¹.

Evidentemente la política de educación deberá ser diferenciada, según las categorías de ruralidad y dependiendo de la demanda existente y la densidad poblacional, la posibilidad de transporte escolar, la infraestructura y la disponibilidad de docentes. Si bien la integración de sedes y los mega-colegios serán la mejor solución en centros poblados con cercanía suficiente a los centros urbanos, esta estrategia no se podrá poner en marcha en las zonas rurales más dispersas, que deberán ser objeto de estrategias de intervención diferenciadas, de acuerdo con las características de cada territorio. En todo caso, ambas necesitan de una alta inversión en infraestructura, que deberá garantizarse con un Plan Maestro y el apoyo necesario en cada caso para el transporte de los estudiantes.

²⁰ Este modelo rompe con las barreras entre profesor y estudiantes del modelo tradicional con pupitres individuales, al contar con mesas redondas fomentando la participación, el apoyo y colaboración entre estudiantes.

²¹ De hecho, un modelo flexible, acompañado de infraestructura de calidad con espacios adecuados, fue el ganador del ranking internacional elaborado por las pruebas PISA de la OCDE, que catalogó a un colegio finlandés que lo usa como el mejor colegio del mundo en 2013.

Por su parte, un currículum pertinente de educación secundaria y media en la zona rural debería incorporar componentes de seguridad alimentaria y proyectos pedagógicos productivos que fomenten las capacidades asociativas, los emprendimientos y la formulación de proyectos productivos apropiados para los distintos 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. El modelo integra, con base en la metodología de Escuela Nueva (diseñada inicialmente para el ciclo de educación básica primaria y después adecuada hasta educación media e incluso educación superior mediante varios convenios entre universidades públicas y privadas²²), todos los ciclos de formación alrededor de unas competencias básicas, 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 y acompañamiento integral desde los jóvenes a sus padres u otros miembros de la comunidad.

La inactividad de los jóvenes es una de las grandes preocupaciones en las zonas rurales, por lo cual es necesario articular las políticas de educación media, con proyectos pedagógicos productivos encaminados hacia las apuestas productivas de los territorios. El Fondo de Desarrollo Rural, que se propone más adelante, deberá dar prioridad a proyectos productivos de jóvenes emprendedores.

En materia de educación técnica, tecnológica y profesional, el país debe profundizar las iniciativas que facilitan el acceso de la población rural tales como: la oferta de cursos de formación presencial del SENA; la articulación de la educación media a la técnica en los mismos colegios; el desarrollo de programas virtuales y a distancia de formación (en particular aprovechando la infraestructura de los Kioscos Vive Digital); la oferta de programas de los Centros Regionales de Educación Superior (CERES); la construcción de nuevas sedes territoriales de las universidades públicas; y los apoyos de sostenimiento a la población vulnerable que accede a programas de educación superior y que requieren de su traslado a otro lugar de residencia.

Asimismo, se debe hacer un mayor seguimiento a la calidad de los programas y es indispensable una mejor articulación entre el SENA y el MEN para generar programas complementarios que prioricen a la población rural. El MEN requiere de un equipo que haga una revisión de la pertinencia de los programas de educación superior para lo rural, certifique

²² 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 en los colegios rurales. El proceso de formación se imparte directamente en las escuelas rurales promovidas por la alianza.

las competencias de los programas de formación, organice la oferta para que sea entendible para la población y los empresarios y haga seguimiento a la oferta y calidad de la educación superior en lo rural. Se debe propender, además, por lograr certificar las competencias y capacidades de los trabajadores del campo, con particular énfasis en aquellas de los agricultores familiares.

Si bien la meritocracia debe ser la forma de seleccionar a los estudiantes que reciben becas y apoyos, es necesario tener en cuenta que hasta tanto la brecha de calidad de las escuelas rurales frente a las urbanas no se cierre, los estudiantes del campo compiten con desventaja frente a sus pares ciudadanos. Las pruebas estándar como el ICFES deberían lograr, por lo tanto, identificar los estudiantes meritorios teniendo en cuenta su contexto. Pero los programas de educación superior en lo rural, deben también estar orientados hacia los trabajadores, de tal manera que estos puedan lograr mejorar sus competencias y ascender laboralmente.

Respecto a **salud**, es necesario pasar de una visión en la cual la afiliación (en gran medida subsidiada) al sistema de seguridad social, garantiza el acceso, objetivo que en gran medida ya se ha logrado, a una afiliación en la cual haya seguridad de una oferta adecuada e innovadora de servicios. Esto significa desarrollar 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 con alternativas flexibles y móviles, con énfasis en promoción y prevención. Estos modelos son fundamentales para eliminar las barreras de acceso y acercar la oferta a las familias, especialmente en los municipios más dispersos, es decir, donde los servicios de salud deben llegar a la gente en vez de meramente esperar que la gente llegue a los servicios. 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 lo son los modelos de Patrulla Área y Médicos sin Fronteras.

Como complemento al enfoque familiar y comunitario, se deben escalar las alternativas de atención flexibles, como los puntos de salud móviles, o las redes comunitarias según dispersión de la población y características geográficas de los municipios. Es necesario recuperar, además, la tradición de Promotores de Salud, con enfoque comunitario y territorial, con énfasis en atención primaria y preventiva en salud. 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, fortaleciendo en el primer caso las formas de atención comunitaria y familiar.

Avanzar hacia una protección universal en la **vejez** en las zonas rurales es un reto de gran escala, dada la bajísima

cobertura pensional actual, el envejecimiento de la población y lo que ambos implican en términos de sostenibilidad financiera de un potencial sistema pensional de alta cobertura. Por eso se debe avanzar gradualmente a través de un componente no contributivo para los adultos mayores sin capacidad de pago y que nunca han cotizado y subsidios progresivos para los que no alcanzan una pensión mínima. La creación de los programas de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), como modelo para fomentar el ahorro pensional de la población informal, y de Colombia Mayor del Ministerio del Trabajo, son pasos en esta dirección, pero la cobertura de ambos es todavía muy baja en el campo y la población rural carece de incentivos para el aporte voluntario.

Por su parte, y como ya se mencionó, la creación de un pilar de cuidado dentro del sistema de protección social universal es fundamental para facilitar la participación laboral femenina. Esto se debe complementar con políticas que faciliten el acceso universal a la protección social, en especial frente a **riesgos laborales** y protección ante la volatilidad en los ingresos por situaciones de enfermedad, discapacidad o maternidad, los cuales son casi inexistentes en el campo.

Para avanzar hacia la integralidad de programas de promoción social, una propuesta transversal es 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 que debe estar unido al Sistema Nacional de Transferencias, para los programas de complemento de ingreso. El Sistema de Información deberá, en todo caso, diferenciar las etapas de la focalización, separando las funciones de identificación, con un énfasis nacional y de selección y asignación, las cuales se harán en territorio y con criterios específicos según cada programa.

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 busca reducir y la disponibilidad de recursos, sino también de los esfuerzos de los demás programas, su focalización y sus posibilidades de articulación. Por eso 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. Teniendo en cuenta los roles y presencia en territorios, este sistema nacional de focalización deberá estar a cargo del DNP y el DPS, el primero como la entidad a cargo de los instrumentos de identificación de beneficiarios, en especial el SISBEN, y de la plataforma de servicios de información con la interoperabilidad entre programas, y el segundo, como ente coordinador de todos los programas de superación de pobreza y por ende a cargo de la selección y asignación.

El **Sistema Nacional de Transferencias**, a cargo del DPS, permitirá por su parte centralizar los subsidios y transferencias monetarias dirigidas a las familias sobre una misma plataforma, que incluya por ahora Familias en Acción, Colombia Mayor (incluyendo en un futuro las pensiones no contributivas) y un componente de incentivo al empleo formal, en donde aplique. Esta integración permitirá medir mejor la incidencia del gasto social total en el ingreso de los hogares y el nivel de pobreza y monitorear una salida progresiva de los subsidios del Estado. Permitirá también eliminar esfuerzos duplicados, siendo progresivo sobre el ingreso de las familias hasta un monto óptimo establecido, que se reduce después gradualmente. Hacia el futuro, deberán integrarse sobre esta plataforma las otras transferencias que se diseñen, como ejemplo, podrían ser los pagos por servicios ambientales y/o 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.

La política de **habitabilidad** buscará reducir el déficit de vivienda, que es esencialmente cualitativo en el campo. Esta política debe combinar un uso más activo del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) con la Política para el Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico en las zonas rurales²³. 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 para las zonas rurales, como son la línea Especial de Crédito para VISR. Para la financiación de esta estrategia y el 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%, proporción que equivale al déficit habitacional relativo de las zonas rurales frente a la urbana. En todo caso, los problemas de habitabilidad rural abarcan acciones en diferentes frentes y a cargo de distintas autoridades (locales, regionales y nacionales), por lo que la coordinación de acciones debe ser un eje central de la política.

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 tal sentido, es necesario diferenciar, sin embargo, los componentes de protección social universales (como educación, salud y eventualmente pensiones) de los programas de promoción social, que sí deben ser focalizados. Estos últimos deben ser visualizados, en todo caso,

²³ La cobertura actual de la infraestructura de saneamiento básico es especialmente baja. Tal como mostraron los resultados del Censo Nacional Agropecuario 2014, del total de las UPA censadas en la zona rural dispersa, el 42.6% tienen acueducto y tan solo el 6% cuentan con servicio de alcantarillado; una proporción mayor tiene acceso a letrina.

como instrumentos complementarios de una política social que debe ser esencialmente universal. Además, la superación de la pobreza debe tener como foco especial la inclusión productiva y, por ello, la transición desde programas de alivio de la pobreza hacia los de generación ingresos.

Finalmente, es importante definir bien cuál es el papel de los distintos actores: públicos (especialmente gobiernos departamentales y municipales), solidarios (incluyendo las Cajas de Compensación Familiar), sociedad civil, academia (contribución de las universidades regionales a estos propósitos) y otros, para también definir la complementariedad de sus acciones. 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 General de Participaciones (SGP) 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.

Una observación final: como se puede constatar en las propuestas anteriores, para cerrar las brechas, esencialmente en salud y educación, el problema no es tanto de falta de recursos sino de gestión y organización, por no decir de “voluntad” de la política pública. La estrategia que se propone, implica cambiar e innovar en la forma de aproximarse a la zona rural, poniéndola como eje prioritario de una agenda de desarrollo y no seguir el camino de la búsqueda de resultados rápidos, que muchas veces terminan concentrándose en las ciudades. Hay que buscar la “ruralización” tanto de la política, como del sistema de protección social, con iniciativas innovadoras para el campo, que pueden ser muy diferentes a las que se llevan a cabo en las zonas urbanas y que quizás tienen mayores costos. Aunque los beneficios de la aglomeraciones, con sus externalidades positivas y economías de escala se hacen evidentes en la provisión de bienes de interés social, y si bien es cierto que una política rural no puede hacerse a espaldas del desarrollo urbano, puesto que deberían generar complementariedades, esto no justifica el rezago de la política rural como una especie de “goteo” de políticas que se han desarrollado fundamentalmente para las zonas urbanas.

B. Estrategia de inclusión productiva y agricultura familiar

La estrategia de inclusión productiva apunta a que los pequeños productores del campo, que se dedican tanto a actividades agropecuarias, piscícolas y pesqueras como a actividades no agropecuarias, mejoren su nivel y calidad de vida, con base en una mejor inserción en el sistema productivo basado en el desarrollo de sus capacidades y su mayor acceso a activos productivos, a mercados (local, nacional o internacional, dependiendo de lo que producen) y a servicios y bienes

públicos. El éxito de esta estrategia dependerá del acompañamiento prolongado, la integralidad de las intervenciones, la participación efectiva de las comunidades locales, la asociatividad y la orientación hacia el mercado.

1. Inclusión productiva en actividades agropecuarias, piscícolas y pesquera

El primer elemento de esta política, a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), es el **fortalecimiento de la Agricultura Familiar (AF)**, el concepto que, siguiendo la tendencia internacional, cobija a lo que en Colombia se denominan generalmente pequeños productores o campesinos. La Misión define la agricultura familiar como los hogares productores dedicados a la agricultura, actividades pecuarias, acuicultura, pesca o silvicultura cuyos ingresos provienen fundamentalmente del trabajo familiar. Su importancia en el empleo rural y la producción agropecuaria ya ha sido resaltada en el diagnóstico. A lo anterior, vale agregar su relevancia para la construcción de democracia y para la reproducción de los diferentes modos de vida y modalidades de la cultura nacional. Sin embargo, aquí concentraremos la atención en los aspectos económicos que la distinguen y las políticas económicas necesarias para promoverla.

Esta definición implica que: i) la familia es una unidad tanto económica como social; ii) una porción importante de los ingresos proviene de actividades agropecuarias, aunque pueden incluir otras fuentes; iii) la fuerza de trabajo preponderante es la de la familia, aunque pueden contratar en forma parcial u ocasional mano de obra asalariada; iv) los ingresos son normalmente diversificados (no dependen de un solo cultivo, o actividad pecuaria), aunque en algunos casos provienen de un solo producto; v) el jefe de la familia participa en las actividades productivas y vive en la parcela, o cerca de ella, con otros miembros de la unidad familiar; y vi) cobija a productores agropecuarios familiares propietarios y poseedores a cualquier título a pescadores artesanales y acuicultores.

El Gobierno deberá partir de los anteriores elementos para establecer una definición estándar de agricultor familiar o pequeño productor, con categorías diferenciadas que reconozcan la heterogeneidad de este medio y modo de vida. Una vez establecidos los criterios de identificación, la definición estándar de pequeño productor deberá ser utilizada por todas las entidades del sector para el direccionamiento de los instrumentos de política.

Con el objetivo de dar recomendaciones al CONPES Rural que se propone en la estrategia de ajuste institucional sobre políticas públicas dirigidas al fomento de la AF, el Gobierno deberá conformar una *Comisión Nacional de Diálogo de Políticas para la AF* en la que los viceministros del MADR, el Director de Desarrollo Rural Sostenible del DNP y la academia y, ocasionalmente, otros altos funcionarios gubernamentales, construyan discutan las propuestas de política

pública con representantes de las organizaciones de la AF que tengan carácter nacional o que tengan presencia en varios departamentos²⁴. Asimismo, se conformarán en los territorios espacios de diálogo equivalentes al nacional, al interior de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) en los que se elaboren propuestas específicas para enviar a la Comisión Nacional. En las regiones donde hay presencia importante de comunidades indígenas y/o afrocolombianas, ellas tendrán una amplia participación en los espacios de diálogo.

Otro elemento transversal de la estrategia es la construcción del *Registro Nacional de Agricultores Familiares*. Este registro será un instrumento de identificación de beneficiarios (en ese sentido, equivalente a la función que tiene el SISBEN en la asignación de beneficios sociales). Recogerá principalmente información productiva, partiendo del Registro Único de Asistentes Técnicos (RUAT) del MADR, que quedará integrado al nuevo registro y deberá ser interoperable con el SISBEN. La información que en él se consigne será fundamental para identificar, caracterizar y ubicar territorialmente a los agricultores familiares y sus organizaciones. Deberá servir para establecer tipologías de agricultores familiares que permitan definir puntos de corte específicos para acceder a los distintos instrumentos de apoyo a la AF, a los cuales referimos más adelante y, por lo tanto, mecanismos de graduación a los programas correspondientes.

El registro debe ser voluntario y de fácil inscripción, gratuito, contar con una identificación para los inscritos y tener mecanismos de control para evitar la incorporación de quienes no cumplen con los requisitos para pertenecer a él²⁵. Su construcción será altamente participativa. El MADR establecerá el marco normativo, con el apoyo de un Comité Consultivo que dependerá de la Comisión Nacional de Diálogo de Políticas para la AF. En el sitio web del MADR podrá diligenciarse en línea el formulario de inscripción, con acompañamiento telefónico a través de una línea gratuita. En los departamentos habrá un Comité de Coordinación del Registro. Las entidades de asistencia técnica y acompañamiento integral, las cuales serán mencionadas más adelante, y los gestores del DPS promoverán la inscripción de los agricultores familiares²⁶. En los municipios se establecerá una ventanilla de inscripción, en lugar de fácil acceso. Las organizaciones promoverán la inscripción de sus afiliados y otros productores de su zona y ejercerán un control social para que no se inscriban personas que no sean AF. Los AF deberán diligenciar el formulario y una “declaración juramentada” y, posteriormente, se deberá verificar la información cruzándola con otras bases de datos.

²⁴ Algunos miembros del Consejo Directivo no compartieron esta propuesta o consideraron que la Comisión debería incluir también representantes de la agricultura empresarial.

²⁵ Algunos miembros del Consejo Directivo manifestaron que el registro debería ser obligatorio, incluir a las asociaciones de agricultores familiares y que la inscripción debería ser fuente de derechos para los agricultores.

²⁶ Estas entidades tendrán la mayor cercanía a los productores. Debe dotarse a sus integrantes con tabletas que, además de ser muy útiles para el acompañamiento que adelantarán, les permitirá inscribir en línea en el registro a los AF en sus zonas de trabajo.

La inclusión productiva en actividades agropecuarias estará enfocada en la provisión de activos y servicios productivos organizados en siete líneas prioritarias: i) tierras; ii) acceso a tecnologías y a buenas prácticas agrícolas y empresariales; iii) comercialización; iv) asociatividad; v) disponibilidad y manejo del agua; vi) servicios financieros y vii) gestión integral de riesgos. Los servicios contenidos en siete líneas prioritarias se ofrecerán a los agricultores familiares a través de planes y proyectos productivos, preferiblemente bajo la modalidad asociativa. Aquí jugará un rol fundamental el Fondo de Desarrollo Rural que se propone en la estrategia de ajuste institucional, pues será la institución encargada de apoyar los proyectos de asociaciones de productores, el diseño de los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDRIET) y los programas de asociatividad.

La primera línea prioritaria de la estrategia de inclusión productiva es el acceso a la **tierra**, principal activo productivo de la AF. Se buscará que los AF cuenten con suficiente tierra, en calidad y cantidad, para que puedan mejorar sus condiciones de vida y su capacidad de generación de ingresos. Esto deberá hacerse por tres vías: la entrega directa de tierras provenientes del fondo de tierras manejado por la Agencia Nacional de Tierras, líneas de crédito con tasa subsidiada para compra de tierras por parte de minifundistas que tengan tierra insuficiente y la celebración de contratos de aprovechamiento intransferibles para aquellos agricultores familiares que demuestren una ocupación mínima de cinco años de tierras ubicadas en zonas de reserva forestal, siempre y cuando las destinen únicamente para el autoconsumo y a la conservación de los servicios ecosistémicos a cambio de un pago por los servicios ambientales prestados. El desarrollo de estas propuestas se encuentra en las estrategias de sostenibilidad ambiental y de ordenamiento y desarrollo territorial, concretamente en la sección referente al ordenamiento social de la propiedad.

El acceso a las **tecnologías** y a **buenas prácticas agrícolas y empresariales**, como elemento fundamental para que los sistemas productivos sean rentables, competitivos y sostenibles, constituye la segunda línea prioritaria de la estrategia. Los AF deben ser protagonistas y beneficiarios principales del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (SNCTIA) y de los Sistemas Territoriales de Innovación, que constituyen su elemento más importante, como se analiza más adelante. Para que puedan participar más dinámicamente y beneficiarse de los procesos de innovación, los AF contarán con acompañamiento integral, adelantado por entidades competentes debidamente certificadas, el cual debe estar orientado al desarrollo de capacidades en aspectos tecnológicos y productivos, empresariales y comerciales, organizativos y de participación, de manera que puedan mejorar sus actividades productivas e insertarse exitosamente en las dinámicas comerciales y en las oportunidades económicas que brindan los mercados. La obtención de certificaciones de calidad por parte de las organizaciones de AF será una de las prioridades del servicio de acompañamiento integral.

La **comercialización** es la tercera línea prioritaria. En este campo, se buscará la modernización de los sistemas de abastecimiento y promover estrategias que le den a los AF mayores y mejores oportunidades para vincularse directamen-

te a los mercados. En esta materia, la principal prioridad para la gran mayoría de los agricultores familiares es mejorar el funcionamiento de los mercados mayoristas regionales y nacionales y de las redes de intermediación que se organizan a partir de ellos. Se trata de mercados poco transparentes, con muy altos niveles de concentración del poder de compra, donde los precios y condiciones son fácil y frecuentemente manipulados, y que imponen altos costos de transacción a los cientos de miles de pequeños productores que se relacionan directa o indirectamente con ellos. Las medidas de modernización de los mercados mayoristas se detallan en la estrategia de competitividad.

Otras dimensiones importantes de la comercialización son los circuitos cortos, las compras públicas y las alianzas incluyentes. En cuanto a los primeros, se fomentarán decididamente los mercados campesinos, los mercados móviles y el establecimiento de puntos de venta de las asociaciones de productores.

Lo segundo exige adoptar una política explícita de inserción de la AF en el mercado de compras públicas. Para ello es esencial, en primer lugar, reformar la Ley 80 de 1993 para incluir los criterios de equidad y solidaridad en el marco de las compras del Estado, al igual que una reorientación de la reglamentación de contratación y de Colombia Compra Eficiente hacia estos principios. Estas reformas deben estar acompañadas de un mandato hacia todos los organismos del Estado (colegios, hospitales, ICBF, ejército y policía) para que un porcentaje de los alimentos que requieran sean provistos por los agricultores familiares, y por reglas de licitación que favorezcan, en caso de empate, la contratación de pequeñas empresas y pequeños proveedores. Los Sistemas Territoriales de Innovación adelantarán programas que contribuyan a que las asociaciones cumplan los requisitos de calidad, precio y oportunidad para acceder al mercado de compras oficiales.

En cuanto a la promoción de alianzas incluyentes, se deberán recoger los avances y aprendizajes del programa Alianzas Productivas del MADR, así como las experiencias exitosas de iniciativa privada, tanto a nivel nacional como territorial. Lo anterior exige fortalecer la capacidad de negociación de las asociaciones de productores, generar las condiciones para que estas puedan integrarse en otros eslabones de la cadena, como lo son la transformación y el empaque, e impulsar las alianzas en mercados diferenciados y en mercados de exportación.

Un último elemento de la estrategia de comercialización es ampliar el tamaño de los mercados, tanto a nivel local, como a nivel regional y nacional, promocionando el consumo de los alimentos típicos de la AF a través de campañas publicitarias, ferias y congresos.

La **asociatividad** es la cuarta gran prioridad. Para promoverla, trabajarán conjuntamente las entidades de acompañamiento integral y los líderes y asociaciones con más trayectoria, motivando a los demás agricultores familiares a

asociarse, asesorándolos, capacitándolos y acompañando el proceso de creación y consolidación de organizaciones. Se deberán, además, simplificar y abaratar los trámites; mejorar los instrumentos de política exclusivos para las asociaciones (formales e informales), como los créditos asociativos y los fondos rotatorios; reglamentar la prioridad que las entidades públicas deben dar a las asociaciones para adquirir bienes y servicios; estudiar y difundir los programas de fomento a la asociatividad más exitosos y realizar intercambio de experiencias, conocimientos y metodologías entre las asociaciones. Asimismo, y como punto de partida, se deberán recoger los avances y aprendizajes de los programas PADEMER, Oportunidades Rurales y Alianzas Productivas del MADR en materia de acompañamiento a asociaciones de pequeños productores rurales.

El fortalecimiento de la asociatividad deberá apuntar a generar capital social, aprovechar economías de escala en la producción, transformación y/o comercialización de los productos de la AF, integrar a las asociaciones en las cadenas productivas regionales y nacionales y fortalecer su participación dentro de los gremios del sector. Como ya se ha señalado, las actividades de promoción correspondientes serán apoyadas por el Fondo de Desarrollo Rural.

De gran importancia es también la disponibilidad de agua. La estrategia apoyará técnica y financieramente a los AF organizados que quieran rehabilitar distritos de pequeña irrigación, construir nuevos distritos o poner en marcha estrategias de bajo costo de recolección, almacenamiento, conducción y utilización del agua para riego. En este último aspecto, los Sistemas Territoriales de Innovación promoverán la investigación participativa para el desarrollo y/o recuperación de tecnologías económicas y de tecnologías de retención de agua en el suelo disminuyendo su exposición al sol (cultivos de cobertura, abonos verdes, etc.) que sean acordes a las necesidades y condiciones de la AF de cada territorio.

Respecto al acceso a **servicios financieros**, se buscará expandir la oferta de servicios financieros integrales (crédito, ahorro, seguros, etc.) en las zonas rurales por parte de entidades especializadas con capacidades para llegar al AF en condiciones atractivas. Para ello, el MADR, a través del Banco Agrario y FINAGRO, deberá: apoyar con metodologías y formación de asesores locales en microfinanzas a las entidades bancarias nicho y con fondeo de bajo costo e inversión en tecnología e información a las microfinancieras; poner en operación prontamente el Fondo de Microcrédito Rural de FINAGRO; mejorar la confianza de las entidades financieras en los AF a través del desarrollo de la historia crediticia; promover servicios no atados al crédito institucional como los fondos rotatorios de las asociaciones o cooperativas de productores, y los esquemas de capitalización de dichos fondos que ya han funcionado en algunos programas gubernamentales, y promover el micro-ahorro y los micro-seguros (incluido el fomento de los grupos informales de ahorro y crédito).

En materia de riesgos, se deberá diseñar una política nacional de gestión integral de riesgos (que se explica en detalle en la estrategia de competitividad), expandir la cobertura de los seguros agropecuarios, invertir en un sistema de información y zonificación agroclimática con el cual los productores pueden tomar decisiones más informadas y los aseguradores mejorar la gestión de oferta y evaluación de riesgo para los seguros agropecuarios, y poner en marcha un programa de agricultura climáticamente inteligente.

Cabe resaltar que las políticas anteriores deben comprender la pesca y la acuicultura, dos actividades tradicionalmente relegadas en la políticas agropecuarias del país. En materia de pesca artesanal, se deberán apoyar la construcción y adecuación de redes de frío, muelles, centros de acopio, plantas de proceso y sitios de expendio público; crear un programa de cauterización, reconversión y renovación de embarcaciones; diseñar y poner en marcha un programa de manejo y co-manejo para el aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos pesqueros; y establecer y adoptar medidas de compensación por afectación causada por terceros a la actividad pesquera o a los recursos pesqueros. La política debe apoyar, además, a los pescadores artesanales que deseen convertirse en acuicultores, para lo que se escalarán las experiencias de escuelas de pescadores que trabajan actualmente en su formación. Asimismo, se facilitará el acceso a tierra a los pescadores artesanales y se harán extensivos a ellos los demás servicios y apoyos que la estrategia prevé para los AF, de manera que puedan hacer acuicultura y diversificar sus ingresos con otras actividades productivas.

Las propuestas contenidas en esta sección deben reconocer que la agricultura familiar es muy heterogénea, y que distintos tipos de agricultores que pertenecen a esta categoría tienen diferencias en sus capacidades, objetivos y expectativas, y se localizan en territorios diversos. Ello significa que las orientaciones aquí contenidas deberán detallarse, construyendo propuestas diferenciadas que sean pertinentes a los diferentes componentes y realidades de la agricultura familiar.

En este sentido, un elemento esencial es el diseño de estrategias diferenciadas para las **comunidades indígenas y afrocolombianas** que tengan en cuenta la posesión comunitaria de la tierra y su especial relación con el territorio, sus mecanismos propios de gobernanza, su cosmovisión y cultura, y sus prácticas de producción. En materia agrícola, se deberá proteger la calidad de sus semillas tradicionales y promover el consumo de productos ancestrales en mercados locales, nacionales e incluso internacionales. La política de pesca artesanal mencionada tiene una importancia decisiva para estas comunidades, ya que la gran mayoría de los pescadores son afrocolombianos o indígenas.

Finalmente, la inversión en las líneas prioritarias que aquí se mencionan deberá tener en cuenta a los distintos miembros del hogar. Con respecto a las **mujeres rurales**, y conociendo que de manera injustificada han ocupado una posición inferior dentro de muchas familias, un elemento esencial de esta política deberá ser la adopción de medidas que

igualen el acceso de hombres y mujeres a los activos productivos y a los servicios agropecuarios. Esto implica ampliar el crédito a las mujeres campesinas en general, y no solo a las madres cabeza de familia; no supeditarles los recursos a la aprobación de su cónyuge o compañero; titular las tierras a nombre de ambos; y poner como requisito que todos los proyectos productivos dirigidos a mujeres rurales vayan acompañados de pilares de cuidado que transfieran gradualmente al Estado y al mercado las actividades del cuidado del hogar y de miembros de la familia que puedan ser realizadas por terceros. Esto último es esencial para liberar a las mujeres de la pobreza de tiempo, que limita la efectividad de los recursos públicos y privados invertidos en su desarrollo productivo.

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

Con respecto a los **jóvenes**, estos encontrarán las áreas rurales más atractivas si ven oportunidades reales de participar a la vez en actividades agrícolas y no agrícolas que generen ingresos adecuados, así como ser capaces de beneficiarse de los servicios sociales, educativos y de ocio. En particular, se deberá asegurar el acceso de los jóvenes a la tecnología; promover la generación de emprendimientos para jóvenes, y aumentar significativamente las actividades de formación productiva y empresarial a través del escalamiento del programa Jóvenes Rurales Emprendedores del SENA. En este último punto, será necesario revisar la pertinencia de los programas de formación para que sean más atractivos para los jóvenes y se enfoquen en actividades que les permitan hacer uso de las nuevas tendencias tecnológicas.

Finalmente, con respecto a los **niños**, el Estado deberá garantizar la erradicación total del trabajo infantil.

2. Inclusión productiva en actividades no agropecuarias

La inclusión productiva en el ámbito no agropecuario estará liderada en gran medida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), pero con la contribución de otros ministerios y entidades públicas en sus campos de competencia, y deberá apuntar a aumentar los ingresos de la población rural dedicada en todo o en parte a actividades no agropecuarias, a través de la diversificación de la economía rural y del desarrollo y crecimiento de otros sectores productivos.

La prioridad será la promoción de emprendimientos sociales y la conformación de empresas privadas y organizaciones de economía solidaria en: turismo, artesanías, maquinaria, provisión de insumos, construcción, servicios a la producción (como transporte, logística, metalmecánica, contabilidad, etc.), minería artesanal y servicios ambientales que permitan la diversificación de la economía local.

Para ello, será necesario: brindar acompañamiento continuo los pequeños productores no agropecuarios, con especial énfasis en desarrollo empresarial; poner a su disposición herramientas de fomento tales como créditos, seguros y asistencia técnica y acompañamiento integral enfocada en buenas prácticas empresariales; y fomentar los encadenamientos productivos con las actividades locales rurales, en particular con la agricultura y la minería. En esta tarea, Bancoldex, INNPULSA e INNPULSA Mipymes deberán jugar un papel central.

En el caso particular de los emprendimientos locales en materia de construcción, se deberán desarrollar las capacidades de las organizaciones para que sean ellos mismos quienes ejecuten muchas de las obras públicas locales en materia de infraestructura vial, acueductos, alcantarillado y vivienda rural, entre otros. Para lograrlo, será indispensable hacer ajustes a la normatividad relacionada con la contratación de obras públicas, en particular prever en la legislación que los términos de referencia incluyan el favorecimiento de la contratación local y/o la obligación para las grandes empresas de construcción de contratar mano de obra local²⁷. Este es un requisito indispensable para que haya una inclusión efectiva de las comunidades locales en la ejecución y el mantenimiento de estas obras.

En bienes y servicios ambientales, la estrategia fomentará el turismo rural y el ecoturismo a través del acompañamiento a las asociaciones, el apoyo a las posadas turísticas, la capacitación como guías y/o operadores y la difusión de la línea de crédito correspondiente de FINAGRO. Establecerá un pago obligatorio para la conservación de las cuencas que abastecen acueductos, distritos de riego y grandes emprendimientos industriales, turísticos o mineros, que incentivará la adopción de estrategias productivas sostenibles y prácticas de conservación en las comunidades rurales que habitan en estas zonas. Impulsará el manejo forestal sostenible y el aprovechamiento de los productos no maderables del bosque con base en el acompañamiento a las asociaciones comunitarias y en la sistematización y difusión de sus experiencias, y las políticas de innovación, crédito y comercialización, contarán con instrumentos que tengan en cuenta sus características.

²⁷ Esto está muy relacionado con lo que ha sucedido con la contratación del sistema de manejo de las basuras en Bogotá, donde la Corte Constitucional ha pedido incluir a los recicladores dentro del negocio. Este mismo principio debe guiar buena parte de la ejecución local de las obras rurales para que efectivamente haya inclusión y un desarrollo de una economía local diversificada.

En territorios ricos en recursos mineros, el MCIT y el Ministerio de Minas y Energía adelantarán una labor de apoyo y fortalecimiento a la minería artesanal o informal, para que las comunidades rurales y los pequeños empresarios locales puedan aprovechar estas riquezas cumpliendo con los requisitos legales y ambientales. Respecto a la gran minería, la estrategia debe buscar que se adelante de manera sostenible y articulándose con la sociedad y la dinámica económica del respectivo territorio. En la formulación de los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET), a los que se hará referencia más adelante, los actores territoriales acordarán y concertarán con las empresas mineras y petroleras las condiciones y características que debe tener la explotación en su territorio, para que la adelanten de manera sostenible y contribuyan al desarrollo de capacidades de los habitantes rurales, a la creación de emprendimientos, al fortalecimiento de cadenas productivas y de suministros.

Finalmente, y como último componente de la estrategia de inclusión productiva, se organizará, a partir del registro de AF y de los sistemas existentes, un portal de información para la gestión del conocimiento y para la toma de decisiones, monitoreo y evaluación participativa de la estrategia de inclusión productiva, que incluya tanto actividades agropecuarias como no agropecuarias.

3. Trabajo asalariado formal

Los asalariados que trabajan y habitan en las áreas rurales, bien sea en actividades agropecuarias como no agropecuarias, son sujetos de igual importancia en materia de inclusión productiva. El trabajo formal es, de hecho, el mejor generador de ingresos y de protección social en las zonas rurales, pero su alcance es muy limitado. En este sentido, los objetivos de la política deberán ser promover el acceso efectivo de estos trabajadores a capacitación y a todos los beneficios a los cuales deben tener acceso, así como la adecuación de las normas y las políticas laborales a las condiciones de los territorios y de las actividades rurales.

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

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

C. Estrategia de competitividad agropecuaria

La estrategia de competitividad²⁸ está anclada en tres elementos fundamentales: (i) la provisión adecuada de bienes y servicios públicos; (ii) unas políticas macroeconómicas apropiadas (especialmente cambiaria), así como políticas de comercio exterior, de provisión de servicios financieros y de comercialización interna; y (iii) el diseño complementario de estrategias integrales para productos con amplias potencialidades en los mercados tanto externos como internos.

1. Provisión de bienes y servicios públicos

Dadas las amplias necesidades de recursos para los programas de inclusión productiva y provisión de bienes y servicios públicos, los subsidios directos a sectores específicos no deben ser una prioridad de la política agropecuaria, y en caso de utilizarlos, deberán ser excepcionales, transitorios, de bajo costo fiscal y favorecer prioritariamente a los agricultores de menores ingresos. Por el contrario, la obsesión de la política de competitividad tiene que ser la provisión de bienes y servicios públicos. En esta materia, los temas centrales son ciencia, tecnología e innovación, infraestructura física, sanidad e información.

²⁸ La Misión adopta la definición de competitividad de CEPAL-ONU y busca, por lo tanto, generar las condiciones para que los productores agropecuarios colombianos puedan competir en el mercado global, al mismo tiempo que elevan su nivel de vida.

La estrategia de **ciencia, tecnología e innovación agropecuaria** busca contribuir al mejoramiento del nivel y la calidad de vida de los habitantes rurales a través del fomento de la innovación y el cambio tecnológico, de manera que se logre la rentabilidad, eficiencia, competitividad y sostenibilidad de las actividades agropecuarias. La Misión propone en este campo, que al tiempo que se fortalecen las entidades básicas de investigación y desarrollo, se fomente un cambio en la manera de generar y transferir conocimiento, que trascienda el modelo lineal de flujo de conocimiento desde el investigador al productor, con la intermediación del asistente técnico, a un modelo basado en la cooperación horizontal entre múltiples actores que configuran la cadena de valor, en donde todos tienen capacidades para aportar conocimiento, experiencias e ideas para la innovación²⁹.

El Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (SNCTIA) deberá ser un sistema de múltiples niveles, actores e instituciones, construido de abajo hacia arriba, desde lo local, teniendo en cuenta las características particulares y los procesos propios de los variados territorios colombianos. Lo coordinará CORPOICA bajo las orientaciones del MADR y del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria. COLCIENCIAS propiciará su coordinación con otros sistemas de innovación sectoriales vitales para la innovación agropecuaria, como el de Educación, Medio Ambiente y TIC. CORPOICA, las universidades, los gremios (cuyos recursos parafiscales deben destinarse prioritariamente a ciencia, tecnología e innovación) y los CENIS, el CIAT y otros centros internacionales de investigación, los centros de desarrollo tecnológico, el SENA y las organizaciones de agricultores familiares contribuirán con sus recursos, conocimientos y esfuerzos al buen funcionamiento del sistema y de sus estrategias, que se mencionan a continuación.

Como coordinador del sistema, CORPOICA deberá fomentar la construcción progresiva de Sistemas Territoriales de Innovación (STI), promoviendo, apoyando y cofinanciando planes y procesos de innovación de los territorios que tengan potencial de continuidad en el mediano y largo plazo, que puedan escalar y que conciten la participación de los diferentes actores que se relacionen o incidan en ellos. Aunque apoyará la construcción de STI en todos los territorios rurales colombianos, dará prioridad a los de mayor concentración de agricultores familiares y mayor potencial agropecuario. También promoverá la conformación de redes de innovación y aprendizaje en diferentes tópicos y en las distintas cadenas relevantes para el mejor desempeño del agro colombiano y de sus distintos territorios, las cuales fomentarán el intercambio permanente de conocimientos, experiencias y metodologías y el trabajo colaborativo entre los actores de los STI y de los grupos de investigación nacionales e internacionales, que contribuyan a fortalecerlos y enriquecerlos. En los subsectores o cadenas donde haya CENIS establecidos, estos actuarán como coordinadores de las redes correspondientes. Los departamentos apoyarán la conformación de los STI y coordinarán el sistema en su jurisdicción.

²⁹ Algunos miembros del Consejo Directivo manifestaron que ambos modelos (vertical y horizontal) deben coexistir.

La asistencia técnica agropecuaria, esencial para esta estrategia, trascenderá la transferencia de tecnología para convertirse en un **acompañamiento integral**, cuyo fin no es resolver problemas, sino construir capacidades. De esta manera, se restablecerá el vínculo directo de los productores con la investigación, así como el de los investigadores con las condiciones en que se desarrolla la producción. Además, el acompañamiento no se centrará solamente en asuntos agropecuarios, sino que tendrá en cuenta una gama de temas más amplia que incluirá asuntos administrativos, organizacionales, económicos, comerciales y empresariales. El acompañamiento deberá apoyar la conformación y el buen funcionamiento de los STI, será gratuito para los pequeños productores familiares y lo realizarán entidades debidamente capacitadas y certificadas. Como cabeza de esta estrategia se creará una Unidad Administrativa Especial de Asistencia Técnica y Acompañamiento Integral, como entidad del orden nacional, adscrita al MADR. Los municipios apoyarán y cofinanciarán la estrategia de acompañamiento integral, articuladamente con los otros actores de los STI.

Estos dos sistemas deberán estar integrados. De esta manera, el servicio de asistencia técnica y acompañamiento integral deberá estar alimentado permanente por las innovaciones que genere el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria.

A su vez, para que el nuevo sistema brinde los frutos esperados, será fundamental el desarrollo de capacidades de todos sus actores. El Consejo Nacional formulará participativamente un Programa Nacional de Desarrollo de Capacidades, en el que se tengan en cuenta las necesidades y requerimientos de los STI, las redes de innovación y aprendizaje y los grupos nacionales y territoriales de investigación. El programa dará especial énfasis al fortalecimiento de los STI y los grupos de investigación, interdisciplinarios y multiinstitucionales, que trabajen en temas de vanguardia y fundamentales para el agro a nivel nacional o territorial.

El Consejo pondrá en marcha una estrategia de gestión del conocimiento que propiciará que las organizaciones de productores, las entidades de acompañamiento y los demás actores del sistema realicen un proceso de aprendizaje y de construcción de conocimiento compartido, que tenga en cuenta los conocimientos tradicionales y ancestrales y las experiencias más interesantes y relevantes que se hayan dado (o se estén viviendo) en las diferentes regiones colombianas y/o en otros países. De esta manera, los actores podrán sistematizar y difundir sus experiencias y conocer otras, intercambiar conocimientos, conocer metodologías exitosas, difundir las mejores prácticas en los diferentes ámbitos y adquirir capacidades y habilidades en diferentes campos, para que sean organizaciones que aprendan y que cuenten con las facilidades para realizar ese aprendizaje.

Se deben establecer, además, normas claras y estables de propiedad intelectual que les respeten a los innovadores privados y a los inversionistas sus derechos, de acuerdo con los estándares internacionales más relevantes y convenientes

para el país. Se debe ampliar la capacitación de todos los actores del sistema en este tema (derechos de obtentor, patentes, derechos de autor, etc.) y, en general, desarrollar capacidades en la materia. Esto incluye la protección de los derechos de las comunidades rurales, las cuales han salvaguardado numerosas especies, han liderado el proceso de domesticación de numerosos cultivos y han sido fundamentales en el mantenimiento de una base genética diversificada en el agro, por lo cual se debe reglamentar el principio de “distribución justa y equitativa de los beneficios”.

También se deberá implementar un sistema de monitoreo y evaluación participativo en el que los actores de los STI y de las redes hagan seguimiento al avance de sus programas y proyectos, provean retroalimentación al sistema nacional y realicen la evaluación de sus resultados e impactos. A ello debe agregarse otro sistema de evaluación externo, en el que pares de alto nivel (nacionales o, preferiblemente, internacionales) hagan una rigurosa evaluación de cada uno de los programas y proyectos de la agenda nacional.

La segunda área de provisión de bienes públicos es la **infraestructura**. En este campo, el país requiere un gran salto en materia de **vías territoriales** (secundarias y terciarias). Respecto a las vías terciarias, donde el atraso es considerable, se deberán establecer en el corto plazo normativas e incentivos para que el mantenimiento y mejoramiento tenga un enfoque activo y no reactivo, y obedezca a criterios técnicos, económicos y sociales. El objetivo que propone la Misión para los próximos 15 años es pasar de un 6% de vías terciarias pavimentadas actualmente a un 22%, y reducir las vías en tierra de 24% a 0%. Además, se espera que todas las vías pavimentadas queden en buen estado. Para esto, el presupuesto de inversión en vías terciarias tendrá que aumentar del 0,3% al 0,5% del PIB y debe contar con un esquema de cofinanciación (72% en promedio a cargo de la Nación) que tenga en cuenta la capacidad de los municipios (aportes menores de los municipios más pobres) e incentive la participación de los entes territoriales (incluyendo con recursos de regalías) y que garantice el mantenimiento de las vías.

A largo plazo, se deberá formular una política nacional de vías territoriales (secundarias y terciarias) y diseñar instrumentos que permitan mejorar la gestión de dichas vías. Con el fin de que los municipios y departamentos puedan unir esfuerzos técnicos y financieros en unidades funcionales, generando economías de escala en el diseño, construcción y mantenimiento de las vías, se propone incentivar la conformación de Regiones de Planificación y Gestión³⁰. En cada una de estas regiones, la gestión vial territorial quedará a cargo de una Autoridad Territorial de Gestión Vial (ATGV) que deberá contar con recursos de los tres niveles de gobierno y ejecutarlos de manera indiscriminada. La dependencia

³⁰ De acuerdo con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la Región de Planificación y Gestión (RPyG) es una entidad pública, con personería jurídica y patrimonio propio que puede contratar bajo derecho público o privado y puede hacer convenios inter administrativos con el INVIAS, o con otras entidades públicas.

correspondiente del INVIAS a nivel territorial relativa a la región, prestará apoyo técnico en la creación y arranque de la ATGV, hará parte del equipo de gestión y contribuirá con obras de rehabilitación o construcción en una primera etapa. El INVIAS deberá, además, acentuar su función de planeación, promoviendo la adopción de nuevas tecnologías y procesos validados, como el afirmamiento y construcción de placa-huella; diseñando los procedimientos, manuales, y sistemas de información estándar para las ATGV; y liderando el establecimiento de un inventario vial nacional, que debe ser alimentado continuamente por las ATGV. Las comunidades locales tendrán un rol central en el nuevo modelo: su actividad principal será la participación en el plan vial participativo territorial del área de influencia de la ATGV que determinará las intervenciones. También podrán crear asociaciones o empresas para llevar a cabo el mantenimiento vial.

Otra área de gran atraso en infraestructura 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 evidente con los problemas que generan las inundaciones en años recientes. En este aspecto, es esencial que los Distritos de Adecuación de Tierras (DAT) sean planeados y construidos con base en los Planes de Manejo y Ordenamiento de Cuencas (POMCAS) y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Por eso, todos los apoyos estatales a la construcción de DAT exigirán que los proyectos se enmarquen en estos dos planes y que respondan a unas apuestas productivas definidas claramente con base en el potencial del suelo y las demandas del mercado. Para lo anterior es importante que los productores estén involucrados desde las primeras etapas, que sean quienes identifiquen los proyectos, que opinen sobre los diseños (técnicos, operativos, administrativos) y se comprometan a financiar su operación.

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

El Gobierno podrá también apoyar la construcción de DAT de mediana y gran escala, pero no debe construirlos ni contratar su construcción. Estos distritos podrán ser estructurados a través de contratos de concesión u otras modalidades de Alianzas Público-Privadas (APP), a los cuales el gobierno nacional podrá aportar parte de los costos fijos que no puedan ser objeto de recuperación. Al desarrollo de los esquemas de financiamiento correspondientes podrán contribuir tanto FINAGRO como la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER) y la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN). El apoyo del gobierno podrá también otorgarse mediante el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) e incluir un apoyo especial (que puede ser un ICR diferencial) para los pequeños productores que participen en grandes distritos.

Los departamentos y municipios también podrán cofinanciar proyectos de adecuación de tierras. En este caso, podrán recuperar su inversión mediante el cobro de un impuesto por valorización, que se cobrará tanto a los usuarios directos de un DAT, como a los predios que se encuentren en el área de influencia de estas obras públicas³¹.

Todo lo mencionado anteriormente debe tener en cuenta que, tanto la iniciativa, como la contratación del diseño y la construcción, así como la administración, operación y mantenimiento, deben ser responsabilidad de las asociaciones de usuarios y que cualquier proyecto que reciba fondos públicos debe ser aprobado previamente por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), que podrá apoyar también en la estructuración de los proyectos. En todo caso, en los próximos años, la prioridad del Gobierno debe ser la restauración de los DAT existentes que puedan ser viables, previa concertación con las asociaciones de usuarios para solucionar los impedimentos al funcionamiento de estos distritos, y la entrega de todos los DAT a cargo del INCODER a las asociaciones de usuarios. Como servicios públicos que son, la Superintendencia de Servicios Públicos deberá crear una dirección de DAT, que se encargue de la vigilancia de las asociaciones de usuarios y que pueda intervenirlas de manera temporal de ser necesario.

El Gobierno Nacional deberá seguir construyendo grandes obras multi-propósito que benefician a más de un sector (como una presa que sirve para electricidad, regulación de corrientes y agua para riego tipo Salvajina o Urrá), así como obras de control de inundaciones que protegen a asentamientos humanos, actividades agrícolas y otras, y las que implican el trasvase agua de una cuenca excedentaria a una deficitaria que va a alimentar los acueductos, los distritos de riego, etc.

A diferencia de las dos áreas mencionadas, en energía eléctrica y TIC la tendencia es más favorable. En todas las regiones, la cobertura de **energía eléctrica** es superior al 80% y se viene expandiendo. De hecho, con la actual tendencia al aumento, se estima que se puede alcanzar la cobertura universal de los hogares rurales en 2022. En cuanto a las **TIC**, el acceso se está asegurando mediante la conexión del 100% de los municipios y la construcción de 7621 Kioscos Vive Digital planeados para este cuatrienio. Por lo tanto, el principal reto es aprovechar adecuadamente la infraestructura disponible y en construcción. Para esto es importante llevar a cabo una evaluación para asegurar que los Kioscos Vive Digital estén operando de manera efectiva, y sobre todo, es necesario promover el uso de las TIC de manera transversal en las actividades rurales.

Para mejorar el estado de la **sanidad agropecuaria** en el país se deberá empezar por fortalecer la Comisión de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, en especial su secretaría técnica. Esta Comisión debe tener capacidad de tomar decisiones, por lo cual se tiene que exigir la asistencia de funcionarios de alto nivel. El ICA por su parte, requiere de una

³¹ Es decir, los predios que obtengan algún tipo de servicio, o que se valoricen gracias al DAT.

reforma profunda, que debe partir con una despolitización de los cargos de mayor rango. Como entidad técnica, debe ser dirigida por un experto con amplia experiencia gerencial. Así, y con el apoyo político del más alto nivel, se deberá empezar a fortalecer la entidad a nivel técnico e institucional. Además, a fin de dejar de planear alrededor de presupuestos anuales, la entidad tiene que establecer un plan a largo plazo. Este debe incluir, en particular, la reducción de trámites innecesarios, la implementación completa y pronta de la Ley 1659 de 2013 que se refiere a los procesos de trazabilidad, el establecimiento de una red o sistema de vigilancia epidemiológica participativo y altamente descentralizado y la promoción del manejo integrado de cultivos, de plagas y de enfermedades, a fin de reducir el uso innecesario de agroquímicos. Para poder ejecutar dicho plan, es urgente que se revise el presupuesto del ICA, pues actualmente la entidad está inadecuadamente financiada. Entre los temas que deben ser tratados lo más pronto posible se cuentan la entrada en vigencia de las normas sobre el manejo de la carne, la atención a la emergencia sanitaria causada por la mosca de la fruta y la pudrición del cogollo de la palma, y la contención de la enfermedad de Newcastle. Finalmente, con el fin de lograr el mayor impacto, el ICA deberá coordinar con el sector privado su gestión en temas de admisibilidad sanitaria.

En ganadería, se deberá apoyar de forma decidida el Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana (PEGA 2019), orientado, entre otras cosas, a la erradicación total de un grupo de enfermedades como la fiebre aftosa, la brucelosis, la tuberculosis y la encefalopatía espongiforme bovina, que se caracterizan por afectar el acceso a los mercados internacionales. Lo anterior requerirá de inversión adicional en vacunación, control a la movilización de animales, productos y subproductos, vigilancia epidemiológica, control y erradicación de focos, certificación de zonas y hatos libres de enfermedades e inspección sanitaria continua de plantas de sacrificio.

La disponibilidad y el acceso a **información** es otro bien público esencial. El censo agropecuario será una mina de información sobre el mundo rural. Los desajustes entre la información que se provee en términos de áreas sembradas y las que se producen regularmente (como las Evaluaciones Agropecuarias Municipales, EVA, y la Encuesta Nacional Agropecuaria, ENA) señalan la necesidad de contar con mejores indicadores de áreas sembradas y producción. Por su parte, el Sistema de Información de Precios del Sector Agropecuario (SIPSA) ya obtiene gran parte de la información relevante a nivel de comercialización interna, pero hace falta mejorar la diseminación de la información de manera pertinente.

A lo anterior se debe sumar la difusión sistemática y clara de los resultados de las investigaciones y experiencias exitosas de ciencia, tecnología, innovación, asistencia técnica y acompañamiento integral 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. 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 ENA para los principales productos, y sobre todo para las cadenas priorizadas a las que se hará referencia más adelante. 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.

Se recomienda igualmente reglamentar el artículo 61 de la Ley 1429 de 2010 que busca crear el Registro Rural Colombiano y cuyo objetivo es llevar el control e información de las empresas, actos y contratos que tengan relación con las actividades agropecuarias y agroindustriales. Dicho Registro deberá funcionar como un registro mercantil a cargo de las Cámaras de Comercio. También debe establecerse y mantenerse actualizado un inventario de la infraestructura existente.

La **seguridad jurídica** sobre los derechos de propiedad de todo tipo de productores rurales es también un bien público esencial y un determinante de la competitividad. Las medidas específicas que se recomiendan en este sentido están en la estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial, en la sección referente al ordenamiento social de la propiedad.

Por último, **la seguridad y el acceso a la justicia** son bienes públicos fundamentales para el desarrollo rural. El mayor reto del Estado colombiano es poder ofrecer estos bienes públicos de manera homogénea en los territorios sin importar su nivel de ruralidad y la topografía. Esas serán tareas esenciales del proceso de paz.

2. Política macroeconómica, de comercio exterior y crediticia

Además de buscar asegurar la provisión de bienes y servicios públicos, 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 la política crediticia y las normas de comercio exterior, entre ellas los TLC.

Sin desconocer las bondades de la flexibilidad del tipo de cambio, una **política macroeconómica** orientada a evitar tanto la sobrevaluación como giros marcados del tipo de cambio real es importante para el sector. Por el contrario, la sobrevaluación que caracterizó varios períodos durante el último cuarto de siglo, así como los fuertes giros en el tipo de cambio real, tuvieron costos considerables para el sector. La corrección reciente del tipo de cambio es una oportunidad importante, pero debe contar hacia el futuro con una macroeconómica, y especialmente cambiaria, que evite reproducir los problemas del pasado.

Por su parte, **la estrategia de financiamiento** tiene tres grandes componentes: reajuste institucional, profundización financiera dirigida y gestión de riesgos. En cuanto al primer componente, se propone que FINAGRO se enfoque en sus

actividades como banco de segundo piso. Las actividades de redescuento estarán claramente dirigidas a los pequeños y medianos productores y a inversión de largo plazo. Para llevar a cabo una tarea más activa en materia de redescuento, deberá complementar los recursos que obtiene mediante Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) con créditos a largo plazo con la banca multilateral y emitiendo bonos en el mercado interno de capitales. Además, la entidad deberá fortalecer sus funciones de banca de inversión, especialmente apoyando la creación de empresas y la estructuración de proyectos que contribuyan al desarrollo de la red de comercialización y su infraestructura, con prioridad para aquellas que beneficien a la agricultura familiar. Esto lo hará a través del Fondo de Capital de Riesgo, que deberá ampliarse en tamaño y ser muy activo invirtiendo en proyectos y atrayendo recursos de fondos de inversión y de la banca multilateral. Dada la naturaleza de FINAGRO, no se debe seguir regulando la entidad como si fuera un banco comercial. Para ello es necesario que el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Financiera desarrollen un modelo especial de regulación y supervisión prudencial para bancos de segundo piso.

Por su parte, el Banco Agrario (BAC) deberá fortalecer sus políticas para captar recursos mediante cuentas corrientes y de ahorro, de manera que dependa menos del redescuento. Esto permitirá que consolide un portafolio de servicios que se adapte mejor a las necesidades particulares de sus clientes. Por otra parte, deberá colocar créditos con recursos propios, que actualmente tiene invertidos en TES. También es importante que reduzca la dependencia que ha creado del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) y mejore sus prácticas de evaluación de riesgos.

El crédito dirigido debe orientarse prioritariamente a los agricultores familiares, incluyendo capital de trabajo y a la inversión de todo tipo de productores. En el primer caso, ya en la Estrategia de Inclusión Productiva y AF, se hizo alusión a las medidas deseables. En el segundo, la inversión debe ser apoyada en forma complementaria a través del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), que debe estar enfocado prioritariamente a incentivar aumentos de productividad (a través de cambios tecnológicos sustantivos) y la diversificación de productos. Los fondos correspondientes deben aumentarse hasta al menos 500 mil millones de pesos al año y reajustarse anualmente con el crecimiento del sector.

En materia de **gestión de riesgos**, se debe superar el enfoque actual, basado en la entrega de subsidios directos en situaciones adversas, para pasar a una política orientada a estabilizar los ingresos y mejorar los mecanismos de aseguramiento. En tal sentido, los fondos de estabilización de precios pueden ser objeto de apoyo directo del Estado, pero siempre y cuando sean simétricos, e incluyan, por lo tanto, un elemento de ahorro de los productores durante períodos de altos precios (o altos tipos de cambio) y no se conviertan meramente en un instrumento de subsidio en épocas de bajos precios (y revaluación).

Por su parte, el sistema de evaluación y aseguramiento contra riesgos debe ser mejorado en forma significativa, incluyendo mejores sistemas de aseguramiento y mercados activos de derivados. En particular, se propone que el BAC lidere el uso del esquema de utilización de *forwards* de la Bolsa Mercantil de Colombia, con el fin de lograr que los bancos puedan valorar en su análisis de riesgo la adquisición de *forwards* por parte de los productores. Por su lado, FINAGRO analizará la viabilidad de habilitar al FAG para garantizar operaciones de *forward* en bolsa, con el fin de disminuir los costos de transacción para los pequeños productores.

Por otro lado, los seguros contra riesgos climáticos deben ser objeto de atención especial. En el caso de los agricultores familiares, esto incluiría el seguro de protección de los ingresos en coyunturas críticas mencionado en la estrategia social, pero desvinculado de productos individuales. Asimismo, la Dirección de Financiamiento y Riesgos del MADR deberá diseñar una política integral de gestión de riesgo del campo. Entre los nuevos instrumentos que deben diseñarse se deben incluir los seguros catastróficos para transferir el riesgo de los productores y el Gobierno hacia los mercados de seguros. Se trata de seguros de contratación masiva que protegen una región agropecuaria definida sin necesidad de hacer acuerdo alguno con los productores que lo explotan, los cuales serán contactados solamente al momento de entregar indemnizaciones. Los seguros catastróficos ya han sido utilizados con éxito en México, en donde incluyen el diseño de índices de condiciones meteorológicas e inspecciones de campo para determinar si se ha dado lugar a los riesgos asegurados³², y los costos de las primas son divididos entre el Gobierno Central y las entidades territoriales. Esto ha ayudado a pagar primas de seguros en vez de solicitudes extra-presupuestales; ha contribuido, además, al desarrollo del mercado de seguros agropecuarios.

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 de exportación (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. Por ello, la diversificación y la promoción de nuevos productos agropecuarios que puedan engrosar la canasta exportadora deben ser los temas prioritarios de la política de comercio exterior para el sector, así como la diversificación de destinos de nuestras exportaciones.

³² Los índices están basados en la determinación de condiciones mínimas de agua y temperatura, estimadas a través de estaciones meteorológicas y diferenciadas por cultivo y región geográfica. Los seguros se basan en la determinación de un nivel de producción garantizado para la unidad de riesgo, por producto y zona determinada. Se activa si, por causa de alguno de los riesgos cubiertos, el promedio de las muestras efectuadas mediante verificación en puntos aleatorios es inferior al nivel garantizado.

La política de diversificación de exportaciones debe ser una política de Estado, impuesta desde la Presidencia y coordinada por el Consejo Superior de Comercio Exterior (CSCE). PROCOLOMBIA 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 atención especial y, en algunos casos, de vigilancia especial, notablemente en el caso del café pero crecientemente para los demás productos.

El mercado interno es también una fuente de oportunidades que se debe explotar, incluyendo la posible sustitución de importaciones de granos, especialmente los que hacen parte de la cadena avícola y porcícola, dos sectores que han tenido un gran dinamismo. Igualmente importante, el mercado interno es una de las grandes posibilidades para la agricultura familiar y debe ser objeto de apoyo especial. En uno y otro caso, además, la estrategia de competitividad debe seguir siendo concebida con base en cadenas, para aprovechar plenamente los eslabonamientos productivos.

Dadas las inestabilidades de precios internacionales de los productos agropecuarios y las distorsiones que prevalecen en algunos mercados globales, que en muchos casos son mercados de excedentes, pueden ser necesarias algunas medidas de protección. Entre ellas se cuenta muy especialmente el sistema de franjas de precios, sin perjuicio de su perfeccionamiento, para garantizar que el precio de referencia y el período para el cual se estima, los promedios móviles correspondientes sean apropiados³³. En todo caso, el país tiene unas ambiciosas agendas de desgravación ya acordadas en los TLC a las cuales se debe ajustar el sector, especialmente los subsectores que hoy tienen altos niveles de protección. Sin embargo, cuando la protección es un resultado temporal del funcionamiento de las franjas de precio (como reflejo de la fuerte caída del precio internacional de referencia), es importante mantener las reglas de juego. El Gobierno deberá además hacer uso de los instrumentos legítimos de defensa comercial que existen. En particular, es necesario rediseñar el proceso de activación de medidas de salvaguardia, de manera que sea activado automáticamente cuando se observe un aumento de las importaciones (o amenaza de ello) acompañado de una caída importante en los precios internos. Para los cultivos que a largo plazo no logren alcanzar niveles competitivos, se deben tomar medidas especiales, ya sea mediante la reconversión de los sectores afectados o el desarrollo de alternativas de producción aceptables.

En las cuestiones relacionadas con comercio exterior aplicables al sector agropecuario y agroindustrial, el MADR deberá tener un papel más destacado. Ello implica revisar el peso que tiene dicho Ministerio dentro del Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior (Comité triple A), como órgano asesor del Consejo Superior de Comercio exterior, cuando se adopten medidas relativas al sector.

³³ Algunos miembros del Consejo Directivo manifestaron que se debe procurar que las franjas de precios sean simétricas en su funcionamiento de tal manera que el máximo sobre-arancel sea similar en puntos porcentuales al máximo descuento arancelario.

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 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, pero la inversión mayoritaria debe ser privada. A estas estrategias se debe agregar la política de compras de productos de la agricultura familiar por parte de entidades públicas a la que ya se hizo alusión en la Estrategia de Inclusión Productiva y AF.

Las centrales de abasto juegan un papel fundamental como nodos desde y hacia donde fluye un alto porcentaje de los productos agropecuarios. Dada su importancia, se debe trabajar en su modernización en aspectos como: i) normalización y estandarización en el manejo de productos; ii) desarrollo de sistemas de información que den transparencia a las negociaciones y que faciliten la gestión comercial a través de plataformas transaccionales que no impliquen la presencia física de los productos en los centros de distribución; y iii) conformación de cámaras de arbitramento que solucionen cualquier desacuerdo entre agentes. Esto hace parte de una política más amplia de modernización de los mercados mayoristas que deben incluir sistemas de información de precios que se difundan a través de las extensas redes de telefonía celular para incrementar la transparencia y reducir los costos de transacción, y el uso activo de la herramientas legales con que cuenta el Estado para enfrenar las acciones que atenten contra la libre competencia en estos mercados. En el caso de la ganadería, deberá apoyarse igualmente el mecanismo de subasta que genera transparencia en el mercado de animales vivos y contribuye de paso a la formalización de las empresas ganaderas.

En materia institucional, se recomienda la creación de una dirección de comercialización en el MADR como parte del propuesto Viceministerio de Bienes y Servicios Sectoriales, encargada de diseñar la política de comercialización del sector, promover la conformación y fortalecimiento de cadenas productivas a nivel regional y nacional, y liderar la transformación de las centrales de abasto para aprovechar su potencial y hacerlas cumplir el fin para el cual fueron creadas. La Misión recomienda también unificar el sector agropecuario y el agroindustrial bajo el MADR para evitar fragmentaciones artificiales en las cadenas productivas a la hora de diseñar y ejecutar las políticas públicas.

Por su parte, la inversión extranjera brinda oportunidades, en particular la transferencia de conocimiento, paquetes tecnológicos que se 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*). Por lo anterior, se propone establecer una autorización previa para la adquisición de derechos sobre la tierra por parte de extranjeros, con el claro requisito de que la tierra será objeto de uso productivo y que respetaran la soberanía nacional sobre tales predios. Complementariamente, se debe obligar a los inversionistas extranjeros existentes a registrar sus propiedades.

3. Estrategias integrales para productos con amplias potencialidades

Finalmente, se deben establecer también políticas de fomento específico para productos con gran potencial. Estos productos, deberán ser seleccionados teniendo en cuenta: i) la existencia de un mercado (interno y/o externo) amplio y creciente; ii) la existencia de condiciones internas apropiadas (tecnologías probadas, susceptibles obviamente de mejorar, aprendizajes en el producto correspondiente u otros sobre los cuales construir, adecuación a las condiciones del trópico, etc.); y iii) la posibilidad de involucrar a pequeños productores (asociados entre sí, o en asociación con grandes) en los proyectos productivos.

Con tal propósito, se propone crear una Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales que se ocupará de diseñar proyectos tipo, proveer información estratégica, ofrecer un portafolio de esquemas asociativos, y servir de puente entre los inversionistas y la oferta estatal de servicios. Estos proyectos 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.

D. Estrategia de sostenibilidad ambiental

La estrategia de sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural busca modificar trayectorias negativas de los servicios ecosistémicos esenciales para el campo y que aumentan el conflicto en el uso del agua y la tierra. Igualmente, busca reducir los problemas asociados a la ocupación de humedales y a la insuficiente regulación hídrica, que genera inundaciones, así como la continua deforestación, que constituye, por lo demás, una de las principales fuentes de emisiones de gases con efecto invernadero (GEI) del país. Varios de estos fenómenos ponen en riesgo la habitabilidad de las zonas rurales, así como la productividad de las actividades agropecuarias y su capacidad de respuesta frente a los retos del cambio climático. Asimismo, las recomendaciones apuntan a crear condiciones favorables para que los pobladores rurales accedan y aprovechen, de manera sostenible, las oportunidades que ofrecen los bienes de la naturaleza.

La propuesta está estructurada en torno a tres estrategias. La primera es la **recuperación y protección de los servicios ecosistémicos del agua y el suelo**. En el primer caso, se propone valorar de manera adecuada el agua a través de un incremento en las Tasas por Uso de Agua (TUA) que incentive su buen uso y genere recursos suficientes para la conservación de las cuencas. Para lograrlo, se deben fijar nuevas tarifas. El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) propone elevarlas a \$3,60 para el sector agropecuario, \$6,19 para acueductos y \$9,79 para el sector industrial y minero. Si se combina esta opción con otras propuestas en discusión en el Congreso, que incluyen elevar las TUA para usuarios de acueductos de medios y altos ingresos y el sector industrial y extractivo no conectado a acueductos, se podrían alcanzar recursos entre \$383 000 y 423 000 millones por año, 15 veces el recaudo actual³⁴.

Se propone que el 60-70% del recaudo por TUA, con los incrementos planteados, se invierta en las cuencas donde se genera el servicio y la totalidad del incremento en el recaudo proveniente del sector agropecuario. De esta cantidad, una quinta parte se dedicaría al funcionamiento, monitoreo y vigilancia de la destinación; dos quintas a garantizar la conservación y abastecimiento de agua o la adquisición de zonas clave para las funciones hidrológicas; y las dos quintas restantes al Programa Pago por Conservar (PPC, una modalidad de pago por servicios ambientales, que se explica más adelante), para propiciar la cogestión de estas áreas estratégicas, entre habitantes rurales, autoridades, y entes territoriales. El otro 30-40% del recaudo por TUA se invertirían en CAR de menores ingresos y en las de Desarrollo Sostenible así: una cuarta parte para asistencia técnica, funcionamiento, vigilancia, etc.; otra cuarta para conservación y la mitad restante para el PPC.

La propuesta requiere modificación del sistema de destinación de las TUA y ampliar sus usos a través del Fondo de Compensación Ambiental (FCA), que sería el mecanismo de distribución. La estructura de toma de decisiones del FCA también debe modificarse, dando mayor participación a las regiones para que los proyectos reflejen necesidades locales y regionales. La mejor inversión de los recaudos requiere la creación de una Unidad Técnica de Apoyo a las CAR y las de Desarrollo Sostenible que, alojada en el MADS, apoye la formulación de proyectos con solidez técnica para el restablecimiento y mantenimiento de los servicios ecosistémicos.

Como instrumento esencial para el desarrollo rural, el Pago por Servicios Ambientales (PSA), alinea eficientemente intereses sociales de conservación de ecosistemas que prestan servicios valiosos, con necesidades económicas y productivas de las actividades agropecuarias y sus intereses de participar en la conservación. Consolidar el PSA requiere

³⁴ Rafael Mejía, miembro del Consejo Directivo de la Misión, no compartió esta propuesta por considerar que podría tener efectos negativos sobre la competitividad del sector agropecuario.

una modificación del decreto 0953 de 2013, eliminando el requisito de compra del predio y permitiendo la compra o la inversión en PSA según la conveniencia. Para no generar un incentivo perverso ante la expectativa de compra o pago a los pobladores locales que ocupan predios de interés, no se debe priorizar como criterio de selección, la amenaza a la integridad ecológica del sitio o la vulnerabilidad del agua.

Contar con balances hídricos confiables y la comprensión de las intervenciones humanas con riesgos para la conservación del agua es indispensable para el manejo adecuado de los sistemas rurales. Para lo anterior, se requiere mayor impulso al conocimiento de los acuíferos del país para planificar adecuadamente el uso del agua, a partir de la red hídrica superficial y la reserva subterránea, en la alternancia de sequía y excesos hídricos, que pueden ser más frecuentes y de mayor magnitud por el cambio climático.

El mantenimiento del agua, en cantidad y calidad adecuadas, se basa también en tecnologías eficientes, modernas y tradicionales. Esto requiere mejorar la infraestructura obsoleta en los sistemas de abastecimiento y disminuir los agroquímicos, favoreciendo el uso de insumos orgánicos. En el marco de la agricultura familiar se debe promover el desarrollo de modelos productivos basados en la agroecología.

Para superar el enfoque de uso del suelo, que desconoce sus atributos estructurantes y vocación, la planificación ambiental se debe fortalecer, teniendo en cuenta las diferencias regionales y los factores de vulnerabilidad al cambio climático que pueden desencadenar mayor degradación. Así se contribuye a enfrentar problemas graves como la erosión que ya afecta de manera importante el territorio. Esto requiere de la adecuación del marco normativo y de los programas, proyectos y otros instrumentos para el manejo sostenible del suelo, teniendo como criterio central sus atributos, estado y vulnerabilidad.

Uno de los factores más importantes en la pérdida de funciones ecosistémicas es la deforestación. Para contribuir a enfrentarla y eliminarla, el fortalecimiento de la institucionalidad pública, responsable de la administración del patrimonio forestal del país, es condición para que pueda cumplir con las múltiples funciones derivadas de la Ordenación Forestal. Esta es parte esencial del Ordenamiento Territorial y junto con la conservación y la gestión sostenible de los bosques contribuye a la definición de un patrimonio forestal permanente del país. Para lograrlo, la Misión propone asumir una meta **cero deforestación para 2030** y, por lo tanto, el **cierre de la frontera agropecuaria**. Para ello, la delimitación final, zonificación y ordenamiento de las Zonas de Reserva Forestal (ZRF) creadas por la Ley 2 de 1959, es esencial, así como la conservación y uso sostenible de las áreas boscosas que no se encuentran bajo esta figura ni en ninguna otra que pueda ayudar a garantizar su permanencia.

En la delimitación y ordenamiento de las ZRF, y previo análisis riguroso, la sustracción podría llevarse a cabo en aquellas áreas que ya se encuentran en estado avanzado de transformación y que por los cambios irreversible fuese imposible el restablecimiento del bosque. En las áreas que se sustraigan, los usos permitidos deben garantizar, en todo caso, que no desencadenarán dinámicas que afecten la integridad de las áreas boscosas en las cuales se encuentran inmersas.

Lo anterior es esencial, porque las áreas deforestadas y los relictos de bosques que permanecen tienen mayor vulnerabilidad a fenómenos como el cambio climático. Por ejemplo, se ha demostrado que los remanentes de bosque lluvioso tropical rodeados por zonas agrícolas están expuestos a radiación solar diferente y mayor y a vientos o eventos extremos del régimen hídrico, en comparación con los bosques continuos (y que se encuentran en matrices naturales) en las mismas regiones. Actividades que produzcan suelos desnudos, colmatación, vegetación rala que no amortice el aumento de temperatura, pueden inducir alteraciones locales del clima dentro del ecosistema y, al mismo tiempo, ser factores que promuevan incendios, invasión de especies introducidas, afectación por plagas, contaminación del suelo y el agua por agroquímicos y sobrecarga de materia orgánica, etc.

Las áreas de las Zonas de Reserva Forestal que se clasifiquen como importantes para la producción forestal sostenible, conservación y provisión de servicios ecosistémicos, no deben ser objeto de sustracción bajo ninguna circunstancia. Más bien, en ellas es esencial avanzar hacia figuras de derechos de uso no transables ligados a incentivos para conservación y aprovechamiento forestal sostenible, así como hacia esquemas de PSA. En las zonas con capacidad de uso diferente al forestal se debe vigilar y prevenir la ampliación de la frontera agropecuaria y la deforestación. Esta propuesta se desarrolla con más detalle en la estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial.

Para la protección de los servicios ecosistémicos que proveen los páramos, se debe aplicar un enfoque similar al de la zonificación de las zonas de reserva forestal. En este sentido, se deberían declarar como área protegida las zonas de páramos que se consideren indispensables para la provisión de servicios ecosistémicos hidrológicos; así mismo, en aquellos lugares que no cuenten con una figura de protección se debe apoyar la reconversión productiva enfocada en actividades de menor impacto o el uso de tecnologías que eviten la afectación de las funciones que estos ecosistemas proveen. En estos casos se debería privilegiar la conversión hacia actividades de mínimo impacto, como pueden ser el turismo de naturaleza. En estos casos se debe valorar la aplicación del PPC. Por otra parte, en aquellas zonas de los páramos con dinámicas de degradación, es necesario adelantar procesos de restauración. En todos los casos, en los páramos se deben prohibir actividades de gran impacto, como por ejemplo las mineras.

La segunda propuesta, orientada a **enfrentar el cambio y la variabilidad climática**, promueve un desarrollo rural compatible con el clima para aumentar la capacidad adaptativa frente a la Variabilidad y el Cambio Climático (VC/CC) buscando sinergias con la mitigación de Gases con Efecto Invernadero (GEI).

El país ha avanzado en la formulación de políticas, planes y estrategias relacionadas con la adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo de desastres y la reducción de emisiones, buscando mayor resiliencia al clima cambiante. Pero aún deben implementarse, particularmente en el ámbito rural, donde muchas veces no se cuenta con la información necesaria, capacidades institucionales y articulación institucional.

La información y conocimiento sobre el clima actual y prospectivo es uno de los aspectos más importantes para construir resiliencia ante VC y CC. Esto requiere fortalecimiento institucional y financiero del IDEAM y la UPRA, para generar información climática, a través de redes público-privadas de estaciones hidrometeorológicas; una clasificación agroclimática actual y según los escenarios de cambio climático, que permita la planificación de los sistemas rurales para minimizar su exposición a eventos extremos y no generar mayor vulnerabilidad del territorio. La información así generada y sus implicaciones sobre el suelo, el acceso al agua y el desempeño de los sistemas rurales, se deben incorporar en el ordenamiento productivo del territorio.

Para mejorar la capacidad adaptativa a VC y CC, es necesario contar con Sistemas de Alertas Agroclimáticas Tempranas, participativos e interactivos, acompañados de planes de contingencia frente a las amenazas que enfrentan los sistemas agrícolas, pecuarios, pesqueros y forestales priorizados. Esta, y en general toda la información sobre cambio climático, debe estar disponible para los usuarios, para que sus decisiones de manejo tengan menor incertidumbre frente a los impactos previsibles del clima. Para ello se requieren plataformas informáticas desarrolladas con participación del MADR, MADS, IDEAM, institutos y centros de investigación y Corporaciones Autónomas Regionales, así como la transmisión de las alertas de manera oportuna.

Bajo el liderazgo del DNP, es necesario desarrollar guías técnicas sobre adaptación al cambio climático que aseguren que los proyectos de los contratos plan, proyectos de inversión nacional, Fondo de Desarrollo Rural y Fondo de Adaptación, entre otros, a ejecutarse con recursos públicos, sean climáticamente inteligentes y disminuyan la vulnerabilidad de las zonas rurales. Las guías se elaborarán con insumos de la Agenda Única Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación del Sector Agropecuario que incluirán temas pertinentes para fortalecer capacidades sobre adaptación al cambio climático.

Para aterrizar las políticas y acciones frente a VC y CC en el ámbito rural, se proponen unos proyectos piloto de construcción de territorios rurales resilientes frente al cambio climático, que incorporen particularidades regionales y sean ejecutados en el

marco de los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial. CORPOICA, los CENIS y los STI, con base en las medidas de adaptación identificadas, formularán recomendaciones tecnológicas innovadoras para la adaptación, que se validarán por región y sistema productivo para su implementación a través del servicio de asistencia técnica y acompañamiento integral.

Para algunas regiones del país, la adecuación de tierras es una medida de adaptación prioritaria frente a VC y CC. La UPRA deberá identificar criterios de evaluación de estos proyectos que incluyan los servicios ecosistémicos del agua y el suelo para mantener sus atributos y para que no se genere mayor vulnerabilidad. En general, todos los ejercicios de planificación del recurso hídrico y de adecuación de tierras que elabore la UPRA deben tener un componente de análisis prospectivo del clima.

Los proyectos piloto permitirán entender mejor las necesidades locales sobre seguros climáticos agropecuarios y no agropecuarios que se diseñarán o actualizarán, por el MADR, las compañías aseguradoras y productores, priorizando amparos contra daños por excesos y deficiencias hídricas.

La disminución de GEI del sector agropecuario, se realizará con base en el Plan de Acción Sectorial de Mitigación de Gases Efecto Invernadero del Sector Agropecuario y sus dos líneas estratégicas: intensificación sostenible de las actividades agropecuarias y adopción de tecnologías bajas en emisiones. Muchas de las medidas de mitigación identificadas tienen efectos sinérgicos con acciones de adaptación. Por ejemplo, el uso eficiente del agua, el suelo y los fertilizantes, el manejo de labranza, reforestación comercial o fomento de producción orgánica. Estas medidas serán incluidas en las recomendaciones tecnológicas de los CENIS y se identificarán las que pueden empezar a implementarse en regiones y sistemas priorizados.

Como parte de esta política, el Gobierno Nacional en conjunto con los gremios correspondientes deberá hacer un estudio serio, consistente y sistemático que permita establecer el impacto de la ganadería en el medio ambiente, en particular en lo referente a las emisiones de metano y otros gases de efecto invernadero. Asimismo, se deberán invertir recursos públicos y privados en la modificación y mejoramiento de las prácticas ganaderas, en la generación de energía a partir de biomasa y en el desarrollo de alimentos que produzcan menos fermentación entérica (descomposición digestiva) para reducir la producción de metano. Como complemento, se deberá fomentar el desarrollo de sistemas silvopastoriles como estrategia para incrementar la productividad y mejorar la fertilidad el suelo, mientras se conservan los recursos naturales (agua, suelo, vegetación y fauna) y se controla la erosión.

Con la tercera estrategia de **aprovechamiento sostenible del patrimonio natural para el desarrollo rural**, se busca crear condiciones favorables para que la ventaja comparativa que representa la enorme diversidad biológica

del país, pueda ser aprovechada por los habitantes rurales para mantener modos de vida asociados a los bienes de la naturaleza. Esta estrategia es especialmente relevante para la construcción de una Colombia en paz, pues gran parte de los territorios rurales prioritarios en el posconflicto son de altísimo valor ambiental. La estrategia también busca dar orientaciones sobre la importancia de tener paisajes productivos sostenibles, donde confluyan producción agropecuaria tradicional, con enfoque de sostenibilidad, y opciones de uso de bienes de la naturaleza que se orientan a mercados que valoran las características de la biodiversidad nativa por sus formas, olores o sabores diferentes y únicos.

La consolidación de estas oportunidades dependerá, en gran medida, de que otras condiciones se den, tales como la formación y organización comunitaria para la incubación de empresas, desarrollo de cadenas que aumenten el valor agregado a partir de la diferenciación del producto y manejo de ecosistemas boscosos por organizaciones comunitarias, entre otras.

Sobre la producción agropecuaria sostenible, se busca optimizar el uso de los recursos naturales de los que depende, particularmente, el agua y el suelo. Al incremento de las TUA propuesto, y la vigilancia de las tasas retributivas, estas últimas con buenos resultados, se debe complementar con acompañamiento técnico a los gremios para que incluyan lecciones exitosas de manejo de biodiversidad en paisajes productivos, como las resultantes de experiencias de la Federación Nacional de Cafeteros, FEDEGAN y FEDEPALMA.

En la promoción de cultivos de la biodiversidad nativa y el aprovechamiento de productos no maderables del bosque, se requiere una apuesta nacional que, bajo el liderazgo del MCIT, las Cámaras de Comercio, la ANDI y el MADR definan prioridades, con base en tendencias mundiales de las industrias alimentarias, cosméticas y farmacéuticas. La consolidación de estas iniciativas requiere el fortalecimiento de las organizaciones en aspectos productivos, comerciales y organizacionales que fortalezcan su asociatividad. Un paso fundamental es el acceso a los servicios financieros del sector, como el crédito y el ICR, para lo cual es indispensable que los requisitos sean diferenciales y que se destinen cupos específicos para estos proyectos asociativos en zonas rurales de alta biodiversidad.

El aprovechamiento sostenible de productos no maderables de los bosques naturales, requiere homogeneizar los requisitos de permisos de aprovechamiento y acompañamiento técnico a las Corporaciones para otorgarlos. Los planes de manejo para el aprovechamiento deben ser de fácil entendimiento y deben enfatizar en el monitoreo para detectar riesgos para las poblaciones naturales permitiendo tomar acciones necesarias como la suspensión del permiso.

El Manejo Forestal Sostenible es particularmente relevante en zonas donde son significativas, desde el punto de vista social y económico, las potencialidades del aprovechamiento de productos forestales, maderables y no maderables. Esto

requiere, adicional a lo mencionado, la creación formal y puesta en marcha de las Unidades Técnicas Forestales, en las CAR y CDS, para que puedan dar apoyo en aspectos legales, técnicos y financieros y en capacitación y acceso equitativo a los mercados, a los proyectos de Manejo Forestal Sostenible a nivel local.

En el marco de la Misión, se propone la creación del Programa de Pago por Conservación y Servicios Ambientales Rurales/Pago por Conservar (PPC), como una modalidad del Pago por Servicios Ambientales (PSA). El PPC estará focalizado hacia familias en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, ubicadas en áreas rurales de importancia ambiental para servicios ecosistémicos, en este caso los asociados al agua. Buscará dar transferencias a las familias condicionadas a adelantar, en sus predios y zonas circundantes, labores de conservación, restauración, compromiso de no deforestación y degradación de los ecosistemas importantes para la provisión, regulación y depuración del recurso hídrico que se ubiquen en sus predios. A ello se pueden agregar capital semilla para adelantar proyectos productivos de conservación.

En la implementación del PPC se propone que con apoyo de las CAR, el IDEAM, el MADR se establezcan los tipos y zonas prioritarias para la conservación. Por su parte, el DPS identificará población vulnerable a participar en el programa y también podría realizar el pago a través del sistema propuesto en la Estrategia de Derechos Sociales de la Misión para garantizar una fuente de ingresos en zonas apartadas, no competitivas y por fuera de la frontera agropecuaria.

El PPC se podría financiar con un porcentaje de las TUA, el 1% del ingreso corriente de las entidades territoriales y aportes del sector privado para compensar huella hídrica y de carbono, así como fuentes de cooperación internacional.

En principio, el esquema del PPC no está enfocado en la compra de predios, ya que es responsabilidad de los propietarios y tenedores de la tierra garantizar su función ecológica. Sin embargo, es posible que en algunos casos proceda la compra por parte del Estado, como en el caso de predios privados declarados luego Parques Nacionales Naturales. Y en todo caso, se deberá avanzar en identificar puntualmente los eventos en los cuales el Estado debe proceder a aplicar la extinción del derecho de dominio por incumplimiento de la función ecológica de la propiedad.

El turismo bien desarrollado es otra oportunidad para la superación de la pobreza de las comunidades rurales y una forma de aprovechamiento sostenible de los espacios naturales. Para posicionarlo como actividad económica complementaria, se requieren acciones enfocadas en investigación del potencial, caracterización y valoración de las oportunidades del ambiente rural para el turismo. Con este conocimiento se puede desarrollar un plan para la integración del campo y la cultura campesina dentro del Programa Colegios Amigos del Turismo del Viceministerio de Turismo. Las ideas y emprendimientos de los actores locales, con base en el conocimiento de su territorio y consolidadas en un banco de

emprendimientos, serán insumo esencial del Programa que busca reconocer e incentivar diferentes formas de organización, más allá de las empresas, para valorar el conocimiento tradicional asociado a las prácticas campesinas.

El turismo en la ruralidad requiere el diseño de un modelo de gestión específico y vinculación de proyectos al Fondo Nacional de Turismo, asociación que debe dar respaldo a iniciativas de diseño y puesta en marcha de productos turísticos con valoración de la cultura campesina. Para proteger de posibles impactos negativos del turismo a la cultura rural y los agroecosistemas, se deben crear estrategias para la identificación temprana y mitigación de los riesgos que propendan por el mantenimiento de sus valores y la integridad de los paisajes rurales.

E. Estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial

La estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial está organizada en cuatro elementos: (i) ordenamiento ambiental, social y productivo; (ii) convergencia regional y cierre de brechas rural-urbanas; (iii) desarrollo rural con enfoque territorial; y (iv) consolidación de la asociatividad territorial.

El ordenamiento territorial debe partir del reconocimiento de que hay funciones del territorio que priman sobre las otras y que están protegidas por la legislación colombiana. En este sentido, el **ordenamiento ambiental** debe mantener su carácter prioritario sobre el ordenamiento productivo y en los casos donde haya propiedad privada dentro de las áreas delimitadas por el ordenamiento ambiental, estas deberán cumplir la función ecológica que es inherente a la propiedad privada.

El primer paso en materia de ordenamiento consiste en terminar de delimitar las zonas de conservación y protección con el agua y la biodiversidad como principales ejes de ordenamiento del territorio, en particular, de las cuencas abastecedoras. La delimitación de los páramos, los humedales y los cuerpos de agua es una tarea prioritaria en materia de ordenamiento territorial, al igual que finalizar la formulación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (POMCAS) donde aún no han sido formulados. Es importante, además, asegurar que lo establecido en los POMCAS se refleje en las actualizaciones de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Paralelamente, se debe adelantar la sustracción de las áreas dentro de Zonas de Reserva Forestal (ZRF) que correspondan con ciudades o centros poblados o que ya hayan sido altamente explotadas, para hacer posteriormente una zonificación forestal definitiva. Asimismo, se deberán establecer para las ZRF los usos permitidos en cada una de las

categorías establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) (tipo A, B y C)³⁵, con la meta ya mencionada de cero deforestación en el año 2030 y el propósito de mantener la cobertura boscosa identificada en el Censo Agropecuario 2014.

En materia de **ordenamiento social de la propiedad**, Colombia requiere una profunda transformación agraria que contenga, entre otros elementos, estrategias para reducir la generalizada informalidad que caracteriza al sector rural, la altísima concentración en la estructura de la propiedad agraria y la delicada situación de minifundio que ahoga a ciertas regiones del país.

El primer objetivo debe ser entonces el de garantizar la **seguridad jurídica, la formalización de la propiedad y el mapeo de la situación jurídica de los predios rurales**, reconociendo y consolidado los derechos de propiedad legítimamente adquiridos, creando acceso a información confiable, oportuna y completa que facilite a todas las transacciones sobre la tierra, y contribuyendo a crear las condiciones para un mercado de tierra funcional, público y transparente.

Enfrentar el problema generalizado de informalidad de la propiedad, requiere un cambio radical de enfoque, pasando de una metodología basada en solicitudes individuales, a una formalización que se lleve a cabo a través de intervenciones masivas en el territorio por barridos prediales. Esto permitirá la identificación física y jurídica de cada predio de manera simultánea, la aclaración de la relación jurídica que ostentan sus tenedores con cada predio y la consolidación del derecho de manera inmediata, previo acuerdo entre los interesados o, en su defecto, el acopio de los soportes documentales para acudir a las autoridades judiciales para solicitar su reconocimiento. Este será un procedimiento único para predios privados y públicos y deberá dejar la 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 su territorio³⁶.

La implementación de esta estrategia requiere, a su vez, la creación de un marco normativo simple que regule los programas masivos de formalización, preferiblemente a través de mecanismos alternativos de solución de conflictos, y la declaración del interés público de la formalización de la propiedad. Asimismo, implica una revisión de los procedimientos agrarios de la Ley 160 de 1994, de los procesos de pertenencia previstos en el código de procedimiento civil, y de la Ley 1561 y demás normas que regulan el saneamiento de la propiedad. Deberá complementarse con la creación de una Jurisdicción Agraria o, en su defecto, una especialidad dentro de la jurisdicción ordinaria, que con jueces especializados

³⁵ Las zonas tipo A, B y C consisten respectivamente en zonas de conservación, de manejo sostenible del recurso forestal y aptas para el aprovechamiento agroforestal, silvopastoril y otras compatibles con la Reserva Forestal.

³⁶ Conforme la metodología del Programa de Formalización de la Propiedad Rural del Ministerio de Agricultura y el Anteproyecto de Ley de Formalización de la Propiedad Rural.

resuelva todas las controversias relacionadas con los derechos sobre la tierra rural, cuando estas controversias no puedan ser resueltas a través de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

La formalización de la propiedad deberá complementarse con una **estrategia efectiva y ambiciosa de acceso a la tierra** que priorice al grupo de población que carece de los recursos para acceder a ella por sus propios medios o que tiene acceso a la tierra pero en extensiones insuficientes. La estrategia de acceso a la tierra debe ocupar un lugar central dentro de la política agropecuaria y de desarrollo rural, con metas claras respecto a la reducción de la concentración de la propiedad de la tierra rural y la provisión de tierra a agricultores familiares en cantidad y calidad suficiente, atada siempre a proyectos de generación de ingresos.

El primer mecanismo de la estrategia es la entrega directa de tierras. Para ello, es imperativo crear un Fondo de Tierras con fines redistributivos³⁷ conformado por los predios que resulten de los procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, de la extinción de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la tierra y de la compra de tierras por parte del Estado. Las tierras que ingresen al mencionado Fondo de Tierras deberán ser entregadas a agricultores familiares en el marco de un plan o proyecto productivo co-financiado por el Fondo de Desarrollo Rural, y con restricción de inalienabilidad por 7 años³⁸. El Fondo de Tierras será administrado por una Agencia Nacional de Tierras cuyas funciones se detallan más adelante.

Para la conformación del Fondo de Tierras aquí mencionado, será indispensable dotar al Estado de herramientas eficaces que le permitan hacer cumplir las funciones social y ecológica de la propiedad y adelantar procesos de recuperación de tierras en su favor cuando verifique su incumplimiento o cualquier otra forma de apropiación ilegal u ocupación indebida. Para ello, se deberá diseñar lo más pronto posible una reglamentación suficiente sobre los parámetros objetivos para establecer bajo qué condiciones se cumple la función social y ecológica de la propiedad. Adicionalmente, se deberán rediseñar procesos de recuperación y/o de extinción del dominio cuando se verifica el incumplimiento de las estas funciones, que sean mucho más sencillos y expeditos, con una carga de la prueba que recaiga sobre el dueño u ocupante y no sobre el Estado y tramitados ante la jurisdicción agraria. Por último, se deberá hacer un uso complementario del impuesto predial con base en valores prediales reajustados regularmente de acuerdo con las condiciones del mercado, de tal forma que el pago del impuesto predial incentive el uso productivo y sirva, a su vez, como una de las presunciones de cumplimiento de la función social de la propiedad. Este último punto se desarrollará en mayor detalle más adelante.

³⁷ Una alternativa es utilizar el actual Fondo Nacional Agrario, pero haciéndole los ajustes que aquí se mencionan.

³⁸ Esto representa un cambio frente al actual régimen parcelario en donde se establece un periodo de inalienabilidad de 15 años.

Un segundo mecanismo de la estrategia de acceso a tierras será la adjudicación de los baldíos de la Nación que ya se encuentren ocupados por campesinos que cumplan con los requisitos para ser considerados sujetos de reforma agraria. Estas adjudicaciones se deberán hacer de manera coherente con las potencialidades productivas de cada territorio y haciendo un seguimiento riguroso al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural.

El tercer elemento de acceso a tierras será el crédito. Este mecanismo será utilizado para que los agricultores familiares con tierra insuficiente (microfundios o minifundios) puedan reconstituir pequeñas propiedades viables. Las líneas de crédito correspondientes deberán incluir tasas subsidiadas y contar con plazos que correspondan al flujo de caja del proyecto que se pretenda establecer.

El cuarto y último mecanismo para acceso a tierras es la celebración de contratos de uso intransferibles celebrados entre la Nación y los agricultores familiares que demuestren una ocupación de más de cinco años en ZRF que sean clasificadas como tipo B o C. La vigencia del contrato de uso estaría sujeta a la protección ambiental del predio correspondiente, por lo que los agricultores familiares ocupantes deberán entrar dentro del programa de pago por servicios ambientales mencionado anteriormente. Se recomienda que en el caso de las zonas tipo B, los contratos de uso solo permitan realizar actividades de conservación y de autoconsumo, mientras que en las zonas tipo C se permita, además, realizar actividades productivas sostenibles, bajo estándares diseñados por el MADS.

Por otro lado, y con el ánimo de promover el desarrollo económico y social de zonas aisladas del país que presentan altos costos de adaptación productiva pero también gran potencial para el desarrollo agrícola y agroindustrial, se debe facilitar la creación de las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE) previstas en la Ley 160 de 1994 o figuras similares. Esta será la única excepción a la entrega de predios a agricultores familiares y se hará exclusivamente a través de concesión, arrendamiento u otras figuras que no impliquen la transferencia de la propiedad. El derecho real de superficie es una figura que podrá considerarse y que tendría que ser incorporada en la legislación colombiana. Los proyectos correspondientes deberán incluir preferiblemente un componente de asociación con pequeños productores en donde estos reciban asistencia técnica, tengan la compra garantizada de su producción y cuenten con financiación para volverse propietarios adquiriendo su tierra en el mercado.

Por otra parte, y con el ánimo de darle mayor seguridad jurídica al mercado de tierras, es esencial clarificar que las prohibiciones y limitaciones contenidas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 solo son aplicables en los términos de esa Ley a la acumulación de dos o más UAF que hubieran sido adjudicadas a partir de la vigencia de dicha Ley (5 de Agosto de 1994) y no de manera retroactiva. El Gobierno Nacional deberá estudiar también la posibilidad de crear un

mecanismo para otorgar o vender a un precio moderado el derecho de propiedad sobre la extensión de tierra aprovechada a propietarios pequeños y medianos que hayan ocupado baldíos de la Nación por más de diez años, hayan cumplido con la función social de la propiedad y se comprometan a su adecuada explotación hacia el futuro. Por otro lado, se recomienda abrir una discusión pública y técnica alrededor de la figura de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), delimitando de manera precisa su campo de aplicación como instrumento de política.

Finalmente, como ya señaló, el país debe comprometerse al **cierre total y definitivo de la frontera agropecuaria en el año 2030**, como elemento complementario del objetivo de cero deforestación. Para ello, una vez se haga la delimitación y alinderación de las ZRF, la Nación deberá abstenerse de adjudicar baldíos en zonas que se encuentren en su interior.

La política de **ordenamiento productivo** debe hacer uso de: el componente rural-productivo de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y de las Unidades de Planificación Rural (UPR); del direccionamiento del crédito y demás apoyos del Estado hacia actividades que hagan un uso eficiente del suelo y acorde con su vocación y del impuesto predial rural y el cobro por plusvalía y valorización.

En primer lugar, se propone que el DNP, el MADR (a través del Viceministerio de Desarrollo Rural Territorial) y la UPRA ayuden a generar capacidad técnica e institucional en departamentos y con estos a su vez en los municipios para la elaboración participativa del componente rural-productivo de los POT (especialmente en los municipios rurales y rurales dispersos) y para la formulación de las UPR previstas en el decreto 3600 de 2007. Para ello, será indispensable reglamentar el mencionado decreto, así como los instrumentos que prevé la Ley 388 de 1997 para ordenamiento territorial en zonas rurales.

Lo anterior deberá complementarse con un seguimiento riguroso del DNP a los POT y a los planes de desarrollo municipal. En este seguimiento se deberán incluir indicadores que midan el grado de actualización de los POT y su nivel de implementación, constatando además que los planes de desarrollo municipal se enmarquen dentro de la visión de largo plazo del municipio definida en el POT. Será responsabilidad del DNP diseñar incentivos para que los municipios formulen POT de calidad y los ejecuten a través de sus planes municipales de desarrollo. Asimismo, se debe avanzar en la armonización entre los POT y la visión departamental o regional de largo plazo. En este sentido, se debe fortalecer a los departamentos como estamentos intermedios de planificación, dándoles más instrumentos para que puedan adelantar esta función, especialmente en lo que se refiere a la armonización de la visión productiva de la región con las apuestas productivas de los territorios. Todo lo anterior deberá quedar plasmado en la Política General de Ordenamiento Territorial, cuya formulación está siendo liderada por el DNP y la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT).

En segundo lugar, se le debe dar a la UPRA los recursos y la capacidad técnica que requiere para definir a la mayor brevedad posible los usos adecuados del suelo a nivel de actividades (ganadera, agrícola, forestal, etc.). Aunque los usos agropecuarios por actividad no podrán imponerse ni a los municipios ni a los productores, sí deberán servir de guía para la elaboración de los POT y de los UPR y podrán ser utilizados como criterio para los apoyos del Gobierno, como una forma de incentivar el uso adecuado del suelo.

En tercer lugar, la Misión propone elevar la cuota mínima del predial del 5 al 10 por mil, la tarifa máxima del 16 al 20 por mil y cobrar el doble de la tarifa a los predios que no se utilicen de acuerdo con los usos establecidos en los POT (como ocurre a nivel urbano con los lotes que no respetan los usos definidos en los planes parciales, los así llamados lotes de engorde)³⁹. Los productores que estén inscritos en el Registro Nacional de Agricultores Familiares tendrán una tarifa más baja, entre 5 y 10 por mil. Se reduciría a la mitad la tarifa para los predios en zonas de conservación y protección que cumplan la función ecológica de la propiedad y se compensaría a los municipios que no pueden recaudar tantos recursos a través del impuesto predial por ser destinados a la conservación o a territorios colectivos. Asimismo, se recomienda aplicar el cobro por plusvalía ante un cambio en el uso del suelo rural y el cobro de valorización por obras en zonas rurales especialmente en áreas con vocación agropecuaria que se destinen a vivienda campestre. La relevancia y utilidad de estas herramientas aumentarán a medida que avancen el proceso de actualización catastral; proceso que deberán darse al menos cada cuatro años con recursos del Gobierno Nacional.

Para lograr la **convergencia regional y el cierre de brechas rural-urbanas**, se propone que el DNP haga un acompañamiento a los entes territoriales para que las metas de sus planes de desarrollo se fijen bajo unos parámetros acordes con las capacidades de cada municipio o departamento, partiendo de la identificación de brechas intrarregionales. Asimismo, se deberá reglamentar y hacerle seguimiento a la distribución de la inversión pública entre lo urbano y lo rural. Esto implica entonces: incluir en los Planes de Desarrollo Nacional, Departamentales y Municipales y en los informes de las entidades públicas de todos los niveles una discriminación indicativa del presupuesto y la inversión entre el área rural y la urbana y, en los municipios rurales y rurales dispersos, entre cabeceras y las zonas dispersas; promover como buena práctica de la responsabilidad social empresarial esta misma discriminación; reasignar recursos entre la vivienda urbana y rural para responder más a los déficits habitacionales como está consignado en la estrategia de derechos sociales; reenfocar los esfuerzos de los programas sociales de lo urbano hacia lo rural como lo ha venido adelantando el DPS; y convertir al CONPES Rural propuesto, en la estrategia de ajuste institucional en un mecanismo de seguimiento a la inversión del Gobierno Nacional en las zonas rurales.

³⁹ Rafael Mejía, miembro del Consejo Directivo de la Misión, no compartió esta propuesta por considerar que establecer impuestos o gravámenes adicionales sin considerar la estructura tributaria en otros países con los que compare Colombia puede desatar mayores problemas de competitividad.

Por otro lado, es necesario revisar los dos mecanismos actuales de compensación territorial, el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR). Aunque la distribución per cápita del SGP entre municipios es progresiva hacia la ruralidad, no tiene en cuenta los costos asociados con la prestación de servicios públicos para la población dispersa. Esto debe corregirse y el cálculo para la distribución de recursos de salud, educación y saneamiento básico debe tener en cuenta la proporción de población a nivel rural. Por otra parte, el SGP debe compensar a los municipios que no pueden recaudar tantos recursos a través del impuesto predial por ser destinados a la conservación o a territorios colectivos. Adicionalmente, la Misión recomienda ampliar el monto de los recursos que van como participaciones de propósito general y crear incentivos para que estos se inviertan en actividades productivas en las zonas rurales y rurales dispersas.

Respecto al SGR, se recomienda defender el avance que se ha logrado en materia de redistribución de los recursos de las regalías entre todos los municipios. Sin embargo, se identificó una falencia en la distribución de los recursos que debe ser corregida: la fórmula de cálculo del Fondo de Compensación no tiene en cuenta criterios de ruralidad y los proyectos de inversión no garantizan que haya una inversión efectiva en el área rural; por el contrario, la mayoría de los proyectos de regalías se concentran en las áreas urbanas y no se realizan en los sectores estratégicos para el desarrollo rural. Se recomienda entonces, revisar la distribución de recursos del Fondo de Compensación para priorizar los municipios rurales dispersos y nuevamente hacer explícita la inversión entre lo urbano y lo rural, estableciendo metas o cuotas mínimas de inversión en lo rural.

Lo anterior debe complementarse con medidas en pro de la cooperación urbano-rural para pasar de una visión del campo como proveedor de bienes y servicios para las ciudades a una de integración, planeación e intercambios de beneficio mutuo. Esto exige, en primer lugar, mejorar la interconectividad al interior del campo y entre el campo y la ciudad, a través del mejoramiento de la infraestructura pero también del uso más activo de las TIC. Exige, igualmente, promover una efectiva planeación integrada urbano-regional y poner en marcha un esquema de intercambio de bienes y servicios ambientales que tenga como filosofía devolver al campo lo que la ciudad toma de este.

Para fomentar el desarrollo territorial, la Misión propone impulsar los **Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial** (PDRIET), que buscan articular y llevar de manera conjunta toda la oferta del Estado a un mismo territorio, a través de una acción integral que genere una pronta recuperación social y económica, garantice la sostenibilidad ambiental del desarrollo y promueva condiciones de competitividad en los territorios. Los PDRIET serán construidos de manera participativa, partiendo de las potencialidades del territorio y las necesidades y aspiraciones de sus habitantes, y asegurando su coherencia con los POT de las entidades territoriales que intervengan. Deberán constituirse en la hoja de ruta de mediano y largo plazo del desarrollo integral de los territorios rurales.

Los PDRIET se deben caracterizar por tener: escala territorial, es decir beneficiar a dos o más municipios; núcleos dinamizadores para aprovechar los vínculos urbano-rurales; planes y proyectos de desarrollo elaborados, formulados y ejecutados por actores del territorio, garantizando la inclusión de los sectores más pobres y vulnerables; una etapa inicial de creación de condiciones previas en los territorios donde estas no se encuentren presentes; un proceso gradual de adquisición de capacidades institucionales y productivas por parte de la comunidad y las instancias de gobierno local; continuidad en el tiempo (al menos cinco años); cofinanciación del Gobierno Nacional de forma progresiva y de acuerdo con las capacidades de los entes locales y objetivos en materia de inclusión social, inclusión productiva y desarrollo institucional a nivel territorial.

Cada PDRIET deberá tener al menos líneas de trabajo directo en desarrollo productivo y desarrollo institucional. En desarrollo productivo se deberán incluir todas las actividades de inversión y de desarrollo de capacidades que sean necesarias para incrementar el empleo y la generación de ingresos en el territorio. Por su parte, el desarrollo institucional deberá incluir: (i) el fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales; (ii) el fortalecimiento de los gobiernos locales; (iii) la capacidad de los actores gubernamentales y no gubernamentales para dialogar, llegar a acuerdos y trabajar colaborativamente tras objetivos compartidos de desarrollo territorial; y (iv) la concurrencia y la articulación eficiente en el territorio de los programas públicos de desarrollo social, productivo y ambiental, que sean más pertinentes de acuerdo con la visión y los objetivos de desarrollo de cada territorio.

Además de las dos líneas de trabajo directo, los PDRIET tendrán acciones concurrentes en el territorio, es decir, actividades que convoca, facilita y apoya, pero cuya realización y cofinanciamiento son responsabilidad directa de otras entidades públicas. En esta categoría se incluyen dos niveles distintos de corresponsabilidad: i) aquellos en donde el PDRIET es responsable de conseguir la concurrencia de las entidades públicas responsables, como es el caso de la formalización de la propiedad, la provisión de soluciones de habitabilidad y la construcción y mantenimiento de vías terciarias y caminos vecinales; y ii) aquellos en los que la responsabilidad del PDRIET consiste en apoyar a la organización territorial para buscar la concurrencia de las entidades públicas responsables, como por ejemplo en salud, educación y pensiones.

La focalización deberá hacerse en tres niveles: una focalización territorial a cargo del DNP que deberá identificar los territorios en donde se harán los primeros PDRIET; una focalización poblacional, al interior de los territorios focalizados, a cargo del DPS y con la participación de la comunidad y autoridades locales, partiendo de la identificación de las necesidades de la población, tanto en materia social como de formación; y una focalización productiva agropecuaria, a cargo del MADR y sus entidades adscritas, con la participación de la comunidad, los STI y autoridades locales, para identificar a la población beneficiaria de los programas de agricultura familiar, y a las organizaciones objeto de alianzas productivas y compras públicas, entre otros. Para ello será de vital importancia contar con el Registro Nacional de Agricultores Familiares y con la información del Censo Nacional Agropecuario.

La focalización territorial deberá priorizar territorios a partir de los siguientes criterios: concentración de agricultores familiares; alta pobreza; conflicto armado y presencia de cultivos ilícitos; potencial productivo; y existencia de bienes y servicios ecosistémicos en riesgo de deterioro. Con base en estos criterios, la Misión ya identificó un total de 100 territorios potencialmente elegibles para la implementación del PDRIET, cada uno con un núcleo dinamizador. En promedio cada territorio está conformado por nueve municipios y en total suman una población rural (según la definición de Misión) de 11,9 millones de personas⁴⁰.

El Fondo de Desarrollo Rural será el encargado de promover, estructurar y cofinanciar la conformación de los PDRIET a través de las Unidades Técnicas Territoriales, con la activa participación de la comunidad, las autoridades locales y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR). Este trabajo de diseño de los programas deberá realizarse en conjunto con las Secretarías de Agricultura y de Planeación departamentales, las municipales o quien haga sus veces, las Comisiones Municipales de Ordenamiento Territorial y la comunidad. La priorización de los componentes de cada programa y la asignación de recursos será decidida en los Comités Cogestionados de Decisión Rural (a los que se hará referencia en la estrategia institucional), de tal manera que se garantice la participación de los actores locales. Por su parte, la ejecución de los PDRIET estará a cargo de la red de ejecutores locales. Los programas más grandes deberán quedar consignados en documentos CONPES territoriales.

Por último, y con el fin de propender por la **asociatividad territorial** y generar sinergia, complementariedad, concurrencia, equidad territorial y economías de escala en la administración pública, es necesario consolidar las figuras de asociación territorial supra-municipal, supra-departamental y regional previstas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y que aún no han sido reglamentadas, de tal manera que se consoliden como instancias de planificación integral, coordinación, monitoreo, seguimiento y evaluación, así como responsables de asuntos que desde el punto de vista de eficiencia de la administración pública, ameriten una visión y gestión estratégica que trascienda la municipal. Estas figuras permitirán dar soporte y continuidad en el tiempo a los PDRIET.

La consolidación de las figuras asociativas territoriales debe hacerse tanto en la dimensión financiera, como en la dimensión estratégica y la de gestión. Esto es esencial para que los esquemas asociativos tengan solidez financiera, una clara visión prospectiva construida con la comunidad y las autoridades territoriales, y alta capacidad técnica, tanto para prestar servicios estratégicos a sus asociados, como para formular y gestionar proyectos territoriales que puedan apalancar recursos municipales, departamentales y nacionales.

⁴⁰ Véase al respecto el Capítulo 19 del Informe Detallado de la Misión.

Asimismo, y con el fin de avanzar en el proceso de descentralización, se propone acudir a los Contratos Plan, Acuerdos de Colaboración Transitoria o al Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas enunciado en el artículo 180 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, con el propósito de transferir funciones de manera temporal del nivel nacional a los esquemas asociativos territoriales con base en una distribución de roles negociada, condicionada y diferenciada. La transferencia temporal de funciones debe ser condicionada a unos criterios de evaluación que permitan reconocer las capacidades institucionales para asumir una determinada función, y a criterios de eficacia y eficiencia que justifiquen la asignación de competencias a los esquemas asociativos territoriales y que su ejercicio se traduzca en mejor calidad del gasto.

F. Estrategia de ajuste institucional

Por último, la estrategia de ajuste institucional tiene como punto de partida el reconocer que el **desarrollo de las zonas rurales es responsabilidad de todo el Gobierno** y no solo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por esta razón, la Misión propone poner en marcha un **CONPES Rural** como escenario para la construcción participativa de Políticas Públicas Rurales explícitas por sector gubernamental, que contengan metas a diez años basadas en un enfoque de cierre de brechas rural-urbanas e indicadores e instrumentos concretos para lograrlo. Las políticas consignadas en el CONPES Rural deberán ser la carta de navegación para la inversión en el campo colombiano durante la siguiente década, sin perjuicio de actualizaciones cuando se identifiquen nuevas necesidades, nuevos instrumentos o nuevas líneas de acción. Los recursos necesarios para ejecutar esta Estrategia Decenal de Desarrollo Rural estarán asegurados mediante la asignación de rentas con destinación específica o con una norma que establezca que una proporción mínima del presupuesto nacional deberá ser destinada a este propósito. Esto quedará protocolizado, además, en una decisión de un **CONFIS Rural**, usando las atribuciones de este organismo como la máxima autoridad en materia de asignaciones presupuestales. Con lo anterior, se garantiza que la inversión en el campo no dependa de situaciones coyunturales y responda a una verdadera Política de Estado.

El DNP tendrá bajo su responsabilidad el monitoreo del cumplimiento de las metas establecidas en el CONPES Rural y deberá diseñar un mecanismo efectivo para asegurar que cada Plan Nacional de Desarrollo, en lo relacionado con las zonas rurales, responda a dichas metas e incorpore los recursos aprobados por el CONFIS Rural.

A este respecto, se sugiere revisar la experiencia del Programa Nacional de Rehabilitación (PNR), que en su momento hizo una identificación de un presupuesto de inversiones específico para los fines del programa (en este caso sería el

campo), de forma que en la Ley de Presupuesto Nacional quedaban claramente identificadas las líneas de inversión con la leyenda PNR, lo que significaba una prelación en el gasto según las circunstancias fiscales temporales, y un seguimiento especial de las inversiones a nivel nacional por parte del DNP.

Los Ministerios de Educación, Salud y Transporte deberán tener una oficina (o grupo) de asuntos rurales para la formulación de las Políticas Públicas Rurales de su respectivo ramo. 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.

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 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. Igualmente, deberá hacer seguimiento y evaluación a la ejecución de dichas políticas.

Además de la tarea de aprobar las Políticas Públicas Rurales de cada sector, el CONPES Rural tendrá la responsabilidad de seleccionar las zonas o territorios del país en los que se harán las primeras intervenciones integrales para el desarrollo rural, y dirimir los grandes conflictos de uso del suelo en zonas rurales.

En cuanto a la **institucionalidad sectorial**, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) deberá especializarse en cuatro funciones: i) formulación de la política agropecuaria y de desarrollo rural, ii) control de tutela sobre sus entidades, iii) seguimiento y evaluación de los resultados, y iv) orientación y apoyo a los demás ministerios para definir las políticas rurales que les corresponden. Esto implica que el MADR debe dejar de ejecutar directamente el presupuesto de inversión del sector para pasarlo a sus entidades adscritas, quienes en la labor de ejecución de los recursos sectoriales deberán responder estrictamente a las instrucciones brindadas por el Ministro y actuar únicamente en el marco de las políticas públicas e instrumentos definidos por el Ministerio.

Por otro lado, la política agropecuaria y de desarrollo rural tendrá que concentrarse en inversiones estratégicas, estructurales y de largo plazo orientadas a la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales. En este sentido, el MADR debe enfocarse en generar políticas dirigidas a cinco áreas prioritarias: servicios sectoriales, infraestructura sectorial,

acceso a la propiedad y/o al uso de la tierra, creación de capacidades institucionales territoriales a nivel gubernamental y no gubernamental y habitabilidad rural.

Para ello, se propone modificar la estructura organizacional del Ministerio para dividir sus funciones en dos viceministerios: uno de Servicios y Bienes Públicos Sectoriales, y otro de Desarrollo Rural Territorial (Tabla 8).

Tabla 8. Asignación de áreas prioritarias entre viceministerios

Áreas prioritarias				
Servicios sectoriales	Infraestructura sectorial	Propiedad y/o uso de la tierra	Capacidades institucionales territoriales*	Habitabilidad rural
<ol style="list-style-type: none"> Servicios financieros. Protección sanitaria. Ciencia, tecnología e innovación. Comercialización. Asistencia técnica y acompañamiento integral. Empresarización. Acceso a mercados externos. Encadenamientos productivos. Promoción del uso eficiente del suelo. 	<ol style="list-style-type: none"> Adecuación de tierras (riego, drenajes, diques, embalses, reservorios, etc.). Comercialización y logística (cadena de frío, centros de acopio, mercados locales, centros de abasto). Infraestructura de transformación. 	<ol style="list-style-type: none"> Administración de tierras del Estado. Acceso a la tierra. Recomposición de derechos de propiedad (extinción de dominio, consolidación de microfundios). Zonas especiales (ZRC, ZDE, ZIDRES, resguardos indígenas, territorios colectivos). 	<ol style="list-style-type: none"> Planeación y coordinación. Estructuración de proyectos. Priorización de inversiones. Ejecución. Seguimiento, evaluación y control social. 	<ol style="list-style-type: none"> Vivienda nueva. Mejoramiento de vivienda. 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, cultivos 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. Tendría a su cargo dos de las áreas prioritarias: servicios sectoriales e infraestructura sectorial.

Lo anterior implica, además, que solo el MADR, a través del Viceministerio de Bienes Públicos y Servicios sectoriales, podrá trazar las políticas públicas en materia de inclusión productiva de pequeños productores y que solo las entidades adscritas del sector agropecuario podrán ejecutar recursos que desarrollen estas políticas. Los programas de inclusión productiva (o generación de ingresos, como generalmente se denominan) que hoy hacen parte de otros ministerios o entidades administrativas, deberán trasladarse al sector agropecuario con sus respectivos recursos.

En lo relativo a servicios sectoriales, la función del Viceministerio consistiría en el diseño de políticas e instrumentos que permitan llevar los diferentes servicios sectoriales (financieros, protección sanitaria, ciencia, tecnología e innovación, comercialización, asistencia técnica y acompañamiento integral, empresarización, acceso a mercados externos y encadenamientos productivos) a las zonas rurales en altas condiciones de calidad, pertinencia y continuidad, asegurando que sean accesibles 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, este 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 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 los temas relacionados con el ordenamiento social de la propiedad, tales como la formalización, el acceso a la tierra, las reglas de administración de los baldíos y las zonas especiales (resguardos indígenas, territorios colectivos, ZRC, ZDE, etc.). Por su parte, la política de fortalecimiento de capacidades institucionales territoriales gubernamentales y no gubernamentales, asignada a este Viceministerio, sería una nueva función del MADR que es indispensable para asegurar que los gobiernos regionales y locales 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. Por último, la política de habitabilidad rural, deberá incluir

viviendas nuevas, mejoramiento de vivienda, y agua y saneamiento básico⁴¹. Lo anterior tiene 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 complementario 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 Viceministerio 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 y del CONPES Rural. 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 MADR 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.

Además de rediseñar su modelo de gestión en torno a las cinco áreas prioritarias mencionadas, y ajustar su estructura organizacional, el MADR deberá asegurarse de que las fichas de inversión del sector queden regionalizadas y que los recursos se asignen entre territorios con base en una combinación de la importancia en la producción sectorial (PIB agropecuario) y los niveles de pobreza. Ya dentro de los territorios focalizados, el MADR, a través de sus entidades y en conjunto con las autoridades locales, podrá utilizar diferentes instrumentos de focalización poblacional incluyendo, en caso de ser necesario, convocatorias a nivel territorial para evitar la politización y la discrecionalidad en la asignación de los recursos.

⁴¹ La provisión de los servicios de agua y saneamiento básico para vivienda rural son hoy responsabilidad del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial y, por tanto, la competencia tendría que trasladarse al MADR con los correspondientes recursos.

Por otro lado, y con el fin de acercar la institucionalidad del sector agropecuario a las regiones y ejecutar una política renovada de tierras, de Desarrollo Rural y de promoción de inversiones, se propone crear cuatro nuevas entidades con fuerte presencia territorial, todas adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

La nueva política integral de tierras estaría a cargo de una **Agencia Nacional de Tierras** que operaría a través de un proceso de intervención en territorio por oferta, que se implementaría entre la Nación y las autoridades locales conforme a los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad. Sus funciones serían las siguientes: i) administrar las tierras de la Nación; ii) formalizar la propiedad rural; iii) promover el acceso a la tierra como activo productivo y con objetivos redistributivos; iv) administrar un Fondo Nacional de Tierras con fines redistributivos; v) promover la consolidación de pequeñas unidades viables (permitir que los micro y minifundios se conviertan en entidades productivas con mayor capacidad); y vi) 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).

La inclusión productiva y el fortalecimiento de las capacidades institucionales gubernamentales y no gubernamentales de los territorios, quedará a cargo de un **Fondo de Desarrollo Rural**, como entidad de promoción, gestión y cofinanciación. Sus funciones serán las siguientes: i) promoción, estructuración y cofinanciación de programas y proyectos de desarrollo rural y agropecuario; ii) promoción y financiamiento de los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDRIET); iii) fortalecimiento de capacidades institucionales territoriales; y iv) fortalecimiento de la participación local y la asociatividad. El mencionado fondo gestionará y cofinanciará tanto programas y proyectos de iniciativa local y regional, como programas estratégicos del orden nacional diseñados por el MADR.

Para desempeñar sus funciones en lo referente a programas y proyectos de iniciativa local y regional, el Fondo de Desarrollo Rural promoverá el montaje de Unidades Técnicas Territoriales que se crearán a través de un convenio entre el Fondo y cada gobernación con su respectiva Secretaría de Agricultura, para trabajar en el diseño participativo de planes y proyectos de desarrollo rural y de los PDRIET. La priorización de las iniciativas a ser cofinanciadas por el Fondo se hará a través de Comités Cogestionados de Decisión con participación de productores, empresarios, sociedad civil, academia y autoridades locales y departamentales. Finalmente, la ejecución de dichos planes y proyectos se haría a través de ejecutores locales y regionales acompañados y fortalecidos por el mismo Fondo. En otras palabras, bajo esta nueva institucionalidad, la comunidad tendrá un papel protagónico en la ejecución de la política.

Adicionalmente, se sugiere crear una **Unidad Administrativa Especial de Asistencia Técnica y Acompañamiento Integral** que lidere, en compañía de las entidades territoriales, la ejecución de los recursos del Gobierno Nacional destinados a brindar

asistencia técnica y acompañamiento integral a los pequeños y medianos productores. Esta Unidad estaría encargada, entre otras, de: i) liderar y coordinar el programa de formación, actualización y especialización de las empresas prestadoras del servicio de asistencia técnica y acompañamiento integral; ii) diseñar y poner en funcionamiento el sistema de acreditación de las empresas prestadoras de este servicio a nivel territorial; iii) asesorar y acompañar a las Secretarías de Agricultura y los STI en la formulación de los Planes Generales de Asistencia Técnica (PGAT), que en lo sucesivo deberán ser de asistencia técnica y acompañamiento integral; y iv) administrar a nivel nacional los sistemas de información relacionados con la prestación de este servicio. Se deberá evaluar la conveniencia de reformar la Ley 607 de 2000, que regula la asistencia técnica agropecuaria, para incluir las funciones de la mencionada Unidad y darle a esta los instrumentos legales que requiera para su adecuado funcionamiento.

Por último, y con el fin de incentivar la inversión privada en cadenas agropecuarias, forestales, acuícolas y piscícolas con gran potencial de mercado externo o interno, se propone la creación de una **Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales**. Esta agencia deberá identificar las principales apuestas productivas del país, consolidar la información relevante, diseñar proyectos tipo que involucren a pequeños y medianos productores, y servir de puente entre inversionistas, mercado de capitales, campesinos y gobierno en torno a estas apuestas país. 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.

En cuanto a las entidades adscritas existentes, y 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 (SNCTIA), asegurando los recursos presupuestales y técnicos necesarios sobre la base del nuevo marco legal de la entidad. Como ente coordinador, 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. Asimismo, bajo las orientaciones del MADR, CORPOICA, como coordinadora del SNCTIA, será la entidad encargada de liderar, la construcción de la Agenda Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación y de las agendas regionales, en donde los STI tendrán un papel protagónico.

Continuar con el ajuste institucional del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), buscando, como ya se señaló, que la entidad cuente, desde su propia dirección, con personal técnico idóneo e infraestructura moderna que le permita conseguir los estándares sanitarios que aseguren además la inocuidad de los alimentos a nivel nacional y permitan

lograr el acceso a mercados internacionales. Esta entidad deberá abstenerse, sin embargo, de prestar el servicio de asistencia técnica directa.

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 Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria.

La UPRA debe consolidarse como el principal brazo técnico del MADR. Para ello, deberá fortalecerse presupuestalmente, de modo que pueda cumplir con las funciones que le han sido asignadas y prestar asesoría efectiva a las secretarías de agricultura en materia de planeación agropecuaria y de adecuación de tierras.

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. Se deberá evaluar, además, la posibilidad de convertir a la CCI en la Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales mencionada anteriormente.

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.

Por otro lado, y como parte fundamental del arreglo institucional, deberá otorgarse especial importancia al **desarrollo de capacidades locales y al empoderamiento de la comunidad** para que los pobladores rurales sean verdaderos agentes de su propio desarrollo. 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 ejecución⁴⁷. Para lo anterior, el MADR, a través del Fondo de Desarrollo Rural, deberá implementar los siguientes programas: i) un programa de fomento de la participación para el desarrollo rural, para preparar los espacios de participación, empoderarlos y darles instrumentos para que no los capturen; ii) un programa de fortalecimiento de asociaciones campesinas, indígenas y

⁴⁷ 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.

afrocolombianas, que parta de un inventario de metodologías probadas de acompañamiento para identificar las que han sido más efectivas en el empoderamiento de organizaciones para integrar espacios de participación; iii) 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; iv) un programa de fortalecimiento de capacidades ejecutoras que trabaje en conjunto con universidades regionales, centros de educación técnica y tecnológica y el SENA, con el fin de que las empresas locales se conviertan en las principales ejecutoras de las políticas públicas rurales en los territorios; y v) un sistema de acreditación de ejecutores locales. En cuanto a este último, 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.

Otro aspecto clave de la estrategia de ajuste institucional es la **reforma de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) y creación de espacios alternativos de participación**. Con el fin de mejorar la coordinación de la política de desarrollo rural y agropecuario, en el marco del triángulo de buen gobierno Nación-Territorio-Comunidades se propone revisar y ajustar el marco normativo de los CMDR. En particular, se propone dejarlos como un espacio principalmente comunitario, cuyo presidente pertenezca a la comunidad y sea elegido por los demás miembros. Este presidente tendrá, al igual que el Alcalde, la facultad de convocar las reuniones del CMDR.

Por otro lado, se propone promover **espacios alternativos de participación**, preferiblemente a nivel provincial y/o regional, que tengan participación eminentemente comunitaria. Estos espacios deberán cumplir con las características mínimas definidas por el Gobierno Nacional en la *Guía de Estándares de Participación Ciudadana para el Desarrollo Rural*. Esta reglamentación deberá incluir los lineamientos con respecto a los objetivos, composición, reglamentos de decisión, y procedimientos de operación y de control social de cualquier espacio de participación para el desarrollo rural. Asimismo, deberá recoger las opiniones de las entidades territoriales sobre sus experiencias en el pasado para que los espacios de participación operen de cara a las nuevas reglas de juego del desarrollo rural territorial, y que se adecuen a las normas recientes sobre ordenamiento territorial.

Se recomienda destinar unos recursos del 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, 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.

Para finalizar, debe darse especial atención al **fortalecimiento de la capacidad institucional de los entes territoriales** 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. Para ello, el Fondo de Desarrollo Rural y la entidad territorial deberán celebrar convenios de fortalecimiento institucional de las Secretarías de Agricultura por un periodo no superior a 10 años. Estos convenios deberán hacerse a la medida de las necesidades de cada Secretaría y deben enfocarse en lograr que estas estén en capacidad de: i) llevar a cabo la planificación y orientación de las políticas sectoriales y de desarrollo rural que son de su competencia a nivel territorial; ii) liderar la construcción participativa del plan de desarrollo rural y agropecuario a mediano y largo plazo; iii) apoyar la consolidación de las cadenas productivas regionales; iv) 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; y v) hacer seguimiento y evaluación a la gestión de los ejecutores y los impactos de los programas y proyectos. Adicionalmente, el Fondo de Desarrollo Rural celebrará con las Gobernaciones, convenios de fortalecimiento institucional de las Secretarías de Planeación para que puedan ejercer de manera adecuada el papel de coordinación intersectorial en los territorios rurales de su zona de influencia.



4 Impacto fiscal de las estrategias

En esta última sección, se cuantifica el impacto fiscal indicativo de las estrategias recomendadas por la Misión y se analizan sus posibles fuentes de financiamiento. El ejercicio se concentra en las políticas y recomendaciones con impacto fiscal significativo. En cada caso, se cuantifica el costo de las inversiones requeridas en un horizonte de tiempo de 15 años (2016-2030), que coincide, como lo hemos señalado, con el horizonte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Este costo se compara con el gasto actual en cada una de las estrategias para estimar las necesidades de recursos adicionales y evaluar posibles alternativas de financiación.

A. Gasto público rural actual

La cuantificación del gasto actual se basó en la información del Presupuesto General de la Nación (PGN), en los compromisos presupuestales de los entes territoriales rurales,⁴³ y en los recursos aprobados para proyectos rurales en el

⁴³ La definición de "entes territoriales rurales" se basa en las categorías de ruralidad del DNP y de la Misión, con pequeñas modificaciones. Se definen como municipios rurales aquellos que hacen parte de las categorías de rural y rural disperso con cabeceras municipales menores a 40 000 habitantes. Estos corresponden a 665 municipios, que agrupan una población total de 8,9 millones.

Sistema General de Regalías (SGR). Los rubros de gasto de cada fuente se clasifican y agrupan de acuerdo con los ejes estratégicos de la Misión con el fin de determinar el gasto actual en cada eje.⁴⁴

El gasto público rural asciende a \$20,2 billones anuales, equivalentes al 2,5% del PIB de 2015. El 62% de este gasto está en cabeza de los entes territoriales, provenientes principalmente de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). Excluyendo el SGP, el gasto público en el sector rural representa el 1,1% del PIB.

En términos de los ejes estratégicos de la Misión, el gasto actual se concentra en el rubro de inclusión social (65,8%). El segundo rubro en orden de importancia es la inversión en vías terciarias, que representa el 8,4% del gasto total, el cual es financiado tanto por los entes territoriales como por el Gobierno Nacional, en este último caso a través del Programa Caminos para la Prosperidad.

El gasto en inclusión productiva representa el 5,1% y corresponde casi en su totalidad a los programas del MADR y el DPS dirigidos a los pequeños productores rurales y financiados con recursos del PGN. Por su parte, los incentivos y apoyos directos alcanzan el 8,4% del gasto total (\$1,7 billones)⁴⁵.

B. Costo de las estrategias

El ejercicio de cuantificación del costo de las estrategias se basó en los supuestos en cuanto a población objetivo y metas de cobertura planteados en los documentos de la Misión y/o en la construcción de escenarios de intervención consistentes con los objetivos planteados en las estrategias. Para propósitos del costeo, se supone el horizonte de tiempo para la ejecución de las estrategias ya mencionado (2016-2030). Para estimar el costo en términos de PIB se utilizan las proyecciones de elaboradas por Fedesarrollo, las cuales estiman un crecimiento del PIB real de 3,8% entre 2016 y 2018, y de 4,5% anual a partir del año 2019. Este es un supuesto importante, ya que si la economía no logra este crecimiento, el esfuerzo relativo requerido para financiar las estrategias de la Misión, será proporcionalmente mayor.

La Tabla 9 resume los resultados agregados del ejercicio de costeo de las estrategias de la Misión y de las necesidades de financiamiento adicionales, teniendo en cuenta el gasto actual (2015) o el gasto promedio de los últimos tres años⁴⁶.

⁴⁴ La información cubre el período 2012-2014 y 2015 en el caso del PGN.

⁴⁵ Incluye el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN) y la política para mejorar la competitividad del sector lácteo, entre otros.

⁴⁶ Los detalles de los cálculos se pueden ver en el Capítulo 14 del Informe Detallado de la Misión.

El costo total de las estrategias de la Misión para el conjunto del período 2016-2030 asciende a \$195,5 billones (a precios de 2015). El costo promedio es de \$13 billones de pesos por año, lo que equivale al 1,2% del PIB.

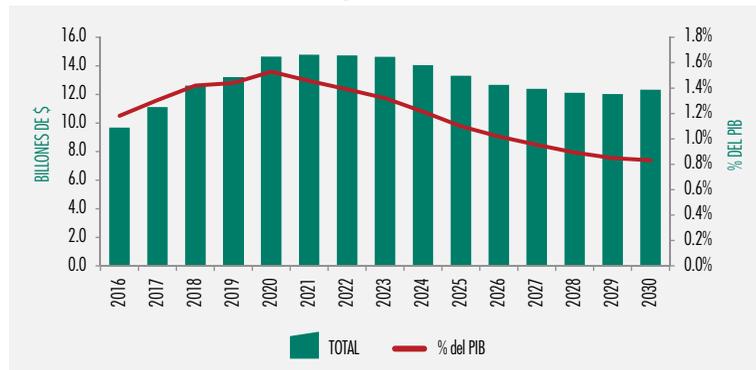
Tabla 9. Costo de las estrategias de la Misión y necesidades netas de recursos, 2016-2030 (Millones de pesos de 2015)

ESTRATEGIA	TOTAL GASTO (2016-2030)	PROMEDIO POR AÑO	% del PIB
Inclusión social	\$ 48 178 008	\$ 3 211 867	0,3%
Inclusión productiva*	\$ 19 390 000	\$ 1 292 667	0,1%
Competitividad – Ad. Tierras: Riego	\$ 11 765 456	\$ 784 364	0,1%
Competitividad – CTI	\$ 32 187 607	\$ 2 145 840	0,2%
Competitividad – Vías Terciarias	\$ 50 134 859	\$ 3 342 324	0,3%
Competitividad – ICR	\$ 9 430 410	\$ 628 694	0,1%
Ordenamiento – Catastro	\$ 2 904 386	\$ 193 626	0,0%
Ordenamiento – Formalización	\$ 1 173 912	\$ 78 261	0,0%
Ordenamiento – Compra de Tierras	\$ 13 611 160	\$ 907 411	0,1%
Sostenibilidad ambiental	\$ 6 748 264	\$ 449 884	0,0%
TOTAL	\$ 195 524 061	\$ 13 034 937	1,2%

Fuente: Fedesarrollo.

Cabe anotar que estos recursos no se distribuyen homogéneamente durante el período, ya que varias de las estrategias concentran sus acciones en los primeros años de la intervención. El Gráfico 16 presenta la distribución estimada del costo total de las estrategias de la Misión, en valores absolutos y como porcentaje del PIB.

■ **Gráfico 16. Costo total y cómo % del PIB de las estrategias de la Misión (Billones de pesos de 2015)**



Fuente: Cálculos Fedesarrollo.

En el costo de las estrategias no se incluyen dos propuestas de la Misión: i) el desarrollo de sistemas de información y monitoreo; y ii) los costos asociados con las propuestas institucionales (con excepción de los costos asociados al fortalecimiento institucional de los PDRIET, contemplados en la estrategia de inclusión productiva). Se incluyen los costos de rehabilitación de distritos de riego medianos y grandes en poder del Estado, pero no los recursos para la construcción de distritos de riego medianos y grandes, que aunque deberían ser iniciativas privadas apoyadas en APP, podrían contar con apoyos del Gobierno Nacional para los costos de inversión no recuperables, así como líneas de crédito de largo plazo, de acuerdo a las recomendaciones de la Misión. Los costos generados por los pagos por servicios ambientales (especialmente el pago por conservar) tienen una fuente propia de recursos adicionales, las mayores tasas de uso de agua, y por ello tampoco se incluyen en estos cálculos.

Al descomponer el costo total de las estrategias de la Misión entre lo que constituye gasto existente y gasto nuevo, se tiene que el 62% de los recursos (\$121,2 billones o cerca de \$8,1 billones por año) constituyen gasto nuevo y, por lo tanto, generan una presión fiscal adicional. La mayoría de los recursos nuevos están asociados con los gastos requeridos en inclusión social y vías terciarias (51%), y un 16% adicional con Ciencia, Tecnología e Innovación que incluye la asistencia técnica directa y acompañamiento integral a los pequeños productores. En términos del PIB, el costo anual de las estrategias (1,2% del PIB) genera una necesidad adicional de recursos de 0,7% del PIB por año. Obviamente, si no se reasignan los recursos ya existentes al cumplimiento de las estrategias de la Misión, manteniendo por lo demás duplicaciones institucionales, estas necesidades adicionales serán mayores.

Se debe enfatizar que el cálculo del gasto existente supone que se mantienen los esfuerzos que se han hecho en años recientes para aumentar los recursos del PGN al sector rural particularmente en las áreas de inclusión social (Familias en Acción, Vivienda Rural), inclusión productiva (a través de programas del MADR y del DPS) y vías terciarias.

El análisis sobre las alternativas de financiamiento para generar los recursos nuevos necesarios, considera diferentes alternativas como la posible reasignación de usos actuales de recursos hacia estrategias más efectivas de transformación rural, mejoras en la focalización poblacional y territorial, mejoras en eficiencia que podrían obtenerse con mejores modelos de gestión y la generación de nuevos recursos para financiar la transformación del campo colombiano.

En términos de **reasignación de recursos**, las recomendaciones de la Misión apoyan la necesidad de reducir la asignación de apoyos directos y aumentar el apoyo del Estado a través de la provisión de bienes sociales y públicos. En 2014 los recursos para apoyos directos totalizaron al menos \$1,7 billones, parte de los cuáles debería ser redirigido hacia la provisión de bienes públicos y al apoyo a los pequeños productores en intervenciones integrales que promuevan de manera efectiva su inclusión productiva. La reasignación del 50% de estos recursos significa cerca de \$10 billones en un período de 15 años.

La baja **efectividad del gasto público** constituye uno de los principales problemas de la gestión pública en el sector rural. Un ejemplo es el de los programas del MADR y del DPS para inclusión productiva que totalizan más de \$700 mil millones, que representan alrededor del 50% de los recursos requeridos para el componente productivo de la Estrategia de Inclusión Productiva (incluyendo riego intrapredial y asistencia técnica integral). Diferentes diagnósticos y evaluaciones de estos programas enfatizan su desarticulación y duplicidad, su falta de integralidad y la fragmentación de las intervenciones desde el punto de vista territorial y poblacional en forma tal, que suelen tener un bajo impacto relativo o muestran resultados en escalas muy pequeñas que difícilmente tienen la potencia y la capacidad de generar transformaciones territoriales.

Es urgente por lo tanto, mejorar la efectividad de la gestión pública en el sector rural, y en los territorios rurales y rurales dispersos en particular.

Los recursos nuevos para la estrategia de inclusión social están asociados principalmente con la financiación que obtienen las entidades territoriales a través del SGP. Se plantean temas relevantes con miras a la reforma del SGP en 2016 sobre la posibilidad y conveniencia de introducir modificaciones en las fórmulas que determinan la asignación de estos recursos de tal manera que se aumente la participación de la ruralidad en general y de los municipios rurales y rurales dispersos, en particular.

Esto debe hacerse, sin embargo, con cuatro elementos adicionales que se deben incluir en la modificación del SGP: (i) debe contemplar incentivos a la generación de recursos propios; (ii) debe incluir recursos adicionales para financiar los costos adicionales de proveer servicios de interés social en las zonas rurales dispersas; (iii) debe incluir metas específicas para la provisión de servicios en las zonas rurales dispersas, para evitar el sesgo hacia la asignación de recursos a las cabeceras municipales; y (iv) debe dar más espacio y autonomía a los municipios para asignar los recursos correspondientes. De esta manera, el esfuerzo fiscal del Gobierno Nacional se puede concentrar en mayor grado en apoyar a las regiones rurales que son también las que presentan mayores deficiencias institucionales y menor capacidad de generación de ingresos propios.

En cuanto a la generación de ingresos territoriales propios, es prioritaria la implementación de las recomendaciones sobre el impuesto predial y la formalización de las propiedades rurales, las cuales no solo contribuyen al ordenamiento social del territorio, sino que generan mayores ingresos fiscales. Para la gran mayoría de los municipios rurales, la principal fuente de generación de recursos propios y, por lo tanto, el foco de las propuestas de la Misión, es el impuesto predial. La importancia de este hecho no puede ser desestimada, ya que los ingresos por predial tienen a reducir la pobreza multidimensional municipal y dicho impacto es sustancialmente mayor al que tienen las transferencias gubernamentales.

De otro lado, es importante aumentar la participación de los recursos de regalías en la financiación de las estrategias de transformación del campo, que actualmente tienen una participación menor al 20% del valor de los aprobados. Para ello, es necesario desarrollar arreglos institucionales que introduzcan los incentivos necesarios (por ejemplo a través de cofinanciación de la Nación) para la formulación de proyectos de alcance regional como la rehabilitación y mejoramiento de vías terciarias en un grupo de municipios, o proyectos de desarrollo territorial y provisión de bienes públicos locales que complementen y refuercen las intervenciones para inclusión productiva en los territorios rurales. Para ello, es clave el involucramiento de los departamentos, ya que ellos reciben el 80% de los recursos de regalías y de otro lado muchos de los temas de la transformación rural son responsabilidad de los municipios.

Como se señala en la estrategia de ajuste institucional, es necesario que los recursos para llevar a cabo las estrategias que propone la Misión estén garantizados y se evite, así, la inestabilidad en la disponibilidad de recursos que ha caracterizado, en particular, el presupuesto del sector agropecuario. Para ello se propone que sean aprobados como plan decenal en el CONPES Rural y sus recursos asegurados con la aprobación de un CONFIS Rural. Además, deben quedar garantizados mediante la asignación de rentas con destinación específica o mediante una norma que establezca que una proporción mínima del presupuesto nacional debe ser destinada al desarrollo rural.

Anexo

Índice del Informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo

Parte I Introducción

Prólogo

Capítulo 1. Definición de categorías de ruralidad

Parte II Diagnósticos

Capítulo 2. Condiciones sociales del campo colombiano

Capítulo 3. Inclusión productiva en el campo colombiano

Capítulo 4. Diagnóstico económico del campo colombiano

Capítulo 5. Sostenibilidad ambiental

Capítulo 6. Ordenamiento y desarrollo territorial

Capítulo 7. Institucionalidad pública del sector agropecuario

Parte III Estrategias generales

Capítulo 8. Estrategia de derechos sociales para la inclusión social de la población rural

Capítulo 9. Estrategia de inclusión productiva y agricultura familiar

Capítulo 10. Estrategia de competitividad para el sector agropecuario

Capítulo 11. Estrategia de sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural

Capítulo 12. Estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial

Capítulo 13. Estrategia de ajuste institucional para el desarrollo rural y agropecuario

Capítulo 14. Impacto fiscal de las recomendaciones de la Misión

Parte IV Estrategias específicas

Capítulo 15. Política de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en el campo

Capítulo 16. Estrategia de ordenamiento social de la propiedad rural

Capítulo 17. Estrategia de ciencia, tecnología e innovación Agropecuaria y acompañamiento integral

Capítulo 18. Sistema Nacional de Crédito Agropecuario: Propuesta de reforma

Capítulo 19. Programa de desarrollo rural integral con enfoque territorial

Anexo: Saldar la deuda histórica con el campo: Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo

