

NOTAS DE POLÍTICA PÚBLICA  
**CLAVES PARA  
EL DESARROLLO  
DEL CAMPO  
COLOMBIANO**

MEMORIAS DEL SEMINARIO INTERNACIONAL  
BOGOTÁ D.C., JULIO 12 DE 2018



Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Rafael Zavala Gómez del Campo  
Representante de FAO en Colombia

Manuela Ángel  
Oficial Nacional de Programas FAO Colombia (e)

Alejandra Vega, Especialista en Tenencia de la Tierra FAO Colombia  
Marcos Rodríguez Fazzone, Especialista en Agricultura Familiar y Mercados Inclusivos FAO Colombia  
María Alejandra Chau, Especialista en Recursos Naturales y Gobernanza FAO Colombia  
María Oliva Lizarazo Beltrán, Especialista en Políticas Públicas FAO - FIRST/UE  
Michela Espinosa, Especialista en Alimentación y Lucha contra la Malnutrición FAO Colombia  
Pablo Faret, Consultor Regional en Protección Social y Desarrollo Rural, Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe

Genni Cavalli, Consultora Coordinación interinstitucional  
Maritza Rodríguez Reyes, Consultora Sistemas agroalimentarios  
Laura Escobar, Consultora Cambio climático  
Astrid Carolina Gómez, Consultora Seguridad alimentaria

COLABORADORES  
Profesionales Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Ignacio Martín Eresta  
Asesor Internacional Diálogo de Políticas FAO Colombia

Jose Luis De Francisco Abad  
Especialista en política pública FIRST FAO-UE

Laura Suárez Chaparro  
Comunicación e incidencia pública FAO Colombia

Asesores Alianza FAO – CLAEH - FIDA MERCOSUR para Diálogos de Política Pública en América Latina y el Caribe  
Álvaro Ramos  
Susana Márquez  
Guilherme Cassel

Oficina Comunicaciones FAO Colombia  
Giovanny Aristizábal Hincapié  
Ana Milena Reyes  
Nancy Villescás  
Andrés Bolaños  
Liliana Ávila

Oficina Administrativa FAO Colombia  
Natalia Pulido  
Carmenza Sánchez  
Gloria Alvarado

Diseño y diagramación:  
Ricardo Mayorga

Primera edición: Agosto de 2018  
Bogotá, Colombia

Representación FAO Colombia  
Calle 72 No. 7-82 Oficina 702, Edificio Acciones y Valores  
Bogotá D.C., Colombia  
Tel. (57+1) 5946704  
Fax (57+1) 5961136  
FAO-CO@fao.org



# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b>	1	<b>4. LAS ESTRATEGIAS</b>	52
<b>INTRODUCCIÓN</b>	2	4.1 ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS, CADENAS DE VALOR, MERCADOS INCLUSIVOS PARA LA AF	52
<b>COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA TRANSFORMACIÓN RURAL</b>	3	4.1.1 CIRCUITOS CORTOS DE COMERCIALIZACIÓN	53
<b>INTRODUCCIÓN</b>	7	4.1.2 UNA POLÍTICA INDUSTRIAL RURAL	56
<b>1. DIAGNÓSTICO</b>	8	<b>5. RECOMENDACIONES</b>	59
<b>2. BALANCE: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL</b>	14	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	61
<b>3. PROPUESTAS</b>	16	<b>ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD, LIMITACIONES, AVANCES Y PERSPECTIVAS</b>	63
3.1 REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL: CAPITALIZAR LO EXISTENTE	16	<b>INTRODUCCIÓN</b>	67
3.2 IDENTIFICACIÓN DE LA CADENA DE VALOR DEL SECTOR AGROPECUARIO	23	<b>1. SITUACIÓN ACTUAL</b>	68
3.3 INSTANCIA DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL DEL DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL.	26	1.1. PROBLEMÁTICAS DE ACCESO A LA PROPIEDAD, DISTRIBUCIÓN INEQUITATIVA E INSEGURIDAD EN LA TENENCIA	68
<b>4. RECOMENDACIONES</b>	28	1.2. CONTEXTO INSTITUCIONAL Y JURÍDICO	70
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	29	1.3. COMPROMISOS Y ACUERDOS DE PAÍS	74
<b>SISTEMAS AGROALIMENTARIOS SOSTENIBLES E INCLUSIVOS: EL RETO DE LA COMERCIALIZACIÓN Y LA ASOCIATIVIDAD EN COLOMBIA</b>	31	1.4. FOMENTAR LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO	76
<b>INTRODUCCIÓN</b>	35	<b>2. AVANCES EN EL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD</b>	77
<b>1. LA COMERCIALIZACIÓN Y LA ASOCIATIVIDAD EN EL CONTEXTO RURAL ACTUAL EN COLOMBIA</b>	37	<b>3. EXPERIENCIAS COMPARADAS EN ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD</b>	80
1.1. LOGÍSTICA	39	<b>4. RETOS Y OPORTUNIDADES DEL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD</b>	83
1.2. PRODUCTIVIDAD	41	4.1. TENENCIA DE LA TIERRA Y SEGURIDAD JURÍDICA	83
1.3. ASOCIATIVIDAD	42	4.2. ACCESO A TIERRAS	84
<b>2. OFERTA INSTITUCIONAL PARA LA COMERCIALIZACIÓN Y LA ASOCIATIVIDAD</b>	45	4.3. INCLUSIÓN DE LAS COMUNIDADES RURALES Y PARTICIPACIÓN	85
2.1. LA INSTITUCIONALIDAD	45	4.4. COHERENCIA INSTITUCIONAL	87
2.2. DECRETO 1985 DE 2013, POR MEDIO DEL CUAL SE REESTRUCTURA EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (MADR)	45	<b>5. RECOMENDACIONES</b>	89
2.3. DECRETO 2364 DE 2015 QUE CREA LA AGENCIA DE DESARROLLO RURAL (ADR)	46	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	91
2.4. SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN AGROPECUARIA (SNIA)	47	<b>LINEAMIENTOS TÉCNICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO PARA EL SECTOR AGROPECUARIO</b>	93
2.5. LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA	48	<b>INTRODUCCIÓN</b>	97
2.6. CADENAS PRODUCTIVAS	49	<b>1. DIAGNÓSTICO</b>	102
2.7. PLAN NACIONAL DE FOMENTO A LA ECONOMÍA SOLIDARIA Y COOPERATIVA RURAL (PLANFES)	49	1.1. SOBRE EL USO DE LA TIERRA EN COLOMBIA	102
<b>3. LA APUESTA COMO PAÍS EN MATERIA AGROALIMENTARIA: CONVIVENCIA DE MODELOS PARA EL LOGRO DE RESULTADOS DE LA AGENDA 2030</b>	50	1.2. SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD DE CAMBIO CLIMÁTICO EN COLOMBIA	103
		1.3. COLOMBIA Y SU GESTIÓN NACIONAL EN CAMBIO CLIMÁTICO	104
		1.4. ESPACIOS MULTIACTOR DEL SECTOR AGROPECUARIO EN COLOMBIA	107
		1.5. SEGUIMIENTO A LAS ACCIONES DE MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN PARA EL SECTOR AGROPECUARIO EN COLOMBIA	108

# ÍNDICE

<b>2. BALANCE: RETOS Y OPORTUNIDADES</b>	110
<b>3. SOLUCIONES Y PROPUESTAS</b>	112
3.1. ENFOQUE SISTÉMICO EN EL MANEJO DEL PAISAJE	112
3.2. GOBERNANZA AMBIENTAL, ARTICULACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE INICIATIVAS A DIFERENTES ESCALAS	112
3.3. PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL ARTICULADA RESILIENTE Y BAJA EN CARBONO	113
3.4. ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO PARA LOS PRODUCTORES Y FORTALECIMIENTO A PROCESOS ASOCIATIVOS	114
3.5. FORMULACIÓN DE CONPES PARA INICIATIVAS QUE HAN DEMOSTRADO SER EXITOSOS EN EL TERRITORIO	115
3.6. INNOVACIÓN Y DESARROLLO EN EL SECTOR AGROPECUARIO, ACOMPAÑADO DE ESTRATEGIAS PARA TRANSVERSALIZAR LA EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN A LOS DIFERENTES PÚBLICOS	115
<b>4. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA CON BASE EN EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES</b>	117
4.1. FORTALECIMIENTO DE LA COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN A DIFERENTES ESCALAS DE GOBIERNO	117
4.2. FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD DE LAS INICIATIVAS YA EXISTENTES	117
4.3. PROMOCIÓN DE PROGRAMAS NACIONALES DE REDUCCIÓN DE LA DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN EN MARCHA	118
4.4. FORTALECER LA IMPORTANCIA DE INCLUSIÓN DE LA VARIABILIDAD CLIMÁTICA, CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL	118
4.5. FOMENTAR LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DE LA LÍNEA DE DESARROLLO RURAL BAJO EN CARBONO Y RESILIENTE CON EL CLIMA DE LA PNCC, CON ESPECIAL ÉNFASIS EN EL DESARROLLO DE PROGRAMAS DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA PEQUEÑOS, MEDIANOS Y GRANDES PRODUCTORES	118
4.6. PROMOCIÓN DE PROGRAMAS DE AGRICULTURA FAMILIAR (AF)	119
4.7. FOMENTAR UN SECTOR AGROPECUARIO CLIMÁTICAMENTE INTELIGENTE	119
4.8. IMPULSAR LOS SISTEMAS SILVOPASTORILES EN COLOMBIA	120
4.9. MEJORAR EL CONOCIMIENTO EN CUANTO A LA VULNERABILIDAD CLIMÁTICA DEL SECTOR AGROPECUARIO	120
4.10. FORTALECER LOS SISTEMAS DE MRV Y M&E Y SU COORDINACIÓN PARA EL REPORTE A DIFERENTES ESCALAS	121
4.11. FORTALECIMIENTO DEL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO	121
4.12. FORTALECER LAS SINERGIAS Y COBENEFICIOS DE LOS ESFUERZOS DE ADAPTACIÓN, MITIGACIÓN DE EMISIONES DE GE, Y GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES POR CAMBIO CLIMÁTICO.	121
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	123
<b>SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL, UN DOBLE DESAFÍO</b>	125
<b>INTRODUCCIÓN</b>	129
<b>1. SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN COLOMBIA</b>	130
1.1. SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL, DOBLE DESAFÍO	131
1.2. SITUACIÓN POR EJES	133
1.3. CAMBIO ALIMENTARIO	140
1.4. GESTIÓN DEL RIESGO	141
1.5. LA INSTITUCIONALIDAD	141
<b>2. BALANCE FRENTE A LA SITUACIÓN EN COLOMBIA</b>	143
<b>3. ELEMENTOS ORIENTADORES PARA LA ACCIÓN</b>	145
3.1. OPTIMIZAR LA ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL	145
3.2. MEJORAR LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN SAN	147
3.3. FOCALIZAR Y PRIORIZAR PARA ERRADICAR EL HAMBRE	147
3.4. UNA VÍA: ENFOQUE DOBLE CARGA NUTRICIONAL	148
3.5. SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES Y SENSIBLES A LA REALIDAD NUTRICIONAL	149
3.6. REDISEÑO DE LA POLÍTICA SAN Y PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	150
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	151
<b>RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LA INCLUSIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA DE LAS POBLACIONES EN SITUACIÓN DE POBREZA RURAL EN COLOMBIA</b>	153
<b>INTRODUCCIÓN</b>	157
<b>1. ¿POR QUÉ HABLAR DE ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN SOCIAL CON INCLUSIÓN PRODUCTIVA PARA ZONAS RURALES?</b>	158
1.1. POBREZA RURAL, DINÁMICAS DE CRECIMIENTO Y LA NECESIDAD DE LA DOBLE INCLUSIÓN	158
1.2. LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA DE LOS HOGARES POBRES RURALES	160
1.3. LOS ESFUERZOS REALIZADOS PARA LAS POBLACIONES EN POBREZA RURAL EN LA REGIÓN Y COLOMBIA: TENDENCIAS Y DESAFÍOS	163
1.4. ¿CUÁL ES LA OPORTUNIDAD PARA LA DOBLE INCLUSIÓN DE LA POBREZA RURAL?	166
<b>2. PRINCIPALES CONSIDERACIONES PARA LA DOBLE INCLUSIÓN RURAL</b>	167
2.1. EL HORIZONTE TEMPORAL DE LOS HOGARES POBRES RURALES: RIESGOS, PROTECCIÓN SOCIAL Y ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	167
2.2. PRODUCIR MÁS NO ES NECESARIAMENTE INCLUIRSE MÁS: EL ROL DE LOS MERCADOS INCLUYENTES	168
2.3. OBJETIVOS Y TRAYECTORIAS DE LA INCLUSIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA RURAL	169
2.4. LA NECESIDAD DE CONCILIAR LAS AGENDAS DE DESARROLLO AMBIENTAL, ECONÓMICO Y SOCIAL	171
2.5. HETEROGENEIDAD TERRITORIAL Y RURALIDADES: DISTINTAS RUTAS DE DOBLE INCLUSIÓN	171
<b>3. LINEAMIENTOS TÉCNICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ESTRATEGIAS INTEGRALES DE PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN PRODUCTIVA</b>	173
3.1. MARCO GENERAL DE LA PROPUESTA	173
3.2. OPCIONES PARA PROGRAMAR POLÍTICAS EN DISTINTOS NIVELES DE INTERVENCIÓN	173
3.2.1. LA PROTECCIÓN SOCIAL Y SU RENDIMIENTO PRODUCTIVO	175
3.2.2. MECANISMOS SOBRE LA OFERTA Y DEMANDA DE TRABAJO DE INDIVIDUOS Y LA BÚSQUEDA DE SINERGIAS ENTRE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y PRODUCTIVAS	176
3.2.3. EL FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES RURALES	178
3.2.4. EL TERRITORIO Y LOS MERCADOS LOCALES	180
<b>4. RECOMENDACIONES SOBRE PROCESOS Y FUNCIONES CRÍTICAS</b>	183
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	186

# PRÓLOGO

La inclusión económica y social y la superación de la pobreza rural marcan su compromiso con la ciudadanía rural colombiana. Es en este contexto en el que la FAO Colombia continua promoviendo el análisis y la formulación **de políticas públicas** en torno a las **necesidades del desarrollo rural sostenible del país** y sus perspectivas de futuro. La transición –el proceso de empalme– constituye la oportunidad propicia para que, a solicitud del Departamento Nacional de Planeación (DNP), apoyemos **un ejercicio de reflexión y análisis sobre 6 temas claves en la agenda de transformación del campo colombiano**.

El proceso ha implicado varios meses de trabajo, respaldados por una **red de think tanks latinoamericanos** que coordina FAO desde su Oficina Regional en Chile, y otros expertos internacionales y nacionales quienes se dieron cita en el Seminario Internacional “Claves para el desarrollo del campo colombiano”. Estos **seis Policy Briefs** que presentamos hoy constituyen la base del diálogo y análisis colectivo, de alto nivel técnico, que hoy ponemos a consideración de Ustedes como una visión estratégica para enfrentar los grandes retos y aprovechar las oportunidades de transformación y avance en el próximo cuatrienio.

**FAO** trabaja en el mundo y en Colombia en apoyo de los estados y sus gobiernos como **un socio comprometido con el desarrollo** y la formulación e implementación de políticas públicas. Compartimos las mejores prácticas internacionales y los más recientes desarrollos e inversiones. En este sentido, la llegada del nuevo Gobierno y el traspaso coordinado de responsabilidades entre Administraciones constituyen el momento más estratégico para realizar balances, valorar los avances alcanzados, explorar posibles continuidades del ejercicio estatal, entender nuevas prioridades y encontrar oportunidades de mejora. Es, así mismo, el momento para un debate público informado y constructivo en el que participen actores desde la academia, sector privado, sociedad civil, sectores políticos y cooperación internacional.

Los temas que estos *policy briefs* abordan son lo suficientemente centrales para el campo colombiano y su institucionalidad, y a la vez tan complejos en sus implicaciones técnico-políticas, que FAO no pretende con su análisis y notas de política zanjar una discusión nacional, sino llamar la atención sobre su importancia y **llevar a una nueva fase este diálogo** para que continúe siendo de interés público.

En los próximos meses, con un nuevo **Plan Nacional de Desarrollo** que perfilar, **FAO, de la mano del Gobierno de Colombia**, desea continuar ampliando estas reflexiones, para afinarlas en torno a las nuevas definiciones de política, promoviendo espacios de encuentro y diálogo entre diversos sectores del país y la cooperación internacional, poniendo de nuevo a disposición de Colombia su bagaje técnico y experiencia internacional acumulada.

**Rafael Zavala Gómez del Campo**  
Representante de FAO en Colombia.

# INTRODUCCIÓN

Al dialogar sobre la construcción de políticas públicas, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) contribuye a la efectividad de los propósitos que los estados miembros del sistema mundial han priorizado por vía de la firma de tratados internacionales y compromisos similares. Devenidos en mandatos para la FAO, los tratados y compromisos soberanos nutren su agenda e impregnan el diálogo y la cooperación entre FAO y los gobiernos y la sociedad civil. Así surge la demanda de una honda transformación del campo colombiano en donde se recreen lazos sociales justos y pacíficos asentados en relaciones económicas transparentes, competitivas, equitativas y sostenibles. Los caminos posibles son diversos y acaso divergentes, pero todos ellos se pavimentan con diálogo.

La Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe ha decidido colaborar con las transiciones democráticas en los países de la región por medio del diálogo que busca poner oportunamente a disposición de las administraciones entrantes la información y el conocimiento que constituyen el reconocido acervo técnico de la FAO. En el contexto del Seminario Internacional Claves para el Desarrollo del Campo Colombiano<sup>1</sup>, organizado por la Oficina local de la FAO en Colombia y apoyado por la Universidad Centro Latinoamericana de Economía Humana y su unidad FIDA MERCOSUR<sup>2</sup>, el diálogo enriqueció los textos que aquí se presentan. Estos documentos de política son resultantes del intercambio entre los expertos senior de la Oficina local, que lideraron su elaboración, con quienes participaron del encuentro: técnicos del Departamento Nacional de Planeación, allegados al equipo de empalme de la nueva administración e invitados especiales. El propósito de reunir este conjunto estratégicamente congruente es colaborar con el abordaje de temas críticos para el desarrollo del campo, el país y su gente, que son asimismo primordiales en la agenda y el mandato institucional de FAO, enmarcándolos en la eficiencia económica y social de la acción pública.

El marco y los temas son: 1) la coordinación interinstitucional, condición de posibilidad de la eficacia de las políticas públicas, cuya optimización pasa menos por la creación de organismos y más por la gestión estratégica de los existentes; 2) los sistemas agroalimentarios sostenibles en los que pequeños productores cooperan entre sí y con medianos y grandes para el aprovechamiento de oportunidades locales, regionales y globales; 3) el ordenamiento social de la propiedad rural y la seguridad jurídica universal, indispensables para crear el clima social y de negocios que fomenta la prosperidad compartida; 4) el cambio climático y los desafíos que encierra para el sector agropecuario, tales como adaptación y mitigación así como en gestión del riesgo de desastres, instrumentos de seguro y *microseguro*, identificación de fuentes de financiamiento, entre otros; 5) el necesario rediseño de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la promoción del derecho humano a la alimentación, y 6) algunas estrategias integrales de protección social e inclusión productiva (doble inclusión rural), apuntando a conciliar las agendas del desarrollo en lo económico, social y ambiental. Por último, la mejora, ampliación o creación de sistemas de información es una demanda imperiosa que atraviesa todos los temas; su satisfacción traerá consigo eficiencia y transparencia en todos los niveles y ámbitos de decisión, consumidores incluidos.

En conclusión, la naturaleza estratégica de los temas y su marco así como el análisis sintético y, no obstante, dialogado y exhaustivo, hacen del presente documento un aporte técnico orientador en la preparación del próximo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

**Susana Ernestina Márquez**

Alianza FAORLC-Universidad CLAEH (UCR FIDA Mercosur-CLAEH)

1. Bogotá, 12 de julio de 2018.

2. En el marco de la CARTA ACUERDO FAORLC – CLAEH / FIDAMERCOSUR sobre Diálogos de Política Pública en América Latina y el Caribe.



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura

# COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA TRANSFORMACIÓN RURAL

Notas de Política Pública

Memorias: Seminario Internacional "Claves para el desarrollo del campo colombiano" Bogotá D.C., Julio 12 de 2018.

2018

Apoyado por:



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



Unión Europea

**FIRST**

Impacto, Resiliencia, Sostenibilidad, y  
Transformación para la Seguridad Alimentaria  
y Nutricional

**Esta publicación ha sido financiada con el apoyo de la Unión Europea. El contenido es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista de la Unión Europea.**

# COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA TRANSFORMACIÓN RURAL

---

## Notas de Política Pública

Memorias: Seminario Internacional "Claves para el desarrollo del campo colombiano" Bogotá D.C., Julio 12 de 2018.

**María Oliva Lizarazo Beltrán**  
Especialista en Políticas Públicas FAO - FIRST/UE

**Genni Cavalli**  
Consultora FAO Colombia



# INTRODUCCIÓN

El presente informe es producto de una consultoría<sup>1</sup> liderada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO<sup>2</sup>), con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el objetivo de realizar un documento técnico de análisis y planteamiento de propuestas que posibiliten la “Coordinación Interinstitucional para la Transformación Rural”, avanzando hacia la colaboración, concurrencia y subsidiariedad entre los distintos niveles de la administración pública.

El análisis se centra principalmente, en las entidades que hacen parte de la nueva institucionalidad rural, creadas a finales de 2015, como son la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), y se incluye el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), considerando su importancia en la coordinación sectorial. La centralidad en el análisis responde al hecho que la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2016) realizó un amplio análisis de la institucionalidad pública del sector agropecuario, existente antes de la creación de las nuevas Agencias.

Este documento se presenta como un policy brief, y bajo el supuesto de la no liquidación y creación de nuevas entidades, un marco de gasto público limitado y un corto periodo de transición para realizar cambios.

Es un objetivo de este documento, constituirse como parte de los insumos de análisis del cierre del actual Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018, dado que presenta un diagnóstico en términos de hitos, de cómo se desarrollaron los lineamientos de política y propuestas en materia de desarrollo institucional sectorial, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Informe de la Misión para la Transformación del Campo. Así mismo, al plantear una propuesta de modelo de coordinación y sus respectivas estrategias y recomendaciones, pretende aportar elementos claves que puedan ser incluirlos en el próximo Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 y sus respectivas bases.

El documento cuenta con las siguientes secciones: I. Elementos de diagnóstico de la institucionalidad sectorial; II. Balance, donde se presentan los retos y oportunidades derivadas del diagnóstico; III. Propuesta de marco técnico para la coordinación y articulación del sector, y un modelo operativo donde se describe el esquema desde una perspectiva misional, técnica, operativa, presupuestal, orientada a generar impactos en el desarrollo agropecuario y rural nacional; IV. Resumen de las recomendaciones del documento para avanzar en la coordinación y articulación interinstitucional.

---

1. La consultoría se desarrolló mediante la revisión y análisis de información secundaria, como: A. Documentos de política existentes; B. Decretos de creación de las Entidades del Sector Agropecuario; C. Modelos operativos de las entidades; D. Instrumentos de Planeación; y E. oferta programática de las entidades sectoriales: MADR, ADR, ART, ANT, y UPRA. Así mismo, se realizaron entrevistas a expertos con amplio conocimiento del sector agropecuario, con el fin de contar con diferentes puntos de vista en las conclusiones derivadas del diagnóstico y propuestas; y finalmente, se realizó un panel de discusión y análisis con expertos internacionales y nacionales, cuyas recomendaciones fueron incorporadas al presente policy brief.

2. La coordinación técnica y presentación de la consultoría estuvo a cargo del Programa FIRST, partenariatado de la FAO y la Unión Europea para el fortalecimiento de políticas públicas de desarrollo rural y seguridad alimentaria y nutricional.

# 1. DIAGNÓSTICO

Desde una perspectiva de direccionamiento estratégico, planeación y ejecución presupuestal, actualmente se evidencia una débil coordinación y articulación entre la institucionalidad del sector

agropecuario y rural, especialmente entre el MADR y sus entidades adscritas: ADR, ART, ANT y la UPRA.

## Institucionalidad Sectorial Analizada



Fuente: elaboración propia

Esto se origina por varios factores: una cierta ambigüedad en la interpretación de las competencias institucionales, la falta de claridad en términos de la lógica de cadena de valor del sector agropecuario como sistema, los resultados esperados de cada una de las entidades y la delimitación y el alcance de cada una de las entidades frente a esta cadena de valor sectorial.

El análisis realizado de los marcos políticos y normativos de las instituciones sectoriales permite identificar algunas diferencias y contradicciones establecidas en:

» El enfoque y lineamientos de documentos de política, tales como el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo, y lo establecido en el Acuerdo de Paz.

» Los Decretos de creación y sus respectivas funciones, los reglamentos y manuales operativos de las Entidades Sectoriales.

» Los marcos presupuestales y programáticos de las últimas vigencias anuales, y los diferentes criterios de focalización territorial y poblacional establecidos.

» El diseño de la oferta programática y la ausencia de evaluaciones, que permitan un mejoramiento continuo, de la respectiva operación de los programas.

» Los indicadores y modelos de medición y seguimiento establecidos por las mismas entidades del sector, y los indicadores establecidos por el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



Foto: © FAO / Flor del Ocho - PNN SNSM Sector la Lengüeta - Francisco Nieto Montaña

## Dificultades en la articulación, integralidad y coordinación en la arquitectura institucional del sector

Al analizar la nueva institucionalidad del sector agropecuario, creada durante este Gobierno, se evidencia que, en algunos casos, hay duplicidad y traslape entre las funciones de las entidades, lo que ha generado dificultades en la articulación, integralidad y coordinación en la arquitectura institucional del sector

» El **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)** tiene como objetivo principal formular las políticas para el desarrollo del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y orientar y dirigir la formulación de planes, programas y proyectos que requiere el desarrollo del sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, pero a la fecha sigue ejecutando programas (proyectos de inversión), como es el caso del Programa de Generación de Ingresos y de Alianzas Productivas. Así mismo, en el último periodo presidencial han sido limitados los lineamientos de política que ha emitido y desarrollado esta entidad para orientar el accionar de sus entidades adscritas, especialmente de las nuevas Agencias. Tal y como lo planteó la Misión para la Transformación del Campo, persiste la ausencia de políticas públicas explícitas que respondan a las realidades de los territorios rurales colombianos<sup>3</sup>.

» Desde la perspectiva de la **Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ADR)**, la Misión para la Transformación del Campo recomendó crear un Fondo de Desarrollo Rural (hoy la Agencia), como entidad de promoción, gestión y cofinanciación, sin embargo, por decreto se estableció que fuera una Agencia. Constituirse como Fondo, le permitiría operar como una banca de inversión. Lo que implicaría que hubiera podido estructurar y cofinanciar proyectos integrales de desarrollo rural con recursos multinivel y privados, bajo criterios de evaluación técnicos, económicos, sociales y ambientales claros y eficientes, además de trascender las vigencias anuales del Presupuesto General de la Nación.

» Sin embargo, la ADR viene operando como Agencia que formula, estructura, evalúa, cofinancia y ejecuta proyectos de desarrollo agropecuario, y a su vez, sigue prestando en forma directa servicios de adecuación de tierras, asistencia técnica, extensión agropecuaria y fortalecimiento

de la asociatividad rural, lo cual en la práctica está superando su capacidad institucional y no le permite especializarse en líneas estratégicas de inversión que impacten positivamente el desarrollo rural nacional y territorial. Adicionalmente, se observa duplicidades de funciones con las que realizan otras entidades sectoriales, en términos de la ejecución de proyectos de desarrollo productivo y generación de ingresos.

» Igualmente, la Misión para la Transformación del Campo recomendó que la **Agencia Nacional de Tierras (ANT)**, se constituyera como un Fondo de Tierras, con fines redistributivos, pero se creó como Agencia ejecutora. Si bien la ANT avanza en la implementación de proyectos pilotos de Catastro Multipropósito y en la formulación de lineamientos técnicos para el ordenamiento social de la propiedad rural, se presentan algunos traslapes con las directrices técnicas de ordenamiento social de las tierras rurales que viene desarrollando la UPRA.

» La **Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarias (UPRA)** ha venido trabajando autónomamente, sin mayores orientaciones y seguimiento, por parte del MADR, en la formulación de lineamientos de política, técnicos y metodológicos para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, pero no ha logrado ser el centro/observatorio de análisis de información y orientaciones del sector agropecuario y desarrollo rural. Con su cliente directo que es el MADR, no se evidencia un flujo de procesos, donde la UPRA provea insumos para que el MADR diseñe y elabore lineamientos de Política y sus entidades adscritas puedan ejecutar y operar efectivamente.

» La **Agencia de Renovación del Territorio (ART)** se creó para implementar la Reforma Rural Integral, brindando los servicios y activos necesarios para zonas focalizadas del posconflicto, inicialmente iba a depender de la Presidencia de la República, sin embargo, por decisión de la Corte Constitucional que rechazó en Sentencia C-160/17, la cual proponía que dependiera del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), quedó adscrita al sector agropecuario y rural. Actualmente, desarrolla procesos participativos desde los territorios para la construcción de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), ejecuta proyectos productivos agropecuarios y de interés comunitario (Obras de confianza),

3. Departamento Nacional de Planeación (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo. Capítulo: Ajuste Institucional para el Desarrollo Rural y Agropecuario, pág. 4.

» generando algunas duplicidades con las funciones que en los temas productivos desarrolla la ADR y el MADR.

» El **MADR** dejó de ejercer su rol de orientación estratégica, priorización, programación presupuestal del sector y focalización territorial y poblacional bajo criterios técnicos y de impacto esperado.

Actualmente, existen diferentes criterios de focalización poblacional y territorial en las Agencias y en los programas del Ministerio, lo cual no permite ejecutar rutas integrales de desarrollo en los territorios, por ejemplo, la ANT atiende productores individuales y la ADR asociaciones legalmente constituidas.



Fuente: Elaboración propia. FAO, 2018.

» Al analizar los actuales ejercicios de planeación del desarrollo agropecuario y rural territorial que estructuran las Entidades Sectoriales, se evidencia una incipiente coordinación y complementariedad entre ellos, a pesar de que todos se originan con el mismo fin: lograr una planeación eficiente y participativa de las inversiones territoriales y nacionales en el desarrollo agropecuario y rural, así como la articulación institucional de la oferta sectorial en territorios, bajo una visión y estrategias compartidas del desarrollo rural deseado a futuro.

» El MADR adelanta la reglamentación de los Mecanismos de Intervención Integral en Territorios Rurales (MIITR) establecidos por el artículo 100 de la LEY 1753 DE 2015, focalizados en territorios y zonas rurales.

» La ADR formula, en coordinación con los departamentos, los Planes Integrales Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, los cuales se estructuran partiendo de la sistematización de anteriores ejercicios de planeación existentes en los depar-

tamentos, siguiendo la lógica de construir sobre lo construido. Es una tarea pendiente la reglamentación de estos Planes, como marco de planificación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Rural (PIDAR) que actualmente financia la ADR.

» La ART estructura en forma participativa los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque territorial (PDET) y los Planes de acción para la transformación regional (PATR), tomando como unidades de planificación: la vereda – municipio y subregiones.

» La ANT implementa Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en Municipios y zonas piloto.

» La UPRA ofrece asesoría metodológica a los departamentos para la formulación de Planes de Ordenamiento Productivo de las Tierras Rurales.

**INCIPIENTE COORDINACIÓN ENTRE INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL TERRITORIAL**



Fuente: Elaboración propia. FAO, 2018.

» La diversidad de instrumentos de planeación del sector agropecuario, puede ocasionar que un solo departamento cuenten con cinco (5) o más ejercicios diferentes de planificación del desarrollo agropecuario y rural territorial. Situación que ocasiona una baja eficiencia en el gasto del recurso público, dispersión en las inversiones y un alto riesgo en términos de confianza y credibilidad

de los pobladores rurales hacia los procesos de planeación territorial

» Desde hace más de cinco (5) años no existen evaluaciones de programas sectoriales que aporten al diseño de políticas y programas sectoriales, lo cual limita la programación presupuestal basada en eficiencia del gasto y orientación a resultados.

**► No existen evaluaciones de programas sectoriales en los últimos cinco años**



Fuente: Elaboración propia. FAO, 2018.

» Al no haber claridad sobre la cadena valor del sector agropecuario y rural, en la cual se identifiquen los insumos, procesos, productos, resultados esperados e indicadores de evaluación; así como las competencias y funciones de cada entidad del sector para aportar en esta cadena, los Programas Orientados a Resultados con lo que cuenta actualmente el sector, responden a productos, metas e indicadores independientes para cada Entidad, y no a metas comunes e integrales del sector.

» Ahora bien, en términos de oferta programática, cada entidad cuenta con sus propios programas orientados a resultados, los cuales se materializan

a partir de proyectos de inversión, documentos soporte y manuales operativos. Al no existir suficiente andamiaje institucional para la ejecución de sus proyectos de inversión, la mayoría de entidades subcontratan operadores, los cuales generalmente ejecutan los recursos asignados bajo sus propias metodologías, rutas operativas y sistemas de seguimiento, con descuentos en los recursos de inversión sectorial hasta del 30%, en algunos casos, por concepto de gastos de operación, situación que limita aún más el impacto de las inversiones sectoriales en el desarrollo agropecuario y rural territorial.

## ► **Altos costos de tercerización en la ejecución de la Oferta Sectorial**



Fuente: Elaboración propia. FAO, 2018.

» Actualmente, MADR, ADR, ANT, y ART tienen sus propios proyectos de inversión, a través de los cuales ejecutan su oferta sectorial en forma independiente y entregan servicios y activos directamente a los productores agropecuarios, organizaciones rurales o entidades territoriales, lo que genera duplicidad en la oferta de los programas sectoriales, especialmente en los programas de inclusión productiva y generación de ingresos. Por ejemplo, en la vigencia 2017, el MADR, la ADR, la ART y la Unidad de Restitución de Tierras (URT) contaban con ocho (8) proyectos de inversión inscritos en el Programa de Inclusión Productiva de Pequeños Productores por valor

de \$420.000.000.000. Si se considera que las entidades públicas cuentan cada vez con menos recursos, resulta prioritario lograr la articulación e integralidad sectorial en la oferta, a fin de lograr un impacto más efectivo de la inversión pública.

» Adicionalmente, como lo evidenció la Misión para la Transformación del Campo, continúa predominando el enfoque de subsidios y compensaciones en la inversión de los recursos del sector, lo cual no genera corresponsabilidad, financiación de bienes públicos, ni impactan positivamente y de forma sostenible la productividad y la modernización del sector.

## ► **Continúa enfoque de subsidios y compensaciones**



**No genera: corresponsabilidad, financiación de bienes públicos e impactos sostenibles**

Fuente: Elaboración propia. FAO, 2018.

## Oferta y servicios

Un análisis general de la oferta y servicios (Ver Figura 1) de cada una de las entidades del sector agropecuario y desarrollo rural, permite evidenciar:

» Las entidades están trabajando bajo el enfoque de programas autocontenidos y atomizados, perdiendo así la relevancia y especialización en la prestación de los servicios como tal.

» La perspectiva de las inversiones es de corto plazo, a través de programas asistencialistas, y no desde un enfoque de real impacto en territorios, en términos de transformación, efectos dinamizadores y mejor desempeño de los sistemas productivos.

» Al no tener claramente delimitadas las competencias en desarrollo agropecuario y rural de las entidades sectoriales, se presenta duplicidad y traslape entre entidades.

» Existen diferentes rutas y criterios de operación, manuales operativos, y sistemas de seguimiento e indicadores entre las entidades sectoriales,

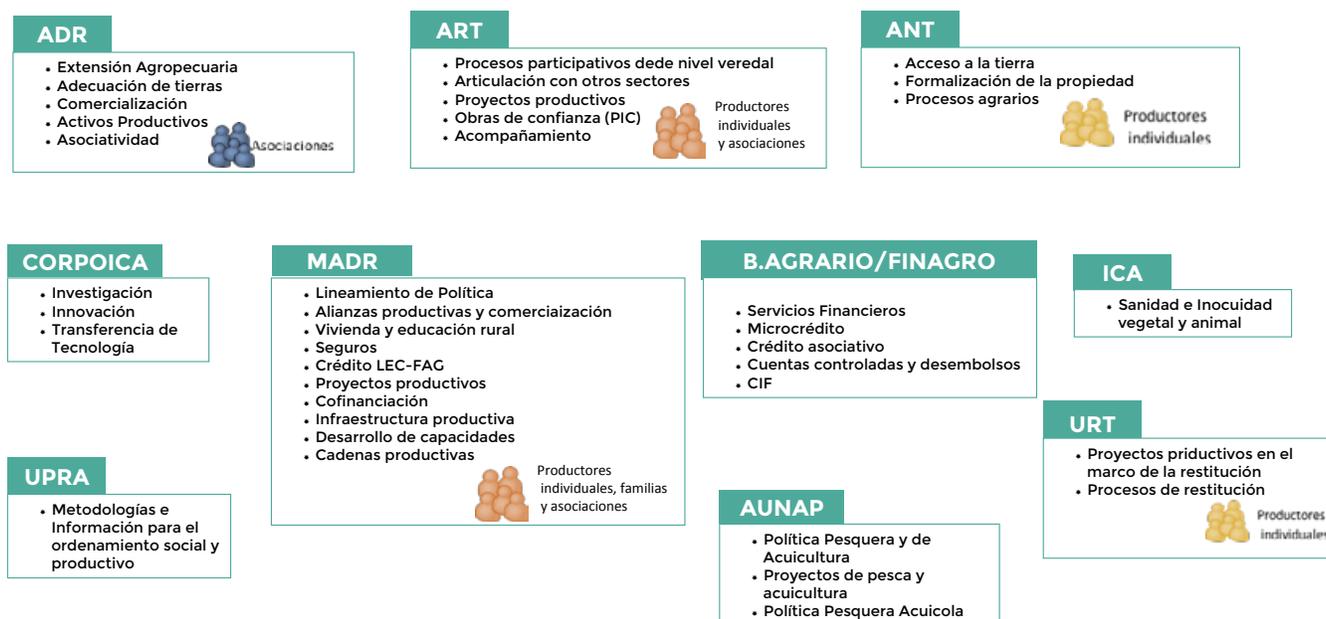
situación que dificulta aún más su organización y delimitación de funciones entorno a una cadena de valor del sector agropecuario y rural.

» La ART no cuenta con entidades territoriales, sin embargo, la ADR y la ANT sí cuentan con unidades técnicas territoriales, pero desafortunadamente no tienen la capacidad técnica, financiera y operativa para poder dar respuesta directa en territorio a las necesidades que tienen estas entidades y la población objetivo que habita en estos territorios.

» Así mismo, no disponen de mecanismos de descentralización presupuestal y operativa, luego los procesos son poco eficientes al tener que pasar todo por el nivel central.

» El MADR sigue ejecutando parte de la oferta sectorial, situación que pone en desventaja sus entidades adscritas en términos de recursos presupuestales y ausencia de orientaciones de política.

**Figura 1.**  
**Marco Programático del Sector Agropecuario**



Fuente: Elaboración propia. FAO, 2018.

## 2. BALANCE: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

» Para la coordinación interinstitucional representa un importante reto la focalización territorial y poblacional de las inversiones en desarrollo agropecuario y rural, frente a un presupuesto sectorial decreciente.

» El presupuesto asignado para el sector agropecuario ha tenido cambios sustanciales. En relación

con 2010, en 2015 el presupuesto se incrementó en un 61%, y desde el 2016 ha venido decreciendo. La Tabla 1 permite evidenciar las diferencias presupuestales del sector en la última década.

**Tabla 1.**  
**Presupuesto en Vigencias (SPI)**

AÑO	PRESUPUESTO
2008	\$1.141.862.000.000
2009	\$1.294.084.356.200
2010	\$1.281.887.140.914
2011	\$1.455.900.732.593
2012	\$1.814.599.771.896
2013	\$2.332.884.857.397
2014	\$3.041.751.862.700
2015	\$3.287.520.335.005
2016	\$2.041.946.061.735
2017	\$1.604.397.271.788
2018	\$1.823.044.976.852



Fuente: Elaboración propia. FAO, 2018.

Fuente: SPI con corte a diciembre 31 para todos los años y para 2018 con corte a junio.

» Al respecto, la política agropecuaria del Plan de Gobierno del Presidente electo para el periodo 2018- 2022, plantea concentrar los esfuerzos económicos y técnicos en Áreas de Transformación

Productiva (ATP), así como desarrollar la capacidad productiva del campo a través de esquemas de articulación de los pequeños, medianos y grandes productores.

### ► *Aclaración y delimitación de la cadena de valor de cada entidad sectorial*



Fuente: Elaboración propia. FAO, 2018.

» Un segundo reto, consiste en clarificar la cadena de valor del sector agropecuario y rural, y de cada una de las Entidades Sectoriales, en términos de precisar los insumos con que cuenta cada Entidad, así como la competencia en actividades y bienes y servicios y lo más importante, los resultados con que cada institución contribuye al desarrollo agropecuario y rural.

» El reto más relevante para la institucionalidad pública sectorial, está representado por el propósito del Plan de Gobierno del Presidente electo para el periodo 2018 – 2022, consiste en conformar una “institucionalidad transparente, moderna y tecnificada”, implementando mecanismos de articulación, con enfoque descentralizador, entre las entidades del orden nacional, departamental y municipal y el sector privado.

» Sí bien existen importantes retos para avanzar en la coordinación interinstitucional para el desarrollo agropecuario y rural, también existen oportunidades en la arquitectura institucional actual, de las cuales se pueden obtener ventajas y generar los cambios que requiere el sector.

» El reciente ajuste institucional sectorial, representa una oportunidad a capitalizar, dado que las agencias actualmente se encuentran en un estado de consolidación. Ya superaron la fase de puesta en marcha, esto significa que se está en el momento oportuno para realizar su reorientación estratégica.

» Diez departamentos, (Cesar, Magdalena, Atlántico, Antioquia, Boyacá, Meta, Caldas, Huila, Tolima y Nariño), cuentan con Planes Integrales de Desa-

rollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, formulados a partir de la sistematización de los ejercicios de planeación territorial vigentes y concertados con los actores territoriales públicos y privados, un instrumento de gestión que sirve para orientar las inversiones nacionales y territoriales hacia las prioridades del desarrollo agropecuario y rural a veinte (20) años.

» La promulgación de la Ley 1876 de 2017 “por la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria” constituye una oportunidad para integrar las entidades públicas del nivel nacional y territorial, en subsistemas orientados hacia la innovación y mejoramiento de la productividad sectorial.

» Los objetivos de la política agropecuaria del Plan de Gobierno 2018 – 2022, constituyen una oportunidad para la articulación de diferentes sectores entorno a los objetivos de desarrollo rural: i) reducir a la mitad los índices de pobreza en la Colombia rural; ii) hacer de Colombia el primer país en el desarrollo de la agricultura climáticamente inteligente y resiliente; y iii) apalancar inversiones para lograr un crecimiento interanual del 5% durante el cuatrienio, requieren el concurso no solo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sino también de otras carteras, como los Ministerios de Salud, Educación, Medio Ambiente y Comercio, Industria y Turismo.

# 3. PROPUESTAS

## 3.1 Reorganización institucional: capitalizar lo existente

### ✓ DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS INSTITUCIONALES



Fuente: Elaboración propia. FAO, 2018.

» Es urgente que el MADR fortalezca su papel como cabeza de sector, por lo cual debe ejercer su rol de formulador de lineamientos de política, posibilitando la articulación de la institucionalidad nacional y territorial, y dejando su rol de ejecutor. Adicionalmente, se requiere de “una institucionalidad que esté en capacidad de impulsar la modernización del sector agropecuario, la competitividad, sostenibilidad y productividad de la agricultura, al tiempo que promueva el desarrollo rural con enfoque territorial, asegurando el mejoramiento del bienestar de los pobladores, a través de la ampliación de las oportunidades, la generación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes rurales<sup>4</sup>”.

» El DNP juega un rol fundamental en este modelo desde la perspectiva de elaboración de evaluaciones, documentos de política, y en el proceso de viabilización de proyectos de inversión del sector. Estos tres componentes, le permiten organizar la inversión sectorial y retroalimentar los lineamientos de política que emita el MADR y los programas que cada una de las entidades ejecute. Estos componentes tienen una relación directa entre sí, una política se ejecuta mediante proyectos de inversión y programas de las entidades, y las evalua-

ciones de estos procesos de operación y de cada uno de los programas permite replantear el diseño de los programas y las respectivas orientaciones plasmadas en los documentos de política.

» En este modelo la UPRA debe ser una entidad prioritaria, lo que necesariamente implica contar con mayores recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), para así poder desarrollar estudios y análisis de información de ordenamiento productivo y social del territorio a una escala más precisa, y centralizar toda la información que necesitan los inversionistas nacionales e internacionales (disponibilidad de tierras, vocación, mercados, impuestos, licencias, regulación laboral, etc.).

» Así mismo, se propone que la UPRA trabaje de la mano con las Secretarías de Agricultura y las unidades territoriales de las entidades del sector, para así descentralizar su operación y no depender directamente de sus funcionarios del nivel nacional. Esta relación puede generar efectos como los observatorios locales, que permanentemente estén identificando necesidades y demandas territoriales, así como caracterizaciones y análisis sobre temas puntuales en regiones focalizadas.

4. Ibid

### Conformación de un banco único de proyectos del sector

Es importante que se conforme un banco único de proyectos del sector. En términos presupuestales el sector cuenta con recursos suficientes para poder

cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de desarrollo agropecuario y rural si estos fueran planificados como un solo presupuesto, mediante programas presupuestarios y metas integrales del sector, según la cadena de valor que se defina en función de los objetivos de desarrollo del sector.

**Tabla 2.**  
**Presupuesto de inversión por entidades del sector, 2017-2018 (SIIF)**

ENTIDAD	# PROYECTOS	PRESUPUESTO 2017	PRESUPUESTO 2018
MADR	20	\$824.710.397.396	\$712.047.883.388
ADR	12	\$277.460.000.000	\$262.541.031.969
URT	2	\$173.316.167.905	\$171.086.162.911
ANT	10	166.100.000.000	\$319.804.696.769
ICA	4	\$120.386.000.000	\$230.692.471.969
ART	4	\$86.000.000.000	\$53.406.000.000
AUNAP	4	\$26.410.026.487	\$56.414.985.846
UPRA	5	\$16.014.680.000	\$17.051.744.000
<b>TOTAL</b>	<b>57</b>	<b>\$1.604.397.271.788</b>	<b>\$1.823.044.976.852</b>

Fuente: SIIF

El MADR debe ser el responsable de:

» Crear un único banco de proyectos del sector, y orientar estratégicamente las inversiones sectoriales y liderar su respectivo Consejo Directivo.

» Establecer los criterios de priorización, elegibilidad y cofinanciación de los proyectos que son viables por el Banco.

» Articular intersectorialmente las fuentes de recursos y servicios.

» Coordinar los recursos de cooperación internacional para la financiación de proyectos.

» Realizar el seguimiento gerencial al instrumento de planeación del desarrollo agropecuario y rural en cada departamento, en términos de:

1. Priorización de apuestas productivas.
2. Consecución y complementariedad de fuentes de recursos nacionales, territoriales, privadas y públicas.
3. Ejecución de proyectos integrales.

## ✓ CONVERGENCIA DE INVERSIÓN SECTORIAL: BANCO DE PROYECTOS DEL SECTOR



Fuente: Elaboración propia. FAO, 2018.

» El Consejo Directivo del Banco de Proyectos del Sector estará conformado por los presidentes de las Agencias y directivos de otras Entidades Sectoriales, quienes tendrán la responsabilidad de definir conjuntamente las prioridades de inversión del sector.

» Con la conformación del Banco de Proyectos se reunirá un grupo de profesionales especializados en la evaluación de factibilidad técnica, económica, social y ambiental de los proyectos.

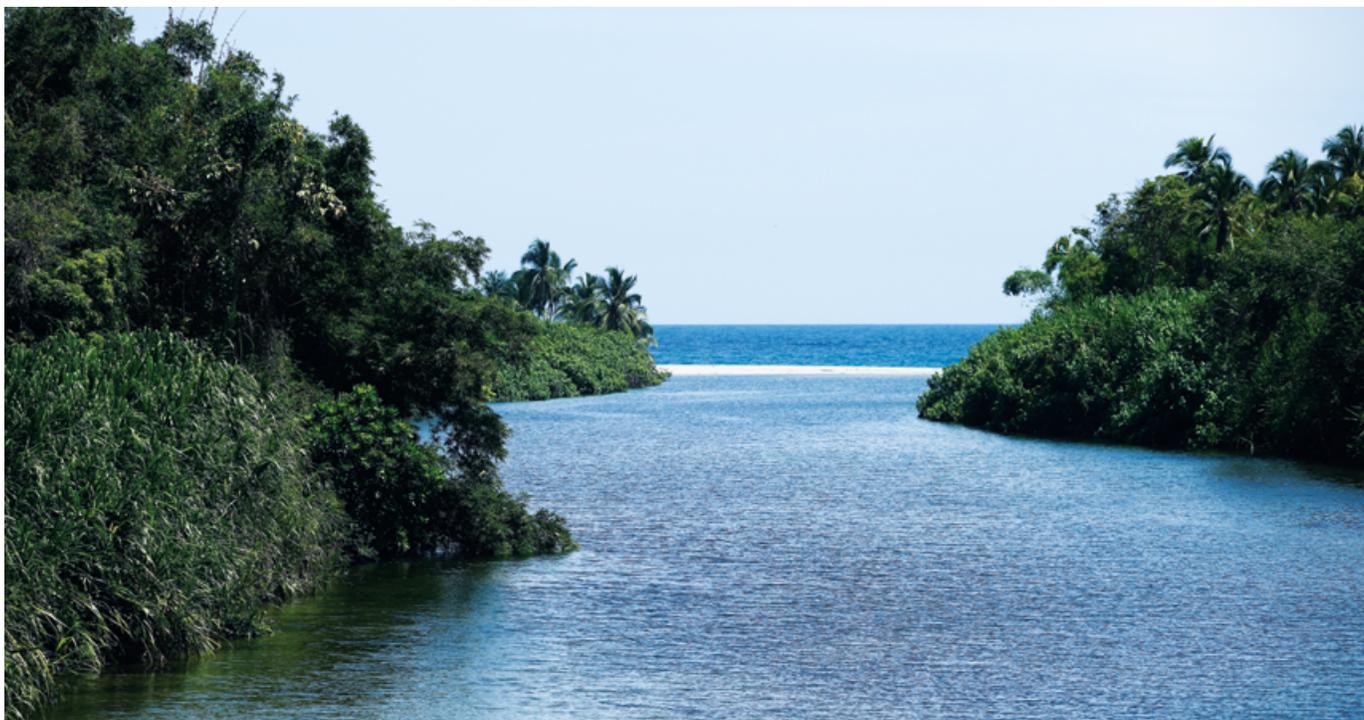


Foto: © FAO / Río Guachaca - PNN SNSM Sector la Lengüeta - Francisco Nieto Montañó

### Agencia de desarrollo rural y Agencia nacional de tierras

» La ADR y la ANT deberán crear sus propios fondos de financiación, para así separar las dos funciones, una de ejecución de servicios y otra de financiación. Las agencias deberán organizar y analizar la demanda territorial y seguir brindando su oferta sectorial. Los Fondos permitirán la ejecución y cofinanciación de proyectos que trasciendan las vigencias anuales, promoviendo la inversión privada a través de grandes proyectos agrícolas y agroindustriales, y atrayendo inversionistas nacionales y extranjeros. Estos Fondos permitirán la cofinanciación de los proyectos que estén contenidos en el Banco de Proyectos Único del Sector.

» Estos FONDOS estarán compuestos de diferentes fuentes<sup>5</sup>:

#### .A nivel nacional:

Por el Presupuesto General de la Nación. Es el instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y objetivos estatales. Constituye la expresión financiera del plan de trabajo anual de los organismos y entidades del Estado. En él se dispondrá de la cantidad y el origen de los ingresos, se determinará el monto de los gastos autorizados y se definirán los mecanismos de financiamiento.

#### .A nivel territorial:

Se realiza la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) a las entidades territoriales y resguardos indígenas.

#### .Distribución de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR):

Se distribuyen los recursos del SGR entre los fondos y los diferentes beneficiarios para el Plan de Recursos, el Presupuesto Bienal, el Plan Bienal de Caja del Presupuesto y las instrucciones de abono a cuenta del SGR y se ofrece asistencia técnica en torno a la distribución de recursos del Sistema.

#### .Recursos propios de las Entidades Territoriales:

Son los recursos recaudados por los gobiernos departamentales y municipales por la venta de

bienes, servicios, tasas, patentes, y otros, como son los ingresos percibidos por cobro de impuestos por formularios, presos y otros para registro, autorizaciones, alquiler de edificios, maquinarias y/o equipos y otros.

Otros ingresos propios incluyen: tasas, multas y contribuciones, otros ingresos no tributarios, rentas por derechos de explotación, entre otros.

La **ANT** ejercerá la gerencia del Fondo de Tierras, realizará la gestión documental y los trámites necesarios, desarrollar los ejercicios de planeación y priorización de procesos de formalización y procesos agrarios. Así mismo, deberá continuar sus funciones en la prestación del servicio de formalización de la propiedad.

La mencionada entidad deberá cumplir seis funciones principales: i) administrar las tierras de la nación; ii) promover el acceso a la tierra como activo productivo; iii) formalizar la propiedad rural iv) consolidar el fondo de tierras de la Nación; v) asesorar, facilitar y hacer seguimiento a las transacciones sobre la tierra (lo que incluiría no solo compraventa, sino también arriendo, usufructo y concesión, entre otros); y vi) promover la consolidación de pequeñas unidades viables (permitir que los micro y minifundios se conviertan en entidades productivas con mayor capacidad)<sup>6</sup>.

Operará a través de un proceso de intervención en territorio por oferta, que se implementa entre la Nación y las autoridades locales conforme a los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, con una metodología de barrido, presencia móvil según la focalización en territorio y dejando capacidad instalada en cada municipio para culminar los procesos judiciales y garantizar la sostenibilidad del ordenamiento y la gestión de los derechos de propiedad en el territorio<sup>7</sup>.

La **ADR** por su parte, recibe los programas actuales del MADR en materia de generación de ingresos, luego deberá ejecutar y prestar los siguientes servicios en torno a una ruta integral de inclusión productiva de generación de ingresos: Extensión Agropecuaria; Adecuación de tierras; Asociatividad; Acceso a Mercados; Habitabilidad Rural; y Ejecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario rural.

5. DNP-DIFP, 2018

6. DNP-MISIÓN RURAL. Estrategia de Inclusión Productiva Rural. 2015.

7. Ibid. 6

Adicionalmente, deberá centrarse en gerenciar y ejecutar el instrumento de planeación, ejecutar procesos de sustitución productiva de cultivos de uso ilícito, con las orientaciones de política que del MADR y de la mano con los Ministerios de Comercio, Defensa e Infraestructura, y lograr ejecutar una estrategia efectiva de fortalecimiento de capacidades territoriales para la red de operadores: operación y ejecución de proyectos, y la estructuración de proyectos productivos agropecuarios y no agropecuarios, articulando con regalías y mecanismos de obras por impuestos para promover el desarrollo productivo de los territorios.

### •El fondo de financiamiento para el Desarrollo Rural

Contará con cinco cuentas: i) programas de desarrollo rural que utilicen mecanismos de intervención integral en territorios rurales, ii) proyectos de inclusión productiva de origen participativo, iii) programas de promoción de la asociatividad y la participación, iv) programas de fortalecimiento de la institucionalidad territorial; y v) cofinanciación de infraestructura para la comercialización, transformación y de pequeña y mediana irrigación. El fondo de financiamiento de la ADR será la única entidad del Gobierno Central encargada de la promoción de estas cinco líneas de acción, lo que implica que los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, de créditos externos y de cooperación internacional que se dirijan a estas cinco líneas de acción deberán canalizarse única y exclusivamente a través de este fondo<sup>8</sup>.

El fondo tendrá diferentes fuentes de financiación: Presupuesto General de la Nación (PGN), recursos privados y recursos de cooperación internacional. En un futuro, se deberá considerar la posibilidad de que los recursos del Sistema General de Regalías con destino a las zonas rurales se canalicen a través de este fondo. Por lo pronto, el fondo deberá movilizar recursos territoriales y del sector privado en forma de contrapartidas, tal como se mencionó al principio de esta sección<sup>9</sup>.

### Principios generales para el diseño de instrumentos de cofinanciación<sup>10</sup>

Para complementar el marco conceptual y técnico, se proponen ajustes al modelo actual de cofinanciación, para así trascender de una oferta pro-

gramática basada en subsidios y asistencialismo a un modelo de corresponsabilidad y concurrencia de recursos públicos, para esta propuesta se toma como insumo el documento elaborado por Juan José Persetti para el diseño del Programa de Generación de Ingresos del MADR en 2017. El diseño de la cofinanciación, debe responder a los objetivos de la política de desarrollo rural y de desarrollo agropecuario en general, a las características de los pequeños y medianos productores rurales y a las condiciones de los territorios en los que éstos desarrollan sus actividades. Estos elementos son el punto de partida para establecer un conjunto de principios basados en consideraciones de eficiencia y equidad que guíen la asignación de los recursos de cofinanciación y contribuyan al logro de los objetivos propuestos.

Estos principios son:

#### Competitividad

A través de la cofinanciación se deben enviar señales claras a los productores para incentivar aquellas actividades con potencial para impulsar el crecimiento y la competitividad del sector agropecuario y de desarrollo rural, en línea con los objetivos de mediano y largo plazo de desarrollo económico y social del país. Así mismo, se deben favorecer proyectos que promuevan la generación de valor agregado de la producción agropecuaria como las actividades agroindustriales.

#### Progresividad

La distribución de los recursos de cofinanciación debe atender criterios de equidad que tengan en cuenta las condiciones socioeconómicas de los potenciales beneficiarios. Si bien los programas están orientados a apoyar a los pequeños productores rurales, al interior de este grupo existen marcadas diferencias en cuanto a ingresos, condiciones de vida y potencial de desarrollo. En este sentido se sugiere aplicar un principio de progresividad que, además de que se les otorgue tratamiento preferencial a los productores de más bajos ingresos mediante la exigencia de menores requisitos de contrapartida, estos requerimientos sean mayores en la medida que se avanza en la ruta de gradualidad.

8. *Ibíd.* 6

9. DNP-MISIÓN RURAL. Estrategia de Inclusión Productiva Rural. 2015.

10. PERFETTI, Juan José. Consultoría de Diseño de Programa de Generación de ingresos. MADR. 2017

### Enfoque diferencial

Este criterio es ampliamente utilizado en los programas de apoyo a la población rural, tanto en países en desarrollo como en países desarrollados. Se deben tener en cuenta criterios diferenciales que faciliten el acceso de grupos poblacionales que, por razones de etnia, género o por su condición de víctimas del conflicto, puedan tener menores posibilidades de recibir estos apoyos.

### Montos crecientes

Los montos de cofinanciación que se asignen a cada productor deben guardar relación con el tamaño y el grado de maduración del proyecto. Se plantea introducir montos crecientes de cofinanciación de acuerdo con el tamaño y el alcance de la iniciativa productiva propuesta. En particular, la propuesta es que el monto de cofinanciación sea más bajo para el desarrollo de ideas y pilotos de negocio, y más alto para los planes y proyectos maduros y/o con mayor potencial.

### Exigencia de contrapartida

Independientemente de la condición del beneficiario, se debe exigir una contrapartida en dinero, la cual debe provenir únicamente de los recursos propios de los productores beneficiados. Este principio, al prohibir que existan fuentes alternas que financien la contrapartida del productor, tiene como fin generar el necesario sentido de apropiación por parte del beneficiario de la iniciativa productiva, al tiempo que limitar posibles problemas de riesgo moral que lleven a un uso ineficiente o inadecuado de los recursos.

### Estímulo al ahorro y al aseguramiento

La cofinanciación, entre otras cosas, debe contribuir a sentar las bases para la sostenibilidad de los ingresos generados a partir de las intervenciones. La experiencia muestra que los proyectos productivos de los pequeños productores enfrentan inmensas dificultades para sobrevivir después de que terminan los apoyos gubernamentales. El mecanismo de cofinanciación puede contribuir a mejorar las posibilidades de sostenibilidad de estas iniciativas productivas generando incentivos para el ahorro de las familias y de las asociaciones de productores y facilitándoles su acceso al sistema financiero. De otro lado, las familias rurales en-

frentan una mayor vulnerabilidad frente a riesgos de diversa índole (climáticos, geológicos, de mercado, etc.), que representan una amenaza para la sostenibilidad de sus proyectos productivos, sus ingresos y sus condiciones de vida. En esta situación, la cofinanciación sirve como mecanismo para incentivar el aseguramiento como esquema de protección de los activos familiares frente al riesgo.

### Agencia de renovación del territorio -ART-

En este modelo de coordinación, la propuesta del rol de la ART, se debe desarrollar bajo dos escenarios, uno donde esta agencia sigue adscrita al sector agropecuario y de desarrollo rural y otro escenario donde la ART queda adscrita al DAPRE.

#### Escenario 1:

bajo el supuesto de que la ART permanecerá adscrita al sector agropecuario y desarrollo rural, focalizando su accionar en los 16 territorios PDET. La especialidad de esta entidad se debe centrar en ofrecer apoyo territorial al sector, ejercer la coordinación de todos los pilares y, específicamente, al pilar de reactivación económica y desarrollo agropecuario, y realizar la ejecución de la Reforma Rural Integral de:

- » Desarrollo de instancias participativas para identificación de la demanda territorial desde tres niveles: veredas, municipios y subregiones.
- » Organización, análisis y sistematización de dicha demanda, para así adecuar la oferta a las características propias de estos territorios.
- » Ejecución de proyectos de interés comunitario de la mano con los sectores competentes, en función del desarrollo productivo.
- » Estructuración de proyectos en la Metodología General y Ajustada (MGA) para regalías, obras por impuestos y cofinanciación de proyectos integrales productivos.
- » Fortalecimiento de entidades y organizaciones territoriales para el desarrollo de procesos participativos, estructuración y ejecución de proyectos.

## Escenario 2:

» La ART al estar adscrita en el sector de presidencia, debe abordar los 9 pilares y centrarse directamente en la Reforma Rural Integral mediante:

» La permanente coordinación con la institucionalidad del sector agropecuario y desarrollo rural.

» Culminación de proceso de construcción de PATR y PDET y definición de tipologías para así priorizar según territorio, población, grado de evolución y tipo de necesidades.

» Estructuración y priorización de proyectos que surjan en el territorio frente a los 9 pilares, obras por impuestos y Regalías.

» Levantamiento de demanda territorial en las instancias participativas a nivel veredal, municipal y subregional, con metodologías efectivas de participación.

» Fortalecimiento de capacidades territoriales para la planificación y estructuración de proyectos.

» Ejecución de proyectos de interés comunitario.

» Seguimiento y monitoreo de las metas, indicadores y proyectos específicos planteados en el PDET y PATR, mediante gerencias especializadas en territorio, tableros de control y sistema de información.

## ✓ INVERSIÓN TERRITORIAL EFICIENTE



Fuente: Elaboración propia. FAO, 2018.

## Secretarías de agricultura

Tal y como lo plantea la Misión, las Secretarías de Agricultura Departamental y Municipal se deben fortalecer como institución base del desarrollo rural bajo una visión regional y un sistema de acreditación liderado por el MADR. Lo anterior se llevará a cabo a través de convenios de fortalecimiento institucional entre la ADR y la entidad territorial, por un periodo no superior a 10 años.

## SNRA, CONSEA Y CMDR

·Se deberá fortalecer el Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de Desarrollo Rural (SNRA)<sup>11</sup>, el cual, a nivel regional, está compuesto por los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA)

y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR); los cuales se constituyen en actores fundamentales para lograr una articulación efectiva entre las políticas nacionales y territoriales de desarrollo agropecuario y rural.

Dada la importancia de los CONSEA y los CMDR para efecto de armonización entre las instituciones y/o actores involucrados, a continuación, se describe brevemente la misionalidad y campo de acción de estos Consejos. Los CONSEA tienen como funciones principales, las siguientes: coordinar la política sectorial en el territorio; difundir y socializar la política sectorial; identificar y promover proyectos agropecuarios departamentales; apoyar la cadenas productivas; participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Agropecuario Departamental; realizar el seguimiento y la evaluación del impacto de las políticas sectoriales; coordinar

11. Creado por medio de la Resolución 164 de 2004, tiene por finalidad planificar y ejecutar la política sectorial y de desarrollo rural, los programas especiales y la prestación de servicios agropecuarios pesqueros, forestales comerciales y de desarrollo rural en el nivel territorial, con criterios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación y con principios de participación, concertación, descentralización, equidad social y de género, buscando el desarrollo de la sociedad rural y de las actividades: agropecuaria, pesquera y forestal comercial.

los sistemas de información y concretar y recomendar la distribución de recursos de inversión de las entidades adscritas y vinculadas y de los programas especiales departamentales.

Por su parte, los CMDR, tienen como principales responsabilidades: coordinar la definición de las demandas locales frente a los servicios agropecuarios; evaluar, discutir y aprobar el plan de desarrollo agropecuario, pesquero, forestal comercial y de desarrollo rural municipal; concertar las prioridades en materia de inversión pública agropecuaria; coordinar los esfuerzos públicos, privados y comunitarios para agenciar las soluciones de los problemas agropecuarios y de desarrollo rural locales; y realizar el seguimiento a la ejecución de los planes, programas y proyectos sectoriales y de desarrollo rural desarrollados a nivel local.

Teniendo en cuenta que se considera fundamental la articulación efectiva y un enfoque participativo en el desarrollo de las actividades del sector, es importante señalar que aun cuando existe una institucionalidad para lo rural a nivel regional (CONSEAS y CMDR), resulta necesario hacer referencia y validar el diagnóstico y recomendaciones realizadas por la Misión para la Transformación del Campo (2015), quienes proponen fortalecerlos como un espacio principalmente comunitario, cuyo presidente pertenezca a la comunidad y sea elegido por los demás miembros y también propone promover espacios alternativos de participación, preferiblemente a nivel provincial y/o regional, que tengan participación eminentemente comunitaria. Según la Misión, 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.

### **3.2 Identificación de la cadena de valor del sector agropecuario**

Lograr una propuesta de coordinación y articulación sectorial, demanda en primer lugar identificar la cadena de valor del sector agropecuario, definiendo los objetivos de desarrollo, la trayectoria de la cadena y los productos que aporta cada una de las Entidades Sectoriales al funcionamiento de esta cadena.

Por medio de los Programas Presupuestarios es posible programar las acciones de las entidades públicas integradas y articuladas en la cadena

de valor. Para ello son prerequisites: i) Establecer un marco de políticas, prioridades y metas claras, basado en evaluaciones del sector agropecuario y el desarrollo rural. Este marco de política deberá estar soportado en un documento CONPES y un marco presupuestal claro definido por el CONFIS; ii) Crear una plataforma que permita tomar decisiones orientadas a resultados y generar el mayor impacto en el desarrollo agropecuario y rural. Esta plataforma proveerá insumos con base en estudios, análisis y sistematización de información territorial y nacional, así como Big Data; iii) Fortalecer las capacidades territoriales para la planeación, dinamización y orientación del desarrollo rural integral; y iv) Diseñar y ejecutar una oferta programática integral orientada a resultados y bajo la premisa de eficiencia en el gasto.

#### **•Definir una unidad de intervención y clientes de la cadena:**

La principal unidad de intervención del sector será el territorio focalizado y los pequeños, medianos y grandes productores articulados.

#### **•Etapas y funciones:**

Las principales etapas y funciones que debe cumplir el sector para el desarrollo de esta cadena valor son:

#### **•Alistamiento:**

El MADR junto con sus Agencias y la UPRA deberán definir una priorización clara de recursos e intervenciones (que deben estar contenidas en el instrumento de planeación), así mismo deberán determinar los requisitos de entrada de la convocatoria o recepción de demanda, mediante proyectos o requerimientos puntuales territoriales.

#### **•Estructuración:**

Una vez efectuada la convocatoria las agencias deben apoyar a través de sus unidades territoriales y socios estratégicos en territorio, en el proceso de estructuración de proyectos y en dar respuesta a los requerimientos puntuales territoriales mediante una estrategia de fortalecimiento a entes territoriales. Esta estructuración estará en función del diseño y la operación de un Banco de proyectos a nivel nacional.

**•Operación:**

Se puede desarrollar con dos enfoques desde un modelo de oferta programática, donde se prestan servicios y ejecutan rutas integrales de intervención, o a partir de los FONDOS que incluyen un acompañamiento y supervisión permanente.

**•Seguimiento y evaluación:**

Cada entidad deberá contar con procesos claros de seguimiento y evaluación de su oferta, con el levantamiento de una línea base real y una batería de indicadores apropiada para la medición de resultados e impactos.

**Medios de acción**

Los medios de acción con los que cuenta el sector para desarrollar los objetivos anteriormente planteados son:

» La elaboración y ejecución de instrumentos de planeación del desarrollo agropecuario y rural en un trabajo articulado con cada uno de los departamentos, tal y como se están desarrollando actualmente en la ADR.

• La articulación con otros sectores para el desarrollo rural, y con el foco del desarrollo e inclusión productiva de un territorio y su población.

• La generación de impacto a partir de rutas integrales de la oferta programática con la que cuenta hoy el sector, clasificadas en temas de desarrollo rural y asuntos agropecuarios:

**•Desarrollo Rural:**

Se proponen las intervenciones públicas enfocadas en el desarrollo rural con enfoque territorial: la gestión de bienes públicos rurales; desarrollo de las capacidades productivas y generación de ingresos; ordenamiento social de la propiedad y uso productivo del suelo; y restitución de tierras a víctimas del conflicto armado. Los responsables de la coordinación y ejecución de dichos programas son el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como formulador de los lineamientos de política, y la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, la Agencia de Desarrollo Rural y la Unidad de Restitución de Tierras: Mejoramiento de habitabilidad rural; Inclusión productiva de pequeños productores;

Ordenamiento social y uso productivo del territorio; y Restitución de Tierras a Víctimas.

**•Desarrollo Agropecuario:**

Incluye las intervenciones dirigidas a crédito agropecuario, tecnología, asistencia técnica, infraestructura productiva y de comercialización, sanidad agropecuaria e inocuidad, agroindustria, capacitación, fomento a las cadenas productivas agropecuarias, entre otros. La ejecución de estos programas recae sobre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia de Desarrollo Rural, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, el Instituto Colombiano Agropecuario, Corpoica (ahora AgroSavia), y Finagro.

» Desde la perspectiva de instrumentos de planeación, si bien existen ciertas duplicidades entre los instrumentos que está estructurando cada entidad, se podría generar un mayor impacto y garantizar una eficiencia en el gasto si las entidades llegan de manera articulada al territorio con:

- Un único instrumento de planeación departamental.
- Metodologías y formatos homogéneos.
- Espacios de participación comunes.
- Estrategias comunes de acercamiento con actores territoriales.
- Mayor alistamiento y análisis de información secundaria.
- Desagregación similar de análisis de necesidades e información proveniente del territorio.
- Criterios de focalización territoriales y poblacionales comunes.
- Componentes y líneas de acción comunes.
- Indicadores, productos e impactos únicos.
- Rutas operativas integrales y complementarias.
- Estrategias de articulación únicas, y consecución de oferta y recursos nacionales y territoriales.

#### Productos

Como toda cadena de valor se deben tener muy claros los productos esperados, estos deben estar centrados en tres niveles: productos y servicios, resultados e impactos esperados de cada entidad sectorial.

Sí bien cada programa orientado a resultados cuenta con sus propios productos, se deben formular programas presupuestarios con metas

y productos comunes e integrales, uno de los productos más importantes, está representado por los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural cofinanciados y ejecutados, con un enfoque de inclusión, rentabilidad y sostenibilidad.



Foto: © FAO / Gaviotín Real (*Thalasseus maximus*) en desembarcadura río Don Diego - PNN SNSM Sector la Lengüeta - Francisco Nieto Montañaño



Si se considera que los objetivos de desarrollo rural propuestos por el presidente electo, trascienden la institucionalidad del sector agropecuario, se recomienda crear una Instancia de Coordinación Interinstitucional del Desarrollo Agropecuario y Rural, presidida por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, con la participación de otros Ministerios que tengan incidencia directa en el desarrollo rural. Instancia que reportará directamente a la Presidencia de la República. Para así garantizar que existan orientaciones y metas claras, alineadas a las prioridades del próximo Plan Nacional

de Desarrollo. Si bien, la Misión recomendó que se implementará el CONPES Rural, y esta instancia está alineada con esta recomendación, deberá reunirse con mayor frecuencia, bajo una visión estratégica y práctica.

### Funciones

Las funciones de la instancia de coordinación interinstitucional del desarrollo agropecuario y rural serían:



Fuente: Elaboración propia. FAO, 2018.

## 4. RECOMENDACIONES

En este capítulo se resumen las principales recomendaciones que se consideran importantes para avanzar en la coordinación y articulación interinstitucional para la transformación rural. Una premisa importante es que el sector agropecuario y rural debe funcionar como un sistema integral, es decir que cualquier cambio que se realice se debe analizar cómo afecta otras entidades, instrumentos o procesos operativos.

» Reorganización Institucional: Capitalizar la institucionalidad existente para iniciar los cambios requeridos, delimitando las funciones y competencias de cada una de las Entidades Sectoriales, en función de la cadena de valor del sector agropecuario.

» Especialización institucional y programación presupuestal orientada a resultados, iniciando por la determinación de los resultados esperados de cada entidad y devolviéndose a la situación actual, a fin de identificar las acciones estratégicas, resultados intermedios y posibles riesgos.

» Convergencia de la inversión sectorial en un Banco Único de Proyectos para mayor eficiencia y eficacia del gasto público, programación de las inversiones sectoriales como un “todo” e integralidad en los proyectos cofinanciados.

» Focalización territorial de la oferta sectorial, para optimizar la inversión pública en función de las prioridades de desarrollo rural definidas por el nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

» Fortalecimiento y reconocimiento de instancias de participación de los territorios establecidas por el Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de Desarrollo Rural (SNRA), compuesto por los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA) y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR).

» Reglamentación de esquemas de cofinanciación sectoriales: promoviendo inversión privada y financiación de bienes públicos.

» Implementación de una plataforma de información agropecuaria y rural nacional y con observatorios territoriales.

» Creación de una instancia de coordinación interinstitucional de alto nivel para el desarrollo rural sostenible, presidida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

# BIBLIOGRAFÍA

Campaña Presidencial Duque Presidente. 2018. *Campo con Progreso y Futuro para Todos*. Bogotá, D.C.

Castañeda, A. 2017. *Consultoría de Diseño de Programa de Generación de ingresos*. MADR: Bogotá, D.C.

Cavalli, G. 2016. *Presupuesto orientado a resultados*. Banco Mundial: Bogotá, D.C.

Decretos de creación de entidades:

-2366 de 2015. *Agencia de Renovación del Territorio (ART)*.

-2364 de 2015. *Agencia de Desarrollo Rural (ADR)*.

-2369 de 2015. *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)*.

-1985 de 2013. *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)*.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2015. *Misión para la Transformación del Campo: Estrategia de Inclusión Productiva Rural y Marco Institucional*. Bogotá, D.C.

DNP-DIFP. 2018. *Documentos internos sobre presupuesto*. Bogotá, D.C.

DNP. 2016. *Manual de Clasificación Presupuestal del Gasto. Programas Orientados a Resultados*. Bogotá, D.C.

DNP. 2014. *Plan nacional de desarrollo 2014-2018*. Bogotá, D.C.

Dumas, V., Lafuente, M. y Parrado, S. 2013. *El fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Chile.

Lafuente, M. y González, S. 2018. *¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento? Evaluando innovaciones en los gobiernos*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Perfetti, J.J. et al. 2014. *Desarrollo de la agricultura colombiana*. En: *Cuadernos de FEDESARROLO 48*, Bogotá, D.C.

Perfetti, J.J. 2017. *Consultoría de Diseño de Programa de Generación de ingresos*. MADR, Bogotá, D.C.

*Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI) elaborado por el Gobierno de Colombia, y discutido y aprobado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (CSIVI)*, Bogotá, D.C.

Rojas, F. 2013. *Estrategia de diseño e implementación de un sistema unificado de seguimiento y corrección de resultados prioritarios de gobierno para el Perú*. GIZ. Perú.

RIMISP. 2016. *Lineamientos operativos que faciliten la implementación de un Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET*. Fondo Paz.

Se realizaron entrevistas a los siguientes expertos:

- Juan José Perfetti (Fedesarrollo)
- Juan Mauricio Ramírez (Fedesarrollo)
- Ángela Penagos (RIMISP)
- Álvaro Balcázar (MSI-USAID)
- Fernando Rojas (independiente)
- Rubén Darío Lizarralde (independiente).





Organización de las Naciones Unidas  
para la Alimentación y la Agricultura

**2018**

**SISTEMAS AGROALIMENTARIOS  
SOSTENIBLES E INCLUSIVOS:  
EL RETO DE LA COMERCIALIZACIÓN  
Y LA ASOCIATIVIDAD EN COLOMBIA**

---

**Notas de Política Pública**

Memorias: Seminario Internacional "Claves para el desarrollo del campo colombiano" Bogotá D.C., Julio 12 de 2018.



# **SISTEMAS AGROALIMENTARIOS SOSTENIBLES E INCLUSIVOS: RETO DE LA COMERCIALIZACIÓN Y LA ASOCIATIVIDAD EN COLOMBIA**

---

**Notas de Política Pública**

Memorias: Seminario Internacional "Claves para el desarrollo del campo colombiano" Bogotá D.C., Julio 12 de 2018.

**Marcos Rodríguez Fazzone**

Especialista en Agricultura Familiar y Mercados Inclusivos FAO Colombia

**Maritza Rodríguez Reyes**

Consultora FAO Colombia

**Equipo de Agricultura Familiar y Mercados Inclusivos FAO Colombia**

Colaboradores



# INTRODUCCIÓN

Para alimentar a una población mundial creciente, hacia el año 2050 será necesario aumentar la producción de alimentos en un 70%. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Colombia es el cuarto país de América Latina con tierras disponibles para producción agrícola, por lo tanto, podría expandir su superficie cultivada sin afectar áreas de bosques naturales. Además, es el tercer país con más recursos de agua, diversidad climática y tasas de precipitación anual, características que potencializan su rol en la producción de alimentos, perfilándole como una gran despensa.

Pese a esta oportunidad económica - productiva, el país presenta actualmente dos paradojas: por un lado, cuenta con 3,4 millones de personas subalimentadas y, por otro, al igual que varios países de la región latinoamericana, es importador de alimentos, muchos de ellos de canasta básica<sup>1</sup>. Esto, sumado a la baja productividad del sector agropecuario, que pese a haber crecido aún es muy precaria si se compara con otros países de la región<sup>2</sup>. Según cálculos del Consejo Privado de Competitividad se requieren aproximadamente 11 trabajadores agropecuarios colombianos para producir el mismo valor agregado que alcanza un solo trabajador del agro en Estados Unidos<sup>4</sup>.

Es necesario cambiar el paradigma según el cual lo rural se asocia con el atraso y con lo agrícola y pasar a un enfoque donde prevalezca un mayor vínculo entre el sector agropecuario y otros sectores (agroindustria exportadora, manufactura, servicios profesionales, servicios ambientales, turismo rural, educación, etc.). Según este enfoque se han producido cambios como la disminución de la participación del empleo agropecuario en el empleo rural total, transiciones demográficas de la población radicada en zonas rurales hacia zonas urbanas, una creciente importancia de los procesos de aprendizaje e innovación social, cambios en la estructura productiva que implican una reorganización de las etapas de producción en una cadena de valor, etc., todo ello con un claro enfoque territorial que reconoce las diversidades entre regiones, culturas y necesidades diferenciadas<sup>4</sup>. Tal como lo señala la Misión Rural “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”.

En el contexto anterior, cada vez más se evidencia la necesidad de avanzar hacia una sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios y en ese escenario el Estado juega un papel fundamental<sup>5</sup>, ya que de ello depende que se garantice la seguridad alimentaria actual y futura y el abastecimiento de una oferta estable, diversa, inocua y de calidad de alimentos, así como facilitar el acceso a la población más vulnerable. Esto implica que los sistemas agroalimentarios deben ser sostenibles e inclusivos desde el punto de vista económico y ambiental; resilientes y capaces de enfrentar situaciones extremas como los

---

1. Fenalce, 2016

2. Vélez, L. C. 2013. El problema del campo es su baja productividad. (Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13053399>) Acceso: Julio 31 de 2018

3. Córdoba, R. 2016. Los objetivos y las políticas de productividad. Consejo Privado de Competitividad. (Disponible en <https://compite.com.co/wp-content/uploads/2017/01/Los-objetivos-y-las-pol%C3%A9ticas-de-productividad.pdf>) Acceso: Julio 31 de 2018

4. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2017. Política Industrial Rural y fortalecimiento de cadenas de valor. Santiago de Chile. Ramón Padilla Pérez (Editor). pág. 71

5. FAO. Fortalecimiento de los Sistemas Públicos de comercialización y Abastecimiento de Alimentos. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5238s.pdf>) Acceso: Julio 31 de 2018

efectos climáticos (sequedad o exceso de lluvias), así como estar enfocados hacia la promoción de dietas saludables. Es un escenario complejo con múltiples componentes que demandan el estudio detallado de cada uno de ellos y sus interrelaciones, sin embargo, el alcance de este documento se ha enfocado en la asociatividad y la comercialización, aspectos clave que contribuyen al logro de dichos objetivos.

Una de las estrategias pasa por definir una política de desarrollo rural que reconozca que en el campo conviven diferentes actores, con necesidades y roles específicos. Bajo esta óptica, urge trascender la dicotomía entre modelos de agronegocios versus Agricultura Familiar Campesina (AFC), para dar paso a la generación de modelos que configuran sistemas alimentarios sinérgicos y sostenibles, capaces de responder y aprovechar las oportunidades de la economía global y local.

Con miras a formular un nuevo plan de desarrollo, es importante hacer un análisis retrospectivo e identificar lecciones y buenas prácticas en temas de relevancia para el campo colombiano, como son la comercialización y la asociatividad, temas estrechamente ligados para mejorar la competitividad del territorio, así como potenciar el papel de la AFC. Esto, considerando la importancia social y económica que este sector de la población tiene en la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios, como pilares de la oferta de alimentos frescos para las ciudades, el resguardo de la agrobiodiversidad, la contribución a la cohesión social de los territorios, etc. Además, estos enfoques guardan una clara relación con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>6</sup>.

La política rural de las últimas décadas ha mantenido el sesgo de aumentar la producción, porque pierde de vista la importancia de estrategias que articulen y conecten eficientemente a los territorios y a los productores con los mercados, buscando una mayor eficiencia en la comercialización de sus productos. En ese mismo sentido la asociatividad debe cambiar el paradigma, según el cual esta se ha presentado a los productores rurales como un requisito, sin enseñarles de manera clara los beneficios de asociarse. Ambos enfoques deberán ser impulsados bajo esquemas de innovación tecnológica y sistemas de información, como base para la modernización del campo colombiano.

Este documento se ha elaborado con el fin de identificar los retos y las recomendaciones más relevantes para promover esquemas de comercialización y asociatividad con enfoque territorial, como ejes para la inclusión de los productores en las economías locales, así como la posibilidad de integración a cadenas agroexportadoras donde Colombia presenta ventajas y potencial agroalimentario. Consta de seis secciones: la primera es esta introducción; la segunda contiene un breve resumen de la problemática de la comercialización y la asociatividad en el país; la tercera presenta un análisis de la institucionalidad vinculada a la oferta institucional en comercialización y asociatividad; la cuarta resume los retos y las oportunidades; la quinta presenta la propuesta de estrategias clave para el desarrollo de una apuesta país; y la sexta, recomendaciones enfocadas al logro de un sistema sostenible que contribuya a alcanzar las metas propuestas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

---

6. Entre los ODS que más se relacionan con la temática podemos mencionar: terminar con la pobreza (objetivo 1), terminar con el hambre mediante una agricultura sostenible (objetivo 2), garantizar agua limpia y saneamiento (objetivo 6), generar producción y consumo responsables (objetivo 12), frenar el cambio climático (objetivo 13) y garantizar la vida de los ecosistemas terrestres (objetivo 15).

# 1. LA COMERCIALIZACIÓN Y LA ASOCIATIVIDAD EN EL CONTEXTO RURAL ACTUAL EN COLOMBIA

La contribución económica de la Agricultura Familiar (AF) al campo colombiano es incuestionable. Solo para resaltar dicha importancia, cabe mencionar que este sector representa más del 75% de las unidades de producción, genera el 57% del empleo rural y aporta más del 60% de los alimentos a las economías locales (CNA 2014; FAO BID, 2007, FAO 2014). Una de las principales restricciones para potenciar su desarrollo es la comercialización de productos.

Un reclamo recurrente por parte de los pequeños productores, es el no contar con canales comerciales adecuados que les permita ofertar sus productos en una relación gana-gana. Los circuitos comerciales de la AF se han caracterizado por asimetrías en las que el pequeño productor es quien recibe el menor porcentaje del precio final, a la vez que el consumidor recibe alimentos con altos precios, no necesariamente acordes con la calidad con la que llegan los productos. Es importante señalar que la AF tiene en su gran mayoría una estrecha relación con los mercados; en efecto, el 85% de las unidades productivas (UPA) de la AF reportadas por el último Censo Nacional Agropecuario, destinan principalmente su producción a la venta, lo que es precisamente uno de los paradigmas a romper dado que habitualmente se considera que su principal objetivo es el autoconsumo.

Tal como lo señala el DNP, los principales problemas de comercialización son: (i) falta de institucionalidad apropiada, (ii) falta de infraestructura, (iii) falta de estándares y de adopción de buenas prácticas, (iv) abuso de posición dominante en ciertos eslabones de las cadenas, y (v) falta de información<sup>7</sup>.

**La infraestructura vial** ha sido identificada como uno de los problemas principales para los procesos logísticos y comerciales del campo colombiano, que hace uso principalmente de vías terciarias. De acuerdo con los estudios realizados por Misión

Rural, no se cuenta con un inventario de vías terciarias ni de su calidad, y se dedican pocos recursos para su mantenimiento. Es así como 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%<sup>8</sup> y ha reactivado el sector rural mediante una política sostenida de bienes públicos<sup>9</sup>.

En cuanto al estado de las vías, la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible (DIES) del DNP estima que solo el 6% de las vías terciarias se encuentran pavimentadas, el 70% con afirmado y el 24% son vías en tierra, y que se deterioran enormemente en épocas de invierno lo que dificulta el tránsito vehicular. En un taller realizado por la FAO con actores del abastecimiento de Bogotá, los productores participantes ratificaron como uno de los problemas principales las malas vías de acceso hacia sus parcelas, y propusieron como una de las soluciones, fortalecer la veeduría ciudadana a nivel departamental y municipal, con el fin de hacer seguimiento a los presupuestos disponibles para el mantenimiento vial<sup>10</sup>.

Uno de los efectos del estado de las vías, es que se incrementa la cadena de intermediación por la dificultad de los productores para acceder directamente a los mercados locales o regionales. En la Figura 1 se resumen las distintas opciones de comercialización empleadas por los productores, diferenciada entre la AF y los productores más grandes. Es importante señalar que la AF tiene en su gran mayoría vínculos con los mercados.

En efecto, el 85% de las unidades productivas (UPA) de la AF reportadas por el Censo Nacional Agropecuario, destinan parte de su producción para la venta. Este es precisamente uno de los paradigmas a romper ya que se considera que su principal objetivo es el autoconsumo.

7. Entre los ODS que más se relacionan con la temática podemos mencionar: terminar con la pobreza (objetivo 1), terminar con el hambre mediante una agricultura sostenible (objetivo 2), garantizar agua limpia y saneamiento (objetivo 6), generar producción y consumo responsables (objetivo 12), frenar el cambio climático (objetivo 13) y garantizar la vida de los ecosistemas terrestres (objetivo 15).

8. Ibid. pág. 31

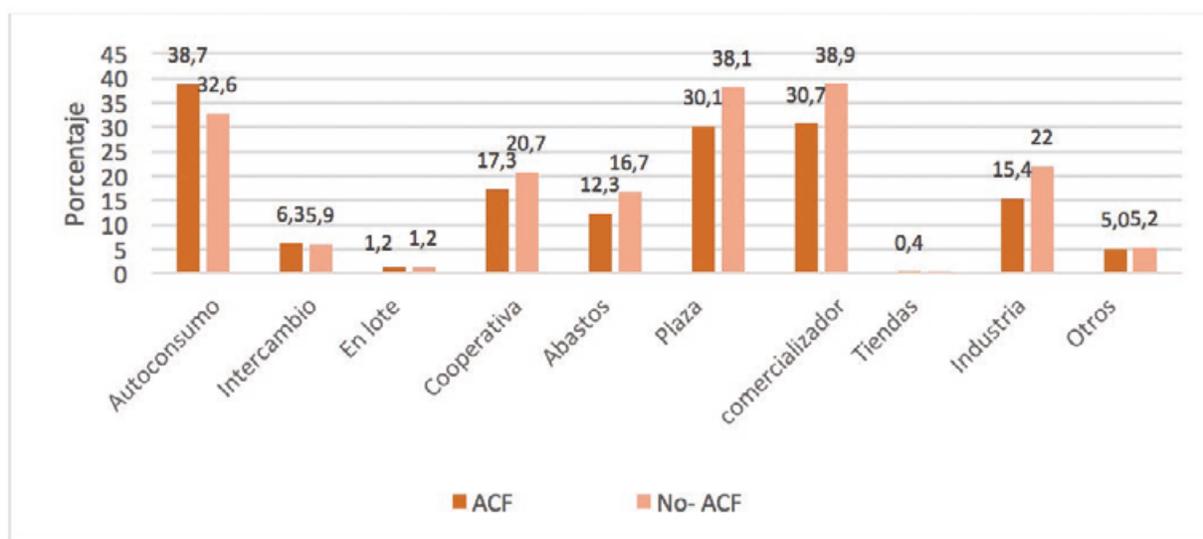
9. La experiencia peruana es evidente en demostrar los impactos de la inversión en bienes públicos. De acuerdo con el estudio de Richard Webb, en los últimos 20 años Perú triplicó los kilómetros de vías terciarias y promovió la conectividad entre zonas rurales; el impacto de dicha conectividad se tradujo en una reducción de 2/3 en los costos de desplazamiento, un incremento de la tasa de ingreso rural por habitante del 1,4% en el período 1900-1994 a 7,2% en el período 1995-2015.

10. FAO. 2018. Taller de identificación y priorización de problemas actores del abastecimiento. Bogotá, 8 de junio de 2018.

Los canales de mayor frecuencia son la plaza (30,1%) y la venta a través de un comercializador (intermediario) con el 30,7%. Nótese que la venta a la cooperativa tiene dentro de las opciones un

peso importante, 17,3%. Esto reafirma el hecho de que asociarse puede traer ventajas para la comercialización de la producción.

**Figura 1.**  
**TIPO DE CANAL COMERCIAL UTILIZADO PARA LA VENTA DE LA PRODUCCIÓN**



Fuente: Censo Nacional Agropecuario, 2014.

La **falta de información de mercados** en los territorios es otro factor que incide en los sistemas de abastecimiento y distribución, al generar externalidades negativas como la especulación de precios, la participación de múltiples actores que no necesariamente agregan valor a los productos y el aumento de la huella de carbono. Esta desinformación incide además en el bajo poder de negociación de los productores de la AF frente al intermediario.

Para ilustrar este fenómeno, un reciente estudio de FAO y la Gobernación de Antioquia<sup>11</sup> evidencia que casi el 70% de 25 rubros de canasta básica que se consumen en el área metropolitana de Antioquia (4,5 millones de habitantes), provienen de zonas de producción diferentes al departamento, a pesar

de que gran parte de estos alimentos podrían ser abastecidos desde sus zonas de producción si se incrementa la productividad, se mejora la conectividad entre la oferta y la demanda local con la promoción de mercados territoriales y se articula a los actores de acuerdo con enfoques de integración ciudad- región.

Esta ineficiencia del sistema de abastecimiento, que se expresa en cadenas de suministro extensas en distancia y en actores, representa 972 millones de dólares/año que el departamento deja de percibir. Entre las causas podemos mencionar las siguientes: (i) una desconexión por proximidad entre los actores económicos a nivel subregional, debido a la falta de información o a la asimetría de la misma; (ii) la ausencia o carencia de infraestructura

11. MANA, FAO. 2016. Sistemas de Abastecimiento Alimentario: bases para la inclusión de la Agricultura Familiar. (Disponible en <http://www.fao.org/documents/card/es/c/975c737b-0fda-4b40-aa62-c2dfce241370/>) Acceso: Julio 31 de 2018

# 1. LA COMERCIALIZACIÓN Y LA ASOCIATIVIDAD EN EL CONTEXTO RURAL ACTUAL EN COLOMBIA

de mercado en los territorios (centros de acopio y de beneficio animal, plataformas de mercados locales y regionales<sup>12</sup>, agroindustrias territoriales), que limita la posibilidad de una integración logística de productos y de agregación de valor en los propios territorios, condicionando a que los alimentos lleguen transformados desde otros mercados.

De acuerdo con estudios que adelanta la FAO, en los departamentos de Putumayo y de Nariño se encuentran tendencias y resultados similares con respecto a la desconfiguración de los sistemas de abastecimiento alimentarios.



Fuente: Elaboración propia. FAO, 2018.

## 1.1. Logística

La logística es otro de los cuellos de botella de los procesos de comercialización. Esta se define como la manipulación de bienes y servicios que requieren o producen las empresas o los consumidores finales, mediante las funciones de transporte, almacenaje y aprovisionamiento y/o distribución de mercancías. La logística abarca, además del transporte de mercancías, la planificación y organización de la carga en toda la cadena de valor como elemento de calidad<sup>13</sup>.

El desarrollo logístico del sector industrial ha sido medido a través de instrumentos nacionales como

la Encuesta Nacional Logística – ENL (DNP, 2015), en la cual se evidenció que el costo logístico como porcentaje de las ventas en promedio asciende al 14,97 %, un nivel que es poco competitivo con los indicadores de mercados de alta interacción con Colombia como Estados Unidos, cuyo costo es 8,7 %, Europa 11,9 %, Paraguay 12,9 % y en promedio América Latina 14,7 %. Si bien, esta diferencia se explica en parte por la heterogeneidad de los países en términos geográficos, flujos comerciales, dimensiones del país y componentes de logística interna, desde los resultados de la ENL se pueden identificar una serie de factores que inciden en el pobre desempeño logístico de sectores como el de manufactura (que incluye industria de alimentos),

12. El estudio evidencia que solo uno de cada cuatro municipios de Antioquia cuenta con un mercado local activo, siendo esta estructura la mejor expresión para articular mercados en territorios y promover esquemas de acercamiento entre productores y consumidores (MANA, FAO 2016)  
13 DNP. 2008. Política Nacional Logística. CONPES 3547 del 27 de octubre de 2008.

cuyo costo asciende al 15,4 % y que tienen que ver con la dificultad de administrar de manera eficiente los procesos logísticos, el nivel precario de tercerización con operadores especializados y la baja tecnificación de las operaciones (FAO, 2018).

Los problemas logísticos, a su vez, son una de las principales causas de la pérdida de alimentos. Según la etapa en la cual ocurre la disminución de la masa de alimentos, esta se puede clasificar como pérdida o como desperdicio. La pérdida de alimentos se genera entre la etapa de producción agropecuaria y la etapa de procesamiento industrial.

Por su parte, el desperdicio de alimentos se produce en las etapas de distribución, retail y consumo, y está relacionado con el comportamiento, los hábitos de compra y consumo, y la manipulación de los alimentos.

De acuerdo con cifras del DNP, en Colombia el total de pérdidas y desperdicios de alimentos alcanza los 9,76 millones de toneladas al año, de las cuales el 64% es pérdida y el 36% desperdicio. Las mayores pérdidas se dan en la fase de producción (40%).

Por otra parte, el 20,6% (2.01 millones de toneladas) se desperdicia en la distribución y venta al por menor y el 15,6% (1.53 millones de toneladas) en los hogares. Este 20,6% asociado a la distribución es el resultado en gran medida de los problemas

logísticos de la cadena de suministro, transporte no especializado, empaques inadecuados, etc.<sup>14</sup>

Como lo señala el DNP, en Colombia la pérdida y desperdicio de alimentos se da principalmente por fallas en el sistema productivo, carencias logísticas, inadecuada infraestructura, falta de incentivos, falta de alianzas entre lo privado y lo estatal, malos hábitos de compra y consumo, entre otros<sup>15</sup>.

A los anteriores obstáculos se suma el atraso del país en otras infraestructuras como centros de secado, bodegaje y enfriamiento de productos como la leche o las frutas, para tener un manejo de inventarios que reduzca los picos de oferta y así tener un mejor control sobre los precios.

Al analizar las estadísticas de producción en diferentes rubros, es evidente el peso que tienen los productos agroindustriales que tienen resueltos sus procesos de comercialización. No así en los demás cultivos en los que hay una mayor participación de los pequeños productores. En el Cuadro 1 se observa que el 36,3% de las Unidades Productivas (UPA) reportadas en el Censo Agropecuario cuentan con cultivos agroindustriales, lo cual es una oportunidad para fortalecer modelos inclusivos en este tipo de productos. El 45,6% de los cultivos agroindustriales se concentra en cinco departamentos: Antioquia, Cauca, Meta, Santander y Valle del Cauca.

**Cuadro 1.**  
**ÁREA COSECHADA Y VOLUMEN DE PRODUCCIÓN (total nacional).**

Rubro	Total área cosechada (has)	Total producción (ton)	No. de UPA con cultivos	Participación % UPA
Cultivos agroindustriales <sup>16</sup>	2.525.396	5.870.665	860.147	36,3
Cultivos de plátano y tubérculos	1.659.800	12.964.209	639.655	26,9
Cereales	1.127.998	4.529.803	261.546	11,0
Frutales	998.098	7.746.236	393.442	16,6
Flores y follajes	13.110	320.358	7.229	0,3

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2014

14. DNP. 2016. Colombianos botan 9,76 millones de toneladas de comida al año. (Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombianos-botan-9,76-millones-de-toneladas-de-comida-al-a%C3%B1o.aspx>) Acceso: Julio 31 de 2018

15. DNP. 2016. Pérdidas y desperdicios de alimentos en Colombia. (Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/P%C3%A9rdida%20y%20desperdicio%20de%20alimentos%20en%20colombia.pdf>) pág. 36. Acceso: Julio 31 de 2018

16. Se incluyen en esta categoría: café, palma de aceite, caña de azúcar, caña panelera, cacao, caucho, tabaco, algodón y una categoría "otros productos agroindustriales".

## 1.2. Productividad

Contar con sistemas agroalimentarios sostenibles, pasa también por considerar el hecho de que la baja productividad en el sector agropecuario afecta cualquier modelo de negocio inclusivo que se quiera abordar. La productividad y la competitividad, conceptos estrechamente relacionados, implican que el campo aporte al crecimiento económico y al bienestar de la sociedad, por lo cual debe contar con los recursos, bienes y servicios necesarios que le permitan ser productivo, diversificado, sustentable y eficiente, lo que incluye aumentar la participación de las mujeres en empleos remunerados (Rimisp, 2018).

En relación con la productividad de los factores, como se señaló anteriormente, el país requiere de 10,5 trabajadores para producir lo que un trabajador del campo produce en Estados Unidos. Según lo señala el Consejo Privado de Competitividad, uno de los factores clave que incide en la baja productividad es la alta tasa de informalidad. Así, por ejemplo, el 59% de los hogares rurales no tiene título formal de propiedad, el 28% del territorio nacional está sin formación catastral, el 82% de los bovinos sacrificados se comercializa informalmente, el 63% de los empleados no cotiza a pensiones. El 89% de las empresas no usa nuevas tecnologías en sus procesos productivos y el 95% de las nuevas empresas utiliza tecnologías mayores a cinco años<sup>17</sup>.

Esto significa que la baja productividad de los cultivos debe ser vista más bien como una consecuencia del efecto sumado de los factores señalados, aunado a los factores climáticos de más difícil control. Si se analiza la productividad en términos de rendimiento, se encuentra, por ejemplo, que en el cultivo de la papa se obtienen 21 ton./ha. en Cundinamarca, 17.52 ton./ha. en Boyacá y 14.89 ton./ha. en Nariño, los tres principales productores; mientras que los tres principales productores a nivel mundial alcanzan rendimientos muy superiores: Estados Unidos, obtiene 51.38 ton./ha. y Alemania con 43,9 ton./ha., India 25,09 ton./ha<sup>18</sup>.

La productividad histórica es uno de los indicadores clave para evaluar la capacidad de innovación y el desarrollo tecnológico del sector productivo en el país. Así, por ejemplo, el maíz tecnificado apenas ha duplicado sus rendimientos a lo largo de casi cincuenta años, al pasar de 2.43 ton./ha. en 1970 a 5.84 ton./ha. en 2017; El sorgo alcanzaba 2.20 ton./ha. en 1970 y produjo 3.85 ton./ha. en 2017; el trigo pasó de producir 1.18 ton./ha. en 1970 a producir 1.99 ton./ha. en 2017<sup>19</sup>. Cuando se analizan algunos cultivos agroindustriales, la palma, por ejemplo, se encuentra que el valor agregado se multiplica por siete, desde que se produce el fruto hasta que se procesa para diferentes industrias (aceites, jabones y perfumes, preparados para alimentación de animales, etc.), pasando de generar \$1.672 mil millones de pesos a \$16.496 mil millones de pesos a lo largo de la cadena<sup>20</sup>. Es evidente que los modelos inclusivos agroindustriales pueden ser una de las alternativas para vincular a la AF con resultados positivos, siempre y cuando se diseñen bajo esquemas de cadenas de valor que beneficien a todos los actores de la cadena.

» Se puede concluir entonces que no se trata simplemente de incrementar las áreas cultivadas ni de ampliar la frontera agrícola, sino de conseguir que las acciones estén enfocadas en mejorar la productividad de los factores, concretamente en tres aspectos<sup>21</sup>:

» El entorno: encadenamientos productivos, estándares de calidad y certificaciones, comercialización y logística.

» Factores de producción: capital humano profesional, técnicos, tecnólogos y financiamiento.

» Empresas: investigación, innovación y emprendimiento; adopción de tecnologías existentes y prácticas gerenciales.

17. Consejo Privado de Competitividad. 2016. Informe nacional de competitividad 2016-2017. Bogotá

18. Cámara de Comercio de Bogotá. 2015. Papa. Programa de apoyo agrícola y agroindustrial. Bogotá. (Disponible en: <https://www.ccb.org.co/content/download/13727/175111/Papa.pdf>) Acceso: Julio 31 de 2018

19. FENALCE. 2018. Indicadores cerealistas: producción e importación de cereales en Colombia. (Disponible en: <http://www.fenalce.org/alfa/pg.php?pa=60>) Acceso: Julio 31 de 2018

20. Córdoba, R. 2016. Los objetivos y las políticas de productividad. Consejo Privado de Competitividad. (Disponible en <https://compite.com.co/wp-content/uploads/2017/01/Los-objetivos-y-las-pol%C3%ADticas-de-productividad.pdf>) Acceso: Julio 31 de 2018

21. Ibid.

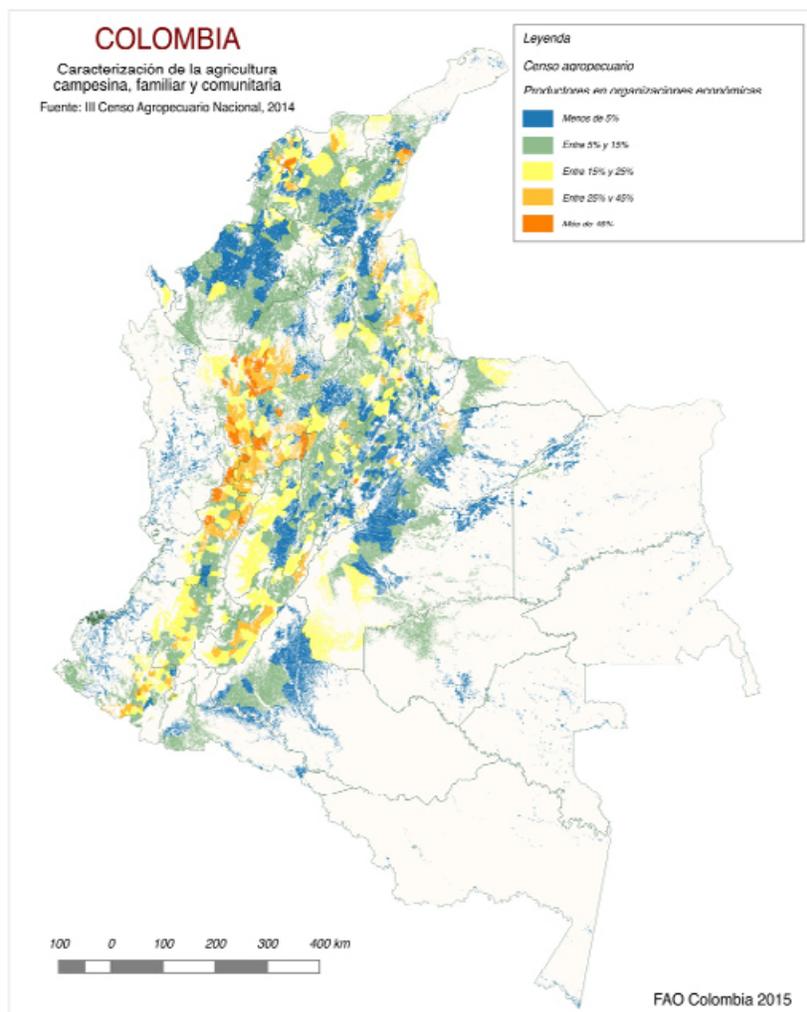
### 1.3. Asociatividad

La asociatividad en el sector rural se ha construido principalmente bajo un modelo de “oportunismo”, en el buen sentido de la palabra, muchas veces orientado a cumplir un requisito para lograr financiar un proyecto o para aprovechar alguna oportunidad de corto plazo.

Es así como, según registros del último Censo Agropecuario, solo el 8% de los productores de la AF están organizados y solo el 1% pertenece a alguna agremiación. Esto se debe principalmente

a que las ventajas de la asociatividad no han sido promocionadas de manera adecuada ni percibidas en toda su extensión por parte de las organizaciones de productores. Como se aprecia en el mapa 1, la mayor presencia de una cultura asociativa se presenta en territorios cafeteros, lecheros, plataneros (zonas con tonos anaranjados y amarillos). Resulta importante extraer lecciones de estos modelos para generar dinámicas asociativas en otros sectores.

**Mapa 1.**  
**ASOCIATIVIDAD EN COLOMBIA: PRODUCTORES VINCULADOS A ORGANIZACIONES ECONÓMICAS.**



Fuente: FAO. 2017. Echeverry a partir del CNA. 2014.

Entre las ventajas de la asociatividad, podemos señalar que proporciona a las familias del sector posibilidades para organizarse en comunidad y disminuir costos, lograr acceso real a los mercados, desarrollar economías de escala, aumentar el poder de negociación<sup>22</sup>, entre otras, pero lo más importante es que debe contribuir a la creación de capital social y al desarrollo de capacidades en los productores.

Todo ello favorece el aumento de la competitividad y la productividad del sector agropecuario y permite a los productores aprovechar oportunidades de tipo comercial y productivo de largo plazo.

La problemática de la asociatividad se resume en la Figura No. 2, en torno a seis áreas principales:

**Figura 2.**  
**PRINCIPALES OBSTÁCULOS DE LA ASOCIATIVIDAD RURAL EN COLOMBIA**



Fuente: DNP. Lineamientos de Política Pública para la Asociatividad Rural en Colombia

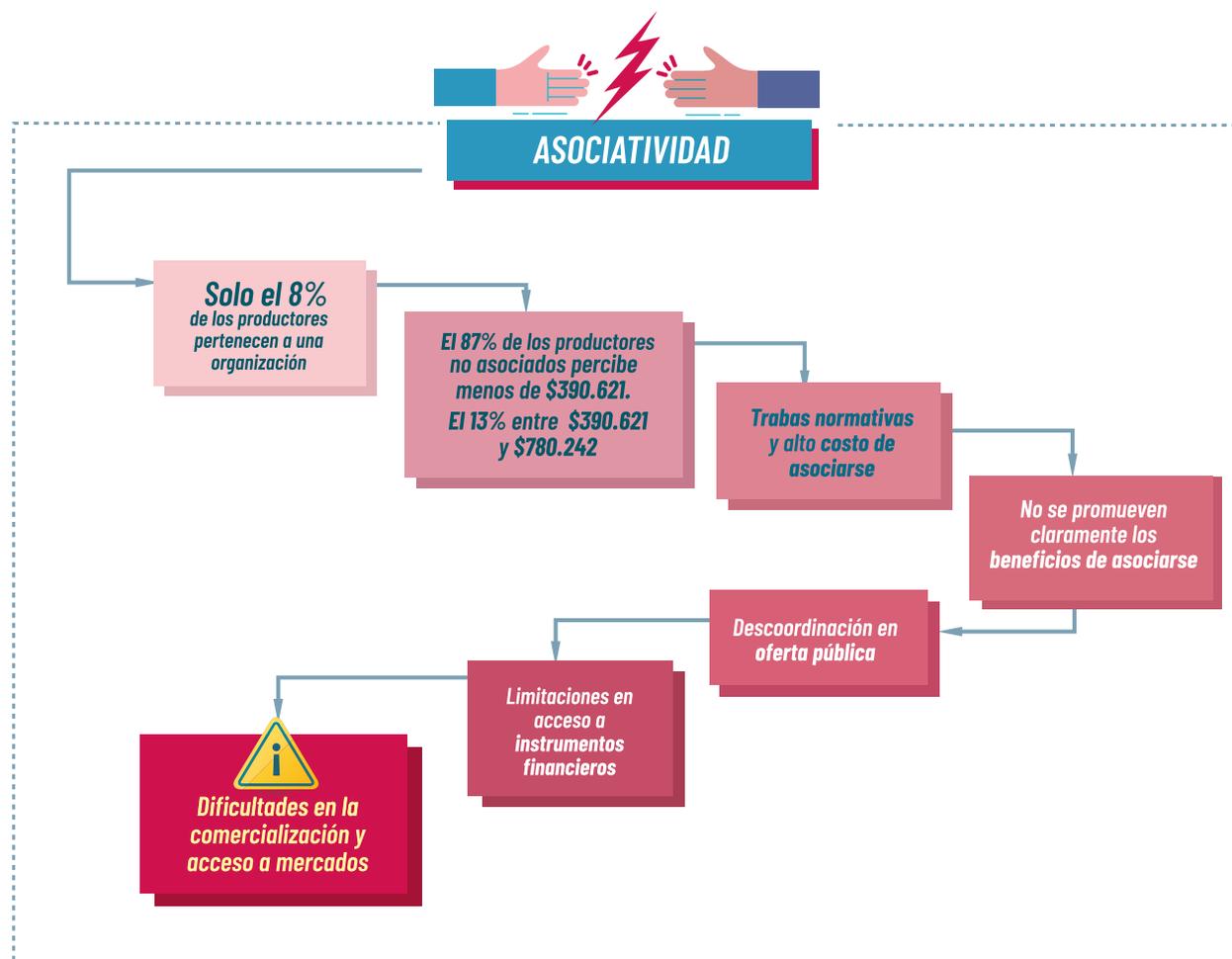
22.DNP. Sin fecha. Lineamientos de Política Pública para la Asociatividad en Colombia. (Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Rutas-para-la-asociatividad-rural-en-Colombia.aspx>) Acceso:

Según el DNP, del total de asociaciones registradas en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), solo el 7% están vinculadas a actividades de agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexos, de las cuales el 93% de estas asociaciones se caracteriza por no tener empleados<sup>23</sup>, mientras que otro 6% se clasifica como microempresa por tener hasta 10 empleados.

Adicionalmente, el hecho de estar registrados en el RUES no significa que en la práctica estén operando. Es por ello que es necesario potenciar modelos de asociativismo e implementar estrategias que fa-

ciliten el acceso de los pequeños productores a los mercados para mejorar sus ingresos económicos y ser los protagonistas del desarrollo rural.

La relación entre el componente de comercialización y el de asociatividad, que no tiene un marco legal que defina y oriente su accionar, es directa en términos de que la comercialización es, en esencia, un negocio de escala y, por tanto, las organizaciones de productores fuertes y desarrolladas son una herramienta poderosa para acceder de manera adecuada a los mercados y mejorar las condiciones de negociación.



Fuente: Elaboración propia. FAO, 2018.

23.DNP. 2017. Propuestas de Insumos para la Elaboración de Política Pública para el Fomento y el Fortalecimiento de la Asociatividad de los Productores Rurales. Bogotá.

## 2. OFERTA INSTITUCIONAL PARA LA COMERCIALIZACIÓN Y LA ASOCIATIVIDAD

El país no cuenta con una estrategia de comercialización que defina responsabilidades institucionales frente a los procesos comerciales de productos de origen agropecuario y no agropecuario que se presentan en los espacios rurales. No hay una entidad especializada para el tema, ni una política que perfila lineamientos para el proceder de los diferentes actores, tanto públicos como privados.

Es por esta razón que la Misión Rural señaló en sus propuestas, la necesidad de contar con una entidad para atender de manera especializada el tema. Al revisar la normatividad vigente, se encuentran algunas responsabilidades en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), creada en 2015, dentro de la cual se crea la Dirección de Comercialización, que en el último año ha empezado a definir lineamientos e instrumentos para apoyar la comercialización agropecuaria. También la Ley 1876 de 2017, que crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), contiene lineamientos relacionados con la comercialización y la asociatividad para el sector.

### 2.1. La institucionalidad

La revisión de las normas permite identificar asignación de responsabilidades puntuales en algunas de las instituciones del sector, respecto a la comercialización y a la asociatividad, como se presenta a continuación:

### 2.2. Decreto 1985 de 2013, por medio del cual se reestructura el MADR

El Decreto 1985 en su artículo tercero establece, dentro de las funciones del MADR, dos relacionadas con comercialización y asociatividad: (i) diseñar, implementar y promocionar instrumentos, incentivos y estímulos para la producción y comercialización agropecuaria a través del financiamiento, la inversión, la capitalización y el fomento a la producción; (ii) contribuir al desarrollo de las asociaciones campesinas y de las organizaciones

gremiales agropecuarias, como la cooperación entre estas y las entidades del sector agropecuario, pesquero y desarrollo rural.

Por otra parte, el MADR cuenta con cinco organismos sectoriales de asesoría y coordinación, pero ninguno de ellos tiene responsabilidades directas en los temas de comercialización o asociatividad<sup>24</sup>.

Entre las funciones del viceministerio de Desarrollo Rural está: asesorar y proponer mecanismos y estrategias que promuevan el fortalecimiento de las organizaciones rurales y asociaciones de productores orientadas hacia la generación de ingresos, gestión de bienes públicos rurales y ordenamiento social de la propiedad rural y productiva del suelo<sup>25</sup>. Este viceministerio cuenta con la dirección de capacidades productivas y la generación de ingresos, en la cual tiene dos funciones relativas al tema, que aparecen en el artículo 15. Estas son : (i) consolidar y orientar los proyectos productivos de los pobladores rurales de acuerdo con el potencial productivo del territorio y las oportunidades de mercado; ii) proponer e implementar mecanismos y estrategias para contribuir al fortalecimiento de las asociaciones campesinas o de pequeños productores, así como la cooperación entre estas y las entidades del sector, para el desarrollo de las capacidades productivas y la generación de ingresos.

Por su parte, el viceministerio de Asuntos Agropecuarios tiene responsabilidades relacionadas con el tema en dos de sus funciones (artículo 16): (i) Asesorar y proponer mecanismos y estrategias que promuevan el fortalecimiento de las organizaciones gremiales y asociaciones de productores orientadas al mejoramiento de la productividad y la competitividad agrícola, forestal, pecuaria, pesquera y acuícola; (ii) definir instrumentos e incentivos para propiciar el fortalecimiento y mejoramiento en la producción y comercialización de las cadenas agrícolas, forestales, pecuarias, pesqueras y acuícolas.

24. Estos organismos son: la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, el Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, el Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura, el Comité Asesor de Política Forestal y el Consejo Nacional de Adecuación de Tierras.

25. Artículo 12.

Este viceministerio cuenta con la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales, con las siguientes funciones (artículo 17):

» Diseñar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos para el fortalecimiento de las cadenas agrícolas y forestales, en los temas relacionados con la producción, la asistencia técnica, la comercialización, la asociatividad, las alianzas productivas, la formalización empresarial, laboral y la infraestructura productiva, la inserción en los mercados internacionales y la generación de valor agregado en los productos agropecuarios<sup>26</sup>.

» Coordinar con los organismos públicos competentes y actores de las cadenas productivas aspectos relacionados con el financiamiento, gestión de riesgos, desarrollo tecnológico, asistencia técnica, comercialización y agroindustria, la infraestructura productiva y los demás que sean necesarios para el mejoramiento competitivo de las cadenas agrícola y forestal.

» Proponer y orientar mecanismos que articulen los eslabones de las diferentes cadenas productivo-comerciales y apoyar el desarrollo de la capacidad pública y privada para gestionar compromisos relacionados con el mercado de productos agrícolas y forestales.

» Diseñar y proponer la política y los instrumentos para la distribución de alimentos en las centrales de abastos.

Por último, a la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios le corresponde realizar seguimiento a los instrumentos de riesgos de mercado de la producción y comercialización agropecuaria.

### **2.3. Decreto 2364 de 2015 que crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR)**

El Decreto 2364 de diciembre de 2015 creó la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), como entidad adscrita al MADR y definió su objeto y su estructura orgánica.

Su objeto es ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el MADR. Dos de sus tres vicepresidencias tienen funciones relativas a la comercialización, la

asociatividad y la extensión agropecuaria. La vicepresidencia de Integración Productiva, cuenta con la Dirección de Comercialización y la Dirección de Asistencia Técnica, y la vicepresidencia de proyectos, cuenta con la Dirección de Participación y Asociatividad.

El Decreto define, en términos generales, las principales responsabilidades de las vicepresidencias y de las direcciones relativas a la extensión agropecuaria, la comercialización y la asociatividad. Se señalan a continuación las tareas más relevantes:

» Ejecutar, de acuerdo con los lineamientos del MADR, la política relacionada con la atención a la AF y a los pequeños agricultores.

» Apoyar el proceso de formalización de organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, entre otras, para facilitar su participación en los procesos de planeación y ejecución de planes de desarrollo rural con enfoque territorial.

La Dirección de Asistencia Técnica, órgano encargado de implementar las estrategias y políticas de extensión agropecuaria y acompañamiento integral, debe definir los lineamientos y criterios metodológicos para estructurar el componente de asistencia y acompañamiento integral en los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR).

La Dirección de Comercialización tiene bajo su responsabilidad estructurar el componente de comercialización en los PIDAR, así como diseñar esquemas de comercialización con enfoque territorial en las regiones donde se ejecuten dichos planes. Para ello, debe definir los criterios a aplicar en las entidades territoriales para la formulación del componente de comercialización en los PIDAR de origen territorial o asociativo, y diseñar los manuales, procedimientos y formatos para la estructuración del componente de comercialización.

La Dirección de Participación y Asociatividad, por su parte, está encargada de: (i) asegurar la aplicación de instrumentos que garanticen la participación y fomenten la asociatividad de los pobladores rurales, las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, en el proceso de formulación, cofinanciación, ejecución, seguimiento y control

26. Esta misma responsabilidad le corresponde a la Dirección de cadenas pecuarias, pesqueras y acuícolas en lo que tiene que ver para estas cadenas

de los PIDAR; (ii) establecer las pautas para que las Unidades Técnicas Territoriales (UTT) puedan apoyar los procesos organizativos; (iii) diseñar y ejecutar programas de apoyo a la formalización y fortalecimiento de las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, entre otras, para la conformación de redes de estructuradores y ejecutores de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.

### 2.4. Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA)

La Ley 1876 de diciembre de 2017, que creó el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) como un Subsistema del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, se constituye en el marco legal que rige la extensión sectorial. Esta ley adopta los principales lineamientos de la nueva concepción de la innovación y la extensión, lo que implica un cambio fundamental en la normatividad que existe en el país en esta materia. Como señala su artículo primero, “crea nuevas funciones, competencias y mecanismos de articulación de las entidades y organismos de coordinación del orden nacional y territorial que componen el SNIA y crea el servicio público de extensión agropecuaria y normas para su prestación”, con lo cual se da un nuevo alcance y visión a la extensión.

Consigna el concepto de extensión agropecuaria como un proceso más amplio y de mayor alcance que la asistencia técnica, mediante el cual se gestiona el desarrollo de capacidades de los productores agropecuarios, su articulación con el entorno y el acceso al conocimiento, tecnologías, productos y servicios de apoyo, que parte de la producción primaria, pasa por la poscosecha y llega hasta la comercialización.

La ley hace especial énfasis en las características de la nueva extensión: enfoque territorial, enfoque diferencial y acompañamiento integral. También considera en sus principios, el enfoque de asociatividad y el de orientación al mercado e incorporación a cadenas de valor, con lo cual las acciones y estrategias adelantadas en el marco del SNIA deberán responder a las necesidades de los productores agropecuarios en función de su vinculación efectiva al mercado, de acuerdo con las características de cada producto o sistema de producción,

y de su participación equitativa y eficiente en una o varias cadenas de valor. Por otra parte, el enfoque de asociatividad establece que las acciones y estrategias del SNIA se ejecutarán de manera preferencial para actores del sistema que participen mediante formas organizacionales y asociativas.

Dos instrumentos de operación clave están contenidos en la ley 1876, para la formulación de proyectos con enfoque territorial: los sistemas territoriales de innovación y los planes departamentales de extensión agropecuaria.

Los Sistemas Territoriales de Innovación (STI) son, “sistemas complejos que favorecen y consolidan relaciones entre diferentes grupos de actores tanto públicos como privados, que articulados en redes de conocimiento tienen el propósito de incrementar y mejorar las capacidades de aprendizaje, gestión de conocimiento agropecuario e innovación abierta que emergen en un territorio particular establecido a partir del reconocimiento de interacciones específicas entre sus dimensiones biofísicas, culturales, institucionales, socioeconómicas, entre otras”.

Son estos los espacios de articulación de los actores locales, “para la generación, acumulación, difusión, aplicación y apropiación de conocimientos y tecnologías del sector agropecuario en su territorio”<sup>27</sup> y deberán quedar incluidos en los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA). Se constituyen en la estrategia de articulación de los actores territoriales para buscar la superación de las limitantes de sus principales sistemas productivos, entre ellos los procesos de comercialización y para hacerlos más competitivos. Es a través de los STI que se definirán programas que contribuyan a que las asociaciones cumplan los requisitos de calidad, precio y oportunidad, para acceder al mercado en cualquiera de los canales disponibles (circuitos cortos, compras públicas, industria, etc.)<sup>28</sup>.

Por otra parte, según lo establece el artículo 25 de la ley, el Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA) es el instrumento de planificación cuatrienal que define los elementos estratégicos, operativos y financieros para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria en el área de influencia de un departamento y sus municipios. Es el instrumento que define la ruta territorial

27. Ley 1876 de 2017. Artículo 13

28. DNP. 2015. El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo. Bogotá. pág. 60.

para la priorización de los proyectos presentados por las organizaciones de productores. Es allí donde se consignan las necesidades de acompañamiento con enfoque territorial y de forma diferencial, de acuerdo con el perfil de los productores.

En resumen, en la ley que crea el SNIA, la comercialización y la asociatividad están presentes a través de la norma como parte de las definiciones, los principios, el enfoque de la extensión agropecuaria y el contenido de los planes departamentales de esta misma, elementos clave para el diseño de estrategias de inclusión de la AF y la consolidación de sistemas agroalimentarios sostenibles.

Si bien, hay avances para posicionar el tema como estratégico en el desarrollo competitivo del sector, se requiere que una entidad especializada, se enfoque en proponer y diseñar instrumentos que puedan, de manera integral, solucionar la problemática asociada a la comercialización y a la asociatividad, como componentes clave dentro de los sistemas agroalimentarios sostenibles, sustentados en una política de comercialización.

## 2.5. Los instrumentos de política

Tal como se señaló, en Colombia no existe una institucionalidad o una entidad especialmente diseñada para apoyar o intervenir en la comercialización y el mercadeo agropecuario. La intervención está en cabeza del MADR y se hace a través de instrumentos que permiten apoyar a cadenas y productores, pero desde una incidencia de nivel macro, sin incidir necesariamente en procesos de integración y agregación de valor que tomen en cuenta la perspectiva territorial. Por tanto, no existe una política estructurada para el manejo del componente de comercialización agropecuaria que oriente y soporte la actividad, en especial, de los pequeños productores.

En la actualidad se cuenta con la siguiente batería de instrumentos, relacionados directa e indirectamente con la comercialización:

» Incentivos y apoyos: incentivos al almacenamiento, compensaciones al transporte, apoyos al ingreso de los productores por problemas de oferta o estacionalidad o por caída en precios internacionales.

» Comercio exterior: cuotas de exportación, manejo de contingentes arancelarios, fondos de estabilización de precios, Sistema Andino de Franjas de Precios Agropecuarios, programa de coberturas para tasa de cambio para exportadores, Programa de Admisibilidad de Productos Agropecuarios, en cabeza de MINCOMERCIO, DNP y MADR, con países con los que se han firmado TLC.

» Otros instrumentos: fondos parafiscales con recursos para comercialización, promoción del consumo y fomento de exportaciones; programa de alianzas productivas que exigen de un aliado comercial; Fondo EMPRENDER del SENA; ruedas de negocios, encuentros comerciales, misiones comerciales y capacitaciones de MINCOMERCIO; Programa PTP de MINCOMERCIO; control de precios: leche e insumos; Sistema de Información de Precios del Sector Agropecuario (SIPSA), Mecanismo Público de Administración de Contingentes (MAC).

Adicionalmente, vale la pena resaltar dos instrumentos relacionados con la comercialización y la asociatividad en los que tiene cabida la AFC: las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT) y las cadenas productivas.

Con el fin de fortalecer el mercadeo de los productos del sector agropecuario, las SAT se crean como empresas de gestión con régimen jurídico y económico especial, mediante la Ley 811 de 2003. El objeto social de las SAT es desarrollar actividades de poscosecha y comercialización de productos perecederos de origen agropecuario, así como facilitar la participación de los productores directos en dichos procesos<sup>29</sup>.

Sin embargo y como lo afirma la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) en su página web: "Este instrumento no ha logrado desarrollarse en el país porque no ha contado con mecanismos del Estado que incentiven su conformación, dado el carácter y el riesgo que tiene el manejo y desarrollo de productos perecederos agropecuarios"<sup>30</sup>.

29. Otras de las funciones asignadas a la SAT son: (i) contribuir al abastecimiento de los mercados de alimentos con productos agropecuarios; (ii) contribuir a la estabilización de los precios para productores y consumidores; y (iii) facilitar el desarrollo e implementación de regímenes de inversión, crédito y asistencia técnica para sus socios.

30. MADR. Instrumentos de política nacional para el desarrollo del mercadeo de productos agropecuarios. (Disponible en [http://www.upra.gov.co/documents/10184/11168/Instrumen.Polit.Mercado\\_10-2016.pdf/5714cd02-26cd-45ea-8717-a69e09255048](http://www.upra.gov.co/documents/10184/11168/Instrumen.Polit.Mercado_10-2016.pdf/5714cd02-26cd-45ea-8717-a69e09255048)) Acceso: Julio 31 de 2018

### 2.6. Cadenas productivas

Según la ley 811 de 2003, se entiende por cadena “el conjunto de actividades que se articulan técnica y económicamente desde el inicio de la producción y elaboración de un producto agropecuario hasta su comercialización final. Está conformada por todos los agentes que participan en la producción, transformación, comercialización y distribución de un producto agropecuario”. En la actualidad operan 26 cadenas productivas que incluyen productos agroindustriales, frutas y hortalizas, entre otros <sup>31</sup>.

La misma norma establece que los acuerdos comerciales, firmados en el marco de una organización de cadena, relativos a un producto o grupo de productos específicos, orientados a regular su comercio, deberán constar por escrito y someterse a los principios, derechos y obligaciones que rigen la contratación. Antes de su entrada en vigencia, estos acuerdos se deben notificar al MADR, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Superintendencia de Industria y Comercio, entidades que verificarán las condiciones y los términos pactados en el marco de sus competencias y conforme a lo dispuesto en la ley.

### 2.7. Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES)

El Ministerio de Trabajo, a través de la Unidad Administrativa de Organizaciones Solidarias (UAEOS), ha venido impulsando el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES), el cual en su documento oficial, “define las estrategias y modelo de gestión para estimular las diferentes formas asociativas de trabajo de o entre pequeños y medianos productores, basadas en la solidaridad y la cooperación, promoviendo la autonomía económica y la capacidad organizativa en contextos rurales, y fortaleciendo la capacidad de los pequeños productores de acceder a bienes y servicios, comercializar sus productos y, en general, mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción<sup>32</sup>”.

Este programa se crea en respuesta a los compromisos de los Acuerdos de Paz y centra su trabajo en la formación, estimulación y fortalecimiento de capacidades de organizaciones bajo esquemas de economía social y solidaria. Otra de las acciones desarrolladas, fue un efectivo trabajo de promoción de compras locales a través de la articulación de comerciantes y organizaciones bajo lógicas de ruedas de negocio. Esta experiencia ha avanzado en la consolidación de bases de información de mercados y actores territoriales, así como de modelos de acuerdos comerciales que vale la pena fortalecer y escalar al territorio nacional.

31. Las cadenas formalizadas son: aguacate, algodón, alimentos balanceados, arroz, banano, cacao, café, caña de azúcar, cítricos, coco, fique, flores y follajes, fresa, guayaba, hortalizas, mango, mora, palma, panela, papa, pasifloras, plantas aromáticas y medicinales, plátano, sábila tabaco, yuca y ñame.  
32. Disponible en <http://sitios.orgsolidarias.gov.co/PAZ/>

# 3. LA APUESTA COMO PAÍS EN MATERIA AGROALIMENTARIA: CONVIVENCIA DE MODELOS PARA EL LOGRO DE RESULTADOS DE LA AGENDA 2030

Contar con un sistema agroalimentario sostenible e inclusivo, que dé cabida a la AFC y a los empresarios del sector, va más allá del diseño de programas o estrategias en torno solo a la comercialización y a la asociatividad.

En efecto, cuando se habla de sistemas agroalimentarios se hace referencia al conjunto de relaciones e interacciones entre los actores partícipes de cada una de las etapas de la cadena alimentaria, así como a los factores socioeconómicos,

políticos y ambientales que intervienen en él. El sistema alimentario reúne todos los elementos y actividades relacionadas con la producción, elaboración, distribución, preparación y consumo de alimentos, y los productos resultantes de estas acciones, incluidos los resultados socioeconómicos y ambientales (FAO, 2017).

**Figura 3.**  
**COMPONENTES DE UN SISTEMA ALIMENTARIO SOSTENIBLE**



Fuente: Elaboración propia. FAO, 2017.

Un sistema agroalimentario en su versión más simple, implica contar con una oferta de alimentos suficiente y en condiciones adecuadas (abastecimiento), una logística que facilite disponer los alimentos desde las zonas productoras hasta los puntos de distribución de los centros urbanos; y una población (consumidor) educada y con formación para adquirir los alimentos y el desempeño de todas las actividades de la gestión del sistema con enfoque de sostenibilidad ambiental.

Si se consideran las enormes diferencias regionales en el país, es el enfoque territorial el que abre la posibilidad para que se consoliden sistemas agroalimentarios regionales. Esto implica una construcción participativa del sistema en el territorio, que busque la sostenibilidad y el beneficio, tanto de los agricultores locales como de los consumidores más vulnerables. Trabajar con enfoque territorial es la oportunidad para que se aprovechen al máximo las ventajas competitivas de una región, las cuales se consolidan con la articulación de los diferentes eslabones de la cadena productiva, con acuerdos de cooperación horizontal y a partir de una construcción participativa en el marco de los sistemas territoriales de innovación.

Los sistemas agroalimentarios territoriales surgen como un abordaje que promueve una proximidad para articular actores económicos en circuitos cortos de abastecimiento y apropiar el valor agregado en el seno del territorio, pero también una proximidad en términos sociales y organizacionales que permita fortalecer la identidad sobre el consumo local de alimentos, una mejor interacción urbano-rural y nuevos modelos de gobernanza de los sistemas alimentarios con una participación ciudadana más consciente y activa<sup>33/34</sup>. Estos sistemas velan por las siguientes dimensiones<sup>35</sup>:

- » Dimensión social: mejorar la calidad “total” de los alimentos con el objeto de responder a las necesidades reales de los consumidores.
- » Dimensión espacial/geográfica: elaborar los productos mediante ramas de proximidad territorial.
- » Dimensión empresarial: privilegiar la inclusión de una AF y las redes de pequeñas y medianas empresas, los circuitos alternativos de comerciali-

zación y la mejor distribución del valor creado por una gobernanza territorial.

- » Dimensión de tecnológica /ambiental: impulsar modelos de producción con adecuada inocuidad, que integren una buena gestión de los recursos naturales.
- » Dimensión ética/cultural: reducir pérdidas y desperdicios a lo largo de la cadena alimentaria.

La promoción de estas dimensiones trae consigo un proceso de transformación socio-productiva y político-institucional del territorio, liderado por la asociatividad. Se requiere impulsar una mayor conectividad y acuerdos territoriales entre agentes como agroindustrias, organizaciones campesinas, mayoristas, minoristas, productores y consumidores, para una organización más eficiente y sostenible del sistema alimentario. Al respecto, existen muchas experiencias regionales donde las iniciativas agroindustriales han sido el detonante de este tipo de estrategias<sup>36</sup>. Por otro lado, la lógica asociativa debe involucrar también a las instituciones gubernamentales, a las entidades de ciencia, tecnología y extensión rural, y a los programas de desarrollo, entre otros, a través de redes de coordinación y cooperación territorial.

El escenario del sistema alimentario territorial precisa ser complementario y sinérgico con apuestas productivas de encadenamientos agroindustriales y de exportación, bajo lógicas de mercados inclusivos y alianzas público-privadas que empuje la competitividad del territorio, tanto para la economía local como para el mercado global.

Además, deben aprovecharse las externalidades que genera la dinámica agroindustrial, para que esta asuma un rol activo en la gestión del conocimiento, la innovación tecnológica para reducir brechas, la certificación y estandarización de procesos y productos; elementos clave para una mayor inclusión y competitividad.

33. Santacoloma, P. 2016. Cadenas Cortas Agroalimentarias. Memorias del Taller de intercambio de Experiencias. FAO: Ciudad de México.

34. Rodríguez Fazzone, M. 2017. Sistemas agroalimentarios territoriales: bases para la inclusión de la agricultura familiar. FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe: Santiago de Chile.

35. Adaptado de Rastoin .2015. Les systemes alimenateries territorialisés: le cadre conceptuel. Journal Resolies.

36. IICA, CIRAD. 2013. Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL), una nueva visión de gestión territorial en América Latina: experiencias en territorios de Argentina, Costa Rica, Ecuador y México. México.

# 4. ESTRATEGIAS

## 4.1. Alianzas público-privadas, cadenas de valor, mercados inclusivos para la AF

Son varias las alternativas que se pueden gestionar y promocionar con el apoyo del Estado, por ejemplo, los circuitos cortos de comercialización (un ejemplo de ellos son las compras públicas) y

una política agroindustrial enfocada al desarrollo de cluster y aglomerados para promover áreas de transformación productiva que integren a la AF bajo esquemas de mercados inclusivos en alianza con la agroindustria.

## SISTEMAS ALIMENTARIOS PARA LA ECONOMÍA GLOBAL Y LA TERRITORIAL



Fuente: Elaboración propia. FAO, 2018.

Bajo la premisa de que no existe una fórmula única que determine cuál es la mejor alternativa para cada necesidad territorial, es importante considerar que cualquier modelo de integración debe ser evaluado y validado por los actores locales en los sistemas territoriales de innovación. Entre tanto, el primer requisito para el diseño de una estrategia, es considerar un enfoque territorial que dé cuenta de la realidad local, ya sea de orden municipal o departamental. En el marco de los PIDAR y los PDEA, que son los instrumentos que consolidan las prioridades territoriales para la oferta institucional de acompañamiento y cofinanciación, el primer paso en la construcción de los modelos inclusivos es conformar los sistemas territoriales de innovación STI, donde los actores locales y regionales puedan decidir cuál o cuáles de los modelos permitirían potenciar la AF y los sistemas agroalimentarios sostenibles.

En este contexto, a continuación se presentan algunas alternativas con base en experiencias nacionales e internacionales.

#### 4.1.1 Circuitos cortos de comercialización

Los circuitos cortos o mercados de proximidad, son aquellos que buscan reducir al mínimo la intermediación para aproximar a compradores y proveedores y lograr un mayor acercamiento entre los agentes de la cadena. En esta categoría están las compras públicas locales, los mercados campesinos, la venta directa en finca, venta a restaurantes y hoteles, entre otras.

Esta modalidad de comercialización “trae como beneficio, la entrega de productos más frescos; reducción de costos logísticos (cercanía geográfica) que se reflejan en el precio; generación de mayor equidad y sostenibilidad en los intercambios comerciales; y se optimiza la autonomía de la AF que logran acceder a nuevos mercados, permitiéndoles un incremento sustancial en sus ingresos<sup>37</sup>”.

##### a) Compras públicas de alimentos

En cuanto a experiencias internacionales, Brasil es el país en la región que ha consolidado una política de compras públicas. Este recurso se considera como una herramienta de inclusión productiva

que genera desarrollo en los territorios. El monto de compras públicas en dicho país representa entre 16% y 20% del Producto Interno Bruto, lo que demuestra la importancia de incentivar dichas compras hacia el camino de la sustentabilidad<sup>38</sup>.

No solo es necesario que la compra sea eficiente, también debe cumplir con los estándares de sostenibilidad.

Este modelo de participación en las compras públicas está diseñado para las organizaciones de productores, de manera que estas ayuden a que los agricultores individuales canalicen la producción, generen volúmenes, puedan mejorar la calidad y la estandarización de los productos que ofrecen y avancen en su adecuación desde el punto de vista sanitario. Al respecto, resulta relevante hacer referencia a los siguientes programas:

#### Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)

Opera cumpliendo con la Ley 11.947 de junio de 2009, que en su artículo 14 establece que al menos 30% del total de sus compras para meriendas escolares debe hacerse en forma directa a la AF o a sus organizaciones (cooperativas, agroindustrias), sin que esto suponga que el Estado compre más caro o reciba productos de menor calidad.

Por su parte, las organizaciones de productores deben comprometerse para asegurar continuidad de abastecimiento de productos de buena calidad y a precios competitivos de mercado.

En este programa las compras se rigen por la ley de compras públicas, que tuvo que modificarse en dos aspectos principales: el menor precio y la licitación pública. Para la AF no siempre es posible competir con el menor precio, requisito fundamental de la licitación pública y mucho menos, cumplir con la serie de requisitos que exige una licitación pública. En este sentido se reemplazó la licitación por la “llamada pública”, la cual se rige por los mismos principios de la licitación, pero permite la participación de las organizaciones de productores bajo un esquema mucho más flexible.

37. DNP. 2016. Documento de recomendaciones y lineamientos de política sobre compras públicas para pequeños productores – Agricultura Familiar en Colombia. Bogotá. pág. 4

38. Agencia de Compras y contratación del Estado. Panel V: las compras públicas sostenibles. Presidencia República Oriental de Uruguay. (Disponible en: <https://www.comprasestatales.gub.uy/inicio/novedades/noticias/panel+v+las+compras+publicas+sostenibles>) Acceso: Julio 31 de 2018

El programa opera bajo la modalidad descentralizada en la cual cada municipio es responsable de las compras a realizar, da prioridad a la producción local y, en segundo lugar, a la producción regional. Se identifican los oferentes, al favorecer también a las organizaciones que estén formalizadas, aunque también se da participación a grupos de productores en proceso de consolidación como incentivo para su formalización. Las compras se pagan con dinero del Estado.

### **Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)**

Este programa surge por iniciativa de la sociedad civil en el marco del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA). Inició en 2003, en el marco de la Estrategia Hambre Cero, como respuesta a la preocupación por la seguridad alimentaria y nutricional, donde además del consumidor, también se tiene en cuenta al productor y su relación de dependencia. A través de este programa el Estado compra alimentos de la AF para ser donados a la población en situación de inseguridad alimentaria a través de instituciones públicas y privadas.

El PAA también trabaja con escuelas ubicadas en zonas alejadas a las cuales no llegan los beneficios del Programa de Alimentación Escolar. En este programa el gobierno determina el presupuesto a asignar a cada municipio según indicadores de pobreza, desnutrición, etc. En cada municipio los productores presentan una propuesta de los productos para suplir la demanda pública o una parte de ella, y si se cumplen los requisitos se establecen los acuerdos de compra.

En el caso colombiano se evidencian importantes avances que permiten concluir que es posible aprovechar la capacidad de compra pública gubernamental, como un mecanismo de agricultura por contrato. El Estado es uno de los principales compradores de alimentos en el país. En 2016 el valor de las compras alcanzó los \$3.166 billones de pesos en productos del sector agropecuario<sup>39</sup>.

En lo que respecta a compra de alimentos, en el 2017 tres entidades/programas de gobierno (PAE; ICBF; INPEC) adquirieron \$ COL 2.1 billones en alimentos, los que podrían ser abastecidos por las organizaciones de pequeños productores (UAEOS,

FAO, 2017). Al tratarse de un mercado que ofrece certezas en términos de recursos y bienes requeridos, se presenta como una oportunidad para promover procesos de planificación productiva, asociatividad, mejora de calidad y generación de empleo local sostenible. Entre las experiencias exitosas en el país, vale mencionar los modelos de compras públicas locales desarrolladas por las gobernaciones de Antioquia, Nariño y Boyacá, con el acompañamiento de la FAO, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Ministerio de Educación y la Unidad Administrativa de Organizaciones Solidarias del Ministerio de Trabajo.

Vale destacar que estas estrategias de compra local, no son solo un dinamizador de la economía local, sino que la vinculación de actores del territorio contribuye a la transparencia del proceso de compra, así como al logro de espacios mayores para el consumo de alimentos frescos y de mayor calidad.

El ICBF cuenta actualmente con una estrategia de compras locales, el PAE incluye en sus lineamientos que los operadores deben cumplir con al menos un 10% de compra local. No obstante, es importante avanzar en la regulación de la forma de operación y fiscalizar el cumplimiento de estos procesos.

Por tanto, implementar un sistema de abastecimiento descentralizado y a escala local, con participación de los gobiernos departamentales y municipales, puede ser una alternativa para la consolidación de organizaciones de productores, que muchas veces pierden sus esfuerzos al no lograr uno de los objetivos que los reúne, llevar su producción a los mercados y obtener ingresos que garanticen a su vez su seguridad alimentaria. El modelo también favorece el desarrollo empresarial de las organizaciones de pequeños productores.

Es importante insistir en que para que un modelo como este sea sostenible en Colombia, es necesario diseñar políticas adecuadas, definir estrategias y brindar una asistencia técnica adaptada a las condiciones de los productores, pero también es indispensable trabajar con los consumidores (sean escuelas, instituciones, etc.), para superar la visión de ineficiencia con que se ve a los pequeños productores.

39. Ibid.

## b) Compras para fines no alimentarios

### Programa de Biocombustibles “sello combustible social” - Brasil<sup>40</sup>

El Programa Nacional de Producción y Uso de Biodiésel se creó en 2004, es un programa interministerial del Gobierno Federal que tiene por objeto la implementación de manera sustentable, la producción y uso de biodiésel, con enfoque de inclusión social y desarrollo regional para generar empleos e ingresos<sup>41</sup>.

En el 2005 se incluyó el biodiesel en la matriz energética brasilera. En el 2008 se establece la adición obligatoria del 3% de biodiésel al diésel, y en 2016 se incrementa este porcentaje al 15% que estará vigente hasta 2019. Este programa utiliza para la producción del biodiésel subproductos de las actividades agropecuarias: aceite de soya (73,72%), sebo de vacuno (20,29%), aceite de algodón (4,04%), aceites usados (1,01%), grasa de cerdo (0,47%), grasa de pollo (0,01%) y otros materiales grasos (0,46%).

El programa tiene tres elementos clave: una mezcla obligatoria, inclusión a la AF y comercialización a través de subasta, para lo cual se expidió una resolución del Consejo Nacional de Política Energética en la que el 80% del volumen comercializado debe ser reservado para empresas con sello combustible social.

El sello combustible social es el instrumento de inclusión social y productiva del programa y se otorga a las unidades industriales que trabajan en asocio con los agricultores familiares, para lo cual tienen que cumplir con firma de compra previa con los agricultores, prestación de servicio gratuito de asistencia técnica y con el porcentaje mínimo de compra de materia prima a los agricultores familiares. Además, permite a las empresas acceder a beneficios fiscales (impuestos federales) y comerciales (80% del mercado).

Los resultados muestran el impacto que este programa ha tenido: el 82% de las empresas productoras tienen el sello, 91% de la capacidad industrial de producción está en empresas que compran materia prima a la AF. La compra de materia prima ha sido bastante dinámica al pasar de 361.5 toneladas en 2008 a 2.749 toneladas en 2016, lo que se traduce en términos monetarios en USD 81,32 millones de dólares en 2008 a USD 1.029 millones de dólares que han recibido los agricultores familiares en 2016. El programa inició con 28.656 familias, tuvo un auge importante en 2010 y 2011 con 100.371 y 104.295 y se ha venido estabilizando con 72.485 en 2015.

### Programa Hilando Desarrollo - Ecuador

Otro ejemplo de este modelo inclusivo es el de Ecuador, con la compra de algodón para los uniformes escolares. El programa que opera desde 2007 se denomina “Hilando desarrollo” y es liderado por el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. El propósito es atender al menos el 10% de la demanda de algodón del sector industrial con oferta local. Las compras se hacen por el mecanismo de Catálogo Dinámico Inclusivo (CDI) que facilita la inclusión de actores de la economía popular y solidaria y genera mayor inclusión. Las entidades del Estado deben obligatoriamente contratar a través del CDI. Solo de no existir la oferta se podrá contratar bajo otro mecanismo<sup>42</sup>.

### Producción de agroinsumos – caso Corporación PBA en Colombia

La producción de agroinsumos (semillas, abonos, fertilizantes, etc.) puede ser otra oportunidad de la AF para vincularse a mercados inclusivos no alimentarios. En Colombia hay algunos ejemplos de esta modalidad de negocio, en la que los pequeños productores adelantan procesos de investigación e innovación, de la mano de los centros de investigación y de las universidades. El caso de la

40. Subsecretaría de Agricultura Familiar - Coordinación general de Biocombustibles 2016. Compras públicas de productos de la agricultura familiar no alimentarios: caso Sello Combustible Social- la experiencia de Brasil. (Disponible en: <https://es.slideshare.net/FAOoftheUN/compras-pblicas-de-productos-de-la-af-no-alimentarios-caso-compras-indirectas-para-fines-no-alimentarios>) Acceso: Julio 31 de 2018

41. Ibid.

42. IEPS. 2016. Del productor al consumidor: demanda privada e institucionalidad para el algodón. (Disponible en <https://es.slideshare.net/FAOoftheUN/compras-pblicas-de-productos-de-la-af-no-alimentarios-caso-compras-indirectas-para-fines-no-alimentarios-algodn-ecuador>) Acceso: Julio 31 de 2018

Corporación PBA es uno de ellos. Los productores adelantan actividades de investigación, prueba y adaptación de agroinsumos que luego son escalados a sus propias organizaciones. Se trata de un modelo probado que puede escalarse en diferentes regiones del país.

#### 4.1.2 Una política industrial rural

La política industrial rural es entendida como la implementación por parte del Estado de instrumentos dirigidos al fortalecimiento de las actividades productivas del espacio rural, con el propósito de lograr un cambio estructural a partir de actividades de transformación (manufactura) y de servicios, así como de integración y complementariedad con actividades, mercados y sectores de mayor dinamismo e intensidad de conocimientos<sup>43</sup>. Debe ser una política de largo plazo que proyecte la competitividad del sector rural y establezca reglas de juego claras de operación entre los grandes y los pequeños productores y los potenciales mercados con miras a lograr una transformación en una zona específica.

Algunas claves de la política agroindustrial deben estar en: (i) generar empleos estables y de calidad, que contribuyan a la formalización laboral; (ii) incorporación de valor en los territorios, como mecanismo para aumentar la competitividad territorial y generar riqueza en zonas atrasadas; (iii) ser un promotor de la innovación tecnológica y la gestión del conocimiento, buscando convergencia entre territorios y actores.

Una vez más hay que señalar que una política agroindustrial se debe construir desde el enfoque territorial, dado que se trata de escalar y fortalecer la vocación productiva de las localidades y complementarlas con actividades secundarias (por ejemplo, la agroindustria y las artesanías) o terciarias (como el turismo rural, los servicios ambientales y los servicios profesionales).

Como lo señalan FIDA y CEPAL<sup>44</sup>, para que la política industrial rural promueva un cambio estructural progresivo, por lo menos debe enfocarse en tres procesos interrelacionados: (i) el escalamiento

económico con la incorporación del cambio tecnológico y procesos de innovación; (ii) el escalamiento social; y (iii) el escalamiento de la estructura productiva con un enfoque de sostenibilidad.

Bajo este esquema se pueden fortalecer varias modalidades de negocio inclusivo, tales como la agroindustria, los clusters como áreas en las que se da una transformación productiva en términos de competitividad y rentabilidad para las partes involucradas.

##### a) Cluster o aglomeraciones

Tal como se ha mencionado antes, el cluster es una de las modalidades de desarrollo competitivo en el sector rural que requiere romper definitivamente el paradigma de lo rural. Se trata de aglomeraciones que se consolidan en áreas donde se concentran recursos y capacidades, que alcanzan tamaños que les permite lograr ventajas competitivas, por lo que son en últimas asociaciones comerciales que compiten, pero también cooperan.

Tienen por objetivo promover una mejor distribución regional y social del ingreso y contribuir al establecimiento de un proceso de desarrollo local sostenido, mediante el aumento de la competitividad de empresas especializadas en un determinado sector y aglomeradas territorialmente.

En la región hay algunas experiencias que vale la pena señalar. Una de ellas es el modelo de Chile, que ha tenido como uno de sus componentes centrales la promoción de las exportaciones de acuerdo con las vocaciones productivas locales: productos mineros, agroindustriales, frutícolas, vitivinícolas, forestales, pesqueros y acuícolas. El 11% de la población vive en zonas rurales donde la agricultura y los productos manufacturados basados en la explotación de recursos naturales son actividades clave. En 2015, los productos definidos como primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales representaron alrededor del 92% de la canasta de exportaciones chilenas. El valor agregado de la producción agrícola representa el 4% del PIB, cifra que supera el promedio de los países miembros de la OCDE (1,6% en 2013). Algunos de los instrumentos de la

43. FIDA – CEPAL. 2017. Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor. pág. 84

44. Ibid.

política industrial rural implementados en Chile en la última década son: (i) programas asociativos de fomento; (ii) fortalecimiento de cadenas de valor agroalimentarias; (iii) programas para disminuir la asimetría en la información; (iv) fomento de los encadenamientos de la AFC; (v) fomento de las alianzas productivas; (vi) extensión y apoyo a la AF para la innovación y el emprendimiento<sup>45</sup>.

Si bien este modelo se ha visto afectado por la sobreexplotación de los recursos naturales, el Gobierno tiene por meta promover nuevos sectores productivos e integrar nuevas industrias como la biotecnología y la generación de energías alternativas.

Costa Rica es un ejemplo de promoción del turismo rural y el turismo rural comunitario, que se estableció debido a que las actividades turísticas no generaban beneficios para la población rural. “El turismo rural tiene la ventaja de combinar las atracciones naturales y culturales, y las actividades productivas de la comunidad rural, por lo que constituye una opción para escalar y agregar valor a lo agropecuario<sup>46</sup>”. Es una actividad que está regulada por la Ley de Fomento del Turismo Rural Comunitario (TRC), que entró en vigor en 2009 y tiene como objetivo fomentar la actividad turística de tipo rural comunitario mediante el impulso de empresas de base familiar y comunitaria buscando el beneficio de las comunidades rurales.

## b) La agroindustria

La agroindustria sigue siendo una de las alternativas más viables dentro de los modelos de inclusión de la AF. Más aún cuando este sector enfrenta cada vez más dificultades para abastecerse de materia prima de forma eficiente, confiable y regular, así como exigencias en términos de ambientales, sanitarias y sociales<sup>47</sup>.

En este sentido, asociarse con la AF más que verse como un acto de responsabilidad social, es una estrategia que permite la sostenibilidad de las empresas.

Una experiencia exitosa en términos de asociatividad para abastecer a la agroindustria se encuentra en los productores rurales de quinua que conforman la Red Andina de Productores de Quinua (RAPQUINUA), de la cual hacen parte organizaciones de productores de cinco países: Argentina, Chile, Bolivia, Ecuador y Perú. Aunque el nivel de consolidación y las experiencias de cada organización es de diferente orden y los aprendizajes también son diferenciados, vale la pena resaltar cómo la experiencia les ha permitido consolidarse para acceder a mercados con poder de negociación, generar desarrollo territorial, aprender a trabajar en equipo asumiendo responsabilidades, tener presencia en diferentes instancias del nivel nacional, participar en foros de discusión, conformar mesas de trabajo para el diseño de estrategias, etc<sup>48</sup>. Es una evidencia clara de que la asociatividad que transmite beneficios es el principal factor de cohesión en las organizaciones de productores.

## c) Cadenas de valor

En el marco de una política industrial, por su enfoque territorial y por su carácter sistémico y participativo, las cadenas de valor son uno de los instrumentos clave. De acuerdo con la CEPAL, “Una cadena de valor comprende la amplia variedad de actividades requeridas para que un producto o servicio transite a través de diferentes etapas, desde su concepción hasta su entrega a los consumidores y la disposición final después de su uso<sup>49</sup>”.

El fortalecimiento de la cadena que debe ser priorizada en el territorio en el escenario de los Sistemas Territoriales de Innovación, puede ser un instrumento efectivo para combatir la desigualdad, porque permite mayores ingresos de los productores y una apropiación más equilibrada del valor agregado. Es ahí donde las políticas públicas y el Estado juegan un papel fundamental como agente articulador y facilitador de instrumentos.

Algunos de los aspectos relevantes a los que contribuye el desarrollo de una política industrial a través de cadenas de valor son<sup>50</sup>:

45. Ibid., pág. 99

46. Fontana, Y. 2012. Proceso de incidencia para la elaboración del proyecto de ley de fomento al turismo rural comunitario en Costa Rica, Ley 8724. Tesis para optar al grado de magister, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Tecnológico de Costa Rica (TEC). San José de Costa Rica.

47. Sotomayor O., Meneses J. y Rodríguez A., 2013, Agrocadenas y redes de actores: políticas de acción pública, coordinación multi-niveles e innovación tecnológica, Unidad de desarrollo Agrícola - División de Desarrollo Productivo y Empresarial - CEPAL, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Santiago de Chile. Forthcoming.

48. Para mayor detalle sobre cada una de las organizaciones sus logros y resultados ver: Mamani, I. 2017. Experiencias exitosas de asociatividad de los agricultores familiares en los sistemas alimentarios. FAO, Santiago de Chile.

49. Kaplinsky, R. y Morris, M. 2002. A Handbook for Value Chain Research, Brighton, Institute of Development Studies. Citado en: Padilla, R. y Oddone, N. sin fecha. Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor. CEPAL-FIDA. México. (Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40662/1/S1601085\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40662/1/S1601085_es.pdf)) Acceso: Julio 31 de 2018

50. Con base en Padilla, R. y Oddone, N. sin fecha. Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor. CEPAL-FIDA. México. (Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40662/1/S1601085\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40662/1/S1601085_es.pdf)) Acceso: Julio 31 de 2018

- Con el fortalecimiento de la cadena de valor se produce un cambio estructural en la medida en que se incorporan nuevos y mejores productos, se genera una mayor productividad y se intensifican actividades de conocimiento que impulsan la innovación.
- El fortalecimiento de los actores que conforman la cadena y la incorporación de nuevos productores y prestadores de servicios tienden a disminuir la heterogeneidad estructural del sector. Por ejemplo, la incorporación en los territorios de operadores logísticos especializados.
- Se reducen las brechas productivas, por ejemplo, entre pequeños y grandes productores o entre productores enfocados en mercados locales y aquellos que compiten en mercados internacionales.
- El fortalecimiento de las cadenas de valor, que incluye la inserción de productores locales en cadenas regionales y globales, ejerce un impacto significativo en términos de mejora de sus condiciones económicas y sociales, así como del entorno inmediato.

Otro de los aspectos a resaltar de las cadenas de valor es que permiten manejar un enfoque, tanto económico como social de la política industrial. Con esto se logra, desde lo económico, una mayor competitividad tanto de los eslabones de la cadena como de su conjunto y un mayor valor agregado y, desde lo social, que los integrantes de la cadena mejoren sus ingresos, por ende, sus condiciones de vida (protección social, salud, educación, etc.).

Al articular a la AF en las cadenas de valor, se rompe el paradigma de que cualquier estrategia hacia estos grupos de productores debe tener solo un enfoque social, pues permite superar el modelo de la responsabilidad social empresarial como se ha manejado en muchos casos y se trasciende hacia los resultados e impactos en la economía de las regiones donde se desarrollan.

Es importante señalar que en las cadenas de valor, los componentes de equidad de género como de sostenibilidad ambiental son de gran relevancia y deben ser transversales a la estrategia. Así se consigue una verdadera inclusión y la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios en el largo plazo.

Bajo el esquema de cadenas de valor, el reto es que el Estado pueda generar políticas públicas que estimulen la creación y consolidación de cadenas de valor que cumplan con los objetivos antes mencionados, y generar el compromiso por la sostenibilidad ambiental compartido por cada uno de los actores de la cadena.

El país cuenta con la experiencia de las cadenas productivas en el sector agropecuario. A la fecha operan<sup>26</sup> que incluyen productos agroindustriales, frutas y hortalizas, entre otros<sup>51</sup>.

Sería recomendable evaluar si tal como han venido operando han logrado impactar positivamente a los actores de la cadena y sus territorios o si es necesario revisar los procesos con las metodologías disponibles para el diseño de cadenas de valor<sup>52</sup>.

51. Las cadenas formalizadas son: aguacate, algodón, alimentos balanceados, arroz, banano, cacao, café, caña de azúcar, cítricos, coco, fique, flores y follajes, fresa, guayaba, hortalizas, mango, mora, palma, panela, papa, pasifloras, plantas aromáticas y medicinales, plátano, sábila tabaco, yuca y ñame.  
52. Para el caso, se puede consultar en detalle la metodología diseñada por la CEPAL: Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor. (Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40662/1/S1601085\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40662/1/S1601085_es.pdf)) Acceso: Julio 31 de 2018

## 5. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones se deben abordar desde dos vías: el fortalecimiento de la institucionalidad existente y la promoción de modelos de negocios inclusivos que permitan integrar procesos y sinergias entre la participación a los pequeños productores y procesos transformadores de mayor escala económica, social y ambientalmente sostenible.

Respecto al primer punto, es una necesidad sectorial contar con un organismo especializado con liderazgo institucional que se enfoque en una política pública para la comercialización y la asociatividad de manera integrada y coordinada.

Aunque la ADR, a través de las direcciones relacionadas con el tema, tiene responsabilidades en estas áreas, tales compromisos se asocian más con proporcionar lineamientos y acompañamiento para incorporar la comercialización y la asociatividad en la construcción de los PIDAR. De igual manera sucede con algunos instrumentos del MADR o del PLANFES del Ministerio de Trabajo.

No obstante, no se trata de crear una nueva institucionalidad, agencia o entidad, sino de innovar y ampliar las funciones y alcances de las instancias existentes, lo que implica definir un marco de política pública con metas, indicadores e instrumentos de política comerciales y asociativas modernas y de acceso a los diferentes actores del sector rural. Por tanto, a manera de recomendación se sugiere que la institucionalidad y los instrumentos de política deberían inicialmente centrar los esfuerzos en los siguientes aspectos:

» Un órgano que asuma el liderazgo institucional para adelantar una coordinación sectorial que permita ordenar e innovar la oferta del sector público en materia comercial y asociativa, para el mercado internacional y la economía local.

» Dinamizar y arbitrar espacios (nacionales y territoriales) de gobernanza con el sector privado, representado en grandes empresarios, actores comerciales y organizaciones de productores del sector, para promover sinergias, complementariedades y modelos de competencia.

» Consolidar un sistema de datos común de mercados con enfoque territorial y de cadena de valor, para la toma de decisiones a los actores, que facilite las operaciones de integración logística, y la agregación productiva para la comercialización.

» Promover una política agroindustrial que priorice el escalonamiento territorial en tres aspectos: el económico, a través de la innovación tecnológica en nuevos productos y procesos; el social, generando equidad y una cualificación de jóvenes y mujeres rurales; y el productivo, bajo criterios de sostenibilidad ambiental.

» Generar instrumentos de política oportunos para fortalecer la inclusión social y productiva de la AF, lo cual requiere de programas específicos o de la articulación de acciones interinstitucionales que combinen estrategias sociales con fomento productivo, y cuyo énfasis esté en la participación de las mujeres y los jóvenes. Al respecto, pueden ser considerados los lineamientos para una política pública de AF (Resolución 464/2017), que fueron construidos en el marco de la Mesa Nacional de AF con la participación de más de 35 actores públicos y privados del sector rural.

» Diseñar incentivos que conduzcan a mejorar la productividad del sector agropecuario. Una estrategia de sistema alimentario territorial con agricultura familiar precisa ser complementaria y sinérgica con apuestas productivas agroindustriales, aprovechando las externalidades que genera la dinámica agroindustrial a través de un rol activo en la gestión del conocimiento, la innovación tecnológica para reducir brechas, la certificación y estandarización de procesos y productos; elementos claves para una mayor competitividad e inclusión.

» Poner en marcha una política de comercialización para los programas de sustitución de cultivos ilícitos, basados en sistemas alimentarios territoriales con circuitos cortos para generar ingresos inmediatos y con un mayor involucramiento de los consumidores.

» Promover una “cultura del registro” del campo colombiano, impulsando la alfabetización digital y el uso de las TIC´s enfocados en herramientas de gestión, negociaciones entre agentes y sistemas de trazabilidad.

» Diseñar estrategias de educación tanto para el productor como para el consumidor, de tal manera que se cuente con una oferta de alimentos de buena calidad e ino cuos de una parte y se haga un consumo responsable de la otra, en el que además de los criterios nutricionales se considere la reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos.

» Acompañar a las regiones para que conformen sus sistemas territoriales de innovación, espacio en el cual puedan definir prioridades y estrategias entre productores, asociaciones y agroindustria.

» Poner en marcha procesos para planificar desde la demanda (oportunidades de mercados), como el punto de partida para impulsar proyectos territoriales, estructurar cadenas de valor y negocios inclusivos.

» Promover enfoques de integración ciudad región bajo enfoques sistémicos; un primer

insumo es entender la dinámica y configuración de los sistemas territoriales de abastecimiento entre los municipios rurales y entre éstos y las principales ciudades, e incentivar la conformación y formalización de redes de operadores logísticos regionales para el transporte de alimentos frescos.

» Definir una política de asociatividad comenzando por un registro de asociaciones, metas e indicadores de asociatividad, simplificación de procesos, certificación de organizaciones, e incentivos fiscales vinculados a la generación de empleo y género.

» Aprovechar la capacidad de compra pública gubernamental como un mecanismo de agricultura por contrato. Por tratarse de un mercado certero en términos de recursos y bienes requeridos, se presenta como una oportunidad para promover procesos de planificación productiva, asociatividad, mejorar calidad y generar empleo local sostenible. A través de las compras gubernamentales de agroinsumos se puede promover el desarrollo de organizaciones de productores rurales, quienes además de proveer los agroinsumos, pueden ser prestadores de servicios rurales (asesoría, asistencia técnica y capacitación a nivel local).



Foto: © FAO / Trabajadores en cultivos de papa, Boyacá - Francisco Nieto Montaña

# BIBLIOGRAFÍA

Agencia de Compras y contratación del Estado. 2018. *Panel V: las compras públicas sostenibles*. Presidencia República Oriental de Uruguay. (Disponible en <https://www.comprasestatales.gub.uy/inicio/novedades/noticias/panel+v+as+compras+publicas+sostenibles>) Acceso: 31 julio de 2018

Cámara de Comercio de Bogotá. 2015. *Manual Papa. Programa de apoyo agrícola y agroindustrial*. Bogotá. (Disponible en <https://www.ccb.org.co/content/download/13727/175111/Papa.pdf>) Acceso: 31 julio de 2018

Colombia. *Congreso de Colombia. 2017. Ley 1876 de 29 de diciembre de 2017*. Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones. Bogotá.

Colombia. *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)*. 2015. Decreto 2364 de 2015: Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica. Bogotá.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2017. *Política Industrial Rural y fortalecimiento de cadenas de valor*. Santiago de Chile. Ramón Padilla Pérez (Editor).

Córdoba, R. 2016. *Los objetivos y las políticas de productividad. Consejo Privado de Competitividad*. (Disponible en <https://compite.com.co/wp-content/uploads/2017/01/Los-objetivos-y-las-pol%C3%ADticas-de-productividad.pdf>) Acceso: 31 julio de 2018

Consejo Privado de Competitividad. 2016. *Informe nacional de competitividad 2016-2017*. Bogotá

IICA, CIRAD. 2013. *Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL), una nueva visión de gestión territorial en América Latina: experiencias en territorios de Argentina, Costa Rica, Ecuador y México*. México.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2017. *Propuestas de Insumos para la Elaboración de Política Pública para el Fomento y el Fortalecimiento de la Asociatividad de los Productores Rurales*. Bogotá.

DNP. 2016. *Colombianos botan 9,76 millones de toneladas de comida al año*. (Disponible en <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombianos-botan-9,76-millones-de-toneladas-de-comida-al-a%C3%B1o.aspx>) Acceso: 31 julio de 2018

DNP. 2016. *Pérdidas y desperdicios de alimentos en Colombia*. (Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/P%C3%A9rdidas%20y%20desperdicio%20de%20alimentos%20en%20colombia.pdf>) Acceso: 31 julio de 2018

DNP. 2016. *Documento de recomendaciones y lineamientos de política sobre compras públicas para pequeños productores – Agricultura Familiar en Colombia*. Bogotá.

DNP. 2015. *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo*. Bogotá.

DNP. 2008. *Política Nacional logística*. CONPES 3547 del 27 de octubre de 2008. Bogotá.

DNP. Sin fecha. *Lineamientos de Política Pública para la Asociatividad en Colombia*. (Disponible en <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Rutas-para-la-asociatividad-rural-en-Colombia.aspx>) Acceso: 31 julio de 2018

FAO. Sin fecha. *Fortalecimiento de los Sistemas Públicos de comercialización y Abastecimiento de Alimentos*. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5238s.pdf>). Acceso: 31 julio de 2018

FAO. 2014. *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*. (Disponible en <http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf>) Acceso: 31 julio de 2018

FENALCE. 2018. *Indicadores cerealistas: producción e importación de cereales en Colombia*. (Disponible en: <http://www.fenalce.org/alifa/pg.php?pa=60>) Acceso: 31 julio de 2018

Fontana, Y. 2012. *Proceso de incidencia para la elaboración del proyecto de ley de fomento al turismo rural comunitario en Costa Rica, Ley 8724. Tesis para optar al grado de magister, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO*. Tecnológico de Costa Rica (TEC). San José de Costa Rica.

IICA, CIRAD. 2013. *Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL), una nueva visión de gestión territorial en América Latina: experiencias en territorios de Argentina, Costa Rica, Ecuador y México*. México.

IEPS. 2016. *Del productor al consumidor: demanda privada e institucionalidad para el algodón*. (Disponible en <https://es.slideshare.net/FAOoftheUN/compras-pblicas-de-productos-de-la-af-no-alimentarios-caso-compras-indirectas-para-fines-no-alimentarios-algodn-ecuador>) Acceso: 31 julio de 2018

Kaplinsky, R. y Morris, M. 2002. *A Handbook for Value Chain Research, Brighton, Institute of Development Studies*. Citado en: Padilla, R. y Oddone, N. sin fecha. *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*. CEPAL-FIDA. México. (Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40662/1/S1601085\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40662/1/S1601085_es.pdf)) Acceso: 31 julio de 2018

MANA, FAO. 2016. *Sistemas de Abastecimiento Alimentario: bases para la inclusión de la Agricultura Familiar*. (Disponible en <http://www.fao.org/documents/card/es/c/975c737b-0fda-4b40-aa62-c2dfce241370/>) Acceso: 31 julio de 2018

MADR. Sin fecha. *Instrumentos de política nacional para el desarrollo del mercadeo de productos agropecuarios*. (Disponible en [http://www.upra.gov.co/documents/10184/11168/Instrumen.Polit.Mercado\\_10-2016.pdf/5714cd02-26cd-45ea-8717-a69e09255048](http://www.upra.gov.co/documents/10184/11168/Instrumen.Polit.Mercado_10-2016.pdf/5714cd02-26cd-45ea-8717-a69e09255048)). Acceso: 31 julio de 2018

Padilla, R. y Oddone, N. sin fecha. *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*. CEPAL-FIDA. México. (Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40662/1/S1601085\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40662/1/S1601085_es.pdf)) Acceso: 31 julio de 2018

Rimisp. 2018. *La Nueva Sociedad Rural. Grupo de Agenda Rural*. (Disponible en [http://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1523114973AgendaRural2018.pdf](http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1523114973AgendaRural2018.pdf)) Acceso: 31 julio de 2018

Rodríguez Fazzone, M. 2017. *Sistemas agroalimentarios territoriales: bases para la inclusión de la agricultura familiar*. FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Santacoloma, P. 2016. *Cadenas Cortas Agroalimentarias. Memorias del Taller de intercambio de Experiencias*. FAO. Ciudad de México.

Soto, F., Rodríguez Fazzone, M. y Falconi C. 2007. *Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la FAO y Banco Interamericano de Desarrollo*. Santiago de Chile.

Sotomayor O., Meneses J. y Rodríguez A. 2013. *Agrocadenas y redes de actores: políticas de acción pública, coordinación multi-niveles e innovación tecnológica, Unidad de Desarrollo Agrícola - División de Desarrollo Productivo y Empresarial - CEPAL, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Santiago de Chile*.

Subsecretaría de Agricultura Familiar - *Coordinación general de Biocombustibles 2016. Compras públicas de productos de la agricultura familiar no alimentarios: caso Sello Combustible Social - la experiencia de Brasil*. (Disponible en: <https://es.slideshare.net/FAOoftheUN/compras-pblicas-de-productos-de-la-af-no-alimentarios-caso-compras-indirectas-para-fines-no-alimentarios>) Acceso: 31 julio de 2018

Vélez, L.G. 2013. *El problema del campo es su baja productividad*. (Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13053399>) Acceso: 31 julio de 2018





Organización de las Naciones Unidas  
para la Alimentación y la Agricultura

**2018**

# **ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD, LIMITACIONES, AVANCES Y PERSPECTIVAS**

---

**Notas de Política Pública**

Memorias: Seminario Internacional "Claves para el desarrollo del campo colombiano" Bogotá D.C., Julio 12 de 2018.



# ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD, LIMITACIONES, AVANCES Y PERSPECTIVAS

---

## Notas de Política Pública

Memorias: Seminario Internacional "Claves para el desarrollo del campo colombiano" Bogotá D.C., Julio 12 de 2018.

**Alejandra Vega Rodríguez**

Especialista en Tenencia y DVGTT FAO Colombia

**Rocio del Pilar Peña Huertas**

Profesora Auxiliar, Facultad de Jurisprudencia, Universidad Externado de Colombia.

**Juan David López Pérez**

**César Augusto González Ortiz**

**Teresa de J. Ramírez Castañeda**

Colaboradores Equipo de Tenencia y DVGTT FAO Colombia



# INTRODUCCIÓN

En los últimos años, se han realizado múltiples esfuerzos para la consolidación de una Política de Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural que integre el ordenamiento de la producción agropecuaria al ordenamiento de la tenencia de la tierra, bajo un esquema a largo plazo. Esto ha conducido a la transformación de los diseños institucionales en la normativa nacional, así como a la creación de agencias especializadas en temas de tierras y desarrollo rural, que aporten a la igualdad de oportunidades en los distintos territorios para las comunidades rurales, su crecimiento y su competitividad en las actividades económicas.

El ordenamiento social de la propiedad, como parte esencial de la política para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, tiene como objetivo principal brindar y mantener la seguridad jurídica de la propiedad rural, mediante estrategias que permitan promover el acceso, la restitución y la formalización de la tenencia de la tierra, contribuyendo a la administración de las tierras de la Nación y al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

En este marco, el ordenamiento social de la propiedad se define como “un proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la Nación, que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural”. (MADR, 2017).

Analizar los logros, tanto en el desarrollo de la Política de Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural y su importancia para el desarrollo rural del país, como en las limitaciones encontradas y los retos a enfrentar, permiten consolidar una base de decisión respecto del planteamiento de nuevas políticas, su continuidad o reforma que conduzcan a la construcción de un nuevo proyecto de país.

En esta construcción es clara la importancia de la política para el sector rural colombiano, en tanto constituye uno de los ejes más importantes para el desarrollo, que además concentra los mayores conflictos de orden social y político económico que vive el país.

De acuerdo con lo anterior, este documento procura presentar de manera simple un balance de los principales elementos que ponen de manifiesto la situación actual en materia de tierras y ordenamiento social de la propiedad, los avances alcanzados y las recomendaciones para abordar los retos que enfrenta el país en lo concerniente al desarrollo rural del campo colombiano. Contenidos, que han sido enriquecidos con los valiosos aportes de expertos que acompañaron la reflexión y argumentación que aquí se presenta. El documento consta de cinco partes. La primera es esta introducción, la segunda es una síntesis del contexto actual en relación con la situación en materia de acceso y distribución de la tierra, la seguridad jurídica, la reforma institucional y los compromisos tanto internos como externos referidos a los conflictos por la tierra. La tercera parte recoge los principales avances y logros alcanzados en la implementación de la Política de Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural y las dificultades encontradas en este proceso. En la cuarta sección se consolidan los principales hallazgos encontrados en el desarrollo de políticas que abordan problemáticas similares en otros países, al identificar los principales factores de éxito y fallo que puedan ser referentes para el caso colombiano, entendiendo que cada país cuenta con singularidades que explican, en gran parte, las formas de gestión y las estructuras institucionales y normativas.

La quinta sección corresponde a la presentación de los principales retos y oportunidades del ordenamiento social de la propiedad para el corto, mediano y largo plazo y, por último, se plantean propuestas y recomendaciones para enfrentar estos desafíos y su contribución al desarrollo rural del campo colombiano.

# 1. SITUACIÓN ACTUAL

## 1.1. Problemáticas de acceso a la propiedad, distribución inequitativa e inseguridad en la tenencia

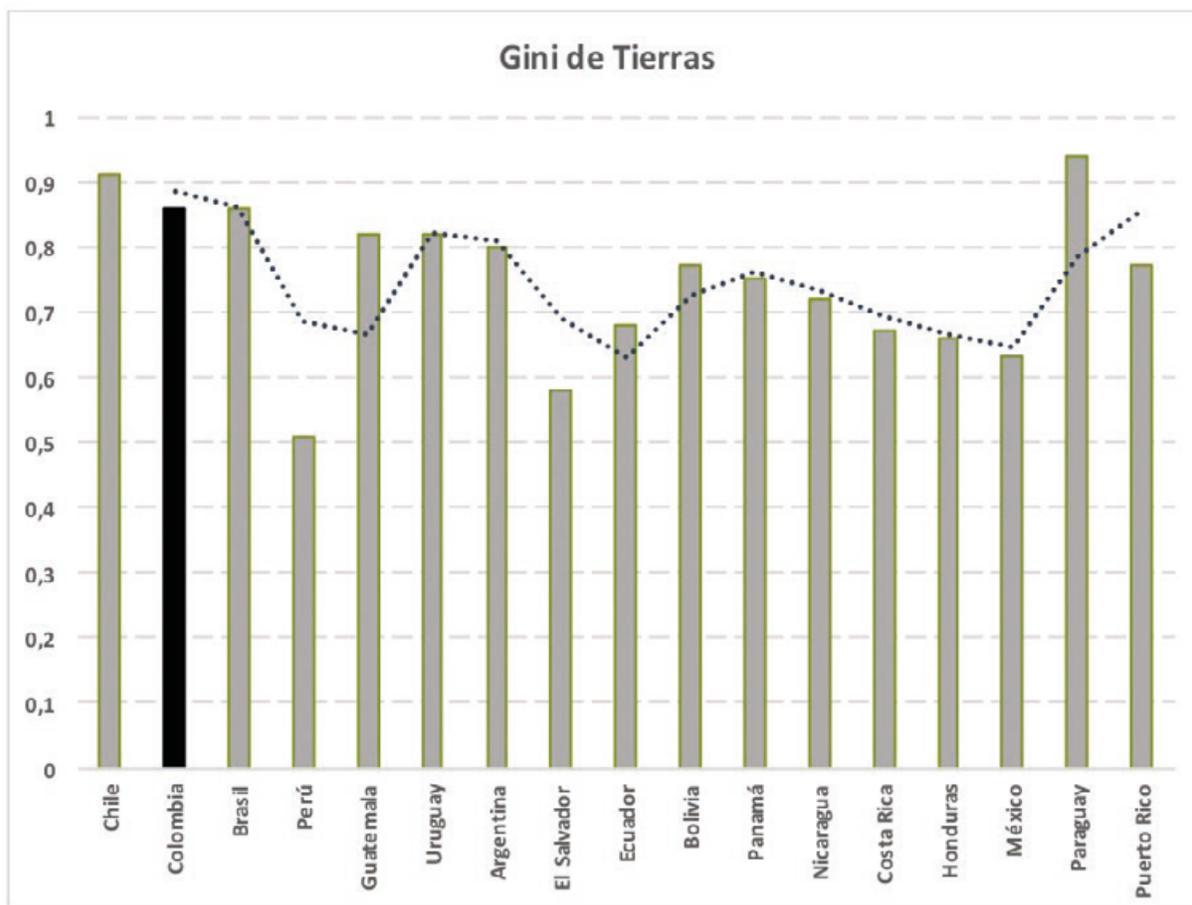
América del Sur es una de las regiones del planeta con mayores niveles de desigualdad en la distribución de la tierra, alcanzando un GINI de 0,85, cifra que supera ampliamente a Europa (0,57), África (0,56) y Asia (0,55) (IGAC, 2012).

En Colombia el GINI de tierras para el período 2014-2015 corresponde a 0,87, cifra que revela

que nuestra nación tiene una de las más altas desigualdades de la propiedad rural en el mundo (FAO - UPRA, 2016).

En el contexto regional, Colombia se ubica en los primeros puestos de desigualdad en la distribución de la tierra, detrás de Paraguay y con índices similares a Brasil.

**Tabla 1.**  
**INCIDENCIA DE LA POBREZA Y POBREZA EXTREMA MONETARIA (AÑOS 2002 Y 2017)**  
**Y POBREZA MULTIDIMENSIONAL (AÑOS 2010 Y 2017) EN CABECERAS Y CENTROS**  
**POBLADOS Y RURAL DISPERSO DE COLOMBIA.**



Fuente: FAOSTAT

El 82% de la tierra productiva del país está en manos de apenas el 10% de los propietarios rurales lo que, sumado a los graves problemas estructurales, la ausencia de un catastro actualizado, los procesos de formalización inconclusos y los escasos avances en los programas de acceso a tierras, impide una adecuada y más equitativa distribución de la tierra entre la población campesina. Como consecuencia, la informalidad en la tenencia supera el 50% de las tierras (FAO - UPRA, 2016).

Según las estadísticas catastrales, en el país existen más de 100 millones de has de tierra para uso agropecuario, distribuidas en poco más de 3,5 millones de predios, de las cuales el 10% abarca el 89,8% del total del área rural con destino agropecuario, es decir, 90,6 millones de hectáreas. Ahora bien, corresponde señalar que una parte importante de este territorio 44,5% es de propiedad del Estado, las etnias y otros grupos, y el 55% restante es de propiedad privada, que es en general la cifra que se acostumbra analizar para establecer las condiciones de desigualdad en la distribución de la tierra, y que para el caso muestra que el 10% de los predios con mayor tamaño abarcan un área de cerca del 80% del área total de uso agropecuario de naturaleza privada.

De acuerdo con el análisis realizado por la UPRA, cerca del 77% de los predios privados que concentran el 78,6% del área rural de uso agropecuario privado tienen un único propietario, en contraste con el 8% de predios que abarcan el cerca del 9% del total del área que tiene más de tres propietarios, lo que significa que más del 80% son propietarios de predios entre 0,32 y 9,1 hectáreas, lo que se manifiesta como un primer indicio de desigualdad en tenencia de la tierra y que se expresa en un índice de GINI de 0,8789 (UPRA, 2016).

Los fenómenos de concentración inequitativa y fraccionamiento de tierras se constituyen en factores que incrementan la problemática de la escasa disponibilidad de tierras para el acceso equitativo, adecuado y suficiente, sumados a los conflictos por despojo de tierras, extranjerización de la propiedad, acaparamiento de tierras por parte de inversionistas extranjeros e incluso el aprovechamiento de estos fenómenos con fines especulativos.

Sin embargo, más allá del análisis de desigualdad en la distribución de la tierra, las condiciones de tenencia de la misma exigen una reflexión alrededor de la forma en que se presenta y se mantiene esta tenencia en el país, así como de las condiciones y posibilidades para el acceso a la misma en sus diversas formas.

En términos formales, las estadísticas señalan que cerca del 43% de los predios privados, presentan inconsistencias técnico – jurídicas asociadas a la tenencia, mientras que los predios no privados se encuentran en su mayoría aún en etapa de identificación, lo que limita significativamente la administración de tierras de la nación, las posibilidades de acceso mediante la titulación, adjudicación o uso condicionado y seguro de las tierras rurales para uso agropecuario (IGAC, 2014).

Indiscutiblemente las condiciones de tenencia y acceso equitativo a la tierra se encuentran directamente asociadas con las condiciones de pobreza de la población rural dispersa. Los resultados arrojados por el Censo Nacional Agropecuario de 2014 muestran que el 44,7% de la población rural se encuentra en condiciones de pobreza y cuenta con un reducido acceso a la tierra.

Por otro lado, los mecanismos creados para garantizar el acceso a la tierra y su seguridad jurídica no han sido aplicados.

Señala el Conpes 3867 de 2016, que “de los 187 municipios identificados por el DNP con mayor afectación por el conflicto armado en Colombia, 31 (17%) no tienen formación catastral, 117 (63%) se encuentran desactualizados y solo 39 (20%) están actualizados. En otras palabras, el 80% no dispone de información catastral básica que permita ordenar de manera precisa y confiable los procesos de apropiación, ni cuentan con información predial suficiente que permita su asociación al registro público de la propiedad para garantizar la seguridad jurídica de los predios en dichos territorios” (DNP, 2016, pág. 22).

Uno de los factores que explica que la problemática rural colombiana no haya sido resuelta, es la inconclusa implementación de las medidas mínimas requeridas para ordenar la propiedad rural

que fueron referenciadas en el apartado anterior. En tal sentido, Colombia no cuenta con un catastro actualizado, de alcance nacional y coherente con el sistema de registro; no existe una jurisdicción especial encargada de resolver las controversias relacionadas con la tenencia de la tierra y, adicionalmente, las instancias administrativas presentan barreras de acceso para las poblaciones rurales marginadas, zonas de difícil acceso o localización de oficinas de instrumentos públicos alejadas de la población; y tampoco hay un sistema de información y un marco de políticas que aseguren la transparencia y eficiencia en el mercado de tierras.

Es entonces en el marco de dichas problemáticas que emerge la importancia de plantear de manera urgente, mecanismos y alternativas que permitan que tanto el ordenamiento social de la propiedad rural (OSPR), como el catastro multipropósito actualmente en implementación, sean procesos finitos en el mediano plazo, con los cuales el país pueda implementar de manera más acertada las políticas planes y programas que se requieren para el desarrollo rural colombiano.

Este panorama muestra las razones por las cuáles las problemáticas rurales asociadas con la tenencia, la falta de acceso a la propiedad de la tierra y la inseguridad jurídica con que gran parte de los tenedores de tierra mantienen la ocupación o posesión de las mismas (considerándose ellos propietarios), deberían ser una prioridad para la agenda del gobierno.

Además, deben tenerse presentes, por una parte los compromisos adquiridos internacionalmente que hacen un llamado constante a la adopción de políticas públicas orientadas a: (i) delimitar los derechos de propiedad rural y a garantizar dichos derechos; (ii) aumentar los niveles de productividad y competitividad en los mercados mundiales; (iii) ofrecer condiciones óptimas para la inversión de capitales, y (iv) cumplir con los estándares internacionales en materia de derechos humanos y disminución de las desigualdades sociales; y por otra parte, el proceso de negociación y la firma del

Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las Farc que se convierte en una oportunidad para la discusión de las principales problemáticas del campo, sobre la base de que las iniquidades en la distribución de activos rurales son un factor de origen y persistencia del conflicto armado.

## 1.2. Contexto institucional y jurídico

En los últimos años se han realizado múltiples esfuerzos orientados a la intervención integral en los territorios rurales, entre estos, el catastro multipropósito<sup>1</sup> y los programas de desarrollo con enfoque territorial, con los siguientes objetivos: (i) alcanzar niveles importantes de productividad mediante la provisión de bienes y servicios (dotación de activos públicos) para la productividad; (ii) reducir la pobreza rural disminuyendo la iniquidad en la distribución de la tierra a través de la promoción del acceso a la misma; y (iii) proporcionar oportunidades equitativas de desarrollo en todas las regiones.

Uno de estos esfuerzos se dirigió a la formulación de la Política de Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural, para integrar el ordenamiento de la producción agropecuaria al ordenamiento de la tenencia de la tierra bajo un esquema a largo plazo, una de las recomendaciones realizadas por la Misión para la Transformación del Campo<sup>2</sup>.

Para la implementación de la política, con base en las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República por la Ley 1753 de 2015 se reforma la estructura institucional del sector agropecuario, al suprimir el Instituto de Desarrollo Rural – INCODER, encargado entonces, tanto del fomento y acompañamiento técnico para el desarrollo rural, como de la ejecución de la política de acceso a la tierra y demás factores productivos, la promoción para el uso eficiente y sostenible de los mismos (Decreto 3759 de 2009), y se crean tres entidades con objetivos diferenciados para la implementación de la nueva política de desarrollo rural, que junto con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria tienen bajo su responsabilidad la formulación e implementación de la política.

1. Conpes 3859 de 2016. Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural – urbano.

2. La Misión para la transformación del campo se plantea a partir de tres ideas fuerza: (i) La necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, que reconozca una ruralidad diferenciada, las ventajas de la asociatividad y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo; (ii) 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 y (iii), 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.

**Tabla 1.**  
**INSTITUCIONES QUE FORMULAN E IMPLEMENTAN EL COMPONENTE DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL**

Institución	Objeto	Función en relación con la POSPR
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)	Formula, coordina y evalúa las políticas orientadas a promover el desarrollo de los procesos agropecuarios forestales, pesqueros y de desarrollo rural bajo condiciones de competitividad, equidad y sostenibilidad. Para ello tiene como criterios la descentralización, concertación y participación que permitan implementar en el territorio las políticas para el mejoramiento del nivel y la calidad de vida de la población colombiana.	Formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas, generación de ingresos y, gestión de bienes públicos rurales.
Agencia Nacional de Tierras (ANT)	Ejecuta la Política de Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural formulada por el MADR, entre sus funciones está la de elaborar, implementar y ejecutar los planes de ordenamiento social de la propiedad (Decreto 2363 de 2015)	Ejecutar la política de ordenamiento, mediante la formulación y ejecución de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural.
Agencia de Desarrollo Rural (ADR)	Ejecuta la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial mediante la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes integrales que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país, tanto en lo que refiere a pequeños productores mediante estrategias orientadas a la agricultura familiar como a los esquemas de asociación público privada (Decreto 2364 de 2015)	Articular los proyectos productivos con los territorios intervenidos mediante planes de ordenamiento social de la propiedad.
Agencia de Renovación del Territorio (ART)	Coordina la intervención de las entidades en las zonas afectadas por el conflicto, a través de la ejecución de planes para la renovación, orientados a la reactivación económica, social y el fortalecimiento institucional (Decreto 2366 de 2015)	Coordinar las acciones de ordenamiento social de la propiedad y desarrollo de proyectos productivos.
Unidad de Planificación Agropecuaria (UPRA)	Orienta la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, planifica, produce lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el "ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias" (Decreto 4145 de 2011).	Establecer lineamientos para el ordenamiento social de la propiedad.

Para complementar, consolidar y fortalecer la implementación de la política: (i) se crean o modifican otros órganos como el Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras, el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural; (ii) se crean o modifican las funciones de la Comisión de Crédito Agropecuario; (iii) se modifica el objeto y las competencias del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario FINAGRO; y (iv) se amplían las fuentes de financiación del Fondo de Microfinanzas Rurales, creado en la Ley 1731 de 2014.

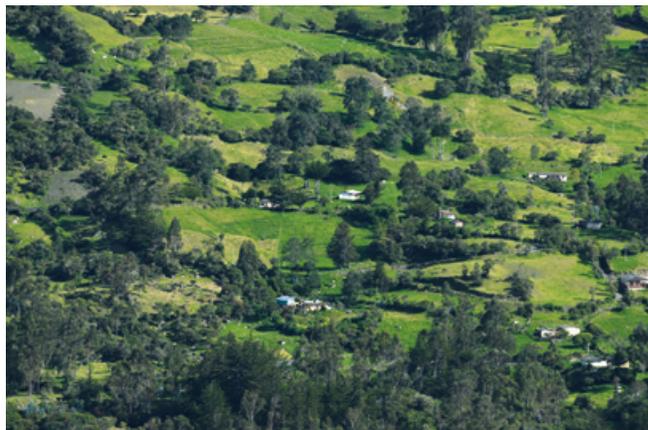
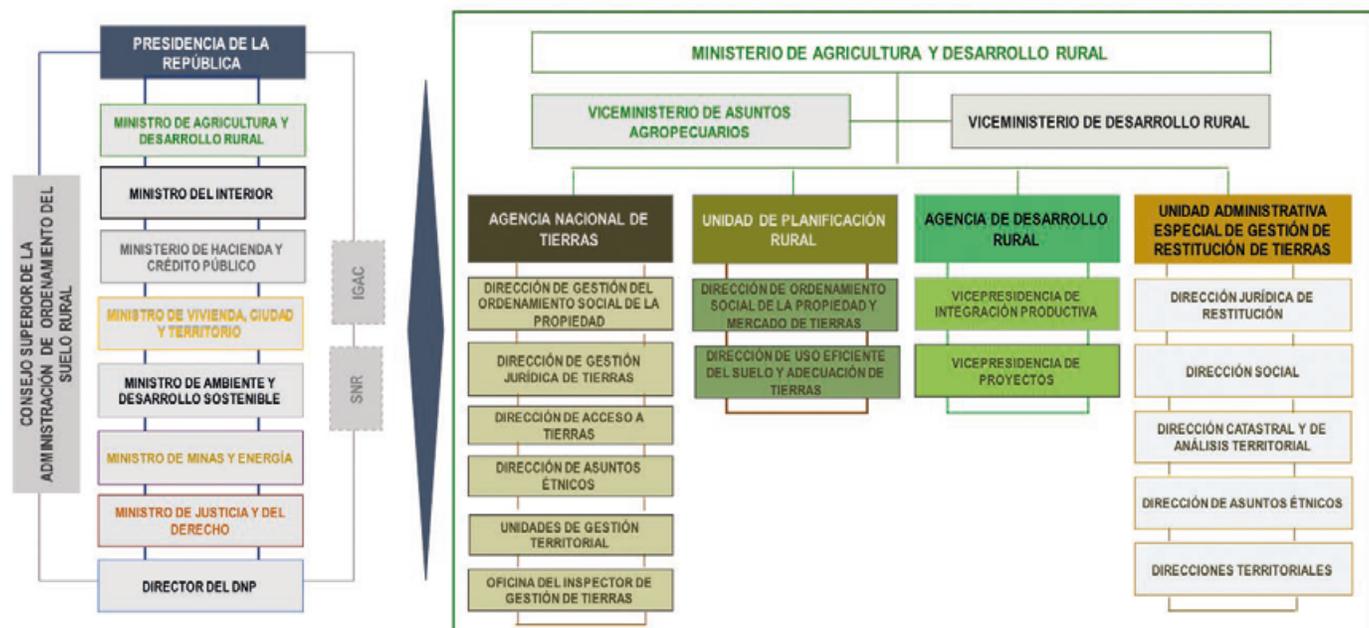


Foto: © FAO / Paisaje en la vereda Tabor -Vereda Tabor - Francisco Nieto Montaña

**Figura 3. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL – ACCESO, ADMINISTRACIÓN Y USO DE TIERRAS RURALES**



De manera específica, en materia de acceso, distribución y administración de tierras rurales, el MADR proporciona los lineamientos de política para el ordenamiento social de la propiedad (MADR, Resolución 128 de 2017), sobre los cuales se construyen y adoptan las correspondientes acciones para la planificación y gestión por barrido predial masivo de la ANT (MADR, Resolución 129 de 2017), y la metodología de focalización territorial para la misma (MADR, Resolución 130 de 2017).

Actualmente, con la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, la ANT considera que cuenta con medidas suficientes y necesarias para llevar a cabo los diferentes programas de acceso y formalización de la propiedad, para la conformación del Fondo de Tierras y en general, para ofrecer la seguridad jurídica requerida en materia de tierras. Sin embargo, aun cuando la expectativa de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) con la expedición de este decreto, es hacer más eficiente el procedimiento para avanzar significativamente en la implementación de la Reforma Rural Integral, es necesario advertir que, a través de este nuevo instrumento jurídico,

en el caso de los procesos agrarios la decisión final debe ser asumida por los jueces competentes. Artículo 60 y 61 (Decreto 902 de 2017).

Al desarrollar el Procedimiento Único, el Decreto 902 de 2017 hace referencia a una fase administrativa y a una fase judicial; procedimiento que se aplica a zonas focalizadas y no focalizadas, conforme lo expresan los artículos 60 y 61, respectivamente.

En relación con la fase judicial, se considera que para su desarrollo la jurisdicción especial podría ser la jurisdicción agraria, de acuerdo con las expresiones menciones del Decreto ley 902 de 2017 en los artículos 39, 58, 76. El Decreto 902 de 2017, al hacer referencia a la jurisdicción competente para adelantar la fase judicial del procedimiento único, nunca señaló por competencia residual, alguna jurisdicción que exista en el Sistema Judicial Nacional.

La Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso)<sup>3</sup> consagra que los jueces civiles del circuito tienen

3. **Artículo 20. Competencia de los jueces civiles del circuito en primera instancia.** Los jueces civiles del circuito conocen en primera instancia de los siguientes asuntos: 1. Corregido por el art. 2, Decreto Nacional 1736 de 2012. De los contenciosos de mayor cuantía, incluso los originados en relaciones de naturaleza agraria y responsabilidad médica salvo los que le correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa. [...].”

competencia agraria, precepto normativo que ha sido tácitamente derogado por los artículos 76 y 78 del Decreto 902 de 2017, por ser esta última, norma posterior<sup>4</sup> y especial<sup>5</sup> en el tema agrario.

De manera complementaria, para adelantar la gestión del ordenamiento social de la propiedad rural, la ANT expide el reglamento operativo de los POSPR y determina un proceso único de ordenamiento social de la propiedad (ANT, Resolución 740 de 2017) sobre el cual se apoya el Documento Conceptual de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, como carta de navegación para su implementación, el cual incorpora a los procesos tradicionales un esquema nuevo de atención por oferta, en correspondencia con el enfoque territorial de la intervención.

El esquema incluye los procesos de competencia de la ANT, al señalar el énfasis de la oferta como modelo de atención masiva de los procesos, en los municipios programados a través de la formulación, implementación y mantenimiento y evaluación de los POSPR. Este modelo recoge la acción institucional y al expresarlo con mayor detalle, permite comprender en mayor medida tanto a entidades relacionadas como a comunidades o población afectada las implicaciones de la intervención masiva en cada proceso, sea este de identificación de un baldío, reconocimiento de la propiedad privada y apoyo en procesos formalización, titulación de un baldío, o cualesquiera de los procedimientos administrativos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de tierras de la nación, extinción del dominio o revocatorias, si a ellas hubiere lugar.

En suma, los cambios en el modelo para la recepción de solicitudes para la adjudicación y/o formalización de predios rurales de “demanda” a “oferta” mediante la implementación de la metodología de barrido predial, junto con la ampliación del espectro de sujetos de acceso a tierra y formalización, trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, no solo permite cobijar el derecho de acceso a la tierra

a más personas naturales y jurídicas, sino que responde a pronunciamientos jurisprudenciales en los que se reconoce al campo como un bien jurídico de especial protección constitucional, a partir de los artículos 60, 64 y 66 de la Constitución Política, lo que genera al Estado, la obligación de garantizar mecanismos e instrumentos efectivos para asegurar el acceso a la tierra, entendido este como el otorgamiento de títulos de propiedad, acompañado de medidas complementarias para garantizar calidad de vida a la población campesina en un entorno rural.

Adicionalmente, el Decreto Ley 902 crea el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), el cual se concibe como una herramienta en la que se identifican plenamente los beneficiarios del fondo de tierras. Se constituye así en un instrumento público con lineamientos transparentes en cuanto a los modos de ingreso y clasificación mediante la asignación de puntajes. Esto permite obtener información del territorio en tiempo real, lo que supone un cambio de fondo con respecto a la anterior institucionalidad, en tanto fomenta la planeación y ejecución de las políticas públicas encaminadas al acceso progresivo a la tierra, siguiendo estructuralmente la línea de sistemas de identificación de población objetivo de políticas públicas como el Sistema de Información de Beneficiarios (SISBEN) o las distintas iteraciones del Registro Único de Víctimas (RUV).

Como cambio positivo de la nueva reglamentación debe anotarse que, si bien el RESO no define situaciones jurídicas, por ser un sistema de información integrado intra e interinstitucionalmente, permite realizar un seguimiento constante a las decisiones que se tomen respecto de un beneficiario en particular.

Por otra parte, el Decreto ley establece una nueva definición y clasificación de sujetos que tienen derecho de acceder a la tierra y a su formalización, que se constituye en una herramienta para la ordenación de dichos procesos, amplía considerablemente el espectro de beneficiarios de adjudica-

4. Ley 153 de 1887. Artículo 2. La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior.

5. Conforme a la regla jurídica universalmente conocida “Lex lex specialis derogat legi generali”. Véase UN, International Law Commission, Conclusions of the Work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law, Principie 2 (5), On the maxim lex specialis derogat legi generali. (2006), disponible en: [http://legal.un.org/ilc/texts/L\\_9.shtml](http://legal.un.org/ilc/texts/L_9.shtml). Así mismo, véase, International Court of Justice, Judgment, Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (DRC v. Uganda), 19 December 2005, para. 216-219. En el mismo sentido, sentencia C-464/14.

ción de baldíos y en general de la política pública de OSPR. Los tres tipos de sujetos establecidos son: (i) aquellos con el derecho al acceso y formalización a título gratuito; (ii) aquellos con expectativa de formalización a título parcialmente gratuito; y (iii) aquellos con expectativa de formalización a título oneroso.

Esta clasificación es esencial para que el Estado pueda desplegar las políticas correspondientes respecto de la población caracterizada. Reconocer las expectativas de cada una de estas poblaciones a la formalización, así como de estos tres grupos poblacionales que de manera efectiva explotan la tierra, permite una atención diferenciada. Lo anterior, leído en consonancia con la implementación del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) facilita que el Estado ejerza un tratamiento distintivo en el que se privilegie a los trabajadores rurales con menor capacidad adquisitiva, dentro de los cuales se encuentran los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

En este sentido, la ANT se encarga de situaciones que no generaban una atención específica por parte de la antigua institucionalidad agraria, así por ejemplo, la ANT debe: (i) identificar un espectro mucho mayor de posibles beneficiarios

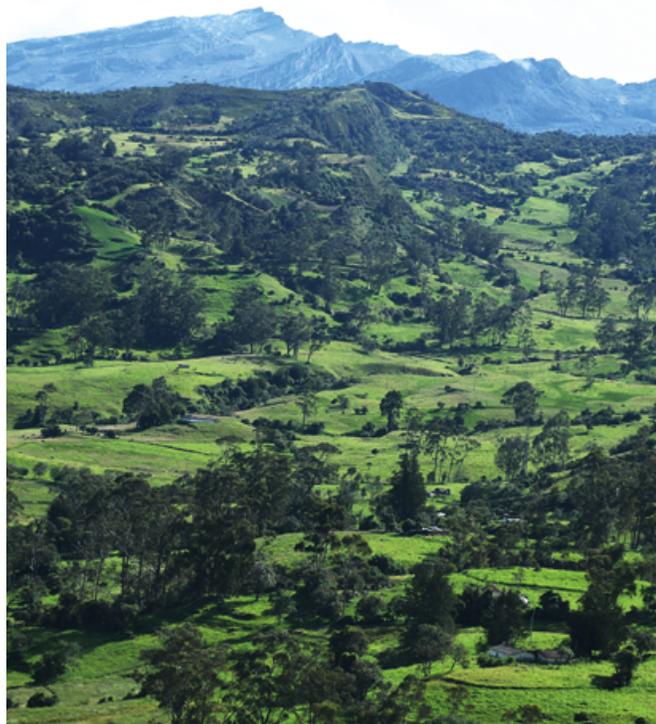


Foto: © FAO / Paisaje en vereda la cueva Cocuy - PNN Sierra nevada del Cocuy - Francisco Nieto Montaña

de políticas públicas para el acceso a tierras, al establecido en la Ley 160 de 1994, lo que incluye a trabajadores campesinos sin tierra o con tierra insuficiente (o sujetos a título gratuito), sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito y sujetos de formalización a título oneroso; (ii) adelantar el programa formalización en predios privados -antes adelantado por el MADR y la jurisdicción civil-; (iii) ejercer facultades de conciliación en el marco de implementación del procedimiento único; (iv) actuar como gestora catastral; (v) identificar territorios con restricciones o condicionantes legales; (vi) titular las posesiones en propiedad privada y sanear la falsa tradición (siempre que no haya oposición); y (vii), solucionar conflictos de linderos entre particulares.

Lo anterior, sumado a la adopción de atención por oferta en zonas focalizadas, permite evidenciar la gran capacidad presupuestal, operativa y de coordinación en territorio, requerida con el fin de implementar esta ambiciosa agenda que todavía no revela el despliegue de esta capacidad institucional. Ejemplo de esta situación son las pocas Unidades de Gestión Territorial creadas (ocho hasta el momento) y su limitado rango de acción.

### 1.3. Compromisos y Acuerdos de país

La agenda para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2030, proporciona una clara orientación hacia su adopción a partir del establecimiento de metas a trabajar, que tengan en cuenta las prioridades del país, las orientadas a los objetivos fin de la pobreza, hambre cero, igualdad de género, reducción de las desigualdades y vida de ecosistemas terrestres.

El proyecto ODS Colombia se orienta al apoyo y promoción de la igualdad de oportunidades y a la consecución y disfrute universal del bienestar, con preferencia por los territorios y poblaciones más vulnerables de Colombia, a través del compromiso de todos los actores del desarrollo, mediante el monitoreo, la apropiación, evaluación y aplicación de la Agenda 2030 a nivel nacional, subnacional y local (PNUD, 2015).

En relación con los conflictos por la tierra se han realizado las siguientes acciones para el avance hacia el logro de estos objetivos:

**Tabla 2.**  
**ACCIONES REALIZADAS EN TORNO AL CONFLICTO DE TIERRAS**

Objetivos de Desarrollo Sostenible		Avances
 <p><b>1</b> SCONFIGGERE LA POVERTÀ</p>	Fin de la Pobreza	<p>Formulación de programas de acceso a tierras y protección de sistemas de tenencia colectiva y producción comunitaria, que contribuyen a la erradicación de la pobreza extrema, el hambre y las desigualdades</p>
 <p><b>2</b> SCONFIGGERE LA FAME NEL MONDO</p>	Hambre cero	
 <p><b>5</b> PARITÀ DI GENERE</p>	Reducción de las desigualdades	
 <p><b>10</b> RIDURRE LE DISUGUAGLIANZE</p>	Igualdad de género	
 <p><b>15</b> FLORA E FAUNA TERRESTRE</p>	Vida de ecosistemas terrestres	

Por otra parte, “El 29 de mayo de 2013 la OCDE decidió entablar conversaciones de adhesión con Colombia y el 19 de septiembre de 2013 se aprobó la hoja de ruta [C(2013)110/FINAL], en la que se fijan los términos, las condiciones y los procedimientos para el proceso de adhesión, que incluye los exámenes exhaustivos elaborados por 23 comités de la OCDE” (OCDE, 2015, pág. Cport).

En el marco de estas conversaciones, la OCDE formuló recomendaciones para que Colombia transite hacia una senda de crecimiento y desarrollo sostenido, lo que implica enfrentar grandes retos, entre los que se encuentran:

» Escapar de la trampa del ingreso medio, a través del impulso del valor agregado y el logro de un crecimiento más inclusivo que permita a todos los colombianos participar del progreso. Para ello, considera esencial reducir la desigualdad mediante el mejoramiento de la productividad y el rendimiento del sector agropecuario, la mejoría del régimen de tenencia y acceso a la tierra y la

provisión de bienes y servicios públicos, en especial de infraestructura. En el marco del desarrollo territorial agropecuario para un crecimiento más inclusivo y sostenible, recomienda específicamente “Mejorar los derechos relacionados con la tierra y su uso, agilizando el proceso de formalización y fortaleciendo los derechos existentes en materia de propiedad sobre la tierra” (OCDE, 2015, pág. 7).

» Desarrollo territorial y agropecuario: prioridades clave para un crecimiento más inclusivo y sostenible, con las que se promoverá el desarrollo territorial, el crecimiento verde, mejores condiciones de vida y una agricultura más eficiente e inclusiva, que contribuya al establecimiento de mecanismos de cooperación urbano-rural.

» Impulsar la capacidad regional para mejorar la equidad y la productividad<sup>6</sup>. Potenciar el crecimiento inclusivo con el sistema de regalías, mejorar la eficacia de las transferencias y promover la coordinación entre distintos niveles de gobierno.

6. Señala la OCDE que las desigualdades regionales en Colombia, no solo multiplican por 42 las registradas en Australia, y por más de cinco las de Estados Unidos o Canadá, sino que también son más elevadas que las de países vecinos de América Latina, como Argentina, Bolivia, Brasil o Venezuela. (OCDE, 2015)

» Un sector agropecuario más eficiente e inclusivo que involucre la reforma de las políticas agropecuarias, promueva la formalización y el fortalecimiento de los derechos sobre la tierra y el acceso a la misma; proporcionar servicios auxiliares adecuados para la restitución de tierras y los planes de redistribución; actualizar el sistema catastral; restringir políticas distorsionadoras del mercado y, optar por políticas de inversión estratégica en bienes públicos, como infraestructuras y sistemas de innovación, promoción de un uso sostenible de los recursos naturales y fortalecimiento institucional.

#### **1.4. Fomentar la competitividad y el crecimiento**

Por otra parte, con base en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se plantea la política para la Reforma Rural Integral (RRI), con la cual se establecen las bases para la transformación del campo, y se crean además condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural (Presidencia de la República; FARC-EP, 2016).

Uno de los principales instrumentos considerados en el Acuerdo es la conformación del Fondo de Tierras, que deberá contar con tres millones de hectáreas durante sus primeros 12 años, a partir de las siguientes fuentes:

» Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación: el Gobierno Nacional adelantará las reformas necesarias para agilizar el proceso judicial de extinción, con el fin de revertir la concentración ilegal de tierras.

» Tierras recuperadas a favor de la Nación: es decir, baldíos indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos agrarios sin

perjuicio de los campesinos y las campesinas que puedan ser beneficiarios del programa de formalización. (Esta fuente deberá resultar fortalecida con la formación y actualización catastral que se adelantará en el marco de este acuerdo).

» Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios del Fondo de Tierras: la sustracción de tierras mediante este mecanismo estará condicionada a la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental.

» Tierras inexplotadas: recuperadas mediante la aplicación del actual procedimiento de extinción administrativa de dominio, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

» Tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, adquiridas para promover el acceso a la propiedad rural, con la correspondiente indemnización.

» Tierras donadas: el Gobierno Nacional adelantará las gestiones necesarias para facilitar los procedimientos de donación de tierras al Fondo de Tierras, en el marco de la terminación del conflicto y la construcción de paz.

» En el desarrollo de las bases para la Reforma Rural Integral en materia de tierras, los planes de ordenamiento social de la propiedad, se constituyen en instrumentos mediante los cuales se proyecta fomentar la distribución equitativa de la propiedad rural, el acceso a tierras y la seguridad de la propiedad rural promoviendo su uso según la función social y ecológica (ANT, Resolución 740 de 2017).

## 2. AVANCES EN EL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD

Adicionalmente a la reforma institucional y al marco jurídico creado para la implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural, la ANT definió la gestión del modelo de atención con tres entradas en la operación: oferta, demanda y descongestión. La oferta es la modalidad mediante la cual la ANT actuará de manera integral en una zona, con la elaboración de los planes de ordenamiento social de la propiedad, y a través de la metodología de barrido predial que se implementa en el marco de lo establecido en el artículo 104 de la Ley 1753 de 2015 o en las zonas focalizadas por el MADR.

Los POSPR se desarrollan en tres fases: formulación, implementación y, mantenimiento y evaluación. La ANT debe trabajar en coordinación con las autoridades nacionales y territoriales vinculadas con la administración de la tierra y con los habitantes de las zonas sujeto de ordenamiento; garantizar el derecho al debido proceso de todas las partes involucradas y tomar en consideración las necesidades y particularidades de cada territorio focalizado por el MADR.

**Figura 4.**  
**FASES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL**



Fuente: ANT, Resolución 740 de 2017.

La elaboración e implementación de los POSPR se realiza en municipios focalizados y priorizados de acuerdo con los criterios y variables definidas en la Resolución 130 de 2017, expedida por el MADR: “Por medio de la cual se adopta la metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la ANT y se dictan otras disposiciones” (MADR, 2017).

En este sentido, la intervención se realiza a partir de lo establecido en los numerales 2 y 3 del artículo 16 del Decreto 2363 de 2015<sup>7</sup>, en los que se dispone que la ANT podrá intervenir en zonas focalizadas por el MADR, donde aún no se haya implementado el catastro multipropósito, y el levantamiento predial por barrido deberá ser coherente con la metodología de levantamiento predial definida para el catastro multipropósito.

Su aplicación tiene como punto de partida la definición de las zonas focalizadas, de acuerdo con los criterios adoptados por la ANT para la intervención en el territorio (Artículo 40. Decreto 902 de 2017), para lo cual debe considerar las zonas definidas por el MADR, y dar prioridad a los territorios destinados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), por el

Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y las áreas donde existan zonas de reserva campesina.

En términos generales, la ruta permite: (i) organizar la intervención de la ANT en un territorio, estableciendo cada uno de los procesos y acciones a seguir con sus respectivos responsables; (ii) formular los POSPR a través de un proceso sistémico que permita identificar las actuaciones misionales que debe adelantar la ANT; (iii) diagnosticar la situación a nivel predial de tenencia y gestión de la tierra en un municipio; (iv) involucrar a las comunidades e instituciones locales en el proceso de ordenamiento social de la propiedad rural; (v) intervenir de manera integral un municipio dando respuesta a los problemas de tenencia y gestión de la tierra.

Con la creación de la ANT se inicia la construcción del marco de regulación que permite formular los planes de ordenamiento social de la propiedad, ya descritos. Posteriormente, la ANT inicia el proceso de formulación en los municipios que en buena parte fueron seleccionados para la ejecución del proyecto piloto de Catastro Multipropósito.

**Tabla 3.**  
**AVANCES EN EL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL A 2017**

Escenarios	Municipios	Avances
Piloto base	San Carlos (Antioquia), Topaipí (Cundinamarca), Dibulla (La Guajira), Puerto Gaitán (Meta), Santa Marta (Magdalena), Puerto Leguizamo (Putumayo) y Lebrija (Santander)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Diagnóstico predial y rutas de atención en los municipios de Dibulla, Puerto Gaitán, Puerto Leguizamo, San Carlos y Santa Marta.</li> <li>* Acercamiento institucional y comunitario en el municipio de San Carlos.</li> <li>* Elaboración del plan de ordenamiento social de la propiedad en los municipios de Lebrija y Topaipí</li> </ul>
Ovejas	Ovejas (Sucre)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Elaboración del plan de ordenamiento social de la propiedad del municipio de Ovejas.</li> </ul>
La Mojana	Nechí (Antioquia), Achí (Bolívar), Magangué (Bolívar), San Jacinto del Cauca (Bolívar), Ayapel (Córdoba), Caimito (Sucre), San Marcos (Sucre), Guaranda (Sucre), San Benito Abad (Sucre), Sucre (Sucre) y Majagual (Sucre)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Recolección de información secundaria en Achí, Ayapel, Caimito, Magangué, Majagual, Nechí, San Benito Abad, San Jacinto del Cauca y Sucre.</li> </ul>
Antioquia	Tarazá, Cáceres, Ituango y Valdivia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Acercamiento institucional y comunitario en el municipio de San Marcos.</li> <li>* Elaboración del plan de ordenamiento social de la propiedad en el municipio de Guaranda.</li> <li>* Elaboración del plan de ordenamiento social de la propiedad en los municipios de Tarazá, Cáceres, Ituango y Valdivia.</li> <li>* Estimación de predios para ordenamiento social de la propiedad: Tarazá (3.431), Cáceres (2.104), Ituango (4.819) y Valdivia (4.327).</li> </ul>

Fuente: ANT, 2017.

7. El Decreto 2363 de 2015 establece además que es la Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad el área responsable de iniciar la gestión del modelo de atención por oferta con la formulación de los POSPR; mientras que la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras (Subdirección de Seguridad Jurídica) y la Dirección de Acceso a Tierras (Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas) y Subdirección de Administración de Tierras de la Nación) adelantan los procesos de su competencia en las zonas focalizadas en las que sean construidos los Planes.

## 2. AVANCES EN EL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD

Cabe resaltar que la metodología definida para los planes de ordenamiento social de la propiedad buscó promover la construcción participativa de los mismos, lo que implica una ampliación en los tiempos, pero también legitimidad en los procesos.

La ANT reporta como principales dificultades y hallazgos la presencia de cultivos de uso ilícito,

minas antipersonal y municiones sin estallar, factores climáticos, limitaciones de acceso a los territorios por el estado de las vías y problemas de orden público. Otras dificultades se encuentran asociadas a la resistencia de la comunidad y falta de credibilidad en la acción institucional, causada por intervenciones anteriores inconclusas o no realizadas.



Foto: © FAO / Vista panorámica del municipio de El Cocuy, Boyacá - Francisco Nieto Montaña

### 3. EXPERIENCIAS COMPARADAS EN ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD

Analizar la experiencia de otros países en la formulación e implementación de políticas, estrategias e instrumentos con los que se atienden problemáticas asociadas al acceso y distribución de la tierra, la administración de tierras de dominio de la Nación y la seguridad jurídica de la tenencia, permite establecer distintos escenarios de comprensión y abordaje de las problemáticas, que si bien pertenecen a contextos particulares, se constituyen en aportes a la reflexión sobre alternativas que contribuyan a la atención del problema de la tierra en Colombia.

Es importante mencionar que la ANT, en Convenio con FAO Colombia, adelantó un proceso de intercambio de experiencias con algunas instituciones en otros países, con el fin de reconocer alternativas técnicas y experiencias significativas que pudieran aportar a la Política de Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural, el cuál es uno de los insumos utilizados en este análisis.

**Tabla 4.**  
**EXPERIENCIAS DE PAÍSES LATINOAMERICANOS EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS, ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS**

País	Gestión de problemáticas	Logros y resultados	Factores de éxito o fallo
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Creación del INDERT<sup>8</sup> en el año 2004.</li> <li>* Implementación de un nuevo sistema de titulación de lotes para avanzar de forma ágil en la legalización de la tenencia de tierras, a favor de los beneficiarios de la reforma agraria.</li> <li>* Implementación de tecnología en la tramitación de lotes, minimizando el nivel de corrupción SIRA<sup>9</sup>.</li> <li>* Coordinación Catastro y Registros Públicos.</li> <li>* El SIRT<sup>10</sup> realiza el trabajo de campo utilizando tecnología de última generación, a fin de obtener un diagnóstico de la situación de los lotes de la colonia de su patrimonio para posteriormente ser titulados y nutrir con información a otras entidades. Para la adjudicación se precisa saber el nombre de la persona y la información del predio. Catastro verifica y actualiza los datos para la aprobación, entonces, se entregan títulos absolutamente saneados.</li> <li>* Se contrarrestó la corrupción al determinar que el proceso es gratuito para el campesino.</li> <li>* El levantamiento, actualmente se realiza con un dispositivo a partir del cual se toman los 4 puntos geo referenciados, y aplicación de un cuestionario sociodemográfico que profundiza con exactitud la información del predio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Eficiencia en la entrega de títulos por coordinación catastro-registro a través del SIRA.</li> <li>* Se triplica la emisión de títulos de propiedad.</li> <li>* Titulación masiva.</li> <li>* Se distribuyeron 3.5 millones de Ha, sin embargo, el 60% de esas tierras sigue figurando a nombre del Estado: esto quiere decir que la población no tiene los derechos legítimos sobre la propiedad.</li> <li>* Se pasaron de 18 pasos para la formalización a apenas 8 propuestos por el SIRT, que se encuentran informatizados y automatizados.</li> <li>* Los costos del proceso se estiman en 60 dólares.</li> <li>* El proceso de titulación de tierras logró hacerse en seis meses.</li> <li>* El dispositivo para el levantamiento consigue hacer barrido predial de una colonia entera, el sistema arroja información más certera, que permite discriminar y filtrar la información por colonias y predios.</li> </ul>	<p>Éxitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Implementación de alta tecnología en el proceso.</li> <li>* Inversión de recursos, reducción de costos por intervención masiva.</li> <li>* Voluntad y articulación institucional.</li> <li>* Reducción de tiempos en el proceso de formalización.</li> </ul> <p>Fallos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Los recursos planeados fueron suficientes para sanear todos los predios.</li> <li>* Aún sin formalizar aproximadamente un millón 700 mil Has.</li> </ul>

8. INDERT: Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra

9. SIRA: Sistema Integrado para la Reforma Agraria

10. Sistema de Información de Recursos de la Tierra

### 3. EXPERIENCIAS COMPARADAS EN ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD

<p><b>Perú</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Se plantea inicialmente un catastro de carácter administrativo que luego se convirtió en el Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural PETT. A partir de esto se crea PRONAC (Programa Nacional de Catastro), DC RA/AR (Dirección de Tenencia de tierras y Estructura) y PRODACC (Proyecto Especial de Desarrollo Agropecuario Cooperativo y Comunal).</li> <li>* La formalización de la propiedad rural se realiza por valles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Se logra el catastro de 2'018.396 predios y la formalización de la propiedad rural de 927.511 predios</li> </ul>	<p>Éxitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intervención masiva por territorios.</li> <li>* Articulación eficiente programas de catastro y de titulación de tierras.</li> </ul>
<p><b>Ecuador</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* En el periodo de 2002 a 2009 se aplicó el proyecto Regularización y Administración de tierras del PRAT (Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales) promovido por el BID.</li> <li>* Se estableció un sistema moderno y confiable de actualización continua para asegurar los derechos de propiedad en ocho cantones rurales.</li> <li>* Se elaboró una metodología ágil y eficiente en función de los costos para el registro y la medición correcta de las propiedades rurales.</li> <li>* En curso la actualización del catastro de 800.000 de los 2,7 millones de propiedades rurales que según cálculos existen en el país.</li> <li>* Está en elaboración el proceso de aclaración de la situación jurídica del régimen de tenencia de la tierra para aproximadamente 170.000 propiedades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Se regularizó y actualizó la información catastral de cerca de 100.000 parcelas rurales, con lo cual se redujeron los problemas de informalidad.</li> <li>* En total se otorgaron más de 45.857 títulos de propiedad.</li> <li>* Se mejora el acceso a crédito de los agricultores, con el correspondiente mejoramiento de la producción y el aumento de sus ingresos anuales entre US\$800 y US\$900 en promedio para 2009.</li> <li>* Se amplía el programa de registro a otros 50 cantones.</li> </ul>	<p>Éxitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Intervención masiva por territorios.</li> <li>* Diseño de una metodología eficiente en función de los costos de registro y medición correcta de los predios.</li> <li>* Regularización y actualización catastral.</li> <li>* Fortalecimiento de la propiedad comunal para grupos indígenas.</li> </ul> <p>Fallos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Aún persisten grandes distorsiones e inequidad en la distribución de la tierra.</li> <li>* Se cuenta con extensiones de tierras de propiedad del Estado aún sin adjudicar.</li> </ul>
<p><b>Bolivia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Formalización de la propiedad</li> <li>* Priorización a la titulación colectiva de Territorios Indígenas</li> <li>* Redistribución de tierras a comunidades campesinas</li> <li>* Cambios introducidos en materia agraria en la nueva Constitución Política del Estado</li> <li>* Legalización jurídica del latifundio<sup>11</sup>. (SIPAE, 2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Títulos ejecutoriales emitidos en la totalidad del país: 915.667; beneficiarios: 2.172.342; superficie: 82.934.013 Ha.</li> <li>* Seis millones de hectáreas formalizadas para pueblos indígenas y comunidades campesinas.</li> </ul>	<p>Éxitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Formalización de 6 millones de Has. para los pueblos indígenas y comunidades campesinas en propiedad colectiva.</li> </ul> <p>Fallos: (Urioste, 2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Desconocimiento de los funcionarios municipales sobre el registro de compra venta de tierras y no cobro de tasas.</li> <li>* Debilidad institucional del Estado en el registro de las transferencias de tierras.</li> <li>* Inseguridad jurídica de los propietarios de tierras medianas y grandes.</li> <li>* Concentración de tierras en manos de ciudadanos extranjeros.</li> </ul>
<p><b>El Salvador</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* El ILP<sup>12</sup> modificó la forma de operación, asumiendo directamente gran parte de las funciones de promoción y saneamiento que antes estaban en manos de terceros privados.</li> <li>* Expedición de la Ley para el financiamiento de la pequeña propiedad rural. (Órgano Legislativo de El Salvador, 1994)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 550.000 salvadoreños debajo de la línea de la pobreza se han convertido en legítimos propietarios de sus activos inmobiliarios.</li> <li>* 28.000 ex-combatientes recibieron títulos de propiedad formalizados, consolidando los Acuerdos de Paz firmados en 1992.</li> <li>* 25.000 viviendas destruidas por los terremotos del 2001 fueron formalizadas y reconstruidas, beneficiando a 130.000 personas de bajos ingresos.</li> <li>* 20.000 propiedades están en proceso de regularización<sup>13</sup>.</li> </ul>	<p>Éxitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* El ILP modificó la forma de operación, asumiendo directamente gran parte de las funciones de promoción y saneamiento que antes estaban en manos de terceros privados.</li> <li>* Financiación del Estado a pequeños productores para adquisición de tierras de vocación agrícolas, pecuaria o forestal</li> </ul> <p>Fallos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Ninguna de las instituciones de catastro y Registro lleva un control estadístico de las titulaciones o legalizaciones.</li> </ul>
<p><b>Costa Rica</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Implementación de un programa de modernización de su sistema de registro y catastro<sup>14</sup></li> <li>* Adopción de un sistema informático totalmente integrado, de fácil acceso a fotografías aéreas de las propiedades donde consten los linderos, la ubicación geográfica y la información sobre los propietarios.</li> <li>* Implementación de proyecto piloto, y actualmente el sistema integrado que emplea las últimas tecnologías de la información e incluye datos topográficos, cartográficos, geodésicos y catastrales detallados de cada propiedad que se integra a los sistemas municipales de información fiscal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Para 2011 se habían verificado y actualizado los títulos del 70% de las propiedades.</li> <li>* Se cuenta con seguridad jurídica respecto de la propiedad y por tanto de todos los beneficios que esto conlleva a la hora de comprar, vender e invertir.</li> <li>* Incremento sustancial del recaudo de impuestos al contar con datos actualizados de las propiedades.</li> </ul>	<p>Éxitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Modernización Institucional.</li> <li>* Impulso político.</li> <li>* Modernización tecnológica que permitió mayor precisión.</li> <li>* Creación de un sistema único Catastro - Registro.</li> <li>* Integración del sistema con los sistemas municipales de información fiscal.</li> </ul>

11. Legalización considerada por muchos actores, como contradictoria.

12. Instituto de Legalización de la Propiedad.

13. En el Salvador aún se encuentran sin regularizar un número importante de tenedores, alrededor de un 60% de las familias de bajos ingresos estarían en situación de extralegalidad respecto a sus parcelas.

14. En Costa Rica para el año 2000, se estimaba que el 40% del total de 1.600.000 mapas de predios individuales existentes en el país eran inexactos, copias o no se correspondían con los registros legales oficiales. La adopción del sistema informático presentó dificultades inicialmente por la ejecución de este esfuerzo avanzó lentamente debido a las complicaciones que surgieron al combinar en el nuevo catastro la información procedente de diversas fuentes: departamentos del gobierno, sistemas informáticos y cantones.

Kenia	<p>* Hace cinco años emprendió una "revolución" en la política rural cuando aprobó la Comisión Nacional de Tierras por la Constitución de Kenia, "que busca una manera más equitativa y justa para garantizar una adecuada distribución de la tierra".</p>	<p>* En 2009 Kenia aprobó una Política Nacional de Tierras.</p> <p>* En 2010 constituyó una Comisión Nacional de Tierras</p> <p>* En 2012, puso en marcha la Ley de Registro de Tierras y de forma reciente, redactó un proyecto de Ley de Injusticias Históricas de Tierras.</p>	<p>Éxitos:</p> <p>* Impulso político y voluntad institucional.</p> <p>* Establecimiento de mecanismos jurídicos de justicia en torno a los conflictos por la tierra. Fallos:</p> <p>* Insuficientes recursos para concluir los procesos.</p>
Sudáfrica	<p>* En 1996, la nueva Constitución estableció el marco legal para la reforma agraria, con base en tres elementos: propiedad, redistribución y restitución.</p> <p>* La reforma de la tenencia de la tierra significa la restitución, la redistribución o la confirmación de los derechos sobre las tierras en beneficio de los pobres o desposeídos.</p> <p>* Estableció un tribunal especial para examinar las denuncias que no pudieran resolverse por acuerdo.</p> <p>* Se firmó la Enmienda de Ley para la Restitución de los Derechos sobre la Tierra, que ofrece a los presuntos afectados hasta junio del 2019 para iniciar pleitos adicionales.</p> <p>* Establecimiento del Tribunal Nacional de Tierras.</p>	<p>* En las dos últimas décadas se han transferido ocho millones de hectáreas, apenas un tercio de lo que se había planificado para la fecha.</p> <p>* Evita expropiaciones forzosas.</p>	<p>Éxitos:</p> <p>* Este plan de reforma de la tierra, que ha provocado algunas reacciones negativas, es un esfuerzo por establecer la corresponsabilidad y la copropiedad y requiere sacrificios tanto de trabajadores como de agricultores.</p> <p>* Establecimiento de una Jurisdicción Agraria.</p>
Tailandia	<p>* Se consolida la División de ingeniería desde la cual se tratan temas como la conservación del suelo y el agua, la medición de tierras y el diseño de las áreas, todo esto con el fin de dar certeza en la definición adecuada de las actividades agrícolas en concordancia con las condiciones del uso del suelo y la obtención del agua necesaria para el cultivo.</p> <p>* Reforma Agraria promulgada el 5 de marzo de 1975. Se plantean 2 pasos: Preparación de la tierra y distribución de esta a personas campesinas o instituciones que engloben una comunidad de campesinos.</p> <p>* Se introdujo el Programa de Redistribución de Tierras, del cual se conoce que es gratuito.</p> <p>* Se desarrolla un levantamiento catastral con<sup>15</sup> sistema global de satélite de la mano del LDD. Asimismo, trabaja de manera conjunta con otras agencias.</p>	<p>*Se estima que hay unos 2.8 millones de campesinos beneficiados, entre los que se han repartido aproximadamente 5.6 millones de hectáreas (se debe tener en cuenta que el tamaño promedio de cada finca es de 2.1 hectáreas).</p>	<p>Éxitos:</p> <p>*Es fundamental resaltar que el proceso de formalización de la tierra está totalmente ligado a un proceso de producción y sostenimiento de proyectos productivos en el campo.</p> <p>* La tierra se titula o se brinda un derecho de uso en arrendamiento, pero a su vez se garantiza un paquete tecnológico integral que le da estabilidad al desarrollo rural.</p> <p>* Incorporación de tecnologías satelitales para levantamiento catastral.</p> <p>* Éxito solo en casos específicos Fallos: (Banco Mundial, 1999)</p> <p>* Falta de una delimitación clara entre el dominio estatal y el dominio privado.</p> <p>* Falta de mecanismos suficientes para proteger las extensas zonas de reservas forestales que aún se hallaban bajo control estatal, o para uso productivo.</p>
México	<p>* Los procesos están estandarizados, la carga de trabajo es menor, se ha logrado tener un alto porcentaje de mediciones y la comunidad conoce el programa.</p> <p>* El proceso involucra a la comunidad y culmina con la Asamblea de delimitación, deslinde y asignación de tierras, para proceder con la etapa final de Expedición e inscripción de certificados (a cargo del RAN). Una vez las personas tienen individualizada la parcela, pueden consultar a la asamblea si están de acuerdo con otorgar el dominio pleno: cuando esto sucede la parcela sale del Registro Nacional Agrario (RAN) e ingresa a las bases de datos registrales de la propiedad privada (registro público de la propiedad). Desde que comenzó el programa esto ha sucedido en apenas el 2.5% de área de los ejidos.</p> <p>*No existen mecanismos que promuevan la titulación conjunta o equitativa entre hombres y mujeres, por lo que el 70% de la propiedad ejidataria la representan los hombres.</p>	<p>* Dentro de los ejidos existen parcelas con destinación específica, una de ellas denominada Unidad Agrícola para la mujer. Es decir, la asamblea debe asignar una parcela para procesos productivos liderados por mujeres.</p>	<p>Éxitos:</p> <p>* El fortalecimiento comunitario -labor de la PA- resultó fundamental para tener éxito en la estrategia desarrollada.</p> <p>* Procesos estandarizados y eficientes.</p> <p>* Elaboración base de datos registral único. Fallos:</p> <p>* No existen mecanismos que promuevan la titulación conjunta o equitativa entre hombres y mujeres, por lo que el 70% de la propiedad ejidataria la representan los hombres.</p>

Fuente: (FAO - ANT, 2018), (Urioste, 2011), (SIPAE, 2011), (Órgano Legislativo de El Salvador, 1994), (Banco Mundial, 1999)

15. LDD: Land Development Department.

## 4. RETOS Y OPORTUNIDADES DEL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD

La implementación de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural es una apuesta ambiciosa y compleja que requiere para lograr éxito de múltiples esfuerzos del Estado. Esto necesariamente conlleva a reflexionar sobre los retos que representa el ordenamiento social de la propiedad en cuatro dimensiones específicas: (I) tenencia de la tierra y seguridad jurídica; (II) acceso a tierras; (III) inclusión de poblaciones rurales y vulnerables; y (iv) coherencia institucional. A continuación se abordan los principales retos en cada una de las dimensiones y se presentan recomendaciones de política para afrontarlos.

### 4.1. Tenencia de la tierra y seguridad jurídica

Los programas de regularización de la propiedad rural son un eje central de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, como parte de las estrategias de dinamización del mercado de tierras, la promoción del acceso a la propiedad de la tierra y el mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos.

Algunos expertos muestran que los programas de formalización y regularización de la propiedad requieren de dos condiciones para facilitar su éxito: por un lado, una intervención flexible a las condiciones particulares del territorio, que implica el reconocimiento de los arreglos informales sobre la tenencia de la tierra; y, por el otro, de transformaciones en los mercados laborales, de crédito y de seguros en los contextos rurales. (Trebilcock y Veel, 2008); (Sjaastada y Cousins, 2009); (Deininger y Feder, 2009).

Sobre lo primero es necesario hacer énfasis en que la tierra tiene un valor social, cultural, espiritual, económico, medioambiental y político que da forma a múltiples sistemas de tenencia. Estos sistemas determinan las condiciones de aprovechamiento de los recursos disponibles (tierra, agua, bosques, etc.) y pueden estar sustentados en instituciones formales, como políticas o leyes, e informales, como costumbres y prácticas no escritas (FAO, 2012).

Una Política de Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural debe hacer esfuerzos por reconocer explícitamente los múltiples sistemas de tenencia en los territorios rurales. Este proceso implica, en primera medida, continuar con el desarrollo de diagnósticos territoriales que permitan la construcción de una línea de base sobre las dinámicas sociales, económicas y productivas de los territorios, así como la identificación de actores sociales que intervienen los territorios, en particular vale la pena considerar los avances en las caracterizaciones y diagnósticos adelantados por la UPRA a escala departamental y los resultados de las cartografías sociales adelantados por la ANT en los municipios que interviene para la elaboración de POSPR.

En este sentido, los POSPR se convierten en una herramienta de planeación estratégica indispensable en la medida en que su proceso de formulación, implementación y mantenimiento promueven la intervención y participación activa de la comunidad y de todas las autoridades locales con incidencia en el sector agrario.

Sobre el segundo aspecto, es recurrente la afirmación de que la regularización de los derechos de propiedad y los sistemas de tenencia de la tierra traen consigo mejoras significativas en la productividad, la inversión de capitales y el acceso a otros bienes distintos a la tierra, como es el caso del crédito. Sin embargo, la literatura especializada ha señalado que esta relación no ocurre de manera automática, tanto por los elevados costos de los programas de titulación y registro, como por la posibilidad de que los recursos se concentren en cabeza de quienes tienen un mejor manejo y posición en los mercados (de crédito, laborales, de seguros, etc.). Por el contrario, señalan que la intervención del Estado se vuelve absolutamente necesaria para garantizar que las iniciativas de regularización de la tenencia y los derechos de propiedad estén acompañadas de transformaciones de otros factores productivos, como el acceso a los mercados, los ingresos de los productores y el

seguro agrícola (Carter y Olinto, 2013); (Van Tassel, 2004); (Carter, Wiebe y Blarel, 1991).

Ahora bien, ninguna iniciativa que pretenda proteger los derechos de propiedad y los sistemas de tenencia de la tierra puede ser exitosa si no se cuenta con la información suficiente para gestionar y administrar estos recursos. De esta forma los sistemas de información son indispensables para: (i) garantizar el control del Estado sobre los recursos disponibles; (ii) la fijación y el recaudo de impuestos sobre la tierra con base en información catastral actualizada; (iii) la autorización de proyectos productivos que respondan a las características territoriales, usos de suelo y protección de los recursos medioambientales; entre otros.

Es así que la implementación de un sistema nacional catastral multipropósito es una necesidad imprescindible para cualquier acción de intervención del Estado en los territorios. La razón de ser de un catastro con múltiples propósitos, es que se busca que la función fiscal (característica esencial del sistema actual) sea complementada con funciones económicas, sociales y ambientales de la propiedad. Esta tarea requiere del fortalecimiento de la autoridad catastral nacional, IGAC.

#### 4.2. Acceso a tierras

La ausencia de un catastro actualizado y de un inventario de las tierras públicas disponibles para usos agropecuarios, ambos en construcción, ha generado tensiones frente a los usos y reconocimiento de derechos de propiedad sobre tierras baldías. La Constitución de 1991 pone de presente que el principio de la función social de la propiedad limita las transacciones comerciales y los usos de suelo de los bienes públicos (baldíos), y obliga a que su tenencia y explotación económica esté siempre orientada al bienestar de la comunidad. Concretamente, la jurisprudencia constitucional ha insistido en la destinación específica de las tierras baldías para garantizar el acceso progresivo de la propiedad a los trabajadores agrarios, con el fin de aumentar su calidad de vida y estimular el desarrollo agropecuario.

Desde hace un poco más de 10 años se ha impulsado un nuevo modelo de desarrollo rural basado en la cooperación entre actores públicos y privados, con el objetivo de estimular la conformación

de esquemas asociativos entre pequeños y medianos productores con empresas comerciales y agroindustriales. Estos esquemas han sido presentados como fórmulas para el emprendimiento y el desarrollo competitivo del agro colombiano en zonas marginadas que requieren una gran inversión de capital.

Uno de los elementos que ha generado más preocupación entre los sectores campesinos, académicos, investigadores, etc. es la entrega de baldíos como parte de este conjunto de beneficios para promover estos esquemas, cambiando la destinación específica de los bienes baldíos consagrada en la Ley 160 de 1994. Ejemplo de esta nueva destinación es la Ley 1776 de 2016 “por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, ZIDRES”, que puntualmente, al referirse a los bienes para la ejecución de proyectos productivos, establece: **“ARTÍCULO 13. De bienes inmuebles de la nación.** Para la ejecución de los proyectos productivos se podrá solicitar al gobierno nacional, la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio, de bienes inmuebles de la nación ubicados en las zidres, con el fin de ejecutar los proyectos productivos que hace referencia el artículo 30 de esta ley. En todo caso la entrega de inmuebles de la nación solo tendrá lugar cuando se trate de proyectos productivos que integren como asociados al pequeño o al mediano productor. (Subraya fuera de texto). (Ley 1776 de 2016).

Sumado a esto, cuando la ley hace referencia a la identificación de las áreas potenciales para declarar una ZIDRES, en su artículo 21, se lee: “para la delimitación de las Zidres será indiferente que los predios cobijados sean de propiedad privada o pública” (Ley 1776 de 2016).

Si bien las normas que regulan este tipo de esquemas productivos obligan a que dicha entrega esté ligada a una vinculación explícita de asociaciones de pequeños y medianos productores y poblaciones campesinas, las preocupaciones frente al cambio de la destinación de baldíos no son menores y merecen ser atendidas por el gobierno entrante.

Las siguientes son algunas de las demandas de algunos sectores sociales que han pedido declarar la inconstitucionalidad de dichas disposiciones.

» La delegación de provisión de bienes públicos, como infraestructura o asistencia técnica, puede quedar en cabeza exclusiva de los actores privados inscritos en los sistemas productivos. Se corre el riesgo de que otras formas de productividad, por ejemplo, los esquemas comunitarios que priorizan la seguridad alimentaria y la economía campesina y familiar, no cuenten con recursos de la nación para la sostenibilidad de sus proyectos productivos. Se requiere priorizar la inversión y dotación de bienes públicos en aquellas zonas no cobijadas por el paquete de incentivos y beneficios de los esquemas anteriormente descritos.

Para minimizar estos riesgos es necesario atender con rigurosidad el llamado hecho por la Corte Constitucional en Sentencia C-077 de 2017, sobre la necesidad de que la entrega de bienes baldíos, en el marco de estos esquemas productivos, deba estar estrictamente ligada a promover la competitividad de las asociaciones de campesinos y/o trabajadores agrarios, así como al mejoramiento de la calidad de vida de estas poblaciones. En este sentido, los intereses económicos de las empresas que lideran los proyectos, no pueden estar por encima de los fines últimos de la Política de Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural, dicho de otro modo, la disminución de las inequidades sociales en el campo y de las desigualdades en la redistribución de activos rurales, debe prevalecer sobre aquellos intereses.

Consecuencia de estos preceptos es que la proyección de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, debe constituirse en una ruta para la superación de las causas de los conflictos territoriales y la construcción de paz, que armonice la estimulación e incentivo de un modelo productivo económico a partir de la inversión en proyectos agroindustriales con los derechos constitucionalmente prevalentes otorgados a las comunidades rurales, campesinas y étnicas, más allá de “aliarse”, “vincularse” o “participar” residualmente en este modelo de desarrollo, en atención, no solo a la función económica y productiva del campo, sino también a sus dimensiones ecológicas, ambientales, sociales y culturales.

Así mismo, el MADR debe contar con las capacidades infraestructurales (en términos de recursos, personal altamente cualificado, presencia en los territorios y otros que faciliten su intervención en las regiones), de manera que aseguren una selección cuidadosa de los proyectos que serán favorecidos con este tipo de esquemas, cuidando que los recursos públicos, entre estos los baldíos, no sean encaminados a la financiación exclusiva de los intereses de empresas privadas. En conclusión, este tipo de esquemas productivos no puede ir en detrimento de las iniciativas comunitarias orientadas a la salvaguardia de economías campesinas, familiares y solidarias que, en todo caso, deben ser priorizadas en la ejecución de la política. Así, debe existir una congruencia de políticas de asignación de bienes públicos con objetivos sociales, económicos y medioambientales más generales (FAO, 2012).

Por su parte, el Ministerio Público y la Contraloría General de la Nación deben ejercer una estrecha vigilancia y acompañar permanente al desarrollo de dichos esquemas productivos. Esto permite garantizar que los derechos de las comunidades rurales no sucumban ante los intereses de actores privados.

### 4.3. Inclusión de las comunidades rurales y participación

Dado que el objetivo último de la Política de Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural es disminuir las inequidades agrarias y mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales, es definitivo que uno de los pilares de la política sea participación ciudadana, de conformidad con los artículos 43 y 45 del Decreto 902 de 2017. Los retos derivados de garantizar la participación de las comunidades en todas las etapas de la política, tienen su raíz en la gran diversidad de grupos e intereses que coexisten en cada uno de los territorios y la demanda por la representatividad de cada uno de ellos.

Un diseño participativo de política se enfrenta a la creación de mecanismos en los que: (i) se incluyan la más amplia gama de actores (comunidades campesinas y étnicas, asociaciones agrícolas, grupos de mujeres, actores privados, entre muchos otros intereses representados desde lo colectivo);

(ii) los planteamientos que surjan en los espacios de participación local permitan una integración con las demandas regionales; (iii) se garanticen los medios para que las propuestas que provengan de las comunidades tengan una real incidencia en la toma de decisiones a nivel local, regional y nacional.

Para ello se requiere de acciones en varios sentidos: (i) fortalecer las capacidades de liderazgo y acción de los individuos y colectivos, para conocer y apropiarse de las herramientas formales para tramitar las demandas sociales por las vías institucionales (ejemplo: acciones de tutela, derechos de petición, acciones de grupo y acciones populares); (ii) reconocimiento y conteo de las experiencias de organización colectiva a nivel local, regional y nacional, con el correspondiente registro de las organizaciones comunitarias, agrícolas y de otra índole que trabajen en los territorios; (iii) en tercer lugar, el fortalecimiento de los espacios de participación existentes en los distintos niveles territoriales y abonar en la creación de unos nuevos cuando las circunstancias lo demanden; (iv) crear y robustecer los canales de comunicación entre las comunidades y las autoridades locales, departamentales y nacionales; y (v) crear las condiciones de seguridad de líderes y lideresas rurales para que puedan participar libremente de los escenarios de concertación.

Frente a este último punto es necesario señalar que, de acuerdo con el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (2017), aquellos territorios con altos índices de pobreza, institucionalidad precaria, tradición de violencia extrema en el contexto del conflicto armado, desigualdad rural extrema y estructuras productivas, legales (ganadería) e ilegales (cultivos de uso ilícito), aumentan la probabilidad de asesinato de líderes y lideresas rurales. Dada la diversidad de intereses que están siendo negociados y disputados en los territorios rurales, resulta previsible el aumento de la conflictividad social. Sin embargo, es tarea del gobierno entrante contener toda forma de conflicto social que se manifieste a través de mecanismos violentos y garantizar el derecho a la protesta social, disponer de los recursos necesarios para que las comunidades puedan tramitar sus demandas por vías institucionales, y garantizar el acceso a mecanismos de resolución de

conflictos. Asimismo, se requiere trabajar en una política de protección del ejercicio de liderazgo político y social que brinde garantías de seguridad y respeto de los derechos fundamentales, a quienes participan de los espacios de concertación en todos los niveles territoriales.

El ordenamiento social de la propiedad debe además promover la equidad de género entre hombres y mujeres. En Colombia, si bien el sistema jurídico y político no excluye explícitamente a las mujeres del acceso recursos, existen barreras derivadas de prácticas culturales arraigadas que impiden el acceso a la tenencia de la tierra de las mujeres rurales. (Meertens, 2006), (Deere y León, 2000). Los procedimientos e instrumentos de implementación de la Política de Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural, deben identificar cuáles son los obstáculos que afectan de manera específica a las mujeres y diseñar estrategias para facilitar el acceso a la titularidad de la tierra, así como reforzar su autonomía en la toma de decisiones productivas sobre esta. Esto implica realizar esfuerzos en varios sentidos.

» En concordancia con la agenda internacional de promoción de derechos de las mujeres y eliminación de las desigualdades de género, se requiere incorporar el enfoque de género en todas las fases del diseño, ejecución y evaluación de los planes y programas enmarcados en la POSPR. Esta tarea implica, entre otras: que todos los sistemas de registro e información (por ejemplo, el RESO) contengan variables diferenciadas (por sexo, etnia, edad, etc.); implementar indicadores de monitoreo que permitan evaluar el impacto de las políticas públicas de OSP en la vida de las mujeres rurales; incluir representantes de las mujeres rurales en los escenarios de decisión de las agencias estatales; y formular presupuestos sensibles al género que soporten las acciones afirmativas en favor de las mujeres rurales (Parada Hernández, 2018).

» Garantizar la participación equitativa de hombres y mujeres en los escenarios de participación ciudadana en los cuales se discutan los mecanismos para ejecutar la POSPR; en este trabajo, dotar a las mujeres rurales de capacidades de liderazgo y trabajo formativo para que su incidencia dentro de la política sea efectiva.

» Continuar con el diseño y ejecutar la Política Pública de Mujeres Rurales que, entre otras cosas, requiere de la reglamentación la Ley 731 de 2002 de mujeres rurales y la articulación con el Sistema Nacional de Economía del Cuidado que está siendo diseñado.

» Dotar a la Dirección de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura de recursos económicos e infraestructurales (oficinas departamentales, por ejemplo), que les permita ampliar su cobertura en el territorio y así cumplir con su objetivo misional de proponer normas, instrumentos y procedimientos diferenciales que faciliten el acceso de las mujeres rurales a la tierra y otros activos rurales.

### 4.4. Coherencia institucional

Los retos por abordar en la Política de Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural se pueden dividir en tres: (i) la coherencia normativa; (ii) la coherencia entre las entidades del Estado; y (iii) la coherencia en los instrumentos locales y nacionales de planificación del territorio rural.

En relación con las tierras, el principal reto del Estado colombiano es lograr que la formulación, implementación y mantenimiento de los planes de ordenamiento social de la propiedad tengan como propósito fundamental la solución de los diferentes “problemas” del país rural y, en consecuencia, el Estado brinde seguridad jurídica en torno a la tierra.

Frente al planteamiento anterior, el Estado enfrenta una gran oportunidad, pues ya existe la normatividad para dicho propósito, el Decreto 902 de 2017 y la Resolución 740 de 2017, instrumentos jurídicos que definen los POSPR articulados en criterios mínimos como la participación, el enfoque territorial, diferencial y la articulación territorial.

Abordar los “problemas” para brindar seguridad jurídica alrededor de los derechos sobre la tierra, entre los que están: (i) la adjudicación de terrenos baldíos; (ii) apertura del folio de matrícula inmobiliaria y registro de resoluciones de adjudicación de predios baldíos, que no hayan sido objeto de dicho trámite formal; (iii) formalización del derecho de posesión, ligado a las tradiciones incompletas o falsas tradiciones; (iv) actualización de las bases de datos de las entidades que tienen información

de los predios rurales y que no coinciden con la información material; (v) recuperación de baldíos indebidamente ocupados; (vi) extinción del derecho de dominio privado, por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad; (vii) reversión de baldíos adjudicados por violación de normas ambientales, cultivos ilícitos o incumplimiento de obligaciones y condiciones bajo las cuales fueron adjudicados; (viii) clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, para identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada; (ix) deslinde o delimitación de las tierras que pertenecen al Estado de las de propiedad privada; (x) revocatoria de los actos administrativos de adjudicación de predios baldíos, si hay méritos legales para ello; y (xi) todas las demás situaciones encontradas en terreno, y que tienen una relación directa con la tierra, así no estén contempladas en el artículo 58 del Decreto 902 de 2017.

Como se observa, la tarea a enfrentar no es sencilla, pero se constituye en una gran oportunidad, ya que al materializar los POSPR se contará con toda la información relacionada con las tierras rurales en la zona focalizada, para la implementación de todos los procedimientos e instrumentos que brinden seguridad jurídica, lo que deja a paz y salvo la obligación del Estado colombiano, en relación con asegurar los derechos sobre la tierra.

Para el logro de este gran reto es necesaria la actuación articulada de la institucionalidad estatal vinculada. Se requiere la materialización de la Jurisdicción Especial formalmente existente, la cual debe tener amplias competencias oficiosas y no operar como una jurisdicción rogada, como es el caso de la jurisdicción civil. El Estado colombiano precisa de una jurisdicción especial que guarde coherencia con la oferta institucional y la demanda de particulares en la solución de la problemática agraria. La deuda del Estado frente al deber de brindar seguridad jurídica en relación con los derechos sobre la tierra, difícilmente se puede llevar a cabo, sin el aporte de la jurisdicción especial.

Para el logro de este reto y en ausencia de normatividad relacionada con la solución de los problemas de la tierra, el Estado debe ser cumplidor de una coherencia normativa; coherencia que debe ser el reflejo de la materialización del Estado Constitu

cional de Derecho. La coherencia normativa debe verse reflejada en los diferentes instrumentos jurídicos de desarrollo y asignación de competencias, de otorgamiento de derechos etc., proyectados por el legislativo (en sus diversos órdenes:

nacional, departamental y municipal), el ejecutivo (igualmente, en sus diversos órdenes: nacional, departamental y municipal), y por las diferentes decisiones que se toman en el sistema judicial nacional.



Foto: © FAO / Francisco Nieto Montaño

## 5. RECOMENDACIONES

El ordenamiento social de la propiedad como elemento esencial del desarrollo rural, se basa en el respeto de los derechos y el crecimiento inclusivo y sostenido precisa de las garantías jurídicas y la estabilidad institucional como base fundamental para la productividad, la competitividad y la cohesión social. En esta búsqueda se elaboran las siguientes recomendaciones:

» Expedir el instrumento jurídico que permita realizar una actualización catastral del territorio nacional, que guarde coherencia con los lineamientos de la política de OSPR.

» Considerar como eje transversal de la política de OSPR, la solución de la problemática asociada a la tenencia de la tierra, en donde se encuentra: la adjudicación de terrenos baldíos; apertura del folio de matrícula inmobiliaria y registro de resoluciones de adjudicación de predios baldíos, que no hayan sido objeto de dicho trámite formal; formalización del derecho de posesión y saneamiento de falsa tradición; actualización de las bases de datos de las entidades que tienen información de los predios rurales en correspondencia con la información material; articulación de las entidades que manejan información agraria para actualizar y compartir información congruente entre entidades; reversión de baldíos adjudicados, por violación de normas ambientales, cultivos de uso ilícito o incumplimiento de obligaciones y condiciones bajo las cuales fueron adjudicados; clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, para identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada; deslinde o delimitación de las tierras que pertenecen al Estado de las de propiedad privada y, todas las demás situaciones encontradas en terreno que tengan una directa relación con la tierra, así no estén contempladas en el artículo 58 del Decreto 902 de 2017.

» Exigir el cumplimiento y comparecencia a los espacios de articulación institucional entre entidades del sector, en el marco del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, con el propósito de superar la fragmentación institucional y lograr el trabajo articulado de las distintas iniciativas de las entidades que tienen competencias relacionadas con el sector agrario.

» Generar alternativas de acceso a la tierra para el campesino que no la tiene o que la posee en forma insuficiente, mediante el reconocimiento de otras formas de tenencia (esquemas de arrendamientos y de uso para conservación y preservación del medioambiente).

» Dar continuidad a las políticas que promueven el fortalecimiento y la integración de información entre las entidades con competencias agrarias, con el fin de que sea el Estado el que brinde solución a la ausencia o incompatibilidad de la información que reposa en las bases de datos. Circunstancia que actualmente debe ser solucionada directamente por la población campesina, dificultando la solución de problemáticas alrededor de la tierra.

» Materialización de la Jurisdicción Especial, jurisdicción que debe tener amplias competencias oficiosas y no operar como una jurisdicción rogada como lo es la Jurisdicción Civil. El Estado colombiano necesita una Jurisdicción especial que guarde coherencia con la oferta institucional y la demanda de particulares en la solución de la problemática agraria.

» Tener en cuenta los resultados positivos del procedimiento de restitución de tierras, tanto de su etapa administrativa como de la etapa judicial, para referenciarlos en la solución de la problemática agraria y en la consolidación de la Jurisdicción Especial encargada de esta tarea.

» Actuación articulada de la institucionalidad estatal, en relación con los criterios mínimos para la formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR: (Participación, enfoque territorial, enfoque diferencial, y articulación territorial).

» El Estado debe ser cumplidor de una coherencia normativa en relación con el tema de tierras, vínculo que debe ser el reflejo de la materialización del Estado Constitucional de Derecho. La coherencia normativa se debe ver reflejada en los diferentes instrumentos jurídicos de desarrollo y asignación de competencias, de otorgamiento de derechos

etc., proyectados por el legislativo (en sus diversos órdenes: nacional, departamental y municipal), el ejecutivo (igualmente, en sus diversos órdenes: nacional, departamental y municipal), y por las diferentes decisiones que se toman en el sistema judicial nacional.

» Alcanzar una infraestructura de datos (DATA), tanto espacial como estadística, que dé cuenta de la situación actual de la tenencia de la tierra, permita la actualización catastral y la previsión para la acción institucional presta y efectiva.



Foto: © FAO / Vista panorámica del municipio de Guicán de la Sierra, Boyacá - Francisco Nieto Montaña

# BIBLIOGRAFÍA

FAO - UPRA. 2016. *Análisis de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. Propuesta metodológica*. Bogotá.

Decreto 2363 de 2015. *Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura*.

Decreto 2364 de 2015.

Decreto 2366 de 2015.

MADR. 2017. *Por la cual se adoptan los lineamientos para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.

MADR. 2017. *Resolución 130 Por medio de la cual se adopta la metodología para la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.

MADR. 2017. *Resolución 128. Por medio de la cual se adoptan las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria*. Bogotá.

IGAC. 2014. *Estadísticas Catastro - Registro*. Bogotá.

Resolución 740. 2017, *por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones*

OCDE. ( 2015. *Colombia Políticas Prioritarias para un desarrollo inclusivo. Serie Mejores Políticas*. París.

Decreto 902 de 2017. Decreto 902, *Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras*.

DNP. 2016. Conpes 3867. *Estrategia de preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto*. (3867). (C. N. SOCIAL, Ed.) Bogotá.

ANT. 2017. *Rendición de cuentas vigencia 2017*. Bogotá.

Trebilcock, M., y Veel, P. E. 2008. *Property rights and development: the contingent case for formalisation*. Property Rights . Pennsylvania.

Sjaastada, E., y Cousins, B. 2009. *Formalisation of land rights in the South: An overview*. Land Use Policy, 26 (1), 1-9.

Deininger, K., y Feder, G. (30 de Septiembre de 2009). *Land Registration, Governance, and Development: Evidence and Implications for Policy*. World Bank Research Observer , 24.

Carter, M., y Olinto, P. 2013. *Getting Institutions "Right" for Whom? Credit Constraints and the Impact of Property Rights on the Quantity and Composition of Investment*. American Journal of Agricultural Economics (85-1) .

Van Tassel, E. 2004. *Credit Access and Transferable Land Rights*. Oxford Economic Papers, 56.

Carter, M. R., Wiebe, K. D., y Blarel, B. 1991. *Tenure security for whom? : differential impacts of land policy in Kenya. Research paper. ix (106)*. Madison: University of Wisconsin-Madison.

Meertens, D. 2006. *Tierra, derechos y género. Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz*. Bogotá: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. Bogotá: UNIFEM. Programa Paz y Seguridad. Colombia.

Deere, C., y León, M. 2000. *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina. Tercer Mundo*. Bogotá. Parada, M. M. 2018. *Entre el avance y las barreras. Enfoques de igualdad de género en la política pública de mujeres rurales en Colombia*. Estudios Socio-Jurídicos , 20 (2), 129-154.

MADR. 2017. *Resolución 130 de 2017. Por medio de la cual se adopta la metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.

Ley 1776 de 2016. 2016. *Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, ZIDRES*. Bogotá. Urioste, M. (2011). *Concentración y Extranjerización de la Tierra en Bolivia*. (F. Tierra, Ed.) La Paz, Bolivia.

FAO - ANT. 2018. *Cooperación técnica para la implementación de la política de tierras-Banco de experiencias y lecciones aprendidas*. Memorias, Bogotá.

SIPAE. 2011. *Atlas sobre la Tenencia de la Tierra en Ecuador*. Quito.

Órgano Legislativo de El Salvador. 1994. *Decreto Ley 226, del 21 de diciembre de 1994, publicado en el D.O. N° 239, Tomo 325, del 23 de diciembre de 1994*. San Salvador.

Banco Mundial. 1999. *Administración de tierras y desarrollo rural: Dos casos en Tailandia*. Précis (184) .





Organización de las Naciones Unidas  
para la Alimentación y la Agricultura

**2018**

# **LINEAMIENTOS TÉCNICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO PARA EL SECTOR AGROPECUARIO**

---

**Notas de Política Pública**

Memorias: Seminario Internacional "Claves para el desarrollo del campo colombiano" Bogotá D.C., Julio 12 de 2018.



# LINEAMIENTOS TÉCNICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

---

## Notas de Política Pública

Memorias: Seminario Internacional “Claves para el desarrollo del campo colombiano” Bogotá D.C., Julio 12 de 2018.

**María Alejandra Chaux**

Especialista en Recursos Naturales y Gobernanza FAO Colombia

**Laura Escobar**

Consultora FAO Colombia

**Equipo de Recursos Naturales y Gobernanza FAO Colombia**

**Equipo de Gestión de Riesgo y Resiliencia FAO Colombia**

Colaboradores



# INTRODUCCIÓN

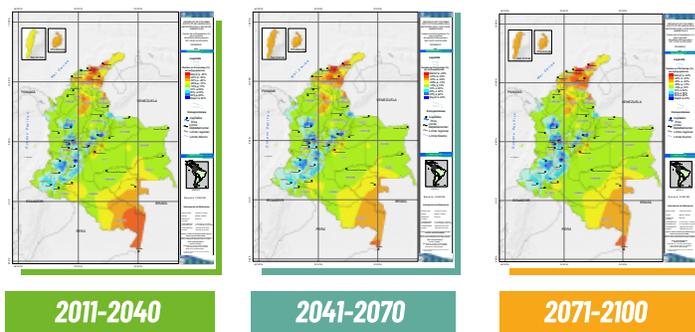
Este documento pretende suministrar lineamientos técnicos que promuevan, faciliten y aceleren la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), con énfasis en la línea estratégica de Desarrollo Rural Bajo en Carbono y Resiliente al Clima. El objetivo es catalizar esfuerzos para alcanzar un sector agropecuario climáticamente inteligente que se priorice en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. El documento plasma la relevancia del sector agropecuario en la gestión del cambio climático y establece la pregunta problema que busca solucionar. Adicionalmente, incluye una descripción del sector agropecuario y la institucionalidad existente en Colombia, que antecede a un análisis/balance de los retos y oportunidades del sector. Finalmente, provee propuestas y recomendaciones de política, que se espera sean tenidas en cuenta y priorizadas en la construcción de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 y en las metas nacionales que se propongan para el país.

## Relevancia del tema

La variabilidad y el cambio climático son factores que evidentemente afectan los distintos sectores económicos de un país. Dada su alta exposición y sensibilidad a los factores climáticos (IPCC, 2014<sup>1</sup>), uno de los sectores más vulnerables es el sector agropecuario. Se estima que entre 2006 y 2016, 23% de los daños y pérdidas causados por los desastres de mediana y alta intensidad en países en desarrollo afectaron al sector agrícola, y que 80% de daños y pérdidas ligados a eventos de sequía se concentran en dicho sector (FAO, 2016).

Además, el sector agrícola es clave para la seguridad alimentaria, economía y para el desarrollo de Colombia (FAO, 2017), por lo que se convierte en una prioridad nacional preparar a los territorios del país para los impactos potenciales de los escenarios futuros del clima, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. Esto se traduce en una mayor capacidad adaptativa del sector a través de una apuesta agropecuaria innovadora, resiliente al clima, baja en emisiones de GEI y competitiva a nivel global (MADS, 2015<sup>2</sup>). Por lo tanto, la mitigación de emisiones de GEI y la adaptación del sector constituye una prioridad nacional e internacional (ya que Colombia es la despensa del mundo).

✓ **Vulnerabilidad del sector** - - - - -  
**Sector agropecuarios es uno de los más vulnerables al cc (IPC, 2014):**  
**Cambios en aptitud climática, pérdidas económicas y retrocesos en el desarrollo de la ruralidad.**



1. Panel Intergubernamental de Cambio Climático  
2. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

La geografía económica de Colombia ha sido moldeada por una histórica vocación agropecuaria, que ha formado la base de la dinámica social y ha sustentado por siglos la seguridad alimentaria de los habitantes del país. Solo en el primer trimestre del 2017, el sector agropecuario (que incluye actividades de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca), representó el 7,7% del Producto Interno Bruto (PIB) (DANE, 2017), que mostró una disminución en el primer semestre del 2018, al registrar un aporte al PIB nacional del sector del 2,0% (DANE, 2018)<sup>3</sup>. Si bien estos datos podrían pasar “desapercibidos” para el PIB total nacional, es importante resaltar que el 80% de los productos básicos de la canasta familiar provienen de la Agricultura Familiar (AF) y de los pequeños productores. Lo anterior implica que cambios en la productividad del sector representarían una gran amenaza para la seguridad alimentaria del país (y de otros países), además de importantes pérdidas económicas, principalmente de los pequeños productores (FAO, 2017), lo que afectaría directamente a los 2.7 millones de productores colombianos (DANE, Tercer Censo Nacional Agropecuario, 2016). Adicionalmente, la superación de la pobreza se vería amenazada.

Así pues, los impactos negativos esperados del cambio climático en el sector agropecuario están relacionados con pérdidas económicas y retrocesos en el desarrollo de la ruralidad. Esto se sumaría a la pérdida de aptitud climática para algunos cultivos a ciertas altitudes, degradación y desertificación de suelos, cambios en fenología de cultivo y un aumento en la incidencia de nuevas plagas y enfermedades. Al alterarse los sistemas que soportan la producción alimentaria se genera no solo un alto riesgo para la seguridad alimentaria y nutricional, adicionalmente puede tener repercusiones en la estabilidad, volatilidad de precios, y oferta continua de productos base de la canasta familiar colombiana, lo que repercutiría en la dependencia en las importaciones y en las ayudas internacionales (FAO, 2017). Lo anterior afecta directamente la estabilidad social y económica de las comunidades campesinas colombianas. El sector agropecuario no es solo vulnerable por factores climáticos, también por factores no climáticos<sup>4</sup>, lo que aumenta la vulnerabilidad social y económica del sector.

Según datos del Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero INGEI (IDEAM, 2016), de las emisiones brutas de GEI al 2012 (258.8 Mton CO<sub>2</sub>eq.), las principales emisiones están relacionadas con el sector AFOLU (Agricultura, Silvicultura y Otros Usos del Suelo, por sus siglas en inglés), donde el sector forestal aporta 36% de las emisiones de GEI totales (de las cuales 33% se dan por deforestación), y el sector agropecuario el 26% de las emisiones totales de GEI. Esto significa que tanto la deforestación (conversión de bosques naturales<sup>5</sup> a pastizales y a otras coberturas), como los procesos de fermentación entérica (liberación de metano - CH<sub>4</sub>) y la resiembra de cultivos permanentes (liberación de dióxido de carbono CO<sub>2</sub>), son los mayores aportantes de emisiones de GEI en Colombia. Adicionalmente, el INGEI en IDEAM (2016) muestra que el sector AFOLU presenta las absorciones de GEI más representativas (captura 73.2 Mton CO<sub>2</sub> eq.), lo que se debe en gran parte a los cultivos permanentes del país (59% de las absorciones totales), principalmente de café. En esta contabilidad no se tiene en cuenta las absorciones del bosque natural, dada la alta incertidumbre asociada a los datos disponibles (no existe evidencia asociada al potencial de absorción de los ecosistemas colombianos). Así pues, al tener en cuenta las emisiones brutas y las absorciones enunciadas, Colombia presenta unas emisiones netas totales de 185.6 Mton CO<sub>2</sub>eq en 2012. Esto es importante, ya que, al compararlo con los países de la región, a este mismo año (2012) las emisiones de algunos países fueron considerablemente mayores, tales como Brasil (1.3 Gt CO<sub>2</sub>eq), México (750 Mton CO<sub>2</sub>eq), Estados Unidos (6.1 Gt. CO<sub>2</sub>eq), Venezuela (340 Mton. CO<sub>2</sub>eq), entre otros (CAIT, 2018). Así mismo, grandes emisores como China e India, presentan emisiones netas totales en 2012 de 11Gt de CO<sub>2</sub>eq y 3Gt CO<sub>2</sub>eq, respectivamente (CAIT, 2018).

3. Vale recalcar que este documento no asume que esta disminución en el PIB nacional está únicamente asociada con variabilidad y cambio climático, sino también con otros factores económicos y políticos, que moldean la base de la economía colombiana.

4. Algunos ejemplos de estos factores son las asimetrías en la tenencia de tierras, distribución desigual de créditos e incentivos, restricciones a la comercialización, bajos niveles de asociatividad, debilidades en la asistencia técnica y promoción comercial, entre otros.

5. Para Colombia, la definición de bosque natural abarca tierra ocupada principalmente por árboles que puede contener arbustos, palmas, guaduas, hierbas y lianas, en la que predomina la cobertura arbórea con una densidad mínima del dosel de 30%, una altura mínima del dosel (in situ) de 5 metros al momento de su identificación, y un área mínima de 1,0 ha. Se excluyen las coberturas arbóreas de plantaciones forestales comerciales, cultivos de palma, y árboles sembrados para la producción agropecuaria. Esta definición es consecuente con los criterios definidos por la CMNUCC en su decisión 11/CP.7, con la definición adoptada por Colombia ante el Protocolo de Kyoto (MAVDT, 2002), así como con la definición de la cobertura de bosque natural utilizada para la estimación y reporte del Inventario nacional de gases de efecto invernadero y la incluida en la adaptación para Colombia de la leyenda de la metodología CORINE Land Cover Colombia (CLC) (IDEAM y MADS, 2014).

## ✓ Emisiones GEI del país

- ▶ Aporte de Colombia a las emisiones globales es de 0.46%
- ▶ Las emisiones totales de GEI de Colombia al 2012 corresponden a 258,8 Mton CO<sub>2</sub>eq.
- ▶ Deforestación principal causa de emisiones de GEI del país: Cerca a 220.000 ha deforestadas en 2017
- ▶ 62% el sector AFOLU
- ▶ Sector forestal aporta el 36% de las emisiones totales.
- ▶ Sector agropecuario aporta el 26% (liberación de metano y resiembra de cultivos permanentes)



Fuente: Elaboración propia. FAO, 2018.

Al tener en cuenta el preocupante aumento en las tasas de deforestación del país (se incrementó en un 23% solo de 2016 a 2017), -donde en 2017 se deforestaron cerca de doscientos veinte mil (220.000) hectáreas de bosque en Colombia (IDEAM, 2018)-, es relevante ordenar las prácticas agropecuarias en el país. Al reconocer que el principal motor de la deforestación es la actividad agropecuaria, es importante lograr una gobernanza forestal que reduzca la incertidumbre sobre la suerte de las coberturas boscosas y un sector agropecuario climáticamente inteligente en Colombia.

Es también imprescindible reconocer la importancia del recurso agua para el sector agropecuario. Para lo cual es clave considerar un enfoque sistémico que entienda la necesidad de proteger los ecosistemas estratégicos, como los páramos, humedales, acuíferos, bosques de niebla y otros que son vitales para el suministro de agua y la oferta de servicios ambientales, como es el caso de los manglares en territorios costeros, etc. A partir de considerar que el recurso agua es clave para el funcionamiento del sector, estos ecosistemas son relevantes para el manejo integral del sector. Para ello, uno de los desafíos es fortalecer estrategias para la transformación constructiva de conflictos, por ejemplo, entre productores campesinos y áreas protegidas, con todo lo que ellas incluyen, porque en la medida que avanza la destrucción de las fuentes de agua, se hace evidente que tierra sin agua pierde valor y que los territorios sostenibles dependen de la existencia hídrica y de su adecuada regulación.

### **Pregunta problema: ¿Cómo lograr un sector agropecuario climáticamente inteligente en Colombia?**

Si bien Colombia aporta el 0,46% de las emisiones de GEI globales (MADS, 2015), es importante para el país encaminar esfuerzos hacia la reducción de emisiones de GEI y, a su vez, adaptar y gestionar el riesgo de desastres por cambio climático. Es también necesario lograr un ordenamiento productivo y no productivo<sup>6</sup> en el paisaje en las distintas escalas del territorio, lo que exige una articulación con los diferentes niveles de gobierno/actores.

6. La protección de ecosistemas estratégicos para que cumplan su función de proveedoras de bienes y servicios ambientales es esencial para la producción.

Los bosques y ecosistemas colombianos deben ser entendidos como estrategias naturales a la mitigación de emisiones de GEI y adaptación de sus territorios con enfoque de: Adaptación basada en Ecosistemas (AbE), Adaptación basada en Comunidades (AbC), Adaptación basada en Tecnologías (AbT) y Adaptación basada en Infraestructura (AbI). Esto se podría implementar de “abajo hacia arriba” a partir de la identificación de la Estructura Ecológica Principal a nivel predial, lo que sería una gran oportunidad para identificar las prioridades de conservación. A su vez, esquemas como el Pago Por Servicios Ambientales (PSA) podrían ser clave en la conservación del recurso hídrico a nivel de parcela/predio, para recuperar el bosque ripario colombiano y la conectividad funcional en el paisaje. En otras palabras, una estructura ecológica principal (EEP) asociada a la recuperación de bordes de causes de agua y nacimientos en los territorios, que apueste por la gestión y conservación de dicha coligada con la regulación hídrica en los territorios. Esto disminuiría la vulnerabilidad frente a la variabilidad climática. Lo anterior, complementado por estrategias de silvicultura, se logra un sector agropecuario climáticamente inteligente<sup>7</sup>.

Actualmente existe información de capacidad de captura de sistemas silvopastoriles, lo que facilita la implementación real de este esquema para llevar contabilidad de la reducción de emisiones a nivel nacional.



Foto: © FAO / Río Lagunillas, PNN El Cocuy - Francisco Nieto Montaño

7. Según indicadores ambientales mejorados relacionados con: biodiversidad, captura de carbono, disminución de gases efectos invernadero por mejoría en la dieta alimenticia del ganado (mejora de la calidad del forraje), disminuyendo por kilo o litro de leche producida las emisiones de metano en 21% y de dióxido nitrógeno en 36%. Como otros efectos ambientales positivos, está la recuperación de la EEP en finca, la disminución en pérdida de suelos de 80,9 ton/ha/año a 44,1 ton/ha/año, la menor temperatura ambiente en momentos de calor extremo en hasta 20%, mayor fijación carbono incremento de 1,5 ton/ha/año (12.000 has), pérdida de suelos de 80,9 ton/ha/año a 44,1 ton/ha/año.

Es importante encaminar el desarrollo rural integral a una dinámica donde se reconocen las sinergias y cobeneficios que existen entre la mitigación, la adaptación y la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD); los que, al estar asociados a las diferentes externalidades positivas que presenta la implementación de acciones, ya sea una iniciativa que tenga como objetivo principal la mitigación de GEI o una iniciativa cuyo objetivo principal sea la adaptación y/o la gestión de riesgo de desastres por eventos hidroclimáticos. Si bien cada enfoque (mitigación/adaptación) tiene una naturaleza y un objetivo final diferente, acciones como la conservación y la restauración de los bosques para la reducción de emisiones, tienen un gran impacto en los esfuerzos de las estrategias de adaptación y sus distintos enfoques (AbE, AbC, AbI, AbT), así también, los cobeneficios y la interdependencia entre la adaptación al cambio climático y la GRD, ya que muchos de los impactos futuros del cambio climático son magnificaciones de los retos que el cambio y la variabilidad del clima imponen a la agricultura hoy en día.

En este sentido, la gestión del riesgo de desastres es primordial para abordar la adaptación al cambio climático, pues las acciones que se tomen hoy para enfrentar la variabilidad climática son fundamentales para sentar las bases del trabajo futuro (FAO y UNISDR, 2016), lo cual debe traducirse en un manejo adaptativo del territorio, tanto en áreas productivas como en áreas prioritarias de conservación. Lo anterior es clave en la construcción de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022.



Foto: © FAO / Pico Nevado El Cóncavo, PNN El Cocuy - Francisco Nieto Montaño

# 1. DIAGNÓSTICO

## 1.1. Sobre el uso de la tierra en Colombia

Las prácticas agropecuarias en Colombia han sido configuradas por modelos de desarrollo que no obedecen a un manejo integrado del territorio, que desconocen las dinámicas ecosistémicas que se dan a nivel del paisaje, imprescindibles para la provisión y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos.

Con el uso ineficiente del suelo y acceso inequitativo a la tierra<sup>8</sup> (UPRA, 2017a), se ha generado una debilidad en el proceso de planificación del uso del suelo para actividades agropecuarias. Esto ha sucedido en parte porque las decisiones de manejo han sido tomadas de manera individual/predial, según los intereses de cada dueño de parcela/predio o Unidad Productiva Agropecuaria (UPA). A esto se suman los conflictos de uso del suelo rural, la concentración y el fraccionamiento de la propiedad, la informalidad en la tenencia y en las transacciones, una alta especulación predial<sup>9</sup> en los territorios y el acaparamiento de tierras.



Foto: © FAO / Río Lagunillas - PNN Sierra nevada del Cocuy (vereda la cueva) - Francisco Nieto Montaño

La toma de decisiones de manera individual a nivel de parcelas/predios en Colombia, que se inscribe en una cultura generacional de falta de conocimiento y entendimiento del rol de los ecosistemas y sus servicios en la sociedad y los sistemas de producción, conlleva a un cambio de coberturas desorganizado (que no tiene en cuenta la afectación de dicha transformación a nivel del paisaje) y en los bienes y servicios que los ecosistemas prestan.

Así mismo, el uso indiscriminado de pesticidas y fertilizantes, donde hay la visión errada de que “mientras más fertilizante/pesticida se aplique, mayor efecto y productividad se tendrá” ha sobrecargado los suelos del país<sup>10</sup>. A esto se suma un acompañamiento en el manejo de estos productos, liderado por las empresas que buscan aumentar sus ventas, que ha conllevado a un mal manejo del campo, en el que ni las entidades territoriales ni las autoridades ambientales regionales tienen capacidad para hacer seguimiento de manejo ni para ofrecer acompañamiento técnico y financiero a los productores. En este contexto, resulta fundamental fomentar la educación y sensibilización de los productores para que se logre el buen manejo de los productos.

Igualmente, las falencias en la planificación ambiental y territorial han llevado a exacerbar las causas y agentes de deforestación y degradación forestal, las cuales están relacionadas con procesos de praderización, cultivos de uso ilícito, infraestructura (vías, embalses, entre otros), incendios forestales, ganadería extensiva y extracción ilícita de minerales (MADS, 2017; González et al., 2018).

8. Existen divergencias en el manejo del término uso de la tierra/uso del suelo. El IPCC y FAO en varios reportes utilizan el término “uso de la tierra”, mientras que UPRA utiliza el término “uso del suelo”. Recientemente también se utiliza el término de “Paisajes Sostenibles”, entendiendo que el uso del suelo/tierra debe tener un enfoque de paisaje y holístico. Para este documento, se utilizará en concepto de uso del suelo, dado que se busca seguir lineamientos nacionales, además del enfoque de degradación/recuperación/manejo y formación del suelo.

9. Desde el supuesto que entre mayor área productiva (deforestada), mayores incentivos hay de los gobiernos. Lo anterior sumado al hecho de que el valor de un área con cobertura boscosa es considerablemente menor que un área deforestada.

10. Es relevante resaltar el impacto negativo del exceso de agroquímicos sobre los polinizadores (aves, insectos), en la fertilidad de los suelos.

Con base en (IGAC et al., 2012), los mapas de conflicto de usos de la tierra generados por UPRA (2014) se estima que de los 114 millones de hectáreas con las que cuenta el país, más de 77 millones, es decir, el 70% tiene un uso adecuado del suelo, mientras que el 30% restante, presenta un uso inadecuado, donde más de 18 millones están siendo sobreutilizadas (17%), y casi 15 millones subutilizadas (13%). Para todo el territorio nacional esta información ofrece una base para la definición de políticas a ser consideradas por las entidades territoriales y las autoridades ambientales en torno a la planificación territorial y ambiental de las regiones (UPRA, 2017b).

Recientemente, a finales de junio de 2018, la UPRA presentó al país los resultados para delimitar la frontera agrícola, en los que se proyecta que solo el 35% del área continental (40 millones de hectáreas) son para actividades agropecuarias, mientras que 60 millones deben ser destinadas a actividades de conservación de ecosistemas. Esto se convierte en un reto y en una oportunidad para ordenar los territorios del país desde una perspectiva del paisaje.

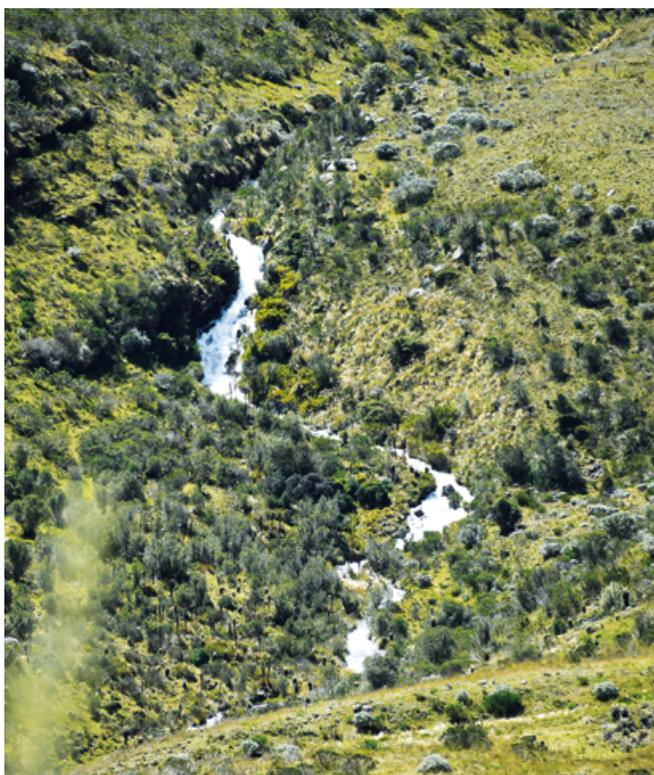


Foto: © FAO / Río Lagunillas - PNN Sierra nevada del Cocuy  
Francisco Nieto Montaña

## 1.2. Sobre la institucionalidad de cambio climático en Colombia

### Colombia y su gestión internacional en crecimiento resiliente y bajo en carbono

Dada la alta incertidumbre que trae consigo la presencia de escenarios de variabilidad climática y cambio climático a nivel global, y en especial, la alta vulnerabilidad climática de los países de la región, en el marco de las negociaciones internacionales, Colombia y el bloque de negociación al que hace parte la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC), han tenido un rol importante en la definición de lineamientos internacionales para la promoción de acciones de mitigación de emisiones de GEI y de adaptación.

Colombia ya cuenta con una Ley de Cambio Climático, la ley 1931 del 27 de Julio de 2018, la cual fue recientemente aprobada en el Congreso de Colombia, y da directrices para la gestión del cambio climático en el país.

En 2015 Colombia presentó su Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés) ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en su Conferencia de las Partes número 21 -COP 21, donde se comprometió de manera voluntaria a adelantar esfuerzos para reducir las emisiones GEI en un 20% para el 2030 y así evitar un incremento de 2°C grados centígrados en la temperatura media global. Así mismo, se presentó un componente de adaptación, donde el país se comprometió a adelantar 10 acciones específicas, para convertir a Colombia en un país preparado y resiliente ante los diferentes escenarios climáticos, donde el sector agropecuario es clave en los compromisos adquiridos de mitigación y adaptación.

Otros compromisos internacionales donde Colombia viene aportando y mostrando compromiso es la nueva Agenda del Desarrollo a 2030, donde a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se resalta la importancia de encaminar a los gobiernos hacia un desarrollo sostenible: objetivo 2 “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”; objetivo 13 “adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”; y objetivo 15

“proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de las tierras, y frenar la pérdida de diversidad biológica”. Recientemente se presentó el “CONPES 3918 de 2018: Estrategia para la implementación de los ODS en Colombia” que muestra las metas trazadas en el país para el logro de los ODS.

Es importante resaltar que actualmente Colombia hace parte del NDC Partnership, un espacio creado en el marco de la COP 22 en Marruecos, en el que el país puede tener acceso a conocimiento técnico y apoyo financiero para lograr las metas climáticas y de ODS de largo aliento.

Así mismo, la reciente entrada de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es un gran incentivo para que el país siga los estándares ambientales, sociales y económicos y encamine el crecimiento de los territorios con un enfoque sostenible y una visión de largo plazo.

En junio de 2018 el país presentó la Misión de Crecimiento Verde, donde, entre otros, se prioriza la bioeconomía y economía circular como estrategias de diversificación de crecimiento de país, y en julio de 2018 presentó el “CONPES 3934 de 2018: que traza la visión de crecimiento verde a 2030” para el monitoreo a indicadores en temas estratégicos como: agricultura sostenible, economía forestal, bioeconomía y negocios verdes, eficiencia en el uso del agua, economía circular, entre otros.

Colombia también tiene un papel propositivo en varias agendas internacionales. Algunas de ellas son el Convenio de Diversidad Biológica (CDB), la Convención de Lucha contra la desertificación (CNUCLD) y el Marco de Acción para la Gestión del Riesgo de Sendai 2015 - 2030. La principal prioridad del Marco de Sendai 2015 -2030 para la reducción del riesgo de desastres es la gobernanza del riesgo como el principal elemento estructurante sobre el que deberían establecerse los países para empezar a reducir de manera efectiva sus condiciones de riesgo. En este mismo marco se plantean los Lineamientos y Recomendaciones específicas para el Sector Agrícola y Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, dentro de los que se destacan: (i) articular los esfuerzos de cambio climático con la gestión del riesgo de desastres, (ii) brindar una atención especial a la Agricultura Familiar (AF), (iii) fomentar la gestión

integral del riesgo y (iv) fomentar el uso sostenible de los recursos naturales, conocimiento científico e innovación tecnológica e institucionalidad inclusiva.

### **1.3. Colombia y su gestión nacional en cambio climático**

La primera legislación integral de gestión de desastres que existió en Colombia sobre el tema fue el Decreto 919 de 1989: “Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones”. Este decreto se promulgó luego de los más de 20.000 muertos del desastre de Armero en 1985. Más recientemente, el evento de La Niña 2010 - 2011, le costó al país 11.2 billones de pesos, en el que solo el sector agropecuario presentó pérdidas que superaron los 760.000 millones de pesos (CEPAL, 2012). Este evento representó el antes y después de la institucionalidad en la gestión del riesgo y el cambio climático en el país. En respuesta, se actualizó el marco normativo en Gestión del Riesgo de Desastres con la expedición de la Ley 1523 de 2012 y se creó la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre (UNGRD) y el Fondo de Adaptación que constituye uno de los referentes institucionales de integración de cambio climático y gestión del riesgo.

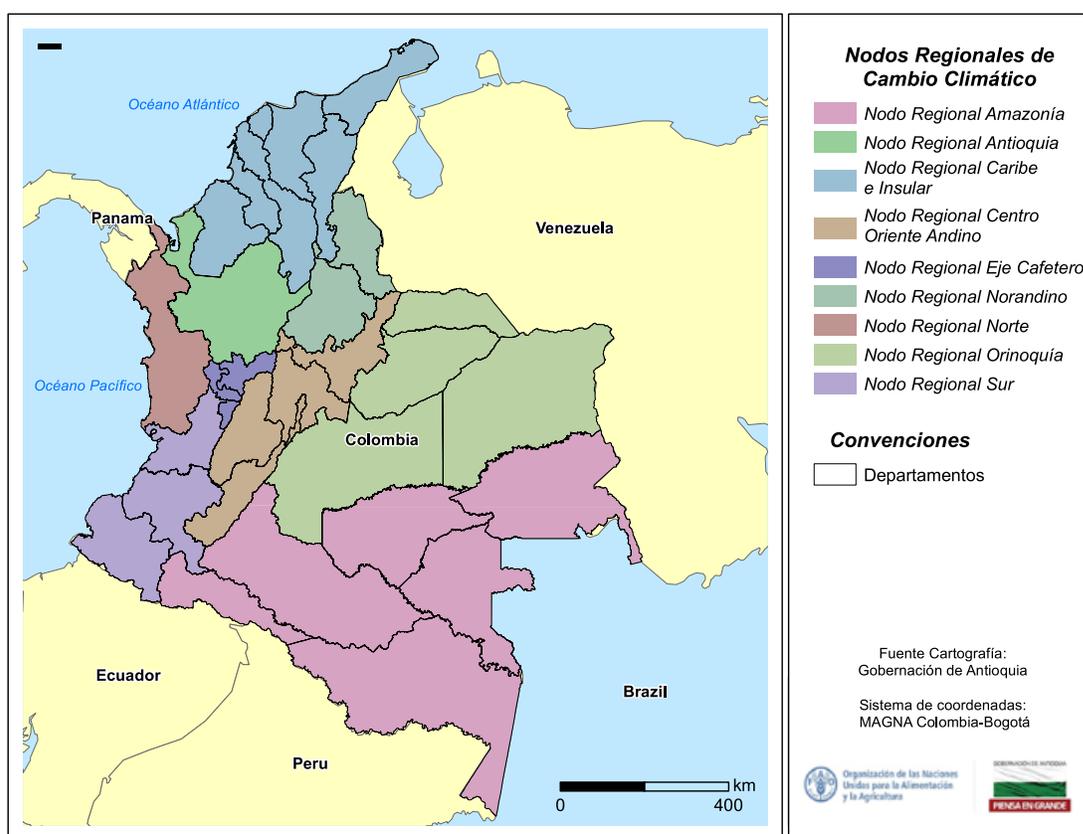
Adicionalmente, en el artículo 170 del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018, el cual define la estrategia de Crecimiento Verde, se da el mandato a los seis sectores priorizados (transporte, agricultura, minas y energía, industria, salud, y vivienda) de formular e implementar planes sectoriales de adaptación al cambio climático y Planes de Acción Sectorial (PAS) de mitigación.

En 2016, a través del Decreto 298, se crea el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), que da un marco institucional y político importante al cambio climático a nivel descentralizado. SISCLIMA cuenta con dos instancias coordinadoras: los Nodos Regionales de Cambio Climático (NRCC) y la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC). Los NRCC tienen como objetivo “promover, acompañar y apoyar la implementación de las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y acciones en materia de cambio climático en las regiones” (Decreto 298 de 2016). Existen nueve nodos en el país que involucran actores sociales, privados y académicos, además de los gubernamentales. Estos espacios se convierten en una oportunidad para realizar seguimiento a las

acciones de adaptación y mitigación de emisiones de GEI en los territorios. De forma paralela, el país cuenta desde el 2012 con el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, del que hace parte el sector agropecuario. Este sistema además configura dentro de su estructura los consejos territoriales (departamental y municipal) para la

gestión del riesgo de desastres, los cuales tienen como propósito, no solo implementar la política nacional en el nivel territorial, sino contribuir con el conocimiento y la reducción del riesgo, así como con el manejo de situaciones que puedan ocasionar emergencias en dicho nivel.

## Mapa Nodos Regionales de Cambio Climático en Antioquia



Fuente: Elaborado por equipo Técnico PICCA 2018

En 2016 se lanza la PNCC, la cual contempla cinco líneas estratégicas con un enfoque de desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima: el desarrollo rural, el desarrollo urbano, el manejo de ecosistemas, la infraestructura y el desarrollo minero-energético. La PNCC da lineamientos territoriales y sectoriales para prepararse a los cambios esperados del clima. Así mismo, en la PNCC se establece como instrumento central de la gestión de cambio climático en los territorios, los Planes de Gestión Integral de Cambio Climático Territoriales (PGICCT). A la fecha Colombia cuenta con 14 planes formulados (Atlántico, Cauca, Cesar, Cundina-

marca, Chocó, Huila, Magdalena, Quindío, Santander, Arauca, Casanare, Vichada, Meta y Antioquia), seis en formulación (Boyacá, Guainía, Guajira, Valle del Cauca, Tolima y Norte de Santander) y cuatro en actualización (Córdoba, Nariño, San Andrés y Risaralda); por lo que se acerca a la meta nacional de contar para el año 2030 con el 100% del territorio nacional con planes formulados y en implementación. Es relevante asegurar la continuidad de este proceso mediante el seguimiento de los compromisos asumidos en el NDC Nacional.

Los PGICCT siguen una lógica de construcción participativa y colectiva, en la que se ha generado un espacio de discusión y priorización de las medidas de mitigación de GEI y adaptación más acertada para sus territorios. Para esto, se conforma un Comité/Consejo-Departamental de Cambio Climático (CDCC)<sup>11</sup>, un espacio de gobernanza multiactor que se ha venido trabajando a nivel departamental. A su vez, en estos espacios se han creado mesas técnicas relacionadas con las líneas estratégicas, según las prioridades departamentales en los PGICCTs. Estas mesas también han demostrado concentrar los esfuerzos de gobernanza en el marco de la formulación e implementación de los PIGCCTs, por ejemplo, en los departamentos de Antioquia, Huila, Cesar, Quindío, Santander, Atlántico, Magdalena y Cauca.

Así mismo, la PNCC genera lineamientos para que los sectores adelanten los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectorial (PIGCCS), donde sectores como infraestructura vial terciaria (crucial para la conectividad agroalimentaria) cuentan con un plan. Actualmente Colombia prepara el PIGCCS para el sector agropecuario y el NAP Ag, apoyado técnicamente por FAO, será un insumo primordial para el componente de adaptación del PIGCCS para el sector agropecuario.

Las líneas estratégicas que se propone trabajar son: (i) resiliencia del sector agropecuario como estrategia para enfrentar riesgos por eventos climáticos extremos; (ii) sostenibilidad de los sistemas de producción agropecuaria: crecer sin agotar los recursos; (iii) sistemas productivos biodiversificados; (iv) inversión y políticas para el desarrollo rural resiliente; (v) información climática que orienta la toma de decisiones; y (vi) alianzas y acciones colectivas que apoyan y fortalecen al sector agropecuario en un contexto de cambio climático.

Para evitar la deforestación el país ha impulsado importantes políticas nacionales y alianzas internacionales, las cuales buscan una articulación con los programas de cooperación que apoyan la fase de preparación para REDD+: programa ONU-REDD de las Naciones Unidas (la FAO, PNUD, ONU Medio Ambiente), programa de Clima y Bosques de la GIZ y con el Fondo Cooperativo de Carbono para los Bosques (FCPF) del

Banco Mundial, que implementa el Fondo Acción. Así mismo, Bosques Territorios de Vida (MINAMBIENTE, 2017) es la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques, que busca reducir la deforestación y posicionar la gestión de los bosques como eje fundamental en el desarrollo rural integral sostenible desde un enfoque diferencial, sectorial y territorial, a través de mejorar el bienestar y los medios de vida de las comunidades locales y de la sociedad en general, fomentar la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que proporcionan los bosques, resaltando su papel en la mitigación y adaptación al cambio climático (MADS, 2017).

Existen otras iniciativas regionales de paisajes sostenibles como lo Visión Amazonía, Declaración Conjunta, Visión Pacífico, Herencia Colombia y el Fondo de Biocarbono que lideran DNP, MADR, MADS, IDEAM. También la coalición público-privada para alcanzar cero deforestaciones, liderada por Tropical Forest Alliance (TFA).

Es fundamental asumir una mirada regional y territorial a estas iniciativas y llegar a implementar en los territorios acciones articuladas y claras. Para esto se recomienda que el país siga avanzando con la formulación del CONPES de tal manera que se alcance la Cero Deforestación.

En la Estrategia Bosques Territorios de Vida, que constituye la Estrategia de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (ENREDD+) del país ante la CMNUCC, se proponen cinco líneas estratégicas, una de ellas tiene por objetivo fomentar una economía forestal basada en los bienes y servicios de los bosques para el desarrollo rural integral y el cierre de la frontera agropecuaria, de manera que también aporte a los objetivos de la PNCC y al cumplimiento de los compromisos del país en materia de reducción de emisiones de GEI (e.g. NDC, Declaración de Nueva York, Declaración Conjunta de Intención, Programa REDD Early Movers). La Estrategia Bosques Territorios de Vida establece la necesidad de promover y establecer una gestión forestal en el territorio colombiano, bajo un enfoque de desarrollo rural integral sostenible, que coadyuve al buen vivir de las comunidades locales, contribuya al desarrollo local y aumente la resiliencia ecosistémica mediante el

11. Si bien para casi todos los casos se han generado estos espacios, no en todos los departamentos han sido creados. Sin embargo, es altamente recomendable generar esta instancia para los planes no construidos, que sea la encargada de realizar el MRV y M&E de la implementación de los planes. En casos como Antioquia el NRCC fue la instancia que generó el diálogo en la construcción del PIGCCT.

fomento de la adaptación y mitigación del cambio climático (MADS, 2017).

Adicionalmente, la aprobación e implementación de los Acuerdos de Paz, firmados en noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional de Colombia y las FARC-EP, ponen fin al largo conflicto y se concreta en seis puntos. Si bien todos los puntos tienen relación directa con el fortalecimiento de la institucionalidad colombiana, el punto 1 hace énfasis en el sector rural al proponer una transformación del campo: “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)” busca la transformación estructural del campo con la creación de condiciones de bienestar para la población rural y la reducción de la pobreza en un 50% en los próximos 10 años. La producción agropecuaria a nivel familiar y la generación de resiliencia de comunidades rurales vulnerables y de sus medios de subsistencia se convierte en prioridad para el país, lo que debe traducirse en la rehabilitación de la producción permanente y diversificada de alimentos y en la transformación de las comunidades y de sus medios de vida en sistemas más resilientes (FAO, 2017).

La RRI propone los Planes Nacionales Reforma Rural Integral -RRI, los cuales contemplan acciones relacionadas con los temas: i) Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria; Construcción y mejoramiento de la vivienda social rural; Asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación; Promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria y Generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria y de los medianos productores y productoras con menores ingresos, entre otros.

Dichas acciones relacionan la importancia del cambio climático y cómo este tipo de acciones contribuyen a fortalecer las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

Así pues, es evidente que el MADR y el MADS vienen gestionando diferentes iniciativas que es necesario articular. Esto es clave para aumentar el impacto de la implementación de la PNCC, dado que estos dos sectores son rectores y claves en la gestión del cambio climático para el sector agropecuario del país. Por un lado, el MADR junto con el CIAT, han adelantado insumos técnico-científicos; y a su vez y el IDEAM y MADS han adelantado en la generación de información y política que es importante relacionar.

La toma de decisiones entonces debe estar fundamentada en esta información e insumos técnico-científicos-políticos.

#### **1.4. Espacios multiactor del sector agropecuario en Colombia**

Dado que el clima cambiante demanda un aumento de la capacidad de los agricultores y productores locales para tomar decisiones en el manejo de sus cultivos, es necesario fortalecer otros espacios multi-actor tales como:

##### **Mesas Técnicas Agroclimáticas (MTA):**

Son importantes en la generación, análisis y divulgación de información agroclimática. Estas son una innovadora iniciativa participativa que busca integrar actores del sector agropecuario para informar, especialmente a los pequeños productores, sobre los cambios esperados en el clima de surestión, cómo estos pueden afectar sus cultivos y qué pueden hacer para reducir los impactos negativos. Dicha mesa existe a nivel nacional y a julio de 2018 existían siete MTA a nivel departamental que operaban con injerencia técnica de FAO (Nariño, Cauca, Caldas, Córdoba, Sucre, Tolima y Magdalena -que tiene una cobertura tridepartamental: La Guajira, Cesar y Magdalena-). Existen iniciativas de creación de la MTA Risaralda, MTA Sur de Guajira (que cubriría el sur de La Guajira y el norte del Cesar), Huila, Putumayo, Boyacá y Antioquia. Por otro lado, en la región de la Orinoquía (departamentos de Meta y Vichada) se está explorando con fondos GEF la posibilidad de establecer estos ejercicios de gobernanza agroclimática.

Las MTA permiten generar espacios de discusión entre los diferentes actores para la gestión de información agroclimática local, y así identificar las mejores prácticas de reducción del riesgo y adaptación a los fenómenos climáticos en los sistemas productivos agropecuarios, que luego son transferidas a técnicos y productores locales mediante el boletín agroclimático regional. Este boletín ofrece los pronósticos estacionales y la predicción climática, información que es analizada por los participantes en las sesiones de la mesa y luego se construyen recomendaciones por tipo de cultivo, frente al escenario de predicción climática del mes respectivo.

A este espacio también son convocados los actores líderes de la gestión del riesgo a nivel

territorial, quienes participan de las estrategias de fortalecimiento de capacidades institucionales, con el propósito de seguir insistiendo en la importancia de mantener las sinergias entre cambio climático y gestión del riesgo, y lograr la incidencia de estos actores dentro del sector agropecuario. Cabe destacar que las MTAs están directamente relacionadas con las acciones priorizadas en el componente de adaptación del NDC de Colombia: 10 gremios del sector agropecuario con capacidades de adaptación mejoradas, 15 departamentos del país participan en las mesas técnicas agroclimáticas, y un millón de productores reciben información agroclimática para facilitar la toma de decisiones en actividades agropecuarias. Es importante canalizar esfuerzos hacia el cumplimiento de dichos compromisos, ya que a la fecha no se hace un seguimiento coordinado del número de productores que están recibiendo y utilizando la información generada en las mesas. Hasta el momento se han establecido dos canales de difusión con un potencial de acceso a la información de 68.600 productores (medios web, radio y uso de WhatsApp, entre otros).

#### **Mesa Nacional de Ganadería Sostenible:**

La mesa nacional ha tenido un apoyo logístico del ICA y cuenta con algunos capítulos a nivel departamental, que alimentan la información que se trabaja en la mesa nacional. El objetivo general de esta mesa es consolidar e instrumentalizar una política nacional de ganadería sostenible.

Dicha política tiene como objetivo la reconversión ambiental de la ganadería y el aumento de la productividad del sector. Se viene construyendo desde las regiones, con las prioridades y necesidades establecidas en las mesas regionales.

Es importante generar un financiamiento continuo para las regiones del país soportado en la lógica de aunar esfuerzos para el cumplimiento del NDC. Una de las acciones de adaptación a las que responde la Mesa de Ganadería Sostenible es la apuesta nacional de tener 10 gremios del sector agropecuario adaptados al cambio y variabilidad climática. En la tarea de fortalecer la Mesa de Ganadería Sostenible es necesario llevar el mensaje a

los actores del sector, la importancia en el manejo de pasturas (y así una mejor dieta del ganado que produzca menos emisiones generadas por la fermentación entérica), de la rotación de potreros y un aumento en la capacidad de carga de ganado, con lo que se logra un mejor desempeño productivo de la ganadería en Colombia.

Adicionalmente, existen otros espacios importantes como la Mesa Nacional Forestal, la Mesa Nacional de Agricultura Familiar, la Mesa Nacional de Gestión de Bosques y la Mesa Nacional REDD, entre otros.

Estos espacios deben estar articulados, ya que tener tantos espacios representa un riesgo de pérdida de continuidad e interés por parte de los integrantes y entidades participantes en estos espacios.

#### **1.5. Seguimiento a las acciones de mitigación y adaptación para el sector agropecuario en Colombia**

Es imprescindible encontrar estrategias para hacer posible un seguimiento juicioso de los impactos y procesos de las acciones de adaptación y mitigación de emisiones de GEI en el país. Una tarea prioritaria en el NDC es precisamente contar con un Sistema Nacional de Indicadores de Adaptación, así como con un Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) para las acciones de mitigación de emisiones de GEI.

El país cuenta con el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB)<sup>12</sup> compuesto por: el Inventario Forestal Nacional (IFN), el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF) y el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBByC), todos formalizados mediante el Decreto 1655 de 2017. Estos instrumentos son los responsables de generar información confiable, consistente, oportuna y de calidad sobre la oferta, estado, presión y dinámica del recurso forestal, como soporte a procesos de toma de decisiones a nivel nacional, regional y local. Además de reportar y hacer monitoreo en tiempo real del cambio de coberturas en el país, se encuentra la función de MRV para el sector AFOLU, que posteriormente permitirá la articula-

12. Que solicita la CMNUCC como uno de los cuatro pilares que los países deben tener para REDD+. Los demás pilares son: Estrategia Nacional o Plan de Acción REDD+, Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (NREF), y Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS).

ción de la información suministrada por el Sistema Nacional de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) y Monitoreo y Evaluación (M&E), en cabeza del MADS.

Las Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMAs por sus siglas en inglés), deben estar también articuladas a este sistema de MRV y M&E, donde sectores de panela, café, ganadería y forestal, ya cuentan con una NAMA y es relevante articular con el sistema de seguimiento. Si bien, el país está actualmente consolidando el Sistema MRV y M&E, el cual ya está siendo desarrollado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es necesario articular todas las instancias que se están generando a nivel subnacional y local, con las entidades nacionales pertenecientes al SINA y al Sistema Agropecuario, para que exista un reporte transparente, coordinado que evite la doble contabilidad o no contabilidad a diferentes escalas.

Los Sistemas de Información Agropecuarios (como AGRONET), deben articularse con otros marcos institucionales importantes, como el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), que aloja indicadores de recurso hídrico, forestal, calidad de agua, biodiversidad, información ambiental

marina, uso de recursos renovables naturales, monitoreo de bosques y carbono, el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP) y los informes de cumplimiento ambiental. A su vez, la Tercera Comunicación Nacional Sobre Cambio Climático (TCNCC), en su Análisis de Vulnerabilidad y Riesgo por Cambio Climático (2017), propone 113 indicadores continentales, costeros e insulares.

Estos pueden ser la base de indicadores que alimenten el Sistema Nacional de Indicadores de Adaptación, lo que facilitará la implementación y el monitoreo de las acciones realizadas a nivel departamento/municipio relacionadas con dichos indicadores.

Por otra parte, en junio de 2018 se socializaron los resultados del índice municipal de riesgo ajustado, centrado en una serie de indicadores calculados para los tres principales eventos amenazantes (inundaciones, avenidas torrenciales y deslizamientos), que además de ser de naturaleza hidrometeorológica, son los que el país priorizó desde el año 2015 como los eventos extremos climáticos de mayor reporte de afectaciones, incluidas las dadas sobre el sector agropecuario.



Foto: © FAO / PNN Sierra nevada del Cocuy sector Laguna grande de la sierra -Francisco Nieto Montaña

## 2. BALANCE: RETOS Y OPORTUNIDADES

Es claro que el país viene adelantando políticas climáticas internas en el orden nacional, regional y municipal, que alimentan directamente los compromisos internacionales y han tenido un impacto visible en la planeación y carteras, tanto a nivel nacional, departamental como local. Esto se ha visto reflejado en los planes de desarrollo tanto nacional, como departamentales y municipales<sup>13</sup>, así como en los planes de gestión de las autoridades ambientales regionales, que han evidenciado la necesidad de contar con planes, instrumentos y/o herramientas que les permita reducir las emisiones de GEI de sus territorios, así como de estrategias para adaptar los sectores y territorios, disminuyendo el riesgo de desastres por cambio climático.

Se estima que en el periodo de 2011-2015, a nivel privado se invirtieron \$1.615.3 miles de millones de pesos, mientras que en ese mismo periodo la inversión público-internacional fue de \$8.855.6 miles de millones de pesos. Así mismo, para el periodo de 2005-2017 se estima que Colombia, con recursos propios públicos, invirtió 11.432.4 miles de millones de pesos (DNP, 2018). Sin embargo, el país presenta grandes desafíos frente a un financiamiento orientado a acelerar la adaptación al cambio climático, y esto se ha visto reflejado en respuestas individuales/privadas para reducir el riesgo de desastre por este concepto.

Es necesario continuar sumando esfuerzos, y tener una visión compartida de desarrollo y ordenamiento del territorio ante un clima cambiante. También es esencial articular y trabajar para evitar la duplicación de esfuerzos de las entidades y actores clave para el desarrollo del sector agropecuario. Algunos de estos son DNP, MADR, MADS, IDEAM, UNGRD, autoridades ambientales regionales, NRCC, entidades territoriales (gobiernos y alcaldías), universidades, entidades de investigación agropecuaria (e.g. ICA, AGROSAVIA, UPRA), Agencia de Desarrollo Rural (ADR), Agencia Nacional de Tierras (ANT), gremios agropecuarios, comunidades, Consejo Nacional

de Cambio Climático, Comité de Información del SISCLIMA, Comités/Consejos de Gestión del Riesgo (municipales, departamentales, nacional), entre otros.

Esto propicia el fortalecimiento de la participación y la articulación de los diferentes actores a nivel local.

Algunos de estos ya se vienen institucionalizando a través de la generación de políticas públicas, mientras que otros nacen de iniciativas privadas, locales y/o han emergido de las instituciones de base, que han identificado la necesidad de generar estos espacios. Es importante mapear estas iniciativas que han surgido desde el nivel local, estudiar su impacto y los resultados obtenidos, para hacer posible su réplica en otras escalas y otros territorios del país.

Es importante potenciar la escalabilidad de algunas iniciativas de pequeña escala y a nivel piloto. El Sistema de Alerta Temprana (SAT) del Programa Integral Red de Agua (PIRAGUA), que actualmente ejecuta Corantioquia; y el SAT del departamento de La Guajira, son algunos de los ejemplos de caso exitosos que han logrado un trabajo muy articulado con las entidades que



Foto: © FAO / Desembocadura río Don Diego - PNN SNSM Sector la Lengüeta - Francisco Nieto Montaña

13. La totalidad de los planes de desarrollo departamentales y 30 de los planes de desarrollo de ciudades capitales de departamento han incluido acciones específicas de gestión del cambio climático. En total, cerca de 40 mil acciones de este tipo han sido incluidas dentro de los planes de desarrollo de las entidades territoriales del país.

hacen parte de los consejos para la gestión del riesgo y que trabajan para lograr reducir el riesgo de desastres en los territorios de la jurisdicción. Las diferentes estrategias de comunicación del riesgo, como, por ejemplo, la elaborada con el propósito de contribuir en la reducción de pérdidas y daños en el sector agropecuario frente a la temporada de lluvias, mediante recomendaciones técnicas y pedagógicas a los actores agropecuarios. El uso del WhatsApp en la gestión del riesgo de desastres es una solución viable y de bajo costo, en la que el sector agropecuario tiene un rol importante. Esta es la vía de difusión que actualmente se utiliza para generar alertas de riesgo a lo largo de la principal

arteria de Colombia del río Magdalena. Desde Honda se generan alertas que llegan a municipios ribereños como Puerto Nare en Antioquia, ante una posible amenaza de inundación por la creciente del río Magdalena (com. Personal, 2018). Todo esto se da en el marco de los Consejos territoriales (departamentales y municipales) para la gestión de riesgo de desastres. Es entonces relevante promover estrategias realizables a nivel local y a un bajo costo, donde se fortalezcan los lazos y se generen procesos de asociatividad entre los actores relevantes. Promover espacios de discusión entre estos y utilizar las nuevas tecnologías para fomentar la información.



Foto: © FAO / Playas en Katanzama - PNN SNSM Sector la Lengüeta - Francisco Nieto Montaño

## 3. SOLUCIONES Y PROPUESTAS

A partir de los avances nacionales en materia de la gestión del cambio climático en el sector agropecuario se presentan las siguientes propuestas que representan victorias tempranas en la tarea de disminuir las emisiones de GEI y aumentar la resiliencia del sector agropecuario:

### 3.1. Enfoque sistémico en el manejo del paisaje

En los esfuerzos de mitigación de emisiones de GEI y en los procesos de adaptación y gestión del riesgo de desastres por cambio climático es clave el manejo sostenible, la conservación y gobernanza de los bosques a escala de paisaje, a partir de los enfoques de Adaptación basada en Ecosistemas (AbE), Adaptación basada en Comunidades (AbC) y Adaptación basada en Tecnologías (AbT).

Los cambios del paisaje natural por la deforestación y el aumento de la frontera agropecuaria representan el mayor porcentaje de la generación de emisiones de GEI totales a nivel nacional, lo que aporta directamente al cambio climático global.

La deforestación y la disminución de conectividad ecológica, genera que los territorios sean menos resilientes, ya que los ecosistemas son clave para la adaptación de los sistemas humanos.



Foto: © FAO / PNN Sierra nevada del Cocuy sector Lagunillas - Francisco Nieto Montaña

Es entonces importante promover un enfoque sistémico del paisaje, a través de uso eficiente del suelo y el agua para fines productivos y no productivos, favoreciendo una mayor conectividad de los socio-ecosistemas. Esto permitiría favorecer la formación y la salud del suelo, de los cuerpos de agua y, por ende, la productividad y resiliencia del sector agropecuario. Se propone utilizar la Estructura Ecológica Principal Nacional (EEPN) para establecer áreas prioritarias de conectividad en el paisaje (enfocado a las fuentes de agua). Esto se podría combinar con la EEP a nivel predial, tal como se menciona en la pregunta problema del documento.

Si bien el gobierno saliente logró triplicar las áreas protegidas del país (43 millones de hectáreas), que representan el 20,5% del territorio nacional, es importante que el gobierno entrante continúe en la gobernanza de estas áreas para asegurar su función ecológica para el país.

**Para esto se propone generar una EEP a nivel predial y complementar con la Estructura Ecológica Principal Nacional (EEPN), para establecer prioridades de conectividad funcional. Así mismo, dados los esfuerzos de zonificación ambiental para Establecer el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA),** el cual servirá para priorizar áreas susceptibles a PSA y otros incentivos, se propone utilizar dicho registro para establecer prioridades de proyectos de agricultura climáticamente inteligente.

### 3.2. Gobernanza ambiental, articulación y fortalecimiento de iniciativas a diferentes escalas

Colombia cuenta con diferentes políticas y participa activamente en espacios y compromisos internacionales. Es importante encaminar la PNCC hacia lo práctico y adelantar acciones en territorios, que articule los PIGCCT y los PIGCCS; y para este caso que las entidades rectoras MADR y MADS trabajen coordinadamente. Para esto, y en aras de regionalizar e impulsar la implementación de la PNCC, a través del documento para tomadores de decisión de la PNCC, el MADS (2017) presentó un plan de acción para la línea estratégica: “Desarrollo Rural Bajo en Carbono y Resiliente al Clima”.

Dicho plan cuenta con nueve líneas de acción que promueven un sector climáticamente inteligente, donde el buen manejo y ordenamiento del sector rural, la transversalización de la educación, la innovación, la investigación y la tecnología, son ejes estructurantes para la implementación de la PNCC, que proporcionan paquetes tecnológicos adecuados para los nuevos escenarios de variabilidad y cambio climático.

Estos lineamientos son relevantes y claves para la gestión de políticas, planes, programas y proyectos a nivel subnacional y local. Se propone que dichas líneas de acción se vean reflejadas en el PIGCCS del sector agropecuario. También es prioritario redoblar los esfuerzos de las iniciativas que el sector agropecuario ha comprometido en el Plan Nacional para la Gestión del Riesgo y aprovechar la oportunidad de formulación o actualización de los Planes Territoriales para la Gestión del Riesgo, en sincronía con el nivel nacional, así como la incidencia del sector agropecuario en la formulación e implementación de acciones locales para el conocimiento y la reducción del riesgo que hoy están afectado los medios de subsistencia agropecuarios.

Para alcanzar las metas propuestas es un reto coordinar acciones entre diferentes niveles de gobierno, sectores, actores e instituciones para apuntar a una misma meta a corto, mediano y largo plazo. En relación con las decisiones y acciones a tomar, es importante establecer un marco de toma de decisiones flexibles y ajustables con un control y vigilancia participativa.

Como lo propone la PNCC, es importante no solamente ordenar los territorios productivos del país, sino también áreas con prioridades de conservación, clave en la conectividad funcional y en la gobernanza forestal del país, para la reducción de la deforestación y degradación de los ecosistemas colombianos.

Así mismo, se recomienda que **la implementación del PIGCCS (actualmente (julio 2018) la FAO se encuentra desarrollando una) se vea reflejada en los instrumentos de planificación del territorio, en el corto, mediano y largo plazo; y además que esté direccionado hacia la implementación de las líneas de acción que propone el plan de acción de la línea estratégica de desarrollo agropecuario resiliente de la PNCC.**

Se propone también que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), una de las entidades líderes en la formulación e implementación del PIGCCS (junto con el MADS), cuente con una dirección de cambio climático, que esté asociada a las direcciones de cadenas productivas del MADR, y trabaje en coordinación con la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo del MADS.

### 3.3 Planificación ambiental y territorial articulada resiliente y baja en carbono

Tal como lo propone la PNCC, es necesario incluir criterios de variabilidad climática, cambio climático y gestión del riesgo de desastres en los instrumentos de planificación ambiental y del territorio. Si bien, actualmente ya existen orientaciones para realizar esto a diferentes niveles (POMCA, POT, proyectos, obras del sector privado), es clave llevar una planificación más coordinada a nivel territorial, donde los instrumentos de planificación ambiental (POMCA, POMIUC) y territorial (POT, PMOT, POD, PTGR –municipal y departamental– entre otros) generados a diferentes escalas, puedan conversar y sean compatibles u homologables.

Es clave asegurar la gobernanza y el manejo adaptativo de los recursos naturales, debido a que cualquier sistema de producción depende directamente de estos. Lo anterior, mediante la creación de espacios de confianza y trabajo participativo, de la mano con comunidades étnicas y campesinas, para fortalecer la gestión de los bosques en Colombia. En tal sentido, se resalta la necesidad de construir una visión de ordenamiento productivo y no productivo, donde se desarrollen áreas complementarias a las protegidas, zonas de productividad sostenible, donde se aumente la resiliencia y se fomente el fortalecimiento de la gobernanza en áreas de territorios colectivos. Esto, dado que las áreas declaradas como protegidas, junto con las que hacen parte de territorios colectivos, hasta ahora, son donde ocurren las menores tasas de deforestación en el país (IDEAM 2017; Cabrera et al., 2018; Yepes et al., 2018), por lo cual podrían ser la solución más efectiva frente a esta amenaza.

En consecuencia, la inclusión y el reconocimiento de estas, se debería incluir en los mecanismos de ordenamiento territorial a nivel mundial, nacional y

regional; donde las áreas de Reservas Naturales de la Sociedad Civil y las Zonas de Reserva Campesina, son claves para garantizar la base natural.

Así mismo, en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz, se crean instancias importantes para el ordenamiento productivo de áreas que se han visto afectadas por el conflicto. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son instrumentos de planificación y gestión para implementar y priorizar los planes sectoriales y los programas en el marco de la Reforma Rural Integral y otras medidas que acoge el Acuerdo Final (FAO, 2017), en articulación con planes territoriales en 16 subregiones del país y 170 municipios. Estos municipios fueron priorizados por tener los mayores índices de pobreza, mayor afectación por economías ilícitas (cultivos de uso ilícito y minería ilegal), débil presencia institucional y una mayor afectación por el conflicto armado (ART, 2017). Estos 170 municipios son claves para la priorización de implementación de acciones de agricultura familiar, que tengan en cuenta la aptitud del suelo, los escenarios de cambio climático y los resultados del índice municipal de riesgo ajustado. Es necesario consolidar en estos espacios un modelo de desarrollo rural integral, donde no solamente se considere el sistema humano, sino también sistemas naturales de los cuales depende la provisión de servicios ecosistémicos (suelo, río, bosque, entre otros).

Esto es sumamente importante, dado que al realizar un análisis geográfico de los municipios **y territorios del país que presentan un riesgo de desastres por cambio climático mayor (según la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático), coincide en gran parte con los municipios y territorios que históricamente han presentado las mayores tasas de violencia y conflicto, factores que el gobierno colombiano prioriza para establecer los PDETs mencionados. Es entonces clave priorizar estos territorios en la implementación de acciones en el marco de la PNCC.**

A su vez, se crean espacios temporales, como son los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Estos espacios son la transformación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización. Los ETCRs tienen como objetivo capacitar a los integrantes de la Farc para su rein-

corporación a la vida civil, preparar proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas, en un modelo de reincorporación comunitaria. Es crucial incluir a esta población en el ordenamiento productivo consensuado con los diferentes actores del territorio. Es importante resaltar que en su mayoría dichas zonas tienen una vocación plenamente agropecuaria, por lo que es necesario incluir criterios de variabilidad climática y cambio climático en estos instrumentos y en las actividades que se promuevan.

### **3.4. Acompañamiento técnico para los productores y fortalecimiento a procesos asociativos**

**En el corto plazo es necesario contar con programas permanentes de acompañamiento técnicos, y buscar instalar capacidades en el tiempo, promover los cultivos de ciclo corto, cultivos de pancoger y especies pecuarias.** Esto permitirá una recuperación total del sistema productivo (FAO, 2017) en el mediano plazo. Es también importante armonizar lo anterior con un manejo forestal sostenible en las zonas que históricamente han tenido esta vocación (mediano y largo plazo), a través del desarrollo de condiciones habilitantes y de modelos productivos eficientes y el fortalecimiento del capital social (Santos et al., 2018). Para esto será necesario fortalecer las capacidades de los técnicos agropecuarios del país en las temáticas de cambio climático y gestión del riesgo de desastres, así como brindar herramientas pedagógicas para su labor como asistentes técnicos. Adicionalmente, es importante incorporar en los planes de extensión agropecuaria que liderará la ADR, aspectos de cambio climático y resiliencia del sector agropecuario.

Según el Censo Nacional Agropecuario (DANE, 2016) la mitad de las UPA del país tienen al menos un lote dedicado al autoconsumo. Este dato es importante, ya que muestra la gran dependencia de la producción agropecuaria para el pancoger y la dependencia alimentaria de un gran porcentaje de la población colombiana.

Así mismo, según el Tercer Censo Agropecuario (2016), la naturaleza jurídica del 99,8% de los productores agropecuarios en el área rural es natural, mientras que solo el 0,2% tiene una

naturaleza jurídica o mixta. Esto es indicador de los bajos niveles de asociatividad que existen en el sector rural. Es entonces necesario fortalecer procesos de asociatividad, recuperación de confianza a nivel local y de promoción de la Agricultura Familiar (AF), como estrategia para la superación de la pobreza, básicamente a través del fortalecimiento de los eslabones de la cadena de valor del sector, del mejoramiento en el conocimiento de las relaciones urbano-rural, y el fortalecimiento de las instituciones de base, de tal manera que se asegure la sostenibilidad de las políticas nacionales a nivel local.

### 3.5. Formulación de CONPES para iniciativas que han demostrado ser exitosas en el territorio

» Es recomendable institucionalizar **vía CONPES la creación y mantenimiento de las MTAs** a escalas departamental, municipal y veredal, y su articulación con la implementación de los PGICCT y PGICCS en el país. Es importante la apropiación social de la información de la MTA a escala de subcuenca, municipal y/o veredal.

» Es fundamental contar con un **CONPES de la ganadería sostenible en Colombia**, lo que dará mayor fuerza a los espacios ya adelantados, como la mesas nacional/regionales de ganadería sostenible, donde se busca una política nacional de ganadería sostenible.

» Es necesario seguir avanzando en la consolidación **y aprobación de un CONPES de cero deforestación en Colombia**, como condición habilitante para alcanzar dichas metas internacionales.

» Es importante la construcción de **una política para la gestión del riesgo del sector agropecuario** y el primer paso para ello es contar con un CONPES que perfile este lineamiento de política.

### 3.6. Innovación y desarrollo en el sector agropecuario, acompañado de estrategias para transversalizar la educación y sensibilización a los diferentes públicos

Con el objetivo de optimizar los esfuerzos del sector agropecuario en la mitigación de emisiones de GEI y adaptación al cambio climático, es necesario estructurar políticas/planes/programas/ proyectos alineados con las realidades y necesidades a nivel local, para que las transformaciones que buscan dichos instrumentos sean realmente apropiadas.

Se deben propiciar herramientas prácticas que sean implementables en el territorio, por lo que es fundamentales la innovación, el aprovechamiento de las tecnologías existentes y el desarrollo de nuevas tecnologías, para poder así posicionar a Colombia como un país que genera sinergias entre los sistemas de innovación (investigación y desarrollo) y la gestión del cambio climático y el riesgo de desastres en el sector.

**La Ley 1876 de 2017 crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, que busca que las acciones de investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, gestión del conocimiento, formación, capacitación y extensión, soporten efectivamente los procesos de innovación requeridos para mejorar la productividad, la competitividad y la sostenibilidad del sector agropecuario colombiano. Lo anterior es fundamental para promover paquetes tecnológicos con variedades resistentes a las diferentes amenazas de la variabilidad y el cambio climático.**

Dicha ley le da fuerza a la innovación agropecuaria en Colombia. Sin embargo, es importante reconocer que en muchos casos ya se vienen implementando acciones y proyectos piloto exitosos, con alto potencial de escalamiento, pero con bajo apoyo y acompañamiento de las instituciones en los diferentes niveles del territorio.

Para instrumentalizar esto, se propone la identificación e implementación de opciones y paquetes tecnológicos viables para la adaptación de sistemas productivos vulnerables, así como su difusión e incorporación en programas sectoriales agropecuarios de asistencia técnica.

Así mismo, en concordancia con las estrategias recomendadas por la Misión de Crecimiento Verde, es necesario la implementación de estrategias innovadoras para la bioeconomía y la economía circular. Adicionalmente, es clave el papel de la transversalización de la educación e información generada para crear cambios de comportamiento estructurales en los productores colombianos, donde se tenga en cuenta la geografía y la aptitud de los cultivos, el uso racional del agua, fertilizantes y pesticidas, y la Adopción Masiva de Tecnología (AMTEC).

Como se mencionó en el documento, es clave la articulación de los sistemas de información de las entidades rectoras (en este caso MADS y MADR). Es importante que la información que se genere permita mejorar las estadísticas (y por ende el monitoreo) de productividad, generar bases para los inventarios de GEI, los análisis de vulnerabilidad y evaluar el impacto de las acciones que se implementan en el territorio (por ejemplo el Programa Colombia Siembra que lidera el MADR, que tiene como meta ampliar en un millón de hectáreas sembradas a 2018, se hace vital una evaluación del impacto en el aumento del área sembrada, productividad, uso eficiente del suelo, potencial de reducción de emisiones de GEI, entre otros).

Se propone el uso de tecnologías con Sistemas de Información Geográfica (SIG) que alimente, procese y analice la información generada y potencie la disponibilidad de dicha información procesada para la toma de decisiones. Lo anterior traduci-

do en una mayor organización y explotación del “Big Data”<sup>14</sup>, Estos datos tienen, normalmente, un componente geográfico que puede llegar a quedar desaprovechado. Por ello, las herramientas geográficas ayudan a filtrar estos elementos en capas de información. Analizando estas capas, se pueden crear nuevos mapas con la información valiosa que facilite la toma de decisiones a diferentes escalas del paisaje.

También, dada la importancia de la divulgación de la información generada, es necesario fortalecer los procesos de educación y sensibilización a los diferentes públicos. Para esto, se propone dar fuerza a uno de los subprocesos del conocimiento del riesgo alrededor de los temas de la comunicación del riesgo dirigido a los diferentes actores del sector agropecuario, mediante el diseño e implementación de estrategias que permitan reducir las vulnerabilidades del sector desde lógicas de socialización, divulgación e intercambio de conocimiento de riesgos agroclimáticos.



Foto: © FAO / Río Lagunillas, PNN El Cocuy - Francisco Nieto Montaña

14. El Big Data ya es ampliamente utilizados por los gobiernos para una mejor gestión, seguimiento e impacto. Hace referencia a una cantidad de datos tal que supera la capacidad del software convencional para ser capturados, administrados y procesados en un tiempo razonable.

## 4. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA CON BASE EN EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES

Es evidente que las actuales transformaciones del territorio obedecen a toma de decisiones no informadas, lo que implica una necesidad tener una visión integral y única de ordenamiento del territorio, que reconozca además las diferentes visiones de los actores que confluyen en el mismo; implementando sistemas de producción integrales y los paisajes multifuncionales para la protección de recursos naturales, para la gestión del agua y la resiliencia humana y de los ecosistemas. La resiliencia de estos dos sistemas o socio-ecosistemas, es esencial para mantener el sector agropecuario en el corto, mediano y largo plazo. Si bien es relevante conocer las lecciones aprendidas en otros países, es importante reconocer las particularidades nacionales socioeconómicas y socioculturales, así como las relaciones socio-ecosistémicas en la implementación de acciones replicables para aumentar el impacto.

Es por esto recomendable, seguir las experiencias y esfuerzos en mitigación de emisiones de GEI y adaptación al cambio climático en países de la región, que priorizan en sus modelos de crecimiento económico compatible y resiliente al clima. Es recomendable tener un trabajo muy articulado con los países pertenecientes al bloque de negociaciones internacionales en cambio climático AILAC, tales como Costa Rica, Perú, Chile, Panamá, Guatemala y Paraguay. Así mismo, teniendo en cuenta el Informe Nacional de Competitividad 2016-2017, es necesario avanzar en las recomendaciones establecidas para aumentar la competitividad del sector, y aumentar la resiliencia del mismo (Competitividad, 2018, págs. 318-319). Dichas recomendaciones están articuladas con las que presenta este documento.

Entendiendo cada uno de los aspectos mencionados en las diferentes secciones de este documento, se generan las siguientes recomendaciones de política:

### 4.1. Fortalecimiento de la coordinación y articulación a diferentes escalas de gobierno

Es necesario propiciar decisiones coordinadas, armonizadas y concertadas a corto, mediano y largo plazo, encontrando los puntos de articulación nacional, subnacional, local, y llevando un acompañamiento cercano y coordinado en doble vía, con el objetivo de alcanzar la meta común. Esto a través la sinergia de iniciativas existentes y nuevas, integrando plataformas nacionales con las iniciativas territoriales, que permita una generación e intercambio de información. Para esto es necesario aumentar las capacidades institucionales a nivel local, departamental y nacional, y adelantar un trabajo articulado y conversado entre las diferentes escalas territoriales, donde se armonicen procesos y se generen socios con otras entidades que tengan los mismos intereses. Es necesario sincronizar los lineamientos que se dan en las estrategias nacionales, y tener una implementación coordinada con los instrumentos existentes a nivel territorial, donde el monitoreo comunitario participativo tome fuerza, y así haya una acción coordinada desde los dos enfoques “top-down” y “bottom-up”<sup>15</sup>. **Se propone que los NRCC y CDCC sean los espacios que canalicen los diferentes espacios creados.**

Por lo tanto, se deben enfocar esfuerzos en el fortalecimiento de la institucionalidad y en la apropiación de programas de impacto que ya estén en marcha a nivel nacional y que tienen una incidencia a nivel local y regional.

### 4.2. Fortalecer la institucionalidad de las iniciativas ya existentes

Es relevante seguir una lógica coherente para implementar la PNCC para el sector agropecuario, partiendo del estado actual de las estrategias, lineamientos sectoriales y territoriales, aprovechando lo

15. El enfoque top-down o enfoque de arriba a abajo, consta en que las políticas y estrategias vienen de iniciativa del gobierno nacional hacia los gobiernos sub-nacionales y locales; mientras que las bottom-up, tienen una dirección de abajo a arriba, es decir, son estrategias concebidas a nivel local hacia gobiernos sub-nacionales y nacionales.

ya construido, con el objetivo de asegurar su implementación y continuidad, en los próximos años del nuevo gobierno nacional y alcanzar la meta común de aumentar la resiliencia como país. Para esto, se recomienda generar mayor enfoque en el fortalecimiento de la institucionalidad, articulando procesos y generando una conversación entre las autoridades ambientales, las entidades territoriales, los NRCC, el sector privado, la academia y la sociedad civil en general. Esto no es nuevo en Colombia, es por esto clave asegurar la continuidad a las instancias lo ya construidas, e identificando las lecciones aprendidas de las iniciativas en marcha. Dichos espacios multi-actor, espacios de diálogo y toma de decisiones son clave para la implementación de la PNCC con enfoque de gestión del riesgo para el sector.

Así pues, las diferentes instancias ya establecidas, reconocidas y apropiadas en el territorio, tales como los Consejos Departamentales de Cambio Climático (CDCC), NRCC, Consejos para la gestión del riesgo de desastres, mesas de ganadería sostenible, mesas agroclimáticas, Mesa Nacional Forestal, mesa para la gestión de los bosques, entre otras; deben ser fortalecidas y articuladas, y así asegurar la instalación de capacidades, y continuidad de procesos. Es necesario contar con un plan de acción, objetivos y metas muy claras en estas mesas, ya que se presta para que las instituciones y personas “se cansen” y los espacios pierdan fuerza, dado que no se muestran avances y/o objetivos claros de la razón de ser de dichos espacios. **Para canalizar estos esfuerzos, se propone que los NRCC y los CDCC sean los encargados de armonizar y vincular el trabajo que se adelanta desde cada una de las mesas/instancias creadas. Se deben también, articular plataformas nacionales con las iniciativas territoriales con el objetivo de generar e intercambiar información entre los territorios y sectores del país, y así crear redes de conocimiento robustas. Es importante apoyar la replicación de casos de éxito y esfuerzos a nivel local, con el objetivo de que la información y tecnologías lleguen a los productores locales, y a los que realmente están tomando las decisiones de manejo y uso del suelo en Colombia.**

#### **4.3. Promoción de programas nacionales de reducción de la deforestación y degradación en marcha**

Se recomienda fortalecer y acompañar procesos de gobernanza forestal y programas de reducción de la deforestación y degradación, dado que es

clave la implementación de estas estrategias para la adaptación y la mitigación de emisiones de GEI del sector agropecuario, que como se mencionó en este documento tiene una alta responsabilidad en las emisiones de GEI totales nacionales. Es clave generar gobernanzas a escalas municipales, donde se vinculen las organizaciones de base. Es relevante crear espacios de diálogo y recomendaciones en diferentes escenarios de toma de decisiones e implementar las acciones consignadas en la estrategia Bosques Territorios de Vida en todas sus líneas de acción. **Se resaltan aquellas consignadas en la línea 2 y 5, en las cuales se ha identificado la necesidad de realizar ajustes normativos que le permitan al sector agropecuario reducir un impacto en la conversión de bosques a otros usos, y los “incentivos perversos” existentes en la política agropecuaria colombiana.**

#### **4.4. Fortalecer la importancia de inclusión de la variabilidad climática, cambio climático y gestión del riesgo de desastres en la planificación ambiental y territorial**

Si bien ya existe un camino avanzado en la generación de lineamientos para la inclusión de la variabilidad climática y cambio climático en los instrumentos de planificación, es necesario seguir fortaleciendo las capacidades para que estas acciones continúen en sincronía con el enfoque de gestión para la reducción del riesgo de desastres agroclimáticos y lograr que esto sea claramente digerido en el territorio, aplicado y coordinado en la planificación y en la toma de decisiones.

**Es importante contar con criterios de planificación territorial, donde se tenga en cuenta la geografía y las aptitudes de los cultivos, el uso racional del agua, fertilizantes y pesticidas y la Adopción Masiva de Tecnología (AMTEC).**

#### **4.5. Fomentar la implementación del plan de acción de la línea de desarrollo rural bajo en carbono y resiliente con el clima de la PNCC, con especial énfasis en el desarrollo de programas de asistencia técnica para pequeños, medianos y grandes productores**

Como se mencionó en una sección anterior, es clave **fomentar la implementación del plan de acción para el desarrollo rural que se presenta en la PNCC (MADS, 2017).** Dichas líneas están relacionadas con el desarrollo tecnológico, el acompañamiento técnico y la generación y difusión de

información agroclimática. Es imprescindible tomar estas líneas de acción como hoja de ruta en las bases del PND 2019 - 2023.

Lo anterior, da pie a los territorios a adelantar y proyectar un desarrollo rural bajo en carbono y resiliente al clima, con mayor capacidad de preparación ante condiciones de riesgo y respuesta y mejor recuperación ante situaciones de emergencias suscitadas por los extremos climáticos. Sin embargo, se deben fortalecer los espacios de gobernanza climática existentes a nivel descentralizado, con el objetivo de apropiarse cada una de las acciones que propone la PNCC desde el nivel central.

### 4.6. Promoción de programas de Agricultura Familiar (AF)

Dada la alta potencialidad para cubrir la demanda alimentaria y el rol de esta actividad para la gestión del cambio climático, se deben priorizar este tipo de proyectos a nivel local, mediante un acompañamiento técnico y económico que garantice la sostenibilidad en el tiempo de los proyectos, el impulso a ideas de negocio y el fomento a las capacidades instaladas.

Es importante que estos programas tengan una alta gobernanza en los territorios que asegure la sostenibilidad y la generación de competitividad a nivel UPA. Dado que el 50% de las UPA del país tienen al menos un lote dedicado al autoconsumo (DANE, 2016), **la implementación de programas de AF de doble propósito (autoconsumo y comercial)**, es viable, replicable y monitoreable (existen indicadores de la TCNCC relacionados con esta unidad de medida). También es fundamental continuar en los esfuerzos por fortalecer la capacidad de los pequeños productores en torno a una mejor resiliencia de sus medios de subsistencia agropecuarios, con el firme propósito de hacerlos menos vulnerables.

### 4.7. Fomentar un sector agropecuario climáticamente inteligente

#### Impulsar la investigación y el desarrollo de tecnologías en cambio climático para el sector agropecuario

Las tecnologías facilitan la conectividad para la generación de información, comunicación y difusión, tanto de alertas como de predicciones del clima, y

así tener una respuesta mucho más acertada ante posibles eventos climáticos.

Es importante combinar las tecnologías con la gobernabilidad de los instrumentos que se elaboren (por ejemplo, ordenamiento productivo y social elaborados por la UPRA (2018)) Es por esto prioritario fomentar alianzas entre institutos de investigación, universidades y empresas, y alianzas público-privadas que canalicen todos los esfuerzos hacia la ciencia y la tecnología. Es también necesario mejorar los canales de comunicación y difusión para que los resultados de la investigación sean conocidos por los productores y no se queden solo en documentos técnicos.

La creación de clústeres de innovación agropecuaria es clave para la competitividad del sector. Algunos ejemplos para la consolidación de clústeres pueden ser derivados de respuestas de adaptación debido a las amenazas climáticas a las que están expuestos cada uno de los gremios. Algunas de las acciones necesarias en el sector agropecuario estarían dirigidas hacia el desarrollo de programas de investigación en materiales genéticos adaptados, construir nuevos sistemas o distritos de riego y drenaje, establecer programas regionales de manejo de cultivos y desarrollar e implementar sistemas de alertas agroclimáticas tempranas.

Tal como se mencionó a lo largo del presente documento, es imprescindible la innovación, la investigación y el desarrollo en una era que traiga consigo soluciones tecnológicas, que parta de la generación de información climática confiable para la toma de decisiones en sistemas agropecuarios, los cuales se fundamentan en una red de conocimiento que permita el intercambio y el efecto spillover<sup>16</sup> en el sector agropecuario.

Así mismo, se propone fortalecer los consejos multisectoriales que se generan en el marco de la implementación de la PNCC. Estos instrumentos tienen un enfoque sectorial-territorial y buscan el apoyo a los gremios, empleados y empleadores para que se conecten geográficamente (así no estén espacialmente cerca) para cubrir las debilidades, mejorar la productividad, generar spillovers y así crear a todo nivel mayores capacidades en los sectores involucrados. Esto permite aumentar la capacidad adaptativa de los sectores, no solo en materia de cambio climático, también en temas propiamente productivos, lo

16. Este término es ampliamente utilizado por la economía de innovación, donde al existir conocimiento, desarrollo e investigación puede generar un efecto de "desbordamiento" (geográfica y humana) de esa información, investigación y desarrollo para generar mayores niveles de innovación.

que está directamente relacionado con el modelo de desarrollo de los sectores y la vulnerabilidad por factores climáticos y no climáticos. Se propone su operacionalización a través de las NAMAs y los PAS y su relación con los PIGCCT y PIGCCS. Por ejemplo, la NAMA café podría crear un consejo multisectorial de café, coordinado a través de los NRCC y los CDCC, en el que todas las regiones que se especialicen en este cultivo participen para el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimiento y tecnología.

También es clave contar con proyectos de innovación en bioeconomía y economía circular en el sector agropecuario, sustentado en un análisis de mercado interno y externo. Lo anterior como estrategia de implementación del Conpes 3439 de 2018 de Crecimiento Verde, donde no se descarta la oportunidad de generar investigación y desarrollo en el potencial farmacéutico, de especies que históricamente han tenido una connotación negativa, pero que, han moldeado culturas y tradiciones ancestrales colombianas y andinas. Por ejemplo, bioeconomía I&D en el potencial farmacéutico del cultivo de la coca, como estrategia alternativa al glifosato, que conlleva a un futuro incierto y deficiente del uso del suelo que ha sido expuesto a este herbicida.

Por otro lado, es crucial profundizar en el conocimiento de riesgos agroclimáticos, para poder tener mayor certeza cuantitativa y cualitativa de los escenarios de riesgo para los medios de vida que se configuran alrededor del sector agropecuario, pero que también permitan fortalecer los sistemas de monitoreo ante los extremos climáticos y al mismo tiempo avanzar de manera contundente en la construcción de la metodología de medición de pérdidas y daños del sector y en la medición del rendimiento de prácticas resilientes ante situaciones de emergencias.

#### **4.8. Impulsar los sistemas silvopastoriles en Colombia**

Por un lado, la ganadería tanto de carne (en mayor grado) como de leche, es un claro motor de deforestación y representa una tensión directa sobre los ecosistemas asociados. Es importante promover estrategias que minimicen estos impactos.

Los sistemas silvopastoriles surgen como propuesta para implementar producciones ganaderas, que mitiga los efectos antes mencionados, genera capacidad de adaptación del ganado a temperaturas mayores y brinda sombra y mejores alimentos (MADS, 2016).

Esto acompañado de programas de recuperación de áreas degradadas para favorecer la formación del suelo y de la renovación de praderas, así como de los acuerdos cero deforestación en marcha. De esta manera se reconocen las sinergias y la importancia de tener tanto un enfoque de adaptación como de mitigación en la implementación de las líneas estratégicas y líneas de acción plasmadas por la PNCC. Igualmente, seguir una lógica de aumento de la diversificación de la producción, como estrategia de mejor afrontamiento y superación de crisis derivadas de la ocurrencia de eventos climáticos extremos.

Es relevante que esta estrategia esté definida en la **Política Nacional de Ganadería Sostenible**, propuesta y articulada a la NAMA Ganadería, ya formulada.

#### **4.9. Mejorar el conocimiento en cuanto a la vulnerabilidad climática del sector agropecuario**

Tal como se sugiere en las acciones previstas en la línea de acción 1 de Desarrollo Rural Bajo en carbono y resiliente al clima, se deben adelantar análisis de vulnerabilidad de los distintos subsectores y gremios agropecuarios. Si bien, cada sector en sus planes de adaptación viene realizando estos estudios, es necesario realizar análisis periódicos. Esto debido a que, al realizar un análisis de vulnerabilidad, se están tomando fotografías en el tiempo de la situación de un elemento o sistema expuesto.

En este sentido, es evidente que la vulnerabilidad es maleable y cambia en el tiempo. Por ende, dada la condición cambiante de los sistemas de producción agropecuaria y su relación con la variabilidad y el cambio climático, la toma de decisiones puede estar expuesta a sesgos. Para esto, se propone **contar con la información e indicadores sectoriales que sean alimentados por información disponible capturada en los sectores y gremios del sector agropecuario.**

Lo anterior será de gran utilidad para el seguimiento del aumento/reducción de la vulnerabilidad climática del sector.

Es importante que dicha información sea transversalizada en los distintos eslabones de la cadena de valor del sector y diferenciada por tipo de cultivo.

### 4.10. Fortalecer los sistemas de MRV y M&E y su coordinación para el reporte a diferentes escalas

Tal como se mencionó en una sección anterior, es necesario que Colombia cuente con un sistema robusto de MRV y M&E, que permita monitorear las acciones de mitigación y adaptación que se adelantan en el territorio. En este sentido, es importante **reconocer que las instancias que se han derivado de la formulación de los PIGCCT y PIGCCS** son clave para realizar un seguimiento y monitoreo de la implementación de los mismos y, por ende, de las acciones de adaptación y mitigación de emisiones de GEI que se llevan a cabo en los territorios. Los CDCC y los NRCC se convierten en instancias de oportunidad para dicho seguimiento, que además deben estar articulados a las instancias nacionales responsables del MRV, como es el caso del SMBYC que lidera el IDEAM y el Registro Nacional de Reducción de Emisiones.

**El Sistema MRV y M&E permitiría conocer mejor los cuellos de botella en el proceso de implementación a nivel territorial** así como sus dinamizadores. Ambos insumos son relevantes para elaborar recomendaciones que sirvan a los actores sectoriales involucrados, así como para aportar a la construcción de política pública y generar información para los reportes internacionales, en el marco de los compromisos de reducción acordados por el país (e.g. NDC, Nivel de Referencia de Emisiones Forestales, entre otros).

### 4.11. Fortalecimiento del financiamiento climático

Tal como se expone en este documento, la PNCC propone nueve líneas estratégicas, posibles de implementar en la medida en que se tomen las decisiones correctas a la hora de la adecuación de recursos a nivel nacional, departamental y municipal.

Para lograrlo se recomienda hacer más eficientes los recursos nacionales e internacionales, y evitar

la duplicación de esfuerzos y el mal uso de los recursos, y en ese sentido **fortalecer el rol del Comité de Gestión financiera del SISCLIMA** a partir de la implementación de la estrategia de financiamiento climático como lo establece la PNCC.

También es necesario vincular a otros sectores. Por ejemplo, a través de una **banca de inversión que posibilite espacios importantes de financiamiento para esquemas tales como el PSA**, se puede vincular al sector privado. Así mismo, dado que la Ley de cambio Climático define lo relacionado con el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión (Emission Trading System), es necesario vincularlo con las fuentes de financiación potenciales en mercados internacionales.

Así mismo, es importante priorizar recursos (en especie y en dinero) para fortalecer las instancias nombradas en la sección anterior. Se deben identificar puntos de articulación y sinergia, para realizar un trabajo coordinado que fomente la optimización de los recursos en los territorios del país, y así evitar la duplicación de esfuerzos.

Es relevante fortalecer los procesos de seguros climáticos y créditos para el sector, ya que solo en el 2013 el 16,4% de los productores rurales demandó crédito para el desarrollo de sus actividades agropecuarias (DANE, 2016).

De la misma manera, es fundamental avanzar hacia el fortalecimiento de diferentes mecanismos de transferencia del riesgo agroclimático, que permitan a los productores y a las entidades contar con más instrumentos para enfrentar las condiciones de riesgo y superar las situaciones de emergencia, mecanismos como los Fondos Mutuos de Contingencia, el Seguro Catastrófico, entre otros.

### 4.12. Fortalecer las sinergias y cobeneficios de los esfuerzos de adaptación, mitigación de emisiones de GE, y gestión del riesgo de desastres por cambio climático.

Es importante la identificación explícita de sinergias existentes entre mitigación de emisiones de GEI, adaptación y gestión del riesgo de desastres por cambio climático, lo que resulta **necesario para enfocar la inversión de recursos hacia la maximización de resultados**, no solamente en materia de cambio climático y gestión del riesgo,

sino también en materia de desarrollo. Como se mencionó a lo largo de este documento, las sinergias entre estos enfoques son evidentes. Además, se recomienda una nueva visión articulada para maximizar, evaluar y efectivizar los resultados derivados de las sinergias en la formulación e implementación de políticas, planes, programas y proyectos de cambio climático y gestión de riesgo de desastres.

Ambos enfoques persiguen el mismo fin, transversalizarse en los procesos de desarrollo sostenible, por lo que resultan interdependientes. Para

ser sostenibles en el largo plazo, las estrategias de gestión del riesgo deben incluir la adaptación al cambio climático, mientras que dicha adaptación debe ser construida sobre iniciativas de gestión del riesgo de desastres (ICA, 2015). Esta acción debe ser de prioridad nacional y con espejo territorial regional, departamental y municipal.

# BIBLIOGRAFÍA

- AART. 2017. *ABC Renovación del Territorio: PDETs*.
- CAIT. 2018. *Climate Watch- CAIT. Greenhouse Gas Emissions and Emissions Targets*. (Disponible en <https://www.climatewatchdata.org/countries>) Acceso:18.07.2018
- CEPAL. 2012. *Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia 2010-2011*. Bogotá.
- DANE. 2016. *Tercer Censo Nacional Agropecuario*. Bogotá.
- DANE. 2017. *Producto Interno Bruto (PIB) por grandes ramas de actividad*. Bogotá.
- DANE. 2018. *Producto Interno Bruto por grandes ramas de la Economía*. Bogotá.
- DNP. 2018. *MRV de Financiamiento Climático DNP*. (Disponible en <https://mrvapp.dnp.gov.co/Privado/InfografiaPrivado/>) Acceso: 03.07.2018
- EICDGB. 2017. *Bosques Territorios de Vida*.
- et al. 2012. *Conflictos de uso del territorio colombiano. Mapa nacional de vocación de uso de la tierra, escala 1:100000*. Bogotá.
- FAO. 2017. *Addressing agriculture, forestry and fisheries in National Adaptation Plans*. Rome: ISBN 978-92-5-109755-7.
- FAO. 2017. *Programa de Resiliencia 2017-2020: El compromiso de la FAO con el Acuerdo de Paz y la resiliencia en Colombia*. Roma.
- IDEAM. 2016. *Inventario nacional y departamental de Gases de Efecto Invernadero- Colombia. Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático*. Bogotá, D.C., Colombia: IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA, FMAM.
- IDEAM. 2017. *Análisis de Vulnerabilidad y Riesgo por Cambio Climático en Colombia*. Bogotá.
- IPCC. 2014. *Summary for policymakers. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of WG II to the SAR of the IPCC*. Cambridge, United Kingdom and New York: Cambridge University Press.
- MADS. 2015. *INDC*. Bogotá.
- MADS. 2016. *Herramienta para la Acción Climática*. Bogotá.
- MADS. 2017. *Política Nacional de Cambio Climático. Documento para tomadores de decisiones*. Bogotá D.C.
- MINAMBIENTE. 2017. *Estrategia integral de control a la deforestación y gestión de los bosques (EICDGB)*. Con el apoyo de IDEAM, Programa ONU – REDD Colombia, Fondo cooperativo para el carbono de los bosques – Fondo Acción, GIZ. Bogotá.
- UPRA. 2014. *Conflictos de uso del suelo*. Bogotá.
- UPRA. 2017a. *Desafíos del uso eficiente del suelo y la propiedad rural*. Bogotá.
- UPRA. 2017b. *Planificación del ordenamiento productivo y social de la propiedad*. (Disponible en <https://drive.google.com/file/d/0B41eMRb76ohEZURRR1IVTHAZy1E/view>) Acceso: 15.07.2018
- Santos, L., Yepes, A.P., Rey, C., Guerrero, R.D., Ruiz, A. y Urrego, D. 2018. *Manejo Forestal Sostenible a través de la Forestería Comunitaria: una Propuesta Técnica, Institucional y Financiera para promover en Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Programa ONU-REDD Colombia*. Bogotá, 2018.
- MADS. 2017. *Documento Nacional del Sistema de Monitoreo Reporte y Verificación MRV para Colombia Versión 2.0. Dirección de Cambio Climático*. Bogotá, Colombia. (Disponible: [http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosMarinosCosterosyRecursosAcuatico/Documento\\_MRV\\_Nacional\\_Consolidado\\_Julio\\_2017\\_V\\_FINAL2\\_0.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosMarinosCosterosyRecursosAcuatico/Documento_MRV_Nacional_Consolidado_Julio_2017_V_FINAL2_0.pdf)) Acceso: 10.07.2018.
- Yepes, A., Cabrera, E., González, J.J y Galindo, G. 2018. *Caracterización de la deforestación en territorios de comunidades negras del Pacífico colombiano. En: García et al. (Eds). Perspectiva del pueblo negro frente a la deforestación y degradación del territorio: un insumo para la construcción e implementación de Bosques Territorios de Vida - Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques. Programa ONU-REDD*. Colombia. Bogotá, 2018., pp 74-81.
- IDEAM. 2017. *Reporte Deforestación Nacional del año 2016*. (Disponible en: <http://www.ideam.gov.co>) Acceso: 07.07.2018.
- Cabrera, E., González, J.J, Yepes, A, Galindo, G. Ome, E., García, P., Gaitán, D.F., Tobón, P, Cubillos, A., Chadid, M.A., Cubillos, A., Arias, M. Zúñiga, E., Joubert, F, Pérez, I. y Berrío, V. 2018. *Caracterización de la deforestación en resguardos de los Pueblos Indígenas. En: García et al. (Eds). Perspectiva del pueblo negro frente a la deforestación y degradación del territorio: un insumo para la construcción e implementación de Bosques Territorios de Vida - Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques. Programa ONU-REDD*. Colombia. Bogotá, 2018., pp 88-113.
- FAO. 2016. *The impact of disasters on agriculture and food security*. (Disponible en HYPERLINK "<http://www.fao.org/3/a-i5128e.pdf>" "[www.fao.org/3/a-i5128e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i5128e.pdf)".) Acceso: 20.06.2018.
- FAO y UNISDR. 2016. *Lineamientos y Recomendaciones para la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres en el Sector Agrícola y Seguridad Alimentaria y Nutricional*.
- IICA. 2015. *Gestión del riesgo y adaptación de la agricultura al cambio climático*. (Disponible en <http://euroclima.ica.int/sites/default/files/Aporte%20tecnico%20EUROCLIMA-IICA%20GdR.pdf>) Acceso: 22.06.2018





Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura

# SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL, UN DOBLE DESAFÍO

Notas de Política Pública

Memorias: Seminario Internacional "Claves para el desarrollo del campo colombiano" Bogotá D.C., Julio 12 de 2018.

2018

Apoyado por:



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



Unión Europea

**FIRST**

Impacto, Resiliencia, Sostenibilidad, y  
Transformación para la Seguridad Alimentaria  
y Nutricional

**Esta publicación ha sido financiada con el apoyo de la Unión Europea. El contenido es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista de la Unión Europea.**

# SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL, UN DOBLE DESAFÍO

---

## Notas de Política Pública

Memorias: Seminario Internacional "Claves para el desarrollo del campo colombiano" Bogotá D.C., Julio 12 de 2018.

**Michela Espinosa**

Especialista en Alimentación y Lucha contra la Malnutrición FAO Colombia

**Astrid Carolina Gómez**

Consultora FAO Colombia

**Equipo de Alimentación y Lucha contra la Malnutrición FAO Colombia**

Colaboradores



# INTRODUCCIÓN

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) vigente en Colombia fue aprobada en 2008 y proyectada luego en un Plan Nacional de 2012 a 2019. En septiembre de 2015 se complementó con un anexo étnico. Está basada en el reconocimiento del derecho de la población colombiana a no padecer hambre y a tener una alimentación adecuada, donde se resalta el deber de las personas y las familias de procurarse una alimentación apropiada y contar con estrategias de gestión del riesgo. En su desarrollo se han creado instancias de coordinación, articulación y seguimiento a nivel nacional y varios gobiernos locales han avanzado en la formulación de sus planes territoriales. La agenda de desarrollo para los próximos años en materia de SAN sugiere la necesidad de una revisión y actualización de la política pública, así como de su propia institucionalidad.

Con la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>1</sup>, Colombia se comprometió a poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición, promover una agricultura sostenible, con metas trazadoras desafiantes, como la reducción de la prevalencia de inseguridad alimentaria en hogares<sup>2</sup>, especialmente en las regiones más rezagadas frente a este indicador<sup>3</sup>. Este objetivo, visto desde la integralidad e interdependencia junto con otros objetivos, metas e indicadores, merece destacar enfoques de política multidimensionales y con concurrencia sectorial como la Seguridad Alimentaria y Nutricional, fuertemente anclada en todos los ejes del desarrollo.

La prevalencia de subalimentación en Colombia, ha disminuido notoriamente en los últimos años, por lo que “poner fin al hambre” implica acciones focalizadas para consolidar la tendencia nacional en los territorios y poblaciones más vulnerables; y “lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición” constituye un reto para la profundización de las políticas multisectoriales y su concreción en territorios, a través de estrategias integrales que logren superar la visión sectorial aislada del accionar político. “Una lección de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es que ya no es posible contemplar los alimentos, los medios de subsistencia y la gestión de los recursos naturales por separado (FAO 2017)”.

Bajo el principio rector de los ODS de “no dejar a nadie atrás”, las estrategias para eliminar el hambre y todas las formas de malnutrición en Colombia, deben tener un anclaje fuerte en la focalización territorial y poblacional, para avanzar equilibradamente en la senda del desarrollo. La premisa de “corresponsabilidad del bienestar” implica una mayor participación de la sociedad civil, las comunidades y el sector privado, así como una apertura de la institucionalidad para la gestión compartida.

En las siguientes páginas se realiza un recorrido por los principales indicadores de la situación de SAN en Colombia, desde sus dimensiones, ejes y determinantes, y su institucionalidad. La SAN como política integradora del mundo rural y urbano en la agenda de desarrollo sostenible, contribuye a la construcción de escenarios de paz, al diálogo y la arquitectura nación-territorio en una escala intersectorial. Así mismo, se presentan algunas consideraciones que conducen a abordar el tema de SAN como un doble desafío y una serie de observaciones, a manera de insumo, para la renovación de la política y la institucionalidad responsable del tema en Colombia, de cara a los retos y oportunidades del Plan de Desarrollo 2019-2022.

---

1. La agenda de desarrollo sostenible a 2030, alineada en 17 objetivos interrelacionados, coincide con el Decenio de Acción sobre la Nutrición (2016-2026) y Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015-2024), el vencimiento del plan de acción y las metas de Aichi del Convenio de Diversidad Biológica y del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños – CELAC. Frente al Plan CELAC proyectado a 2025, Colombia tiene el reto de acelerar la aplicación de medidas de SAN en materia de (1) políticas públicas de seguridad alimentaria con enfoque de género y perspectiva de derechos humanos; (2) Acceso oportuno y sostenible a alimentos inocuos, adecuados, suficientes y nutritivos con pertinencia cultural, (3)

Bienestar nutricional y aseguramiento de nutrientes, respetando la diversidad de hábitos alimentarios, (4) Producción estable y atención oportuna ante desastres que puedan afectar la disponibilidad de alimentos.

2. Disminuir de 23,5% de inseguridad alimentaria (moderada o severa) a 13,9% en 2030 como meta de ODS.

3. Esta meta en particular tiene un enorme desafío en términos de focalización y efectividad de las acciones, si se compara la tendencia y la proyección de esta meta con las de superación de pobreza.

# 1. SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN COLOMBIA

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, se considera la alimentación adecuada como un derecho inherente a todo ser humano, que es posible realizar de manera progresiva y que se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla<sup>4</sup>. Es un derecho estrechamente relacionado con el derecho a la vida digna, contemplado en el Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y en otros instrumentos internacionales ratificados por el Estado Colombiano<sup>5</sup>. El derecho a la alimentación se refiere no solo a recibir alimentos directamente o la asistencia humanitaria, va más allá, se relaciona con asuntos más amplios como la posibilidad de hacer efectivo el derecho por medios propios, bien sea en el mercado o al producir los propios alimentos.

El Estado colombiano consagra en su Constitución Política el derecho a la alimentación para las madres gestantes y en período de lactancia, para los niños y las niñas, así como para los adultos mayores (artículos 43, 44 y 46); también contiene la protección estatal a la producción de alimentos (art. 65).

Recientes pronunciamientos de la justicia colombiana y organismos de derechos humanos, nacionales e internacionales, reafirman la necesidad de avanzar hacia la realización progresiva del derecho humano a la alimentación<sup>6</sup>, desde una política de Estado, con participación de la sociedad civil como sujeto activo y corresponsable. En el

Acuerdo de Paz, el Estado colombiano reafirmó su compromiso para avanzar en materia de enfoque de derechos y particularmente, frente al derecho a la alimentación, mediante el establecimiento de un sistema que garantice de manera progresiva el derecho a la alimentación adecuada.

La situación de la seguridad alimentaria y nutricional existe cuando “todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (Cumbre de Roma 1996); se trata de una situación que surge de la combinación de diferentes factores alrededor de la disponibilidad, el acceso, las posibilidades y preferencias de consumo y la calidad e inocuidad de los alimentos, así como de la capacidad de aprovechamiento y utilización biológica de los nutrientes que estos aportan.

La comprensión de la seguridad alimentaria y nutricional se debe revisar aún a la luz de varios indicadores que permitan una visión general en todas sus dimensiones, ejes y determinantes. Por ejemplo, a través de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) y la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES)<sup>7</sup> se ha logrado generar una medición del acceso físico de los hogares y de las personas a los alimentos, así como una aproximación a las limitantes para obtenerlos en cantidades suficientes.

4. Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El concepto de derecho a la alimentación fue ampliado en el artículo 11 del Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales - PIDESC (ratificado por Colombia) y con mayor detalle en la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999).

5. A nivel mundial, como en la Convención de los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; a nivel regional en la Declaración Americana de Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador.

6. En referencia a: Defensoría del Pueblo de Colombia (2012), Primer Informe del Derecho a la Alimentación; Corte Interamericana de Derechos Humanos (2015, 2017) Resolución 51/15 y ampliación de Medidas Cautelares para niñas, niños y adolescentes del pueblo wayuu; Corte Constitucional Colombiana (2015) Compensación para pescadores artesanales del Parque Nacional Natural Tayrona, protección de su soberanía alimentaria. Corte Constitucional Colombiana (2017) Estado de Cosas Inconstitucional frente a las niñas y los niños del pueblo Wayuu, se aborda el derecho al agua y a la alimentación adecuada. Corte Constitucional Colombiana (2016) Río Atrato como sujeto de derechos, la incluyendo seguridad alimentaria.

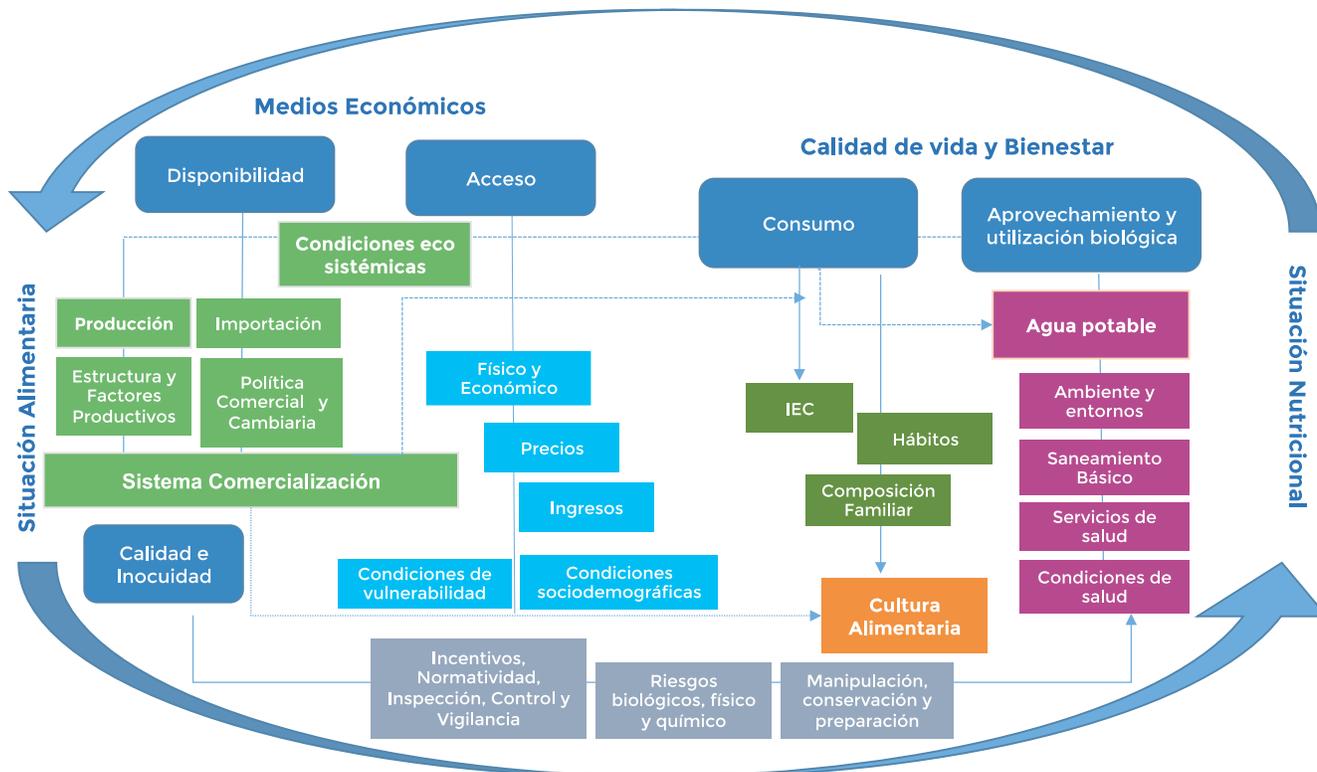
7. Desde 2017 a partir del cálculo de inseguridad alimentaria de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) se empezó a obtener de manera preliminar resultados según FIES, que es la escala internacional para la medición de la meta 2.1 del ODS 2. En 2018, FAO adelantará el proceso de transferencia metodológica completo a ICBF con datos de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional –ENSIN 2015 y la Encuesta de Calidad de Vida 2017 del DANE.

# 1. SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN COLOMBIA

En el análisis integral de la situación de SAN en Colombia, deben tenerse en cuenta los principales indicadores para cada uno de los ejes y determinantes. El siguiente esquema muestra la interre-

lación de los ejes y determinantes de la seguridad alimentaria y nutricional, de acuerdo con la política de SAN en Colombia (ver Figura 1).

**Figura 1.**  
**EJES Y DETERMINANTES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN COLOMBIA**



Fuente: Elaboración FAO Colombia 2018, con base en Conpes 113 de 2008

## 1.1. Seguridad alimentaria y nutricional, doble desafío

En Colombia coexisten: el exceso de peso de 56,4% en adultos (ENSIN 2015)<sup>8</sup>, el retraso en talla en menores de 5 años con una prevalencia de 10,8% (ENSIN 2015), una importante prevalencia de inseguridad alimentaria del 54,2% (ENSIN, 2015)<sup>9</sup> y

un porcentaje de subalimentación del 7,1% (FAO 2014-2016)<sup>10</sup>, además, prevalencias importantes de deficiencias de micronutrientes como la vitamina A, el Hierro y el Zinc en niños menores de 5 años.

Lo anterior revela un desequilibrio en materia de alimentación, es decir, un serio problema de malnutrición.

8. Los datos de ENSIN presentados en este documento se tomaron de presentaciones parciales que ha realizado el ICBF. El documento definitivo no ha sido publicado, algunos datos continúan en revisión del equipo técnico de la ENSIN.

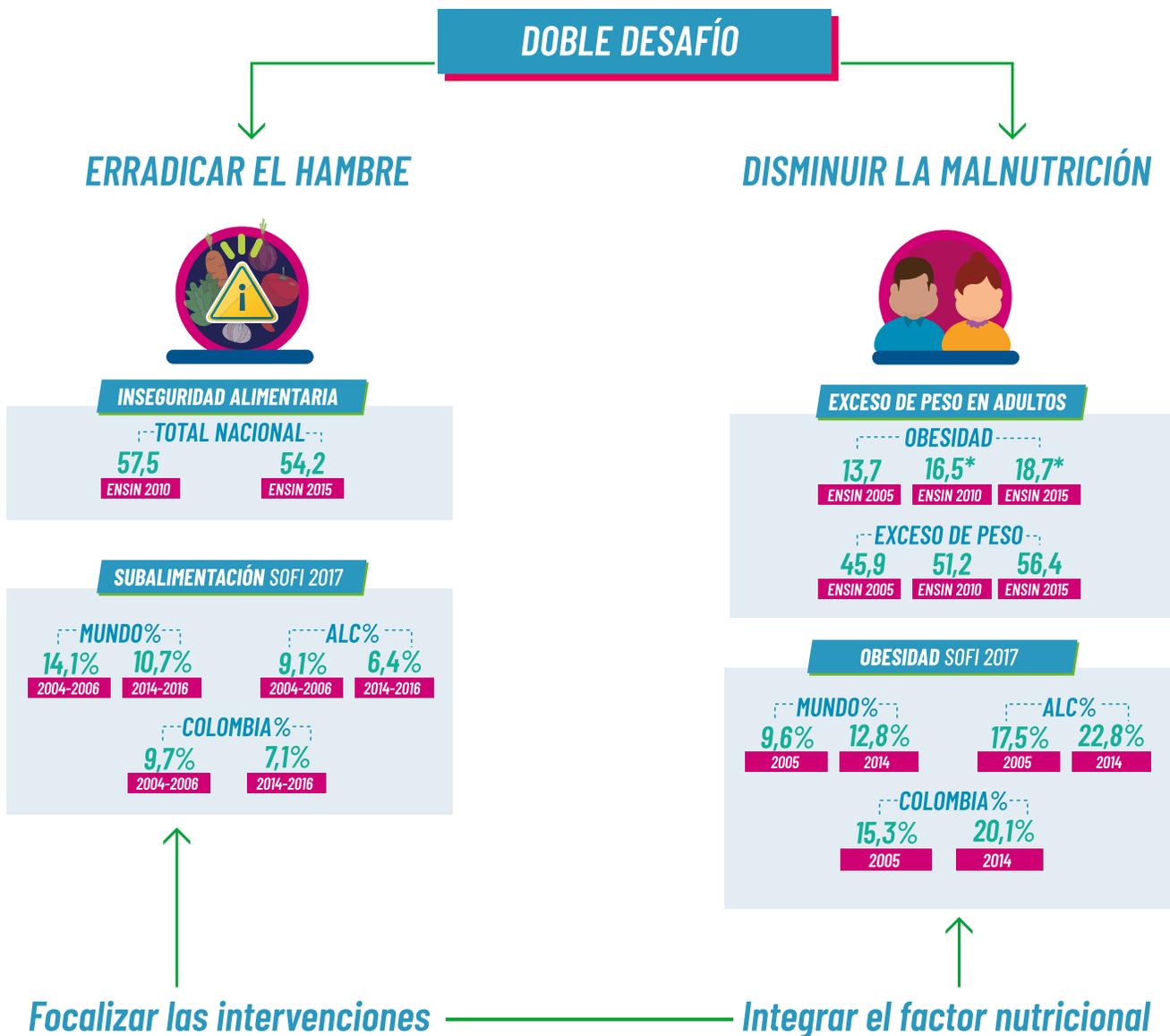
9. La situación socioeconómica de los hogares incide de manera directa en la inseguridad alimentaria de los hogares dado que sus ingresos son la principal vía para la adquisición de alimentos. Los hogares de nivel 1 de SISBEN presentaron una prevalencia de inseguridad alimentaria de 60,1% en contraste con los de niveles 4 o más (27,8%) (ENSIN, 2015)

10. La subalimentación (indicador 2.1.1 de los ODS) se define como la condición en la cual el consumo habitual de alimentos de una persona es insuficiente, de acuerdo para proporcionarle la cantidad de energía alimentaria necesaria para llevar una vida normal, activa y sana. (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2017). En Colombia, se viene desarrollando el proceso de transferencia técnica y metodológica al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF desde el año 2013 y hasta 2017, con el cálculo y publicación de resultados con estadísticas agropecuarias disponibles oficialmente (años 2009 a 2013)

En este sentido, el doble desafío consiste en erradicar el hambre y disminuir el sobrepeso y la obesidad. Lo cual sugiere, por una parte, identificar, caracterizar y priorizar las comunidades y los terri-

torios más vulnerables y desarrollar políticas adecuadas y, por otra, intervenir el sistema alimentario para que tenga en cuenta la salud y la nutrición.

**Figura 2.**  
**DOBLE DESAFÍO**



Fuente: FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo (SOFI), 2017. ICBF, Presentación de lanzamiento de la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional ENSIN 2015.

## 1.2. Situación por ejes

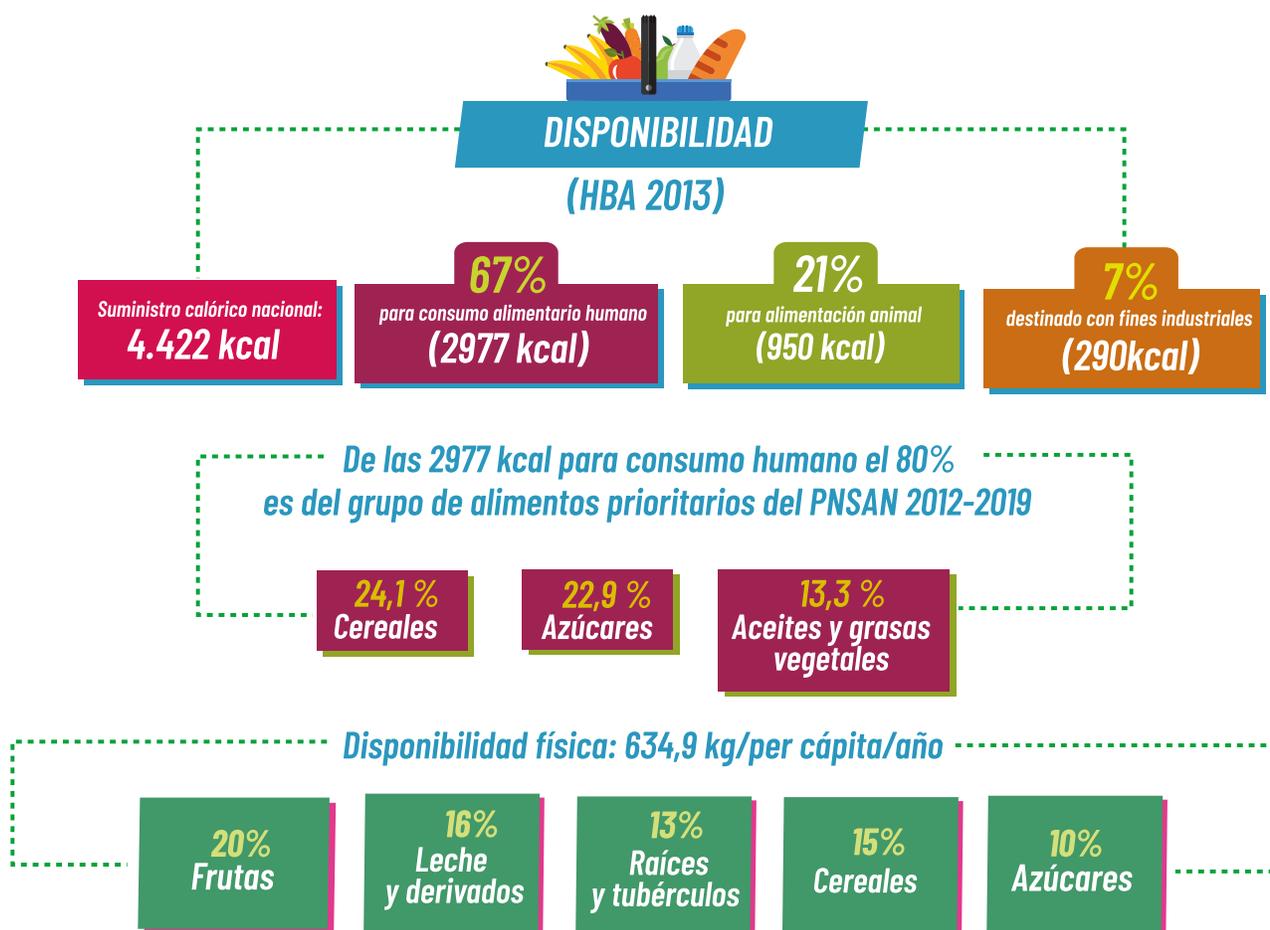
Inicialmente la seguridad alimentaria era abordada desde el eje de “disponibilidad”, con lo que se hacía referencia a la capacidad de un país de suministrar alimentos suficientes para su población (CSA, 2012). En la actualidad, sigue siendo un eje fundamental de la SAN, pero insuficiente para explicarla en toda su dimensión.

Colombia es un productor natural de bienes agroalimentarios y para ello solo destina una porción del territorio incluido en su frontera agrícola<sup>11</sup>. De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario

(CNA 2014), de las 111.4 millones de hectáreas censadas, aproximadamente el 6.4% se destina a uso agrícola, de éstas el 35.1% corresponde a cultivos agroindustriales.

La Hoja Balance de Alimentos (HBA 2013) (2018)<sup>12</sup> permite apreciar que, si bien el país produce la mayor parte de los alimentos que consume, depende de la importación de otros para el abastecimiento nacional. Este es el caso de las nueces, semillas y oleaginosas, cereales, leguminosas y pescados y mariscos, principalmente.

**Figura 3.**  
**DISPONIBILIDAD CALÓRICA Y FÍSICA DE ALIMENTOS EN COLOMBIA**



Fuente: FAO – ICBF. Hoja Balance de Alimentos de Colombia (HBA 2013), 2018.

11. La frontera agrícola establecida en Colombia es de 40.075.960 hectáreas, esto es el 35% del área continental colombiana.

12. La HBA genera información multisectorial con modelos de circuitos agroalimentarios, que son de interés para análisis o estudios económicos, agroindustriales o del sector de la salud, como complemento con otros instrumentos técnico-científicos o de política que desarrolla el país (ICBF y FAO, 2014). Los resultados más recientes disponibles corresponden al año 2013, la publicación es del 2018.

La Hoja Balance de Alimentos 2013 también muestra que, a pesar de la importancia porcentual de las frutas y verduras en el total de alimentos disponibles para el consumo humano de ese año, estas no son suficientes para cubrir la recomendación de la OMS de consumir 400 gramos diarios por persona para lograr una dieta saludable y contribuir a la prevención de enfermedades crónicas no transmisibles como las cardiovasculares y algunos tipos de cáncer.

Al calcular los gramos netos per cápita diarios disponibles de frutas, verduras y hortalizas en 2013, la cantidad solo llegaba a cubrir la mitad de esta recomendación; los mayores aportes calóricos estuvieron dados por el grupo de cereales (24,1%), seguido de azúcares (22,9 %) y aceites y grasas vegetales (13,3%); los grupos de alimentos restantes mostraron una participación entre el 0,5% y 8% del total de energía disponible (FAO – ICBF. HBA 2013. 2018).

Colombia es un exportador neto de productos agroalimentarios a la vez que crecen sus importaciones de alimentos básicos y, según cálculos del DNP<sup>13</sup>, se pierde y desperdicia el 34% de la oferta nacional de alimentos.

Cuando se analiza el “acceso” a los alimentos a través de la vía económica, como factor determinante para poder tener una alimentación sana y nutritiva, los niveles de ingreso son determinantes. En América Latina el 93% de las calorías que consume en el quintil más pobre de la población, proviene de la compra de alimentos. En Colombia, la población del quintil de menores ingresos más bajo destina casi todos sus ingresos (95%) a la compra de alimentos (FAO, OMS, OPS, 2017)<sup>14</sup>. Desde 2017 la inflación alimentaria ha presentado niveles por debajo de la inflación total, después de un incremento por encima de la inflación total entre 2014 y 2016. Este es un factor determinante, no solo del nivel de acceso a los alimentos, sino de la calidad de la alimentación asequible por gran parte de la población.

En la última década Colombia dio un salto sustantivo en el mejoramiento de todos sus indicadores de pobreza, al disminuir 15 puntos porcentuales (pp) en pobreza total, 9 pp en pobreza extrema y 13,4 pp en el índice de pobreza multidimensional, entre 2008 y 2017. Sin embargo, sigue mostrando

diferencias importantes frente al sector rural, en los que se registró un 36% en pobreza total, 15,4% en pobreza extrema y 36,6% en pobreza multidimensional, en 2017.

El CNA 2014, que incluyó un cálculo de IPM ajustado para la ruralidad, permite ver con lente territorial las regiones críticas en términos de pobreza, en este caso, tres departamentos del caribe colombiano, tres de la Orinoquía y Amazonía y el departamento de Chocó en el pacífico colombiano.

La intersección entre factores de vulnerabilidad frente al acceso a los alimentos, se puede ver reflejada en los más recientes resultados de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN, 2015), que, si bien muestra una leve reducción en la prevalencia de hogares con inseguridad alimentaria a escala nacional entre 2010 y 2015 (de 57,7% a 54,2%), y guarda una proporcionalidad con la reducción en la incidencia de pobreza extrema en ese mismo período, sigue presentando niveles muy elevados en las zonas rurales. El mayor nivel de inseguridad alimentaria se presenta en la región Atlántica (65,0%), seguida de Orinoquía y Amazonía (64,0%). Según grupos poblacionales, los más afectados por la inseguridad alimentaria son los grupos indígenas (77%) y los hogares con jefatura de mujeres (57,6%).

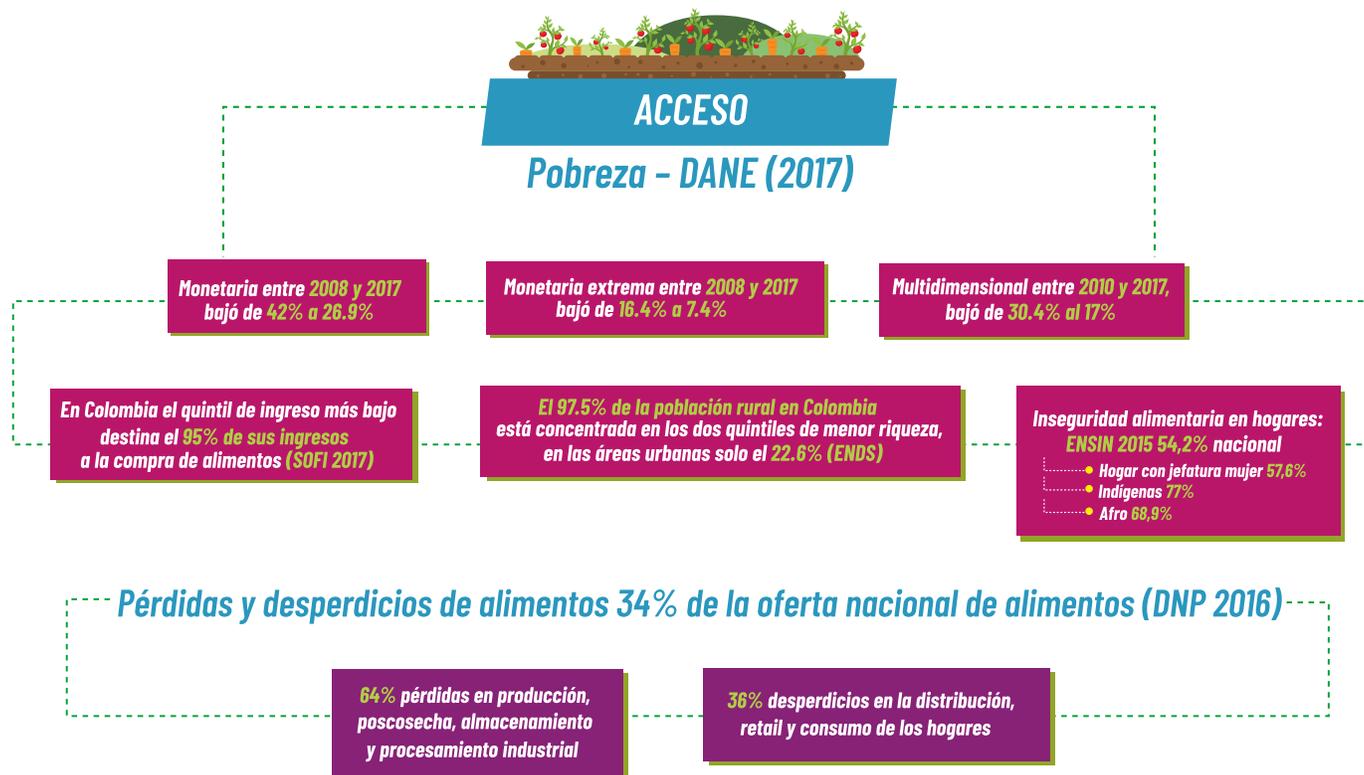
Por otra parte, en la ENSIN (2015) el 15,9% de los hogares manifestó que cuenta con un espacio suficiente para el cultivo (acceso físico) de sus propios alimentos (autoconsumo), 63,7% en zonas rurales y 7,4% en cabeceras. Práctica también común en la población indígena (50,2%) y con índice de riqueza bajo (44,3%). De acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria más reciente, el 76% de la población productora rural son hombres.

En resumen, durante el trienio 2014 - 2016, el 7,1% de la población del país presenta niveles de subalimentación, es decir 3,4 millones de colombianos no acceden a una cantidad de calorías suficientes para satisfacer sus necesidades de energía alimentaria. Adicionalmente en Colombia se pierden 9,76 millones toneladas de alimentos al año, aproximadamente, el 64% de las pérdidas ocurre en producción, poscosecha, almacenamiento y procesamiento industrial, el otro 36% en la distribución, retail y consumo de los hogares.

13. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Pérdida y desperdicio de alimentos en Colombia. 2016.

14. FAO, OMS, OPS. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2017, pág. 58. Según el análisis de las encuestas de hogar de cinco países de la región (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y México) Colombia es el país con mayor porcentaje de ingresos destinados al consumo de alimentos

**Figura 4.**  
**CONDICIONES DE ACCESO A ALIMENTOS Y PÉRDIDAS Y DESPERDICIOS DE ALIMENTOS EN COLOMBIA**



Fuente: DANE. Informe de Pobreza Monetaria y Pobreza Multidimensional 2017. FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo (SOFI) 2017. ICBF. Presentación de lanzamiento Encuesta Nacional de la Situación Nutricional - ENSIN 2015.MSPS. Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2015. DNP. Pérdida y desperdicio de alimentos en Colombia, 2016.

La prevalencia de subalimentación puede estar condicionada, bien sea por el acceso físico, por la falta de vías y de recursos que faciliten la disponibilidad, o visto en modo más amplio, por los sistemas de comercialización existentes y las posibilidades de acceso a los mismos por una parte de la población. Los datos de suficiencia alimentaria también conducen a la reflexión en términos de alimentación y nutrición, frente a los excedentes de producción en otros grupos de alimentos prioritarios como los azúcares, en un país con niveles altos en exceso de peso. Es pertinente indagar sobre las preferencias de “consumo” y los patrones alimentarios, y sobre qué tanto se acercan al grupo de alimentos prioritarios que garantizan una alimentación sana y nutritiva.

El consumo de alimentos también está determinado por hábitos y patrones alimentarios, por la educación alimentaria y el acceso a información nutricional de los alimentos, por el tamaño y la composición familiar. Es un tema cultural en el que los factores que promueven la aceptabilidad y la decisión sobre la selección de los alimentos a consumir juegan un papel importante. Esto es, el entorno, las tradiciones, las estrategias de mercado y la publicidad.

Si bien la leche materna es el alimento ideal para los recién nacidos y los lactantes, dado que aporta todos los nutrientes necesarios para un desarrollo sano, de acuerdo con la ENSIN 2015, el porcentaje de niños menores de 6 meses con

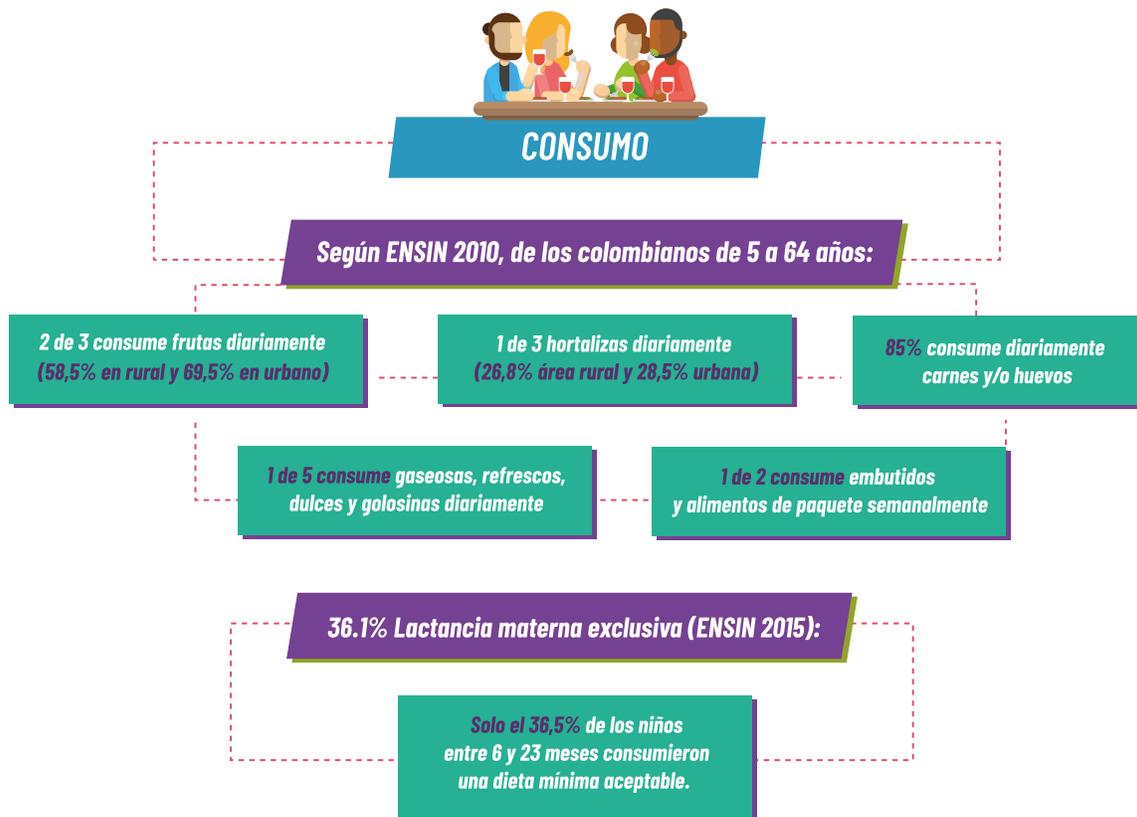
lactancia materna exclusiva fue apenas del 36.1%, con una tendencia negativa en los dos últimos quinquenios<sup>15</sup>.

En cuanto a la calidad de la alimentación complementaria, valorada desde la variedad y frecuencia de alimentos consumidos, la ENSIN encontró que solo el 36,5% de los niños de 6 a 23 meses de edad consumieron una dieta mínima aceptable, con proporciones aún menores entre la población indígena. Estos resultados son concluyentes frente a las importantes debilidades en las prácticas alimentarias desde muy temprana edad.

Las frutas y verduras son parte fundamental de una dieta saludable y representan un factor protector contra enfermedades crónicas y deficien-

cias nutricionales. Sin embargo, uno de cada tres colombianos, entre 5 y 64 años, no consume frutas diariamente y el 71,9% no consume hortalizas o verduras<sup>16</sup>, con una leve diferencia a favor de la población de las zonas urbanas y de mejores condiciones socioeconómicas; situación similar ocurre con los lácteos y sus derivados. En contraste, uno de cada cinco personas consume gaseosas, refrescos, dulces y golosinas diariamente y uno de cada dos, embutidos y alimentos de paquete semanalmente. Esta situación evidencia una dieta rica en carbohidratos con un alto consumo de cereales, tubérculos, plátanos y azúcares, con baja inclusión de alimentos más nutritivos.

**Figura 5.  
CONSUMO DE ALIMENTOS**



Fuente: ICBF. Encuesta Nacional de Situación Nutricional 2010. ICBF. Presentación de lanzamiento de la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional ENSIN 2015.

15. Las mujeres residentes en la zona rural, con menor nivel de educación y menor nivel del SISBEN amamantan. La introducción de alimentos complementarios de la leche materna se realiza en forma precoz y la calidad de la dieta es especialmente deficitaria en niños y niñas de 6 a 8 meses (ENSIN, 2015)

16. Las mujeres residentes en la zona rural, con menor nivel de educación y menor nivel del SISBEN amamantan. La introducción de alimentos complementarios de la leche materna se realiza en forma precoz y la calidad de la dieta es especialmente deficitaria en niños y niñas de 6 a 8 meses (ENSIN, 2015)

El grupo de edad en la que se refiere menor frecuencia de consumo diario de frutas son los adultos de 31 a 64 años (38%) y en el consumo de verduras, el mayor énfasis en los menores de 18 años, en donde 3 de cada 4 no consumen estos alimentos diariamente. (ENSIN, 2010, pg. 14 en <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/resumenfi.pdf>).

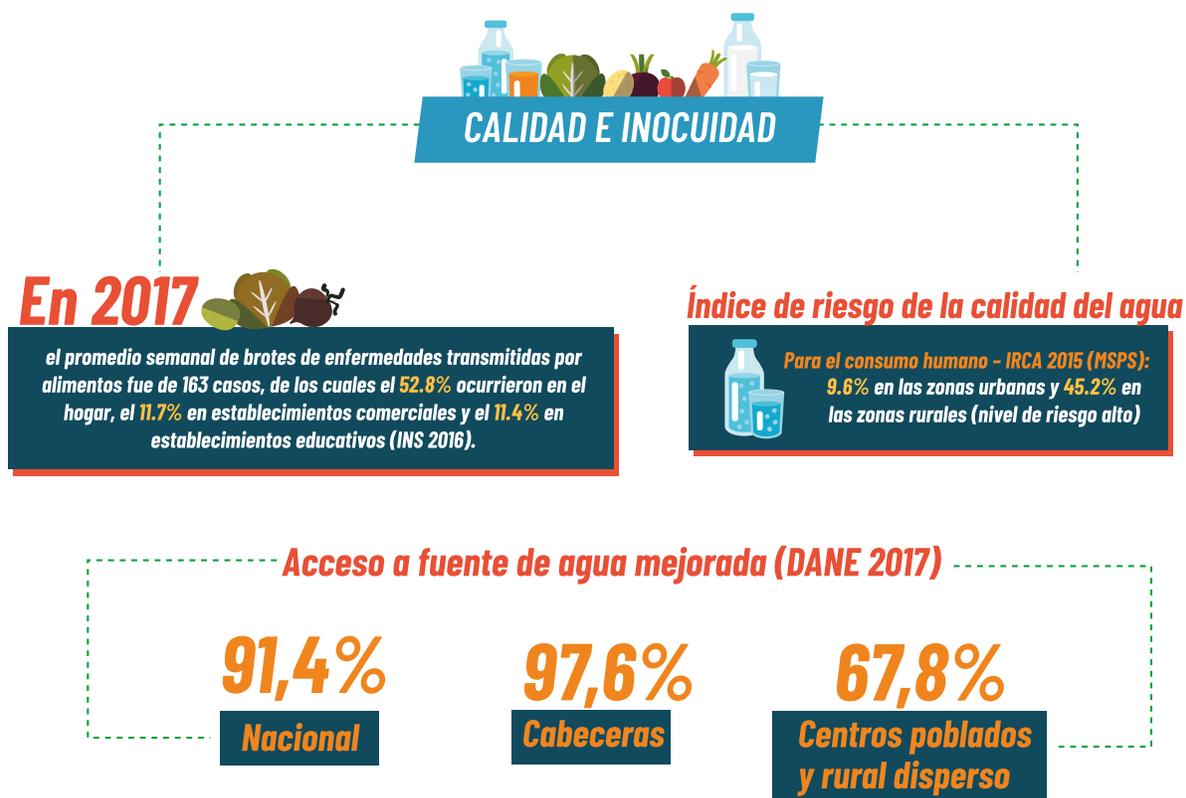
El eje de “calidad e inocuidad” se refiere a las condiciones básicas para que los alimentos no causen daño y puedan ser aprovechados de forma óptima por el organismo.

Al comparar el acceso a estos servicios, conexos a la seguridad alimentaria y nutricional en el sector urbano y en zonas rurales, se encuentran situaciones muy similares a las descritas anteriormente en las que predominan desfavorablemente las brechas en lo rural y en hogares encabezados por mujeres, y pertenecientes a grupos étnicos. Basta mirar los resultados de los índices de pobreza multidimensional por privaciones como el acceso a fuente de agua mejorada y adecuaciones para la eliminación de excretas, los niveles de acceso

a servicios de salud con calidad y a servicios para cuidados de la primera infancia, para constatar nuevamente el rezago de ciertos territorios y de determinadas poblaciones frente a estas necesidades básicas.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Salud, en 2017 el promedio semanal de brotes de enfermedades transmitidas por alimentos fue de 163 casos, de los cuales el 52.8% ocurrió en el hogar, el 11.7% en establecimientos comerciales y el 11.4% en establecimientos educativos. Los principales factores de riesgo identificados fueron: inadecuada conservación (18,6%), inadecuado almacenamiento (15,8%) y fallas en la cadena de frío (14,6%).

**Figura 6.**  
**CALIDAD E INOCUIDAD**

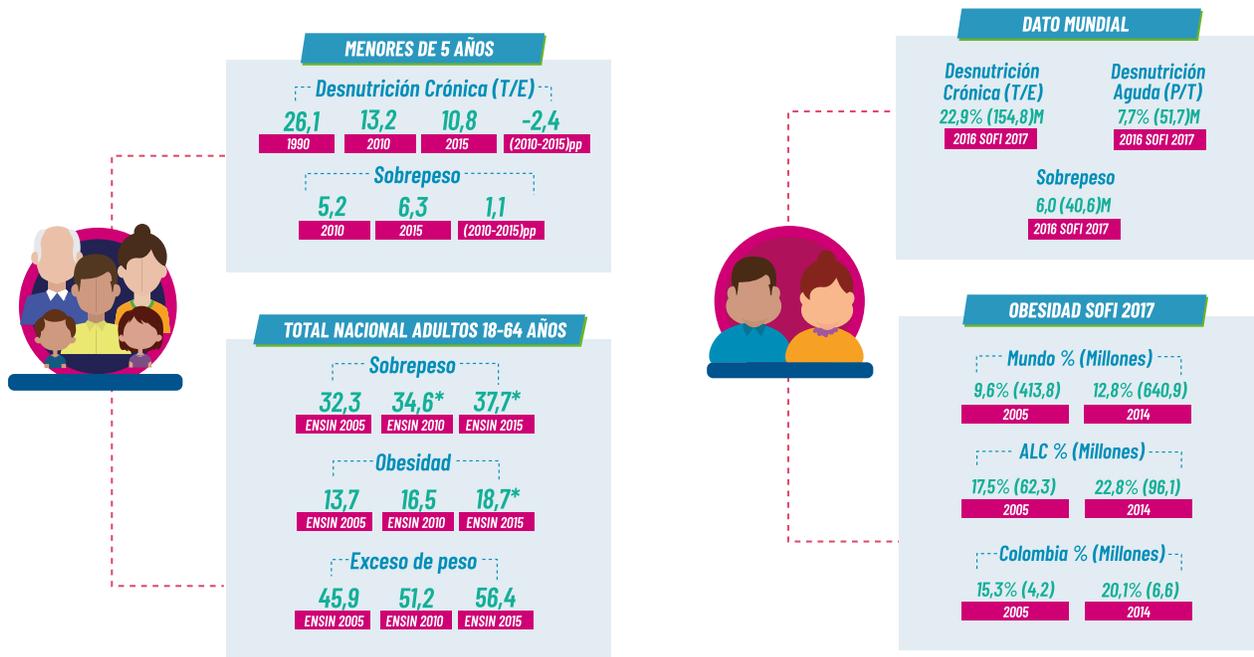


Fuente: DANE. Informe de Pobreza Monetaria y Pobreza Multidimensional en Colombia 2017. MSPS. Informe Nacional de Calidad del Agua para Consumo Humano IRCA 2015. INS. Informe del Evento Enfermedades Transmitidas por Alimentos, período epidemiológico IX, 2017.

Si a la falta de acceso a fuentes de agua potable, se le suman deficientes condiciones de habitabilidad, precaria situación socioeconómica, alimentación insuficiente, recurrencia de enfermedades y/o cuidados inadecuados, se constituye una dupla de pobreza y malnutrición. “La pobreza multiplica el riesgo de sufrir malnutrición y sus consecuencias. Las personas pobres tienen una mayor probabilidad de sufrir distintas formas de malnutrición. Por su parte, la malnutrición aumenta los costos de la atención de salud, reduce la productividad y frena el crecimiento económico, lo que puede perpetuar el ciclo de pobreza y mala salud (OMS, sin fecha)<sup>17</sup>. Por tanto, el entorno es uno de los principales determinantes del “aprovechamiento biológico” de los alimentos, y se refleja en la situación nutricional de la población.

Cuando un niño presenta periodos prolongados de carencias nutricionales y mal estado de salud, se genera retraso en crecimiento o talla insuficiente respecto a la edad, este indicador es un factor predictivo de bajos resultados cognitivos y educativos, y sus efectos son en gran medida irreversibles. En Colombia el 10,8% de los niños menores de cinco años presenta retraso en talla (2,4 puntos porcentuales por debajo del dato de 2010) y la meta para 2030 es del 5%. Los niños con mayor prevalencia son los indígenas, con el 29,6%, y aquellos ubicados en los grupos de menor riqueza, con 14,1% de prevalencia (ENSIN, 2015). Datos sobre desnutrición aguda (peso/talla) y desnutrición global (peso/edad), 2,3% y 3,7% respectivamente, están siendo revisados nuevamente por el equipo técnico de la ENSIN.

**Figura 7. APROVECHAMIENTO BIOLÓGICO**



Fuente: FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo (SOFI), 2017. ICBF. Presentación de lanzamiento de la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional ENSIN 2015.

Por otro lado, Colombia no es ajena a la tendencia continental de aumento de sobrepeso y obesidad. La obesidad es un fenómeno cada vez más generalizado en la región, especialmente en las mujeres. “Una alimentación saludable es un elemento fundamental para la erradicación de

todas las formas de malnutrición y para prevenir las enfermedades no transmisibles” (OMS, 2015). Según las últimas cifras, 24 países de América Latina y el Caribe presentan una proporción de personas obesas en valores cercanos o superiores al 20% de la población. A nivel regional todos los

17. <http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition>

países han incrementado sus tasas de obesidad entre los años 1980 y 2014, y es un fenómeno más extendido en mujeres (FAO, 2017).

Las causas de este fenómeno son múltiples. Entre ellas se encuentra el cambio en los patrones alimentarios, el aumento de la disponibilidad de productos altamente procesados. Si a ello se suman estilos de vida más sedentarios, jornadas laborales extensas, desregulación del mercadeo y publicidad de productos alimenticios no saludables, entre otros, se conforman un contexto que facilita el aumento del sobrepeso y la obesidad (FAO, 2017).

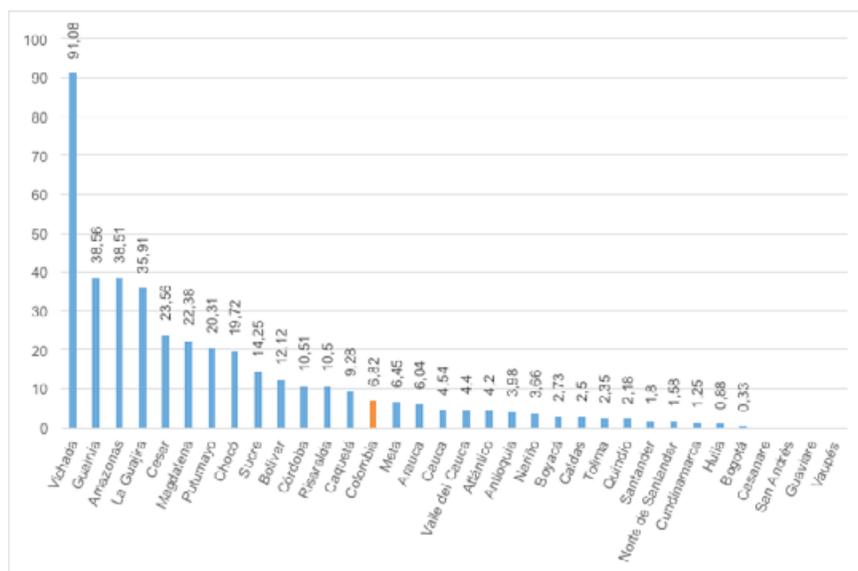
“A medida que escasean los recursos para la obtención de alimentos, las personas optan a menudo por consumir alimentos más baratos, menos saludables y más hipercalóricos; estas opciones pueden dar lugar a que las personas padezcan sobrepeso y obesidad a medida que disminuyen sus medios para acceder a alimentos sanos” (FAO, SOFI, 2017).

Las consecuencias que acarrearán el sobrepeso y la obesidad son graves e incluyen la mayor probabilidad de desarrollo de enfermedades no transmisibles (ENT) que se encuentran entre las causas principales de muerte por enfermedad en el mundo. Cabe señalar que entre las diez primeras causas de muerte en los países de la región se encuentran las ENT, la enfermedad cardiovascular,

la diabetes, la hipertensión y el cáncer (FAO, 2017). Esta situación se presenta como un desafío en términos de salud pública, frente a la cual el sector productivo y comercial tiene enorme incidencia, no solo por la calidad de la producción alimentaria (contenido nutricional), sino por las prácticas comerciales que estimulan el consumo desproporcionado de alimentos. En este frente, las estrategias de formación, promoción y provisión de bienes y servicios públicos para la adopción de estilos de vida saludables, el acceso y la selección de alimentos acordes con patrones de alimentación y nutrición adecuados, resultan fundamentales para corregir y lograr el equilibrio frente a la malnutrición por exceso y por escasez.

A su vez, los datos de mortalidad de menores por desnutrición o causas asociadas, también confirman la necesidad de focalizar las acciones para erradicar el hambre en territorios con resultados muy por encima del promedio nacional, con presencia poblacional étnica. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Salud, de los casos reportados por los entes territoriales en el año 2017, la mitad corresponde a población indígena y más del 60% se presentó en centros poblados y en el sector rural disperso. Los datos reportados en el Análisis de Situación en Salud 2016 (MSPS, 2016), arrojan que hay coincidencia en la mayoría de departamentos cuya tasa está por encima del promedio nacional.

**Figura 8. TASA DE MORTALIDAD POR DESNUTRICIÓN EN MENORES DE CINCO AÑOS (2014)**



Fuente: SISPRO, ASIS 2014. MSPS

### 1.3. Cambio Alimentario

La ENSIN resalta el cambio alimentario que ha experimentado el país y que se encuentra relacionado con los resultados mencionados.

Las determinantes para este cambio alimentario, pueden resumirse de la siguiente manera (Ver Tabla 1).

**Tabla 1. DETERMINANTES DEL CAMBIO ALIMENTARIO**

Determinantes estructurales	
Cambios medioambientales	Inundaciones y sequías extremas. Desastres naturales frecuentes. Aumento de los precios de los alimentos.
	Contaminación, sequías y erosión por: minería, petróleo, tala de árboles, urbanización y monocultivos que afectan los ecosistemas.
	Tierras rurales pierden su vocación agropecuaria: urbanizadas o usadas en minería, turismo o como fincas de recreo.
Cambios políticos y socioeconómicos	Políticas de Libre comercio que generan una mayor importación de alimentos de poco valor nutricional a bajo costo. Desempleo y empleo informal con baja remuneración. Aumento de impuestos a los alimentos de la canasta básica familiar.
Cambios en roles de género	Mayor participación de la mujer en el mercado laboral
Cambios demográficos	Envejecimiento de la población del campo y éxodo de jóvenes rurales
	Disminución del número de hijos
Determinantes intermedios	
Cambios en la oferta social	Enfocados en subsidios monetarios y generando dependencia
	El dinero no se gasta en alimentos sino en bienes y servicios
Cambios político territoriales	Los municipios han dejado de ser despensas de alimentos
	Cambios constantes en los precios de los alimentos
Determinantes singulares	
Cambio en consumo y prácticas culinarias	Cocinas más pequeñas limitan la preparación de recetas más elaboradas
	Familias más pequeñas que se reúnen menos a la hora de comer
	Cambios en los patrones de alimentación favoreciendo el aumento del consumo de alimentos industrializados (productos procesados y altamente procesados) y de comidas fuera de casa
	Disminución del tiempo destinado a cocinar en zonas urbanas

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la ENSIN 2015.

## 1.4 Gestión del Riesgo

Dentro de los determinantes estructurales de los cambios alimentarios y de la seguridad alimentaria y nutricional, la variabilidad de los tiempos climáticos es un factor de riesgo para el logro de los objetivos de erradicación del hambre y la seguridad alimentaria, que puede afectar desde la disponibilidad hasta las posibilidades de acceso y consumo de alimentos. Los riesgos ambientales de origen antrópico y por fenómenos naturales son cada vez más frecuentes, por lo que garantizar una alimentación adecuada y la seguridad alimentaria en su integralidad, implica pensar los sistemas alimentarios en términos de sostenibilidad y de adaptación, de manera que funcionen de manera eficiente y adecuada, y así reducir pérdidas y desperdicios.

“Aunque, en tiempos de desastre, los efectos sobre la disponibilidad de alimentos suelen ser motivo de preocupación inmediata, las consecuencias graduales de los peligros naturales sobre la accesibilidad, la adecuación y la sostenibilidad de los alimentos tienen la misma importancia (pueden ser menos visibles y sin embargo, más duraderas)” Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, 2018.

Según la valoración de daños y pérdidas por la ola invernal en Colombia en el periodo 2010-2011, del total del área inundada en el país, el 25.4% (416.654 hectáreas) correspondía a áreas agrícolas heterogéneas y el 3.4% (56.132 hectáreas) a cultivos transitorios y permanentes, el 67,7% de los hogares (592.000) reportaron pérdidas agropecuarias y el cálculo de daños en el sector agropecuario fue alrededor de 760.000 millones de pesos<sup>18</sup>.

De acuerdo con información del DANE, entre 1998 y 2014 en Colombia se registraron más de 20.000 eventos relacionados con siete tipos de amenazas naturales, que dejaron más de 4.300 personas fallecidas y más de 16 millones afectadas. El evento más recurrente es el de inundación, que en promedio deja casi 800 mil personas afectadas por año. Esto no implica hacer a un lado eventos como las sequías que, aunque sean menos frecuentes, su grado de impacto por evento, en cantidad de personas afectadas, es mucho mayor.

En cuanto al acceso al agua para la producción agrícola, el Censo Nacional Agropecuario 2014 identificó que en el área rural dispersa el 12.6% de las unidades de producción no cuenta con acceso al agua para la producción; dentro de los sí que tienen acceso, gran parte proviene de fuentes naturales y más de la mitad de estas unidades han presentado dificultades frente a este recurso por sequías (La Guajira, Magdalena, Cesar, Córdoba y Sucre), fenómenos naturales, contaminación, también por ausencia, daño o pérdida de infraestructura.

## 1.5. La institucionalidad

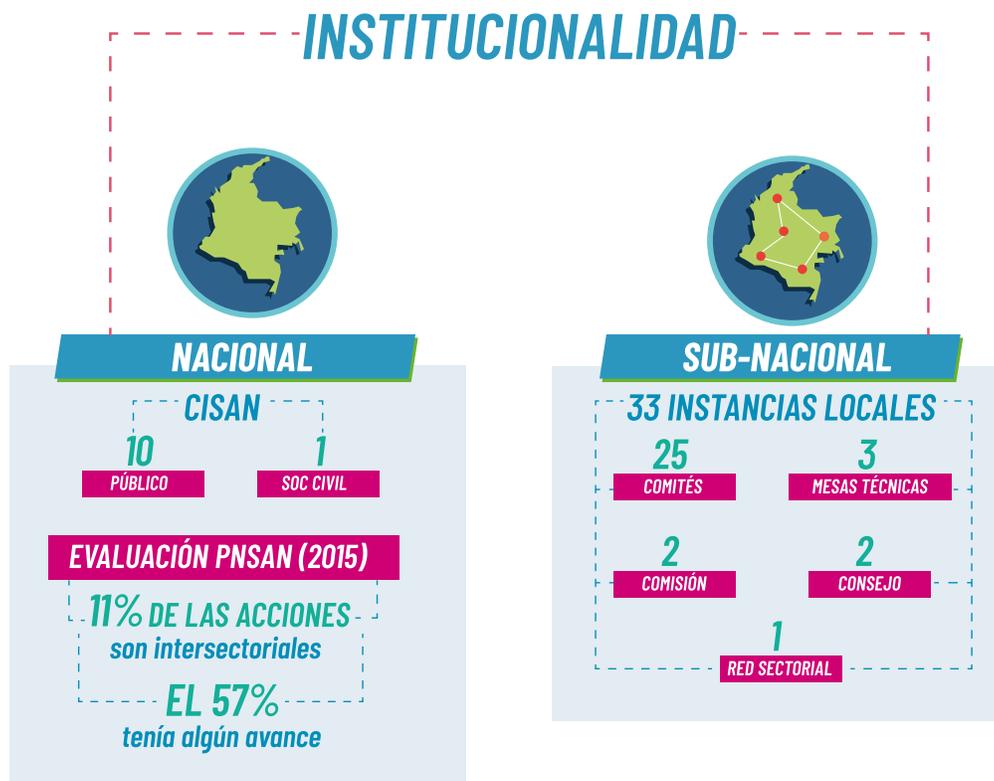
Es importante destacar el posicionamiento en la agenda pública nacional de los asuntos de seguridad alimentaria y nutricional, en línea con la agenda de desarrollo sostenible. La orientación y coordinación de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional en Colombia se encuentra bajo la responsabilidad de diez entidades del Gobierno nacional y una asociación académica de facultades de nutrición y dietética, organizadas en una instancia de coordinación denominada Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN). A nivel territorial el trabajo se realiza a través de mesas técnicas, comisiones, consejos y comités de SAN.



Foto: © FAO / Almuerzo escolar. Escuela de Tirumanqué, comunidad Katansama, La Lengüeta - PNN Sierra Nevada de Santa Marta - Francisco Nieto Montaña

18. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL Banco Interamericano de Desarrollo - BID (2012). Valoración de daños y pérdidas Ola invernal en Colombia 2010-2011

**Figura 9.**  
**INSTITUCIONALIDAD DE LA SAN**



Fuente: G\_Exponencial. Evaluación Institucional y de Resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2015.

Recientemente FAO-OCDE y FNUDC (2016), realizaron un análisis de casos para la adopción de enfoque territorial en las políticas de SAN. Dentro de los hallazgos se destaca la debilidad de las instancias de coordinación de la SAN en Colombia, pues “en teoría el enfoque colombiano de SAN es multidimensional, pero en la práctica su gobernanza está fragmentada y carece de visión y liderazgo”(traducción propia).

Durante el 2015 el Departamento Nacional de Planeación adelantó a través de la firma G-Exponencial, la evaluación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conpes 113-2008). Esta evaluación también subrayó el trabajo intersectorial como uno de los principales retos de la SAN en Colombia; solo el 11% de las acciones incluidas en el Plan Nacional de SAN son de carácter intersecto-

rial y de las intervenciones intersectoriales identificadas en la política, solo el 57% tenía algún avance. Así mismo, se detectaron falencias en el monitoreo y seguimiento a los avances del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), se identificaron 43 intervenciones sin avances y de estas 16 sin una entidad responsable definida. Entre tanto dos de cada tres municipios presenta trabajo conjunto entre entidades de estos sectores y al promediar los porcentajes de intersectorialidad, los sectores con porcentajes más altos son: salud (48%), agricultura (34%), educación y desarrollo social (29%), y hacienda (28%)<sup>19</sup>.

19. G-Exponencial (2015). Evaluación Institucional y de Resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PSAN.

## 2. BALANCE FRENTE A LA SITUACIÓN EN COLOMBIA

A partir de este recorrido por los ejes e institucionalidad de la SAN, se pueden inferir algunas conclusiones y recomendaciones sobre la renovación de la política de seguridad alimentaria y nutricional para los próximos años en Colombia. En general, se trata de consolidar la gestión multisectorial y multinivel de la SAN, mejorar los sistemas de información y estadísticos, asegurar mecanismos de monitoreo y evaluación de la política y sus programas, consolidar y adecuar estrategias para la erradicación del hambre, transitar hacia sistemas alimentarios sostenibles y saludables en los que el sector privado sea parte de la solución y que se aborden efectivamente los entornos alimentarios y el comportamiento del consumidor.

» Múltiples factores – múltiples actores: en la alimentación, como proceso político, social, cultural y económico, influyen múltiples factores; desde las decisiones, posibilidades y capacidades individuales y comunitarias, las regulaciones y servicios estatales, hasta las condiciones comerciales globales y de mercado. En la figura 1 se aprecia la complejidad de los factores que intervienen en la SAN, por ende, se requerirán para su atención completa los actores que hacen parte del entramado de la institucionalidad. El reto de la articulación y coordinación interinstitucional sigue vigente en Colombia, cada vez con mayores tareas y más actores involucrados.

» Consolidación de la información: en este análisis multisectorial se recurre a varias fuentes para ofrecer una mirada general sobre la situación de la SAN en Colombia. Algunas de estas fuentes coinciden, en términos de período de análisis y enfoque regional. En otras, los datos disponibles tienen un rezago de más de cinco años; en el caso de la ENSIN, solo se tuvo acceso a algunos datos presentados por ICBF, mientras se revisan algunos resultados.

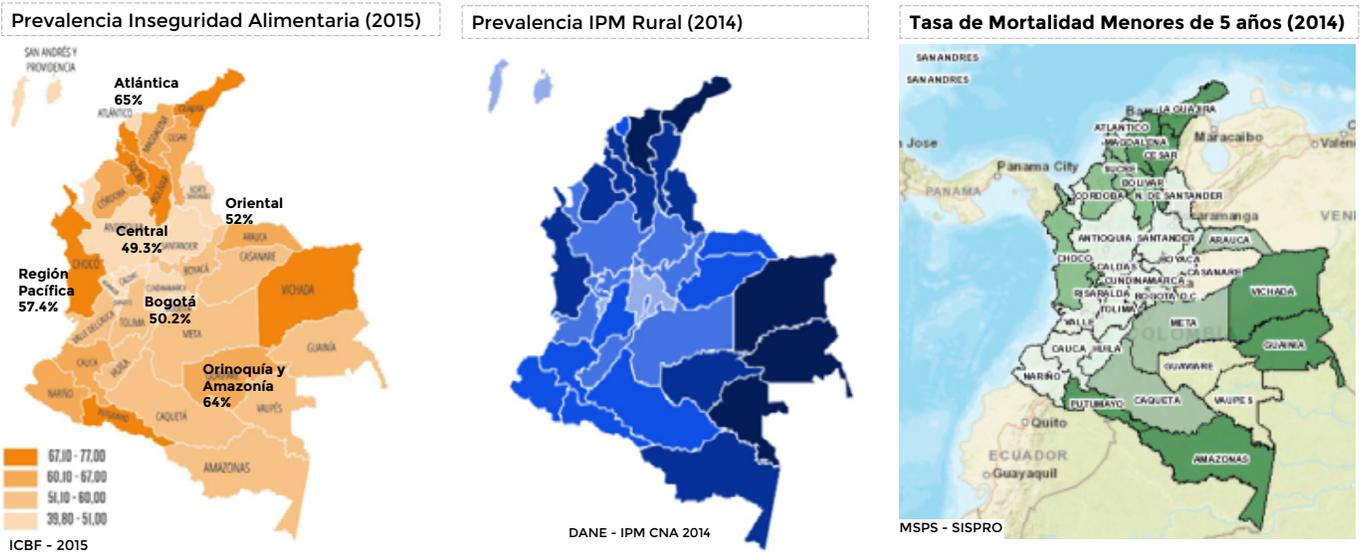
» Focalizar y priorizar para erradicar el hambre: los objetivos de desarrollo sostenible y los principios rectores de la agenda 2030, trazan una ruta para la focalización de estrategias en territorios y grupos poblacionales particularmente rezagados frente a los avances en seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional: mujeres, indígenas y afrodescendientes ubicados en el sector rural. Al comparar, de manera general, el mapa de inseguridad alimentaria de la ENSIN (2015), el del Índice de Pobreza Multidimensional Rural del Censo Nacional Agropecuario (2014) y el de la tasa de mortalidad de menores de cinco años (MSPS 2014) se puede observar claramente la coincidencia territorial en estos (Imagen 1).

» La seguridad alimentaria y nutricional se sustenta en el bienestar y la generación de capacidades individuales y colectivas, para avanzar en la realización del derecho a la alimentación. Por lo tanto, las medidas de asistencia alimentaria, aunque necesarias en contextos frágiles y de alta vulnerabilidad, deben tener un horizonte de tiempo definido y acompañarse de medidas que realmente resuelvan las causas y permitan cerrar las brechas históricas de género, rural-urbano y étnicas, e incorporar el enfoque de gestión del riesgo, desde el conocimiento hasta la recuperación de los medios de vida.



Foto: © FAO / Las manos cuidadosas en la huerta de doña Helena - Vereda Tabor - Francisco Nieto Montaño

**Imagen 1. PREVALENCIA DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA, PREVALENCIA POBREZA MULTIDIMENSIONAL RURAL Y TASA DE MORTALIDAD**



**MENORES DE 5 AÑOS**

Fuente:ICBF. Presentación Encuesta Nacional de la Situación Nutricional ENSIN 2015.DANE. Informe de Pobreza Monetaria y Pobreza Multidimensional en Colombia 2017. MSPS. Sistema Integral de la Información de Protección Social. Organización mundial de la Salud. Datos y Cifras de Malnutrición (disponible en <http://www.sispro.gov.co>) Acceso en: julio 31 de 2018

» Doble desafío: al analizar la situación general de las dimensiones de la SAN, se advierte un doble desafío para los próximos años en Colombia. Por un lado, aún hay una proporción de la población con niveles de consumo de alimentos insuficientes para llevar una vida normal, activa y sana, con deficiencia de micronutrientes o hambre oculta, y un 10,3% de los menores de cinco años con desnutrición crónica. Además, Colombia presenta una tendencia creciente de los niveles de sobrepeso y obesidad, tanto en la población adulta como en menores de edad.

» Seguridad alimentaria y medioambiente: la disponibilidad de alimentos depende de los servicios ecosistémicos, como también de las posibilidades de aprovechamiento y utilización biológica de los mismos. Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional como política de Estado, implica una mirada y una gestión integradora de los sectores con capacidad de incidencia en la misma, especialmente, profundizar la relación agricultura, salud, protección social y medioambiente, en sintonía con la alimentación saludable y sostenible.



Foto: © FAO / Los cuidados de la huerta- Vereda Tabor - Francisco Nieto Montaño

## 3. ELEMENTOS ORIENTADORES PARA LA ACCIÓN

Teniendo en cuenta el balance realizado a partir de la situación de la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia y su institucionalidad,

se considera relevante presentar las siguientes recomendaciones, de cara a los retos del Plan de Desarrollo 2019-2022:

- 1** *Optimizar la articulación*
- 2** *Mejorar los sistemas de información en SAN*
- 3** *Focalizar y priorizar para erradicar*
- 4** *Una vía: enfoque doble carga nutricional*
- 5** *Sistemas alimentarios sostenibles y sensibles a la realidad nutricional*
- 6** *Rediseño de la Política SAN y promoción del derecho a la alimentación*

### 3.1. Optimizar la articulación intersectorial

La seguridad alimentaria y nutricional es multi-causal, por lo tanto, su abordaje debe darse desde diferentes sectores de gobierno, del sector privado y de la sociedad civil, que conduzcan en últimas, a crear escenarios de gobernanza para la SAN desde la gestión intersectorial. Optimizar la intersectorialidad implica responsabilidades claramente definidas, integración con objetivos y visiones compartidas, innovación en la planeación y ejecución del gasto público, promoción del desarrollo territorial, así como una participación amplia de la sociedad civil y del sector privado como partícipes y corresponsables de la gestión amplia de la relación alimentación-nutrición.

Los resultados de las evaluaciones institucionales a la SAN en Colombia, evidencian la importancia de mejorar la coordinación y gestión intersectorial, así como la situación por ejes de la SAN demuestran la necesidad de implementar estrategias que promuevan la producción y consumo de alimentos nutritivos y estilos de vida saludables. En este aspecto, pueden tener incidencia los sectores de agricultura, educación, salud, cultura, recreación y deportes, entre otros.

Vale la pena destacar que, frente a la disponibilidad de alimentos, la intervención a favor de mejores niveles de nutrición puede encontrar un eje de actuación desde las políticas comerciales a gran escala, la promoción de sistemas de comercializa

ción de cercanías con generación de valor agregado sobre los productos básicos con potencial de aportes positivos en la alimentación saludable.

### **Articulación entre sectores de gobierno**

Materializar la intersectorialidad de la SAN en Colombia, requiere de un marco normativo robusto, un fortalecimiento de la arquitectura institucional nacional y territorial, y una adecuada gestión pública que aborde las condiciones diversas del país a partir de una mirada integral y multicausal.

En efecto, para materializar la acción intersectorial en la SAN es necesario que la CISAN, como su ente rector, de acuerdo con las recomendaciones de la evaluación externa a la política de SAN, construya una agenda conjunta con objetivos comunes y dinámicos, que involucre a todos los sectores e instituciones. Además, debe propiciar mecanismos de planificación integrada para asegurar los recursos humanos, financieros y técnicos requeridos en la consolidación de intervenciones consistentes. Desde el gobierno nacional es posible generar incentivos para la gestión articulada entre sectores y desincentivos para la competencia por recursos del presupuesto nacional, por ejemplo, a través de la creación/uso o aprovechamiento de fondos existentes que estimulen la innovación en SAN a través de proyectos y programas con objetivos, metas e indicadores compartidos, esto puede ser, presupuestar las políticas por objetivos, más que por entidades de gobierno.

### **Coordinación entre niveles de gobierno**

Además de la articulación entre sectores, es preciso avanzar en la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y en la integración de los planes y programas territoriales de SAN, en los espacios e instrumentos de planeación local. En el análisis de la “Situación de la Planeación Territorial en Seguridad Alimentaria y Nutricional de los Departamentos del País”, adelantado por FAO-Colombia y el Departamento de Prosperidad Social, se logró identificar una serie de instrumentos de planeación territorial en los que se encuentran puntos de intersección importantes para la SAN, liderados desde diferentes sectores del Gobierno. Así mismo, en las recomendaciones para adoptar un enfoque territorial de OECD/FAO/UNCDF (2016), se destaca la importancia de facilitar y garantizar la participa-

ción de los sectores desde el nivel local para enriquecer el diseño de las políticas, con información recolectada de varios niveles de gobierno y actores relevantes sobre las necesidades y oportunidades en un territorio.

En esta misión de territorialización de la política de SAN en Colombia, FAO cuenta con experiencia en la identificación y recomendación de estrategias de integración de instrumentos y espacios de coordinación de política pública nacional y regionales, mediante el fomento la creación de capacidades locales como gestores de sus propias políticas y planes de acción, en especial en la región Caribe y en Chocó.

### **Participación amplia en SAN**

Un pilar estructural de la acción intersectorial que requiere la gestión de la SAN en el país, es la participación ciudadana. A lo largo de todo el ciclo de la política pública de SAN y sus políticas conexas, es indispensable garantizar la participación activa de los diferentes actores de la sociedad civil y del sector privado, que actúan no solo como beneficiarios de las acciones, sino como actores estratégicos en la formulación de alternativas, la veeduría y en la implementación de acciones propias. Esta participación debe cimentarse en un proceso de sensibilización y fortalecimiento de capacidades para la gestión de SAN, con instituciones y ciudadanía para su adecuado ejercicio. Así, es evidente que una mayor participación ciudadana en la política de SAN demanda una inversión significativa y una voluntad política de las partes interesadas en trabajar articuladamente alrededor de propósitos compartidos.

La experiencia de Brasil, a través de la institucionalidad creada para la gestión de la SAN, puede ser ilustrativa para la creación de escenarios de gobernanza en la SAN en Colombia, con una amplia participación de la sociedad civil, dentro de la cual está la academia y demás actores corresponsables en la gestión y orientación de la política. Brasil puede ser un caso de interés para analizar, después de más de 10 años de conformación de estas estructuras participativas y revisar allí esquemas de articulación con el sector privado en la implementación de acciones conjuntas.

#### 3.2. Mejorar los sistemas de información y de gestión del conocimiento en SAN

Los sistemas de información y, en general, la cultura de la información estadística, es fundamental para avanzar en la toma de decisiones basadas en evidencias en SAN. Esto incluye el seguimiento, evaluación y sistematización de los planes y programas relacionados con la SAN, para generar y capitalizar el conocimiento en su gestión pública y facilitar la orientación de la inversión privada en este sentido. Como se puede ver a lo largo del documento, existen diversas fuentes estadísticas para examinar la situación de la SAN en el país, sin embargo, la periodicidad y oportunidad en el levantamiento y disponibilidad de los datos, dificulta el análisis detallado y actualizado, especialmente al pretender incluir el enfoque territorial.

La política de SAN exige un compromiso claro de los entes territoriales en el establecimiento de plataformas, tecnologías y recursos que ofrezcan datos, estadísticas y análisis periódicos de calidad para favorecer la planificación regional estratégica. A su vez, las entidades e instituciones del orden nacional deben garantizar una estructura de producción, análisis y difusión de información estadística articulada a los territorios, que permita consolidar y divulgar sus diversas condiciones. Debido a la carencia de datos a nivel regional, la política de seguridad alimentaria y nutricional no tiene visión territorial (FAO-OCDE-FNUDC)<sup>20</sup>.

La política de seguridad alimentaria y nutricional cuenta con un instrumento valioso: el Observatorio de SAN - OSAN; reactivarlo es altamente recomendable y viabilizar su funcionamiento permanente, con una agenda renovada de investigación, producción de información especializada, innovación y estímulo a la formación y participación de profesionales de múltiples áreas y organizaciones de diferentes sectores, en torno a las problemáticas prioritarias relacionadas con la SAN en el país. De igual manera, los sistemas de información e investigación del OSAN, pueden ser fortalecidos con la adopción de indicadores asociados a la garantía progresiva del derecho a la alimentación en Colombia. En esta área se sugiere explorar mecanismos alternativos de aprovechamiento de datos

para la SAN, a través de clústers de información vinculados con la academia o en un esquema intergeneracional.

Es importante que el país avance en el monitoreo, evaluación y sistematización de experiencias en seguridad alimentaria y nutricional, de modo que se logre capitalizar la experiencia y el conocimiento generado en las mismas, no solo para mejorar los propios procesos, sino para avanzar en la coordinación e integralidad de las estrategias de alimentación y nutrición en el país.

Existen experiencias en plataformas y redes de SAN que facilitan el acceso a la información sobre los diferentes ejes y determinantes de la SAN, en toda su amplitud. Dos experiencias que se pueden revisar e identificar como oportunidades de combinación de estructuras de funcionamiento son: la plataforma de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe – CELAC y la red Secure Nutrition agenciada por el Banco Mundial.

En el caso del Observatorio SAN en Colombia, además de su agenda de investigación, se debe conformar una red de agentes de cambio. Analizar y divulgar información valiosa sobre eventos, encuentros, espacios de formación, entre otros, que contribuyan a formar esa red en Colombia, donde se ha demostrado un interés y participación activa en múltiples escenarios de formación virtual.

Teniendo en cuenta las dificultades para realizar diagnósticos y análisis desde los territorios en Colombia, algo evidenciado particularmente en la construcción de los planes territoriales de SAN, sería un gran aporte para el país, en materia de diálogo y construcción nación-territorio, la creación de una plataforma nacional que permita reunir a los actores de SAN que se han formado en esta materia y avanzar hacia la construcción participativa de una gran política nacional de SAN.

#### 3.3. Focalizar y priorizar para erradicar el hambre

Después de varios años con una tendencia muy positiva en términos de superación de pobreza, subalimentación, mortalidad de menores de 5

20. FAO-OCDE-FNUDC (2016) "Food security and nutrition policy is space-blind, due to the lack of regional data" Pg.92

años, entre otros indicadores que han mostrado resultados positivos en el país, es preciso consolidar este propósito compartido en las metas del milenio y de desarrollo sostenible.

La heterogeneidad de Colombia merece políticas diferenciadas. Gracias a las posibilidades de información precisa y en menor tiempo, así como a las múltiples fuentes de información con que cuenta el país, es posible y realizable la focalización detallada para la intervención, territorial y comunitaria. Por ejemplo a través de programas contra el hambre y programas de choque que contribuyan a la reducción de brechas históricas con la población rural y étnica, la aplicación de medidas con enfoque diferencial en la valoración del papel de la mujer en lo rural y se ajusten o amplíen programas de atención diferencial de cara a los cambios demográficos en la ruralidad colombiana.

En contextos críticos en términos poblacionales y territoriales, es donde precisamente se requiere profundizar la implementación de medidas de choque para erradicar el hambre, a la vez que se diseñen propuestas que aborden las causas estructurales de la seguridad alimentaria y la malnutrición. Los programas de transferencias condicionadas y de alimentación escolar, que contribuyen a mejorar el acceso a los alimentos; a pesar de no estar diseñados para este fin, constituyen un mecanismo de estímulo al mejoramiento de las condiciones nutricionales de las niñas y los niños en edad escolar, que ameritan aumentar su cobertura, calidad y oportunidad en el sector rural y en particular en las zonas más críticas. La Misión para la Transformación del Campo (DNP 2015), recomienda incluso aumentar la cobertura del programa Mas Familias en Acción en toda la zona rural y lograr la cobertura universal de los programas de alimentación escolar en la zona rural dispersa.

En este orden de ideas, lo correcto sería su integración con las políticas de nutrición, apuntando a un mejoramiento en la calidad de la dieta en armonía con las características culturales diversas. Esto se podría reflejar en el condicionamiento de las transferencias para la adquisición de alimentos adecuados a una dieta sana. Además, es importante insistir en que estas intervenciones deben tener un horizonte de tiempo definido y acompañarlas de medidas estructurales como: agua segu-

ra, saneamiento básico, vivienda, educación, salud, fortalecimiento del rol de los padres y cuidadores, mejoramiento de los ingresos económicos de forma estable y permanente, entre otras.

En este punto, resulta valioso revisar experiencias que permitan potenciar el sector acuícola y pesquero colombiano, con alto potencial de crecimiento sostenible e incluyente, al que se puede incorporar la perspectiva de género y vincular comunidades y grupos históricamente rezagados en la senda del desarrollo.

### 3.4. Una vía: enfoque doble carga nutricional

Las acciones de doble enfoque, se basan en enfrentar las causas compartidas de la malnutrición y la integración en plataformas o programas existentes para su atención. Aunque las causas de desnutrición parecen ser muy distintas de las del sobrepeso, cada vez se encuentran mayores coincidencias frente a sus determinantes biológicos, ambientales y sociales.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha propuesto tres ámbitos de abordaje para el doble enfoque en los problemas de malnutrición. En primer lugar, asegurarse de que las intervenciones, políticas o programas actuales para tratar una forma de malnutrición no aumenten el riesgo de presentar otras formas; un ejemplo claro de esto es lo que sucede con algunos programas de asistencia alimentaria, que se enfocan en favorecer el acceso a ciertos grupos de alimentos, sin ofrecer por ejemplo, alimentos fuentes de micronutrientes.

El segundo ámbito consiste en impulsar medidas eficaces ya existentes, diseñadas para abordar una forma de malnutrición a fin de reducir simultáneamente otras. Esta orientación, se basa en que las intervenciones, por ejemplo, aquellas orientadas a mejorar el retraso en talla, se acompañen de un importante componente de educación alimentaria y nutricional, que favorezcan el consumo de una alimentación saludable y nutritiva que prevenga la aparición de exceso de peso. Finalmente, se propone determinar los factores comunes que intervienen en las distintas formas de malnutrición, para establecer medidas que apoyen la reducción de todas las formas.

En este caso el análisis de los sistemas alimentarios es básico para proponer estas acciones.

Como plataformas que permitan formular las acciones están, los sistemas de salud, las políticas nacionales dirigidas a atender el exceso de peso y las enfermedades no transmisibles, los programas humanitarios y de emergencia, las guías alimentarias para la población colombiana y las políticas de alimentación urbana. Dentro de estas acciones de doble enfoque se consideran como potenciales medios, aquellas relacionadas con la práctica de la lactancia materna y la alimentación complementaria, los programas de cuidado materno, los programas y políticas de atención escolar, la regulación de los mercados y la implementación de acciones dirigidas a promover una agricultura sensible a la nutrición.

#### **3.5. Sistemas alimentarios sostenibles y sensibles a la realidad nutricional**

Un sistema alimentario sostenible es aquel que puede garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población presente, sin afectar los factores ambientales, económicos y sociales que garantizaran la SAN de las poblaciones futuras<sup>21</sup>. En este contexto, lograr la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia es posible con la articulación entre el desarrollo rural y la alimentación-nutrición, en el marco de sistemas agroalimentarios cada vez más sostenibles y equitativos. Además de la eliminación de las barreras para el acceso a recursos productivos y a mercados estables, los productores agropecuarios deben procurar planificar su producción para responder a las realidades nutricionales y epidemiológicas de la población colombiana.

Sistemas agroalimentarios sólidos, repercuten en el fortalecimiento del mercado interno y en mayores oportunidades para acceder a alimentos de calidad en favor de las sociedades rurales más vulnerables. En efecto, la potenciación de la agricultura familiar, el uso adecuado de la biodiversidad, los circuitos cortos y eficientes de comercialización de alimentos, la educación nutricional y el consumo consciente e informado de alimentos, elementos estructurantes de los sistemas alimentarios sostenibles,

son a su vez, las bases de la lucha contra la malnutrición y la inseguridad alimentaria en el país.

En esta transformación de los sistemas alimentarios, los actores del sistema, en particular los grandes, medianos y pequeños productores del sector privado, tienen un papel decisivo en la construcción de soluciones. La incorporación del factor nutricional en la agricultura (agricultura sensible a la nutrición), el mejoramiento de la calidad de los alimentos procesados, la inclusión por parte de la industria de los pequeños productores, la promoción de la agricultura familiar y la reducción de pérdidas y desperdicios, requieren de innovación en la industria alimentaria colombiana.

La contribución de los servicios ecosistémicos, es crucial en el sistema alimentario y nutricional. Como se observó en el esquema 1 (pg. 5), las condiciones ecosistémicas, aunque asociadas principalmente al eje de disponibilidad, tienen repercusión en los demás ejes de la SAN, desde el acceso hasta la calidad e inocuidad, y en especial sobre la estabilidad y sostenibilidad de la SAN. En este sentido, resulta necesario reconocer la importancia de la participación de las entidades responsables de la gestión medioambiental en el entramado de la SAN y su integración con las políticas de alimentación y nutrición.

Frente a los sistemas alimentarios, también es importante considerar la garantía de ambientes saludables, que favorezcan el acceso oportuno y permanente a alimentos frescos y sanos, controlando aspectos como el precio, la calidad de la alimentación que reciben los niños en los programas sociales o en la escuela y con el reconocimiento del papel fundamental de la educación alimentaria y nutricional, para el desarrollo de hábitos saludables que determinen un buen estado nutricional.

El trabajo coordinado con comunidades étnicas puede ser la base de grandes acciones del país, para aportar en conocimiento y experiencia de diálogo interétnico, para plantear y construir soluciones simples a problemas complejos, desde diferentes cosmovisiones.

21. Un "sistema alimentario" reúne todos los elementos (medio ambiente, personas, insumos, procesos, infraestructuras, instituciones, etc.) y actividades relacionados con la producción, la elaboración, la distribución, la preparación y el consumo de alimentos, así como los productos de estas actividades, incluidos los resultados socioeconómicos y ambientales. (HLPE, 2014).

Desde la perspectiva de género, el trabajo con mujeres rurales constituye una oportunidad valiosa si se tiene en cuenta su importante rol en la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares y su efecto transformador y multiplicador, esencial en el cumplimiento de los ODS, la sostenibilidad de la inversión y en especial, a la luz de los beneficiarios de este tipo de medidas.

Un caso destacado como estrategia innovadora, incluyente y de amplio alcance es la experiencia del Sistema Ingenioso de Patrimonio Agroalimentario de Chiloé, uno de los dos sistemas de América Latina registrados. El caso de Chiloé destaca por la participación de las comunidades indígenas de esta municipalidad, pero también por las cadenas de valor y sistemas de comercialización generados alrededor de esta experiencia, convirtiéndose en un caso ejemplar de dinamización social, económica y cultural en la región.

### 3.6. Rediseño de la Política SAN y promoción del derecho a la alimentación

La política de SAN vigente en Colombia se formuló hace diez años. Desde entonces, nuevos retos se han presentado en el escenario de la SAN en Colombia y en el mundo. Uno de los elementos que ha cobrado mayor importancia es la gestión del riesgo con enfoque ambiental y comunitario. En este aspecto, es importante que el país cuente con una estructura institucional, financiera y operativa sólida, para gestionar los diferentes riesgos que inciden en la producción agropecuaria nacional (por su importancia en el abastecimiento sostenible de alimentos), así como otros riesgos que afectan los medios de vida y la estabilidad de los ingresos de las familias campesinas más vulnerables del país.

La disponibilidad de alimentos depende de los servicios ecosistémicos, como también las posibilidades de aprovechamiento y utilización biológica de los mismos. En este sentido, es altamente recomendable vincular la política de SAN con las políticas y programas dirigidos a la promoción de la salud, mejorar las condiciones de acceso a agua potable y saneamiento básico, tanto a nivel productivo, como comunitario y familiar.

Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, como política de Estado y de seguridad nacional, implica una mirada y una gestión integradora de los sectores con capacidad de incidencia en la misma, en especial, profundizar la relación agricultura, salud, educación, cultura, protección social y medio ambiente, en sintonía con la alimentación saludable y sostenible.

Finalmente, para avanzar en la implementación del enfoque de derechos humanos con énfasis en el derecho a la alimentación adecuada, los Estados miembros de la FAO adoptaron por consenso, en el año 2004, las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional. En este sentido, la FAO ha dispuesto una serie de metodologías y herramientas para apoyar la formulación e implementación de políticas y programas, marcos jurídicos, análisis presupuestarios, gobernanza, evaluación, vigilancia y desarrollo de capacidades institucionales para la realización del derecho a la alimentación y la dieta sostenible adaptada a nivel territorial.



Foto: © FAO / Aji en huerta de comunidad de Katanzama - PNN SNSM Sector la Lengüeta - Francisco Nieto Montaña

# BIBLIOGRAFÍA

Departamento Nacional de Estadísticas (DANE). Sin fecha. *Censo Nacional Agropecuario 2014*. Disponible en <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>. Acceso en julio 31 de 2018

DANE. 2017. *Informe de Pobreza Monetaria y Pobreza Multidimensional en Colombia 2017*. Disponible en <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2017>. Acceso en julio 31 de 2018.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) 2008. Conpes 113 de 2008. *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Bogotá.

DNP. 2016. *Pérdida y desperdicio de alimentos en Colombia*. Bogotá.

DNP. 2018. Conpes 3918. *Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*. Bogotá.

FAO. 2005. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional*. Roma.

FAO. 2017. *La Alimentación y la Agricultura. Acciones para impulsar el programa de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Roma.

FAO, DNP. 2015. *Anexo Étnico a la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Bogotá.

FAO, OPS. 2017. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2017. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria*. Roma.

FAO – ICBF. 2018. *Hoja Balance de Alimentos de Colombia 2013*. Bogotá.

G\_Exponencial. 2015. *Evaluación Institucional y de Resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PSAN*. Bogotá.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). 2015. *Presentación ENSIN 2015*. Disponible en: [https://icbf.gov.co/sites/default/files/ensin\\_2015\\_final.pdf](https://icbf.gov.co/sites/default/files/ensin_2015_final.pdf). Acceso en julio 31 de 2018

Instituto Nacional de Salud. 2017. *Informe del Evento Enfermedades Transmitidas por Alimentos, hasta el período epidemiológico IX*. Bogotá.

Instituto Nacional de Salud. 2018. *Mortalidad por Desnutrición Menores de 5 Años*.

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. 2015. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*. Bogotá.

Ministerio de Salud y Protección Social. Subdirección de Salud Ambiental. 2016. *Informe Nacional de Calidad del Agua para Consumo Humano IRCA 2015*.

Ministerio de Salud y Protección Social. Sin fecha. *Sistema Integral de la Información de Protección Social*. Disponible en <http://www.sispro.gov.co/>. Acceso en julio 31 de 2018

OECD/FAO/UNCDF. 2016. *Adopting a Territorial Approach to Food Security and Nutrition Policy*, OECD Publishing, Paris.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

OMS. Double burden of malnutrition. <http://www.who.int/nutrition/double-burden-malnutrition/en/>. Acceso en julio 31 de 2018





Organización de las Naciones Unidas  
para la Alimentación y la Agricultura

**2018**

# **RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LA INCLUSIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA DE LAS POBLACIONES EN SITUACIÓN DE POBREZA RURAL EN COLOMBIA**

---

**Notas de Política Pública**

Memorias: Seminario Internacional "Claves para el desarrollo del campo colombiano" Bogotá D.C., Julio 12 de 2018.



# RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LA INCLUSIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA DE LAS POBLACIONES EN SITUACIÓN DE POBREZA RURAL EN COLOMBIA

---

## Notas de Política Pública

Memorias: Seminario Internacional "Claves para el desarrollo del campo colombiano" Bogotá D.C., Julio 12 de 2018.

**Pablo Faret**

Consultor Regional en Protección Social y Desarrollo Rural,  
Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe



# INTRODUCCIÓN

La Misión para la Transformación del Campo colombiano establece un diagnóstico claro sobre la realidad demográfica, socioeconómica, productiva y ambiental del mundo rural en Colombia, y propone lineamientos estratégicos concretos para promover el desarrollo integral en dichas zonas. Entre estas estrategias se destaca el desafío de promover la doble inclusión social y productiva de la población rural, como una vía efectiva para la reducción sostenible de la pobreza y fortalecer las dinámicas de desarrollo territorial.

Esta directriz estratégica, aunque muy pertinente en su planteamiento, es altamente ambiciosa en su diseño específico y sus disposiciones para la ejecución. En efecto, el Estado colombiano no solo debe considerar las últimas tendencias del desarrollo rural en el país; reforzar mecanismos políticos, técnicos y operativos de coordinación, y repensar la planeación territorial de forma de conciliar el desarrollo económico, social y ambiental; sino que también debe integrar estos elementos en el marco de una agenda amplia de reducción de la pobreza rural. En particular interesa establecer recomendaciones técnicas y metodológicas para articular las políticas existentes de protección social e inclusión productiva bajo “rutas de doble inclusión” efectivas, con un enfoque diferencial de acuerdo con criterios poblaciones y territoriales.

La Agenda de Desarrollo Sostenible al 2030 y la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo bajo este marco estratégico presentan la oportunidad propicia para consagrar dichos lineamientos en zonas rurales bajo la premisa de “no dejar a nadie atrás”, especialmente en un contexto nacional marcado por la realidad del posconflicto y el anhelo del desarrollo social, productivo y ambiental con paz y cohesión social.

La FAO pone a disposición del gobierno colombiano su expertise global para la reducción sostenible del hambre y la inseguridad alimentaria, la pobreza rural y la vulnerabilidad ambiental, y propone a través de este documento insumos concretos de políticas para vincular a la doble inclusión social y productiva a la población rural en situación de pobreza, con énfasis en las sinergias entre las políticas de protección social, las políticas de agricultura y el empleo rural no agrícola, y el fortalecimiento de entornos económicos habilitantes.

# 1. ¿POR QUÉ HABLAR DE ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN SOCIAL CON INCLUSIÓN PRODUCTIVA PARA ZONAS RURALES?

## 1.1. Pobreza rural, dinámicas de crecimiento y la necesidad de la doble inclusión

Al igual que en el resto del mundo, los territorios rurales de América Latina y Colombia han experimentado un importante proceso de transformación rural durante las últimas décadas. La región ha experimentado un fuerte proceso de urbanización, disminución del rol de la agricultura en las actividades económicas del campo, migración desde el campo hacia centros urbanos y el extranjero, y a raíz de ello el envejecimiento de la población rural. Colombia no ha estado exenta de este proceso: se estima que 14.487.636 colombianos viven en zonas rurales, lo que representa apenas un 30,4% de la población nacional; en el periodo 1990-2016 el valor agregado de la agricultura expresado como porcentaje del PIB cayó de 16,7% a 7,1%; y se proyecta que para el año 2020 la población rural entre 60 y 65 años aumente hasta en un 47% (DNP, 2015a; Banco Mundial, 2018).

Especialmente, durante la década pasada la región experimentó altos niveles de crecimiento

económico y expansión fiscal. En las áreas rurales el crecimiento económico fue impulsado por el auge del precio de los alimentos durante el 2000 y por fuertes inversiones en cultivos masivos con vocación exportadora, lo que junto con la expansión de la oferta programática social debió haber generado condiciones para el cierre de brechas sociales en el campo. Sin embargo, esto último no ocurrió en la mayoría de los países de la región (FAO, 2009).

En el caso de Colombia, la conjunción de estos factores sí ha significado mejoras en los ingresos de la población rural en general y la disminución de la pobreza rural en términos absolutos y, aunque la brecha entre la matriz de oportunidades del campo y la ciudad sigue siendo evidente y preocupante (DNP, 2015a), si se considera la diferencia en puntos porcentuales de la pobreza y pobreza extrema en las cabeceras y los centros poblados y rural disperso esta sí ha disminuido (ver Tabla 1).

**Tabla 1. INCIDENCIA DE LA POBREZA Y POBREZA EXTREMA MONETARIA (AÑOS 2002 Y 2017) Y POBREZA MULTIDIMENSIONAL (AÑOS 2010 Y 2017) EN CABECERAS Y CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO DE COLOMBIA.**

Zona geográfico-administrativa	Pobreza monetaria		Pobreza extrema monetaria		Pobreza multidimensional	
	2002	2017	2002	2017	2010	2017
Cabeceras	45,5%	24,2%	12,2%	5%	23,5%	11,4%
Centros poblados y rural disperso	61,7%	36%	33,1%	15,4%	53,1%	36,6%
Diferencia en puntos porcentuales entre zonas	16,2	11,8	20,9	10,4	29,6	25,2

Fuente: DANE (2018a)

## 1. ¿POR QUÉ HABLAR DE ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN SOCIAL CON INCLUSIÓN PRODUCTIVA PARA ZONAS RURALES?

Sin embargo, las avances en las cifras globales esconden a menudo crudas realidades territoriales, con la presencia de núcleos duros de pobreza rural, resistentes al crecimiento económico y las políticas sociales. De acuerdo con el DANE (2018a, pág. 15-16), durante los últimos dos años (2016-2017) los principales avances en materia de pobreza y extrema pobreza monetaria en los centros poblados y rural disperso se deben al efecto del crecimiento económico, con una participación marginal (0,4%) de las políticas de redistribución del ingreso solo en la reducción de la pobreza extrema. Por su parte, en el caso de la pobreza multidimensional, las privaciones en las dimensiones de educación (34,5%) y trabajo (26,3%) contribuyen juntas al 60,8% del IPM rural.

En general, el crecimiento económico de las zonas rurales, aún impulsado principalmente por la agricultura pese a la disminución de su peso relativo en los últimos años, tiende a concentrarse en algunos pocos productos, restringido a algunas regiones, y operado por un número limitado de grandes empresas, es decir, mercados con una fuerte tendencia a la concentración y la transnacionalización, organizados en cadenas globales de valor, de difícil acceso para los pequeños y medianos productores (FAO, 2009).

En el conjunto de países de América Latina y el Caribe este hecho reproduce una estructura productiva heterogénea, en la que coexisten, por un lado, un sector de empresas intensivas en capital y tecnología que ha logrado insertarse exitosamente en los mercados agroalimentarios globalizados y, por otro, un amplio sector socioproductivo constituido por agricultura de subsistencia, microempresas rurales no agrícolas y población rural sin tierra que no ha podido participar en circuitos económicos más dinámicos, involucrados en trabajos precarios e informales, y que en muchos casos forman parte de la población en condición de pobreza y exclusión. Entre estos dos extremos hay un sector intermedio que logra conectarse a los mercados, pero que sigue siendo altamente vulnerable a shocks económicos, políticos y a los riesgos agroclimáticos (FAO, 2018a). En el caso

de Colombia, una señal inequívoca con respecto a esta dinámica es el hecho de que el 75% de la población ocupada del área rural tiene un ingreso mensual inferior al Salario Mínimo Mensual Legal Vigente<sup>1</sup>, proporción que solo alcanza un 39,4% en las áreas urbanas (DNP, 2015a).

A partir de estos hechos se pueden realizar tres grandes declaraciones fundamentales:

En primer lugar, para cerrar completamente las brechas territoriales es imprescindible contar con dinámicas sólidas de crecimiento e inversión, aunque para cerrar completamente las brechas territoriales, es necesario que este crecimiento económico sea capaz de ser impulsado con la participación del sector socio-productivo de agricultura familiar y campesina, las microempresas rurales no agrícolas y la población rural sin tierra (no puede haber doble inclusión sin inclusión productiva).

En segundo lugar, aunque la redistribución de ingresos no ha tenido una contribución preponderante en la reducción de la pobreza monetaria en los últimos dos años, sí puede jugar un rol clave en momentos de menor crecimiento económico, así como también contribuir permanentemente mediante la protección de los ingresos a la disminución de las restricciones de liquidez y al fortalecimiento de los medios de subsistencia, liberando así el potencial productivo “dormido” de la población rural vulnerable (no puede haber doble inclusión sin inclusión social).

Finalmente, el mayor peso relativo de las dimensiones de educación y trabajo en el Índice de Pobreza Multidimensional en Centros poblados y Rural Disperso refuerza la necesidad de fortalecer las políticas de reducción de la pobreza con mecanismos de inclusión laboral y productiva, al tiempo que se aumenta la inversión en el desarrollo de conocimientos, destrezas y habilidades pertinentes para los medios de subsistencia rurales (no puede haber doble inclusión sin articulación en todos los niveles).

1. Al analizar los ingresos promedios por rama económica, el sector agropecuario es uno de los de menor generación de ingresos con respecto a los otros sectores en la mayor parte de los países de América Latina (Weller, 2016).

## 1.2. Los medios de subsistencia de los hogares pobres rurales

En el marco de la transformación que ha experimentado el campo latinoamericano en las últimas dos décadas destaca la disminución relativa del trabajo en la agricultura, el aumento del asalariamiento impulsado principalmente por la presencia de grandes firmas del agronegocio y el incremento del empleo rural no agrícola, lo que ha tenido consecuencias importantes en la estructura de ingresos de los hogares pobres rurales (también complementada por las políticas de protección social no contributiva) y sus estrategias de supervivencia y desarrollo (FAO, 2013a; 2012a y 2012b).

Si bien durante las últimas décadas los hogares rurales han diversificado sus fuentes de ingresos, muchos de los pobres rurales de la región siguen dependiendo de la agricultura como su principal medio de subsistencia. La falta de acceso a recursos productivos y a servicios rurales impide que muchos de estos agricultores puedan mejorar sus niveles de producción y productividad. Los altos costos de transacción en los mercados rurales son igualmente una limitación importante para su desarrollo. Así, la carencia de tierra y de otros activos y servicios productivos ha incentivado a muchos a buscar nuevos horizontes laborales, como la venta de mano de obra y servicios en el sector agrícola, el desarrollo de pequeños negocios y la inserción en empleos rurales no agrícolas (FAO, 2018a). En síntesis, la agricultura sigue siendo la principal fuente de ingresos de los hogares rurales, pero provee los peores empleos del sector rural: entre el periodo 2002-2012 para 15 países de América Latina, el ingreso medio de los ocupados en la

agricultura fue 40 puntos porcentuales más bajo que el ingreso medio de los ocupados de las otras ramas de actividad económica y un 60% de los ocupados agropecuarios no tuvo cobertura de seguro de salud, pese a que el crecimiento la productividad promedio del sector agropecuario (2,3%) fue mayor al aumento de la productividad laboral total (1,7%) (Weller, 2016).

En el caso de Colombia, la población ocupada en la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca representaba a abril de 2018 un 16,7% de la población ocupada nacional, concentrando al 62,8% de la población ocupada en centros poblados y rural disperso, seguida de la rama comercio, hoteles y restaurantes con 12% (DANE, 2018b).

Dentro del sector agrícola del país, los hogares y las unidades productivas de la agricultura familiar<sup>2</sup> tienen un rol fundamental en la producción agropecuaria, la seguridad alimentaria y el empleo rural, ya que cubren el 60% de la superficie agropecuaria, aportan entre el 40% y 60% del valor de producción, producen más del 70% de los alimentos del país y hacen parte de más del 50% del empleo sectorial (MADR, 2017; UPRA y FAO, 2016; DNP, 2015b). Pese a esta importancia estratégica, los hogares y unidades productivas de la agricultura familiar presentan importantes brechas de bienestar en el ámbito social, y también de acceso a insumos, activos y servicios de producción, tal como se puede apreciar en la Tabla 2.

2. De acuerdo con los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria del Gobierno de Colombia (MADR, 2017), los cuatro criterios que definen a este segmento son: (i) el predominio de la actividad agropecuaria como actividad principal, (ii) el uso predominante de la mano de obra familiar, (iii) el área de la unidad productiva (tamaño menor o igual a 1 Unidad Agrícola Familiar (UAF), con excepción de los territorios colectivos), y (iv) residir o vivir dentro de un perímetro funcional a la finca, o territorio colectivo, del cual se derivan sus medios de vida.

# 1. ¿POR QUÉ HABLAR DE ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN SOCIAL CON INCLUSIÓN PRODUCTIVA PARA ZONAS RURALES?

**Tabla 2.**  
**SELECCIÓN DE CARENCIAS PRODUCTIVAS Y SOCIALES REPORTADAS PARA LOS HOGARES Y UNIDADES PRODUCTIVAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR<sup>A</sup> EN COLOMBIA**

DIMENSIÓN PRODUCTIVA	
<b>Acceso a la tierra</b>	<p>Solo el 36,4% de la población rural tiene acceso a la tierra (tendencia a la microfundización).</p> <p>De los agricultores familiares, un 18% no tiene acceso a tierra y una importante cantidad no la tiene en cantidades suficientes.</p> <p>Baja formalización de la propiedad: se calcula que solamente el 21,4% de los predios rurales está ocupado por propietarios formales.</p>
<b>Riego</b>	<p>Solo el 23,9% del total productores cuenta con sistema de riego, mientras que apenas el 22,4% de los productores clasificados en “microfundio” tiene este tipo de infraestructura.</p> <p>Cerca del 45% de las personas declara haber tenido dificultades con el acceso al agua, principalmente derivadas de la presencia de sequías y la no existencia de infraestructura.</p>
<b>Asistencia técnica y capacitación tecnológica</b>	<p>Solo el 16,5% de las Unidades Productoras Agropecuarias (UPA) del país reciben algún tipo de asesoría y asistencia, presentando una pequeña diferencia entre las UPA de la agricultura familiar (16,0%) y aquellas que no pertenecen a dicho sector (16,9%).</p> <p>El ingreso promedio per cápita de las Unidades Productoras Agropecuarias (UPAs) de los pequeños productores que reciben capacitación es 1,53 veces superior al ingreso promedio per cápita de las UPA que no reciben capacitación.</p>
<b>Crédito</b>	<p>Según el Censo Agropecuario, solo el 11% de los productores solicitó crédito en 2013.</p> <p>Aunque ha aumentado el número de agricultores familiares que han obtenido créditos, su participación en el total de las colocaciones continúa descendiendo (su participación en el total de crédito otorgado por FINAGRO pasó de 29.0% en 2005 a 27%.0 en 2011). La cobertura de otros servicios financieros es aún menor.</p> <p>84,6% de las personas de la agricultura familiar declara no haber solicitado nunca financiamiento</p>
<b>Asociatividad</b>	<p>Solo el 10% de las personas de las UPAs (828.456 personas) participan en alguna asociación o agremiación.</p>
<b>Acceso a maquinaria</b>	<p>Tan solo el 23,6% de las personas pertenecientes a unidades de ACFC tienen acceso a maquinaria.</p>
DIMENSIÓN SOCIAL	
<b>Electricidad</b>	<p>15,1% de los hogares de la agricultura familiar no tiene acceso a energía eléctrica</p>
<b>Agua</b>	<p>45,2% de los hogares de la agricultura familiar no puede obtener el agua de un acueducto público</p>
<b>Servicios sanitarios</b>	<p>81,2% de los hogares de la agricultura familiar no cuenta en su vivienda con una eliminación de excretas adecuada</p>
<b>Pobreza Multidimensional</b>	<p>El Censo Nacional Agropecuario permite calcular un Índice de Pobreza Multidimensional Ajustado (IPM-a), con 10 de las 15 variables que presenta el IPM estándar<sup>3</sup>. Los resultados del IPM-a señalan que el porcentaje de pobres multidimensionales de la agricultura familiar (22,19%) es levemente mayor al de los otros esquemas agropecuarios (19,41%).</p>

Fuente: DNP, 2015b y MADR, 2017.

A. Los lineamientos estratégicos para la agricultura familiar (MADR, 2017) realiza un diagnóstico para la población rural dispersa de los municipios del país, omitiendo a la población residente en Centros Poblados.

3. Bajo logro educativo, analfabetismo, inasistencia escolar, rezago escolar, barreras de acceso a servicios de cuidado de la primera infancia, aseguramiento en salud, acueducto, alcantarillado, material de los pisos y material de las paredes exteriores.

Como se desprende de la Tabla 2, los hogares de la agricultura familiar presentan importantes dificultades para su doble inclusión. A su vez, dentro de dichos hogares la estructura de riesgos, necesidades y oportunidades de inversión también varía considerablemente. Usualmente la explotación de la unidad productiva, aunque depende fuertemente del trabajo familiar, es liderada por un jefe de hogar masculino y relativamente envejecido, por lo que muchas veces se reproducen desde el hogar dinámicas de exclusión social y económica, especialmente en el caso de las mujeres y los jóvenes rurales, los que tienden a insertarse en la práctica en dinámicas de trabajo familiar no remunerado en un sector que ya de por sí genera ocupaciones mal remuneradas y con poca protección debido a la informalidad y a la menor rentabilidad relativa con respecto a otras actividades económicas.

Es así como crecientemente los miembros de la familia distintos al jefe de hogar han optado (por elección propia u obligación) por insertarse en ocupaciones distintas a la explotación familiar, a menudo en empleos rurales no agrícolas (Misión para la Transformación del Campo, 2015).

En Colombia los hogares rurales con jefatura femenina han aumentado 9,8 puntos porcentuales desde el año 2005, llegando al 27,8% al 2014. Asimismo, alrededor de un 47% de las mujeres rurales no tendría ingresos propios (FAO, 2013b), pese a que constituyen el 23,7% de las trabajadoras permanentes de las Unidades de Producción Agropecuaria del país (DNP, 2015b). Así, cerca del 65% de las ocupadas rurales mayores de 15 años se desempeñaría en empleos fuera de la agricultura (FAO, 2013c). En el caso de los jóvenes rurales del país, de acuerdo con un estudio de la FAO (2016) elaborado con tabulaciones de encuestas de hogares, solo un 54,1% de la población rural entre 15 y 29 años declara estar ocupado, de los cuales un 38,8% lo hace en empleos fuera de la agricultura. Finalmente, al analizar las formas de inserción laboral de hombres y mujeres rurales dentro de este mismo rango de edad, se aprecia una realidad contrapuesta: mientras solo el 29,2% de los hombres se inserta en empleos rurales no

agrícolas, el 63,8% de las mujeres ya ha buscado esta forma de inserción, lo que muestra una menor participación en la agricultura que sus pares masculinos.

A nivel regional, se ha constatado por un lado que los trabajadores independientes en el empleo rural no agrícola presentan una menor incidencia de pobreza que aquellos dedicados a la agricultura y, por otro, que la mitad de los hogares que cuentan con trabajadores que sí han logrado asalariarse formalmente en empresas modernas son pobres (FAO, 2009). Pareciera entonces que aquellos miembros del hogar rural que no se dedican a la agricultura en el marco de la explotación familiar podrían eventualmente encontrar fórmulas alternativas de inclusión productiva; no obstante, para que estas formas deriven efectivamente en dinámicas de doble inclusión, se deben cumplir condiciones de base importantes como la dinamización económica de los territorios rurales a través de la inversión privada, la adaptación de las políticas activas del mercado del trabajo a estos medios de subsistencia diferenciados y la expansión y ajuste de los tres componentes del sistema de protección social<sup>4</sup> a estas formas de inserción, con un foco prioritario en los hogares en situación de pobreza monetaria y multidimensional.

Para Colombia, de acuerdo con datos del Censo Nacional Agropecuario (CNA) del año 2014, un 18,6% de las Unidades de Producción de las zonas rurales del país son Unidades de Producción No Agropecuaria (UPNA), representando al 2,2% del área rural dispersa censada (DANE, 2016). De acuerdo con esto, un 53,7% de las UPNA se dedica a los servicios (y dentro de ellos, aquellos relacionados principalmente con educación, seguido por actividades de apoyo a la actividad agropecuaria 23,5% y servicios turísticos de alojamiento, hospedaje y otros 13,4%), un 21,2% al comercio (con un 64,7% del mismo dedicado a la venta de productos alimenticios y bebidas alcohólicas), un 17,3% dedicado a la transformación de productos agropecuarios (y en ella un 44,3% dedicado a la artesanía), y un 11,5% inserto en la industria (un 37,9% de las UPNA está reportado en el desarrollo de actividades de minería con títulos declarados).

4. Protección social no contributiva (o asistencia social), protección social contributiva (o seguridad social) y la regulación de las políticas del mercado del trabajo para la protección del empleo digno (Cecchini y Martínez, 2011).

## 1.3. Los esfuerzos realizados para las poblaciones en pobreza rural en la región y Colombia: tendencias y desafíos

Durante los últimos veinte años los países de la región han implementado importantes esfuerzos programáticos para reducir la pobreza a nivel nacional, ya sea mediante el fortalecimiento del componente no contributivo de sus sistemas de protección social (principalmente) o mediante acciones sectoriales con políticas activas de mercado del trabajo. Ambas, junto con el ciclo de crecimiento económico experimentado en dicho periodo permitieron el logro de resultados intermedios (protección del consumo, fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional, expansión de las políticas sociales sectoriales en salud y educación, la instalación de activos institucionales de alto valor -como sistemas sociales de registros y focalización-, y cada vez mayores articulaciones interinstitucionales) y resultados finales que redujeron la pobreza a nivel nacional y lograron buena parte de las metas de la antigua agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2015.

Así, especialmente desde la segunda parte de la década del 2000 los países de América Latina han implementado, sobre la base de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTCs), estrategias de reducción de la pobreza con fuertes supuestos de diseño basados en el fortalecimiento del capital humano en la generación filial y la interrupción de la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante la inserción de dicho capital humano en dinámicas de más y mejor empleo en el largo plazo. Estos programas, aunque por diseño no se avocaron directamente al fortalecimiento de las capacidades productivas de la agricultura familiar y los segmentos rurales no dependientes de la agricultura, sí han marcado diferencias positivas en la supervivencia diaria de los sectores más marginalizados mediante la protección de niveles mínimos de consumo básico y pequeñas inversiones.

Como muestra de estos esfuerzos, entre los años 2000 y 2015 los países de América Latina y el Caribe, en su conjunto, pasaron de destinar un 15,4% a un 20,7% del PIB regional (promedio ponderado) al financiamiento de las políticas públicas sociales. En particular, los programas de transferencias condicionadas aumentaron su participación en el gasto público social desde un 0,04% como

promedio del gasto público social en 1997, a un 3,1% en promedio alrededor del año 2015. Esta inversión representó para la región que la cobertura de estos programas pasara desde menos de un millón de personas que vivían en hogares destinatarios de PTC en 1996, a 131,8 millones de personas en el año 2015, lo que representaba al 20,9% de la población de toda la región (Cecchini y Atuesta, 2017).

Numerosas síntesis sobre el impacto de los PTC en casos de la región han mostrado efectos positivos de este tipo de programas sobre la brecha de ingresos con respecto a las líneas de pobreza y extrema pobreza, el consumo de bienes básicos, el acceso a servicios sociales de salud y educación, seguridad alimentaria y nutricional, reducción del trabajo infantil, inversiones productivas y economía local (Bastagli, et al., 2016; Cecchini y Madariaga, 2011; Fiszbein y Schady, 2009; Tirivayi, Knowles y Davis, 2013). No obstante, pese al relato construido especialmente en torno a este tipo de programas durante toda la década del 2000, debido a las restricciones en el mercado laboral estos programas aún no han sido capaces por sí solos ni de romper el “ciclo intergeneracional de la pobreza” (vía construcción de capital humano e inserción laboral y productiva de la generación filial) o de generar consistentemente “efectos promotores” en los adultos del hogar, de tal manera que se fortalezca su capacidad de generación autónoma de ingresos.

En paralelo, la región también experimentó la implementación de programas de apoyo a la agricultura familiar, novedosos en cuanto promovieron dentro del sector agropecuario el acceso de unidades productivas relativamente excluidas a servicios rurales clave, como la extensión y la asistencia técnica y la dotación de insumos a través de la transferencia de “paquetes agrícolas” (en los casos más sofisticados, incluyen mecanismos de financiamiento y acceso preferente a mercados); pero incompletos en cuanto a su alcance, pues no concretaron la transición desde la dependencia económica de cadenas productivas determinadas por grandes firmas de agronegocio en mercados altamente concentrados hacia esquemas de mayor autonomía y diversidad territorial capaces de establecer sistemas agroalimentarios territoriales y regionales dinámicos.

De acuerdo con Vergara-Camus y Kay (2017, pág. 423), el apoyo a la agricultura familiar desde las década del 2000 se materializó a través de cuatro tipo de políticas: (i) esquemas de crédito para la producción agrícola; (ii) políticas para vincular a los productores de la agricultura familiar a cadenas de valor (usualmente a una *commodity*); (iii) la regulación y creación de mercados preferenciales y/o protegidos; y (iv) la institucionalización de la categoría “agricultura familiar” en el marco de acción estatal.

No obstante, si bien las políticas del sector agrícola desde la década del 2000 fueron expandidas con principios de inclusión y solidaridad hacia las unidades productivas de la agricultura familiar, en la mayoría de los casos, los programas de apoyo a este sector no fueron concebidos específicamente como un elemento articulado con los programas de protección social para la reducción sostenible de la pobreza rural, sino más bien como parte de las estrategias nacionales de seguridad alimentaria y nutricional<sup>5</sup> y el desarrollo “más horizontal” del sector agropecuario. A esto se suman las críticas y preocupaciones en torno a la capacidad de los esquemas de crédito de llegar a los sectores más vulnerables a una escala relevante y de adaptar el financiamiento a estrategias no tradicionales de producción; la escalabilidad de las experiencias exitosas de comercialización y los efectos

negativos que podría tener la competencia sobre los agricultores más vulnerables; y la capacidad de los esquemas de regulación de precios y mercados protegidos de beneficiar de forma focalizada a los agricultores más vulnerables, y ser acompañados por estrategias amplias de asociatividad, asistencia técnica y la provisión de infraestructura y servicios productivos en los territorios (Sabourin, Samper y Sotomayor, 2014).

Las tendencias en el ámbito social y productivo desarrolladas en las últimas décadas pone en entredicho los resultados finales de las políticas “antipobreza” de las décadas de 2000 y 2010 o, al menos, su capacidad de actuar eficazmente sobre los núcleos duros y más resistentes a las intervenciones sociales y el crecimiento económico, y vincular las acciones de protección con acciones de promoción que deriven en la inserción laboral y productiva de sus participantes con una lógica de medios de subsistencia sostenibles más allá de la complementación temporal de ingresos. Después de todo, las fuentes de ingresos laborales son la fuerza que impulsó con mayor efectividad la reducción de la pobreza en la región en el periodo 2002-2008, y el declive de los ingresos laborales durante el periodo 2008-2016 coincide con el estancamiento y el aumento de la pobreza regional en el mismo periodo (CEPAL, 2017).

#### La doble inclusión rural como medio para alcanzar los ODS en Colombia

La actual Agenda de Desarrollo Sostenible al 2030 impone los desafíos de “no dejar a nadie atrás” y de realizar acciones social, económica y ambientalmente sostenibles al desarrollo, lo que implica por un lado, redoblar esfuerzos para el desarrollo de las poblaciones históricamente excluidas y desfavorecidas de las dinámicas de sociales y económicas imperantes (como los habitantes en situación de pobreza de los territorios rurales); y por otro, vincular las agendas de desarrollo social, productivo y ambiental en favor de dichas poblaciones.

Consciente de este desafío, el gobierno de Colombia por medio del Departamento Nacional de Planeación (DNP) llevó a cabo la Misión de Transformación del Campo (MTC), una iniciativa a través de la cual se definieron los lineamientos políticos y técnicos para tomar mejores decisiones de inversión pública para el desarrollo rural y agropecuario en los próximos 20 años, contribuyendo a transformar el campo colombiano. La MTC establece clara y explícitamente el desafío de la inclusión social y productiva como una prioridad de alto nivel. En ella, se define “inclusión social” de forma multidimensional en cuatro ámbitos: educación; condiciones de la niñez y juventud; salud; vivienda y servicios públicos. El hogar es pobre si tiene 33 % o más de las posibles privaciones en estas dimensiones; si no lo es, se dice que está en inclusión social. Por su parte, un hogar en “inclusión productiva” se define cuando el ingreso per cápita del hogar está por encima de la línea de pobreza oficial.

Así, 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 de manera simultánea.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2015a, pág. 62).

5. Con la excepción del Plan Fome Zero de Brasil (2003), las estrategias de seguridad alimentaria y nutricional de los países de la región a principios de los 2000 tenían una marcada orientación agrícola (asegurar disponibilidad alimentaria a nivel regional y nacional) y salubrista (inocuidad, certificación y tratamiento terapéutico de los casos más críticos).

## 1. ¿POR QUÉ HABLAR DE ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN SOCIAL CON INCLUSIÓN PRODUCTIVA PARA ZONAS RURALES?

Por su parte, las políticas de desarrollo agrícola de la última década refuerzan las limitaciones de las políticas sociales expuestas, si se considera que, aunque refundan el sector con ciertos principios de inclusión, han tendido a ser capturadas en la práctica por familias de la agricultura familiar de ingresos medios y altos (con mayor acceso a información de mercados y sobre los servicios del Estado, y más intensivos en capital humano, capital social, capacidad de endeudamiento y adopción de tecnologías) sin generar cambios sustanciales en los modelos agrícolas predominantes. Del mismo modo, aun cuando la institucionalidad agrícola ha presentado durante los últimos años servicios de inclusión para actores no tradicionales, en general los ministerios de agricultura tienden a concebir su oferta de inclusión productiva primordial o principalmente como servicios vinculados al fortalecimiento de cadenas de valor y la producción nacional desde una perspectiva agroexportadora, sin reconocer directa y explícitamente el potencial de los mecanismos de inclusión productiva cuando son articulados con medidas de protección, prevención y promoción social en el marco de estrategias integrales de reducción de la pobreza rural.

En esta perspectiva regional, el caso de Colombia no es distinto a las tendencias y desafíos encontrados en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe. Ante los altos niveles de pobreza, la segmentación del mercado laboral rural, la informalidad y precariedad ha sido el componente no contributivo de la protección social el que ha llenado durante las últimas dos décadas el “vacío” de la protección social contributiva en zonas rurales<sup>6</sup>, principalmente a través del PTC instalado en el año 2006 -ahora llamado Más Familias en Acción (MAF)- focalizado en familias en situación de pobreza y vulnerabilidad (Nivel 1 del SISBÉN), en condición de desplazamiento o indígenas con menores de 18 años, el que en el año 2016 cubría a alrededor del 22% de la población nacional<sup>7</sup> y el programa Colombia Mayor, una pensión social no contributiva focalizada en adultos mayores en condiciones de extrema pobreza e indigencia. Asimismo, junto con los regímenes subsidiados de acceso a la salud y pensiones, el Estado colombiano también ha puesto en marcha otros programas

de inclusión productiva y atención integral para las personas en situación de pobreza: la Estrategia UNIDOS, Familias en su Tierra (FEST), IRACA y la Red de Seguridad Alimentaria (ReSA).

Con respecto a la estrategia UNIDOS, ésta opera como una red interprogramática de servicios sociales y productivos priorizados sobre la población en pobreza extrema del país mediante el acompañamiento familia a familia. Sin embargo, de acuerdo con la Misión de Transformación del Campo (2015), a pesar de su cobertura relativamente alta, su cobertura aún no ha alcanzado una profundidad rural adecuada, dado que el 60% de la población atendida se concentra en las cabeceras del país. Por ello se haría necesario reforzar su cobertura en zonas rurales con mayores niveles de inversión e instrumentos más formales para que las intervenciones integrales y adecuadas a los medios de subsistencia de la población.

Por su parte, IRACA, FEST y ReSA aun tienen coberturas relativamente limitadas y tienden a llegar con apoyos relativamente pequeños para la cantidad de necesidades y riesgos no contenidos de la población rural. Un problema adicional es que la vocación de integralidad de estos programas puede producir pérdidas en su capacidad operativa y escala, a menudo encontrando dificultades para unir actividades, metas y logros entre las intervenciones en individuos, hogares y comunidades de forma sostenible (Misión para la Transformación del Campo, 2015, pág. 12).

Así puestas las cosas, solo el 39,2% de la población de los municipios rurales y el 32,4% de los municipios rurales dispersos se encuentran en una situación de doble inclusión. Mientras que el 20% de la población de los municipios rurales y el 26% de la población de los municipios rurales disperso se encuentran en situación de completa exclusión (ni en inclusión social ni en inclusión productiva). Igualmente, el 27% de la población de los municipios rurales dispersos solo está en situación de inclusión social, pero no productiva, y un 13% de los mismos, se encuentran en inclusión productiva, pero no social (DNP, 2015b, pág. 19). Por otra parte, al centrar el análisis sobre la población más vulnerable, similares desafíos han sido

6. Mientras en las Cabeceras del país un 41,3% de los hogares cuenta con protección social contributiva, solo el 9% de los hogares en zonas rural-disperso cuentan con ella. Por su parte, los hogares de la zona rural-dispersa tiene una mayor cobertura de la protección social no contributiva (33,4%) frente a las Cabeceras (12,5%). No obstante, más de la mitad de los hogares rurales se encuentra totalmente desprotegido (no cuentan con ningún tipo de protección) (Misión para la Transformación del Campo, 2015).

7. CEPAL [en línea]. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Programas de Transferencias Condicionadas. Disponible en <https://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=12>

encontrados en un ejercicio analítico realizado en 2014 para la población participante del programa Más Familias en Acción a nivel nacional Angulo y Gómez, 2014), en el que se reportó para el año 2012 que un 57,3% de los hogares beneficiarios

se encontraba en situación de inclusión social no productiva, un 33,1% de los mismos en situación de exclusión, y un 8,3% en situación de doble inclusión.

**“Es importante resaltar que la transición y articulación entre programas [sociales y productivos] es esencial teniendo en cuenta la importancia de lograr una doble inclusión, social como productiva, ligada al sistema de protección social. Cualquier esfuerzo aislado en lo social sería insuficiente sin las inversiones requeridas para el fortalecimiento productivo, de la actividad agropecuaria y de todas aquellas que se desarrollan en las zonas rurales. Es por esto que, en algunos países de África y Asia con predominio de la actividad agropecuaria en zonas rurales, la política agropecuaria se ha convertido en la mejor política social. Estos países han explotado al máximo las sinergias que existen entre la agricultura y la protección social con experiencias exitosas.”**

- Informe “La Protección Social de la Población Rural” de la Misión para la Transformación del Campo (2015: 14).

#### 1.4. ¿Cuál es la oportunidad para la doble inclusión de la pobreza rural?

Dado el impulso a la protección social no contributiva en la región durante las últimas dos décadas, en la actualidad los sistemas nacionales de protección social pueden ofrecer herramientas, información y recursos que pueden alinearse con objetivos más amplios que la mera función de provisión de niveles básicos de bienestar, para permitir a los hogares rurales construir medios de subsistencia más rentables, seguros y resilientes. El principal desafío, entonces, no es solo proteger la cobertura, suficiencia y adecuación de los programas actuales de protección social y su vínculo con las políticas sociales sectoriales, sino también reajustar, complementar y focalizar estas intervenciones con objetivos más complejos y acciones complementarias tendientes a la inclusión productiva.

Lograr esto no debe implicar el desarme de los esfuerzos positivos en materia de protección social y desarrollo agrícola de la última década. Al contrario, por un lado se debe conservar la inversión social en protección social, especialmente ante los recientes recortes en el gasto público social evidenciado en la región<sup>8</sup>, para proteger el consumo y acceso a servicios elementales de las familias en situación de pobreza de zonas rurales, al tiempo que se provee una base estable de cobertura para generar

sinergias con el sector agrícola y no agrícola, con objetivos de seguridad alimentaria, pobreza rural y resiliencia agroclimática. En concreto, se trata de: (i) transformar los impactos en consumo y producción en medios de subsistencia y estrategias de supervivencia realmente sostenibles y resilientes; (ii) refundar estratégicamente el rol de los ministerios de agricultura, desarrollo económico y empleo de forma articulada a los sistemas nacionales de protección social; y (iii) encajar y vincular coherentemente las dinámicas de desarrollo territorial que soportan estas dinámicas de inclusión social y productiva, con las dinámicas del desarrollo nacional y macroeconómico.

En Colombia, los programas de protección social no contributiva, especialmente Más Familias en Acción y la Estrategia UNIDOS, proveen una plataforma estratégica de apoyo a los más pobres, dados sus criterios de selección, cobertura y capacidad de generar conexiones intersectoriales para la doble inclusión de la pobreza rural. Por ello, es pertinente su articulación con otros programas de protección para la población no elegible y, a ambos, con intervenciones sectoriales del ámbito social, productivo y ambiental, que incluya medidas a nivel de individuos, hogares, organizaciones y territorios en favor de la agricultura familiar y el empleo rural no agrícola, con un enfoque diferenciado.

8. Luego de dos décadas de aumentos sostenidos de la inversión pública en protección social, durante el año 2017 se ha constatado un declive tanto en la cobertura como en la inversión en protección social a nivel regional. De acuerdo con Cecchini y Atuesta (2017), luego de que los PTC de la región alcanzaran su máxima cobertura en el año 2013 (alcanzando a 22% de la población regional y 136 millones de personas), hacia fines del año 2016 ésta disminuyó a 20,2% de la población, equivalente a 129,8 millones de personas. Por el lado de la inversión, ésta alcanzó su máximo nivel regional en el año 2014 (USD 21,424 millones de dólares corrientes, ascendiendo al 0,38% del PIB regional), disminuyendo a fines de 2015 a USD 20.162 millones de dólares corrientes, correspondientes al 0,33% del PIB regional), cayendo así a niveles de inversión similares a los del año 2009 (en plena crisis económica internacional).

## 2. PRINCIPALES CONSIDERACIONES PARA LA DOBLE INCLUSIÓN RURAL

### 2.1. El horizonte temporal de los hogares pobres rurales: riesgos, protección social y actividades productivas

Como se ha adelantado, gran parte de los medios de subsistencia de la población rural en situación de pobreza sigue dependiendo de la agricultura. En ella, la agricultura familiar (de subsistencia, transición o consolidación) cumple un rol preponderante.

Muchos de estos hogares viven en lugares donde los mercados de insumos y productos agrícolas, trabajo y otros bienes y servicios, como el crédito y los seguros, no existen o no funcionan correctamente. Los hogares pobres rurales luchan constantemente con las restricciones de liquidez y la falta de activos para contener sus riesgos ambientales y económicos, los cuales son un factor particularmente importante en las vulnerabilidades de los medios de vida agrícolas y la planificación de sus estrategias de supervivencia y desarrollo en el corto, mediano y largo plazo.

El horizonte temporal de los hogares vulnerables dedicados a la agricultura se reduce porque estos se ven forzados a centrarse en la supervivencia inmediata. Como resultado de ello, son especialmente propensos a adoptar estrategias productivas de bajo riesgo y escaso beneficio para generar ingresos en el corto plazo y, además, pueden incurrir en el trabajo casual y desprotegido fuera de la finca. Debido a las restricciones de liquidez y la alta vulnerabilidad, también puede suceder que los hogares inviertan menos de lo necesario en la educación y la salud de los menores de edad y que adopten estrategias negativas de reducción de los riesgos, como las ventas a precios desfavorables, la disminución de la cantidad y calidad del consumo de alimentos, la descapitalización de activos e insumos de trabajo, la mendicidad o la desescolarización de los hijos, y la explotación insostenible de los recursos naturales (FAO, 2015).

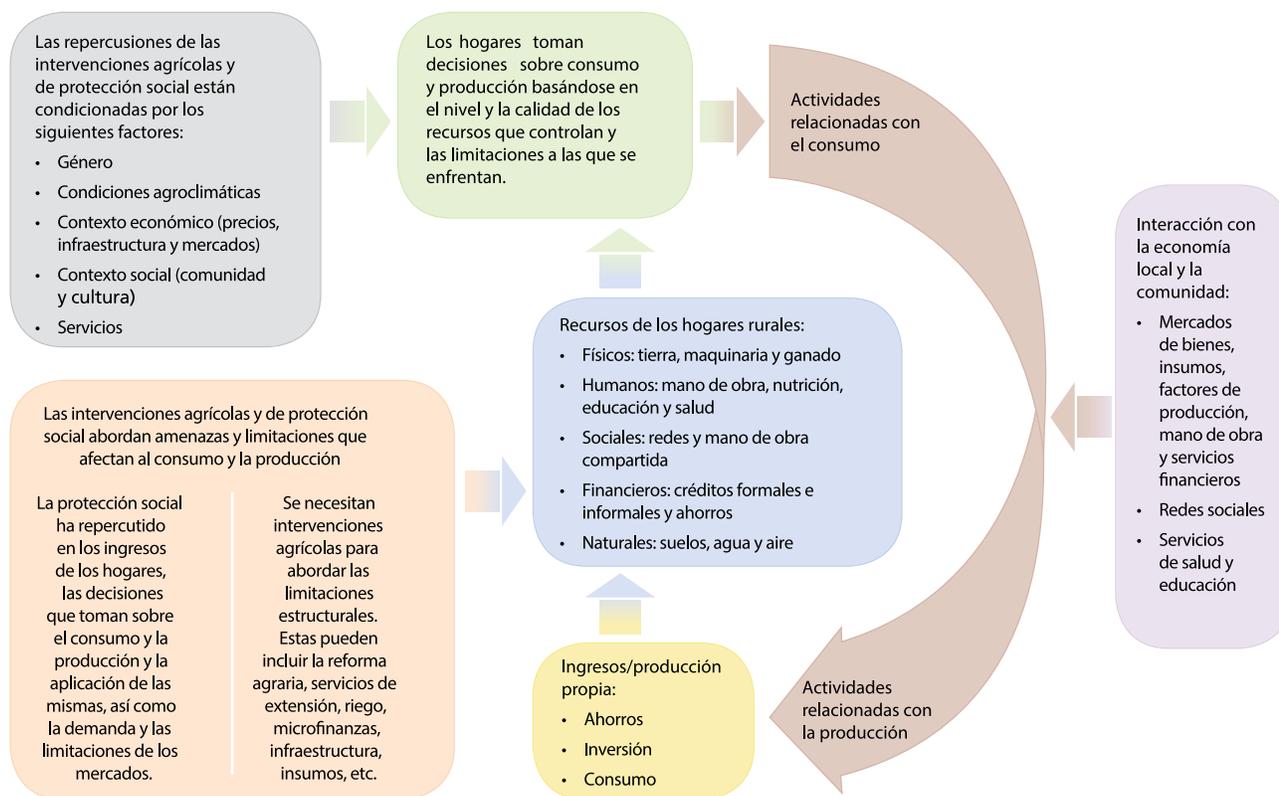
Ningún esquema de inclusión productiva puede funcionar sin protección social. La protección social juega un rol fundamental en la disminución

de las restricciones de liquidez de los hogares pobres rurales, pues influye positivamente en sus decisiones iniciales de inversión y en la gestión de sus riesgos. Cuando es entregada a través de mecanismos regulares y confiables, la previsibilidad de la protección social contribuye a mejorar la capacidad de los hogares de planificar su futuro en el mediano plazo, sustituye parcialmente a los seguros y proporciona una fuente fundamental de liquidez. La doble inclusión necesita del desacople de los factores que afectan las decisiones de consumo y las decisiones de inversión (ver Figura 1).

Cada vez son más los datos que muestran las interacciones positivas entre protección social y actividades productivas, en especial en los insumos, las herramientas y el ganado, así como en empresas no agrícolas. Incluso, las transferencias relativamente pequeñas ayudan a los pobres a superar las dificultades de liquidez y crédito y proporcionan una garantía ante algunos riesgos que los disuaden de la realización de actividades con mayor rentabilidad, como el cambio a cultivos más riesgosos, pero más rentables (FAO, 2015; Bastagli, et al., 2016; Tirivayi, Knowles y Davis, 2013).

La protección social refuerza los medios de vida y no impulsa la dependencia. Se ha comprobado que la protección social no reduce el esfuerzo laboral, pero sí amplía las opciones laborales de los beneficiarios: muchos emplean el tiempo anteriormente dedicado como último recurso al trabajo casual fuera de sus fincas en el trabajo en explotaciones propias o en empleos no agrícolas (FAO, UNICEF y Oxford University Press, 2016; Bastagli, et al., 2016). Adicionalmente, los ingresos adicionales, que reciben los hogares pobres rurales de programas de protección social, pueden contribuir a un círculo virtuoso de crecimiento económico local mediante sus efectos multiplicadores. No obstante, es posible que se necesiten programas complementarios para reducir los obstáculos en la oferta de bienes e insumos locales e impedir grandes aumentos de precios y la disminución del poder adquisitivo real.

**Figura 1. VÍNCULOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL CON ACTIVIDADES DE CONSUMO Y PRODUCCIÓN DE LOS HOGARES Y LA ECONOMÍA LOCAL.**



Fuente: FAO, 2015, pág 6.

## 2.2. Producir más no es necesariamente incluirse más: el rol de los mercados incluyentes

Otros elementos para considerar en el momento de diseñar los objetivos e instrumentos para la doble inclusión rural se relacionan, por un lado, con la definición y el entendimiento de la inclusión productiva (y sus consecuencias para la programación de políticas) y, por otro, con su diferenciación con respecto al concepto de inclusión económica (y sus propias consecuencias para la política pública).

La inclusión productiva es un concepto que puede tener justificación y rendimiento, a la luz de las barreras que enfrenta la población pobre rural para acceder a bienes y servicios que permitan su involucramiento en actividades productivas que podrían permitir mejoras en su nivel de vida. Como se ha señalado, debido a mercados de insumos,

productos agrícolas y servicios financieros y no financieros que no existen o no funcionan correctamente, los hogares pobres rurales están a priori excluidos (o con grandes dificultades de acceso) en lo que respecta a su involucramiento en actividades productivas. Mecanismos formales e informales de protección, junto con mecanismos subsidiados y/o colectivos de acceso a servicios, podrían eventualmente romper dichas barreras y facilitar el involucramiento de la población rural marginada en actividades productivas, y les permitiría dedicar más tiempo y recursos a estrategias de producción más rentables.

No obstante, el mero hecho de lograr el involucramiento de la población rural en más y mejores actividades productivas no garantiza necesariamente niveles adecuados de ingresos e inversiones rentables en el largo plazo desde el punto de vista social, productivo y ambiental, toda vez que

aún falta el paso fundamental de la venta del producto del trabajo en el mercado, en condiciones que permitan la reducción sostenible y en el largo plazo de la pobreza. En efecto, ya sea por déficits en la infraestructura, el aislamiento geográfico, las asimetrías de información, la falta de planificación de la producción, fallas en las cadenas de insumos clave para la producción, el almacenamiento o la venta, y la competencia desleal y/o abusos de posición dominante, a menudo la comercialización de productos agrícolas por parte de la agricultura familiar es realizada en condiciones altamente desventajosas, desaprovechándose la oportunidad de maximizar las ganancias a raíz de la actividad. Esto último puede limitar la rentabilidad y los ingresos de los agricultores, al perpetuar círculos de vulnerabilidad y pobreza, al tiempo que la ausencia de mercados puede desincentivar la maximización de la producción en la finca o predio propio para la comercialización, al contrarrestar los efectos positivos que podría tener la protección social sobre las restricciones de liquidez. Lo mismo puede ocurrir con empleos fuera de la agricultura familiar si no se respetan instituciones fundamentales del mercado laboral, como salario mínimo, formalización, condiciones de higiene y seguridad y seguridad social, derecho a la organización y negociación, pues se corre el riesgo de producir pobreza a través de la calidad del empleo (Lugo, 2007).

En el largo plazo, la inclusión productiva adquiere valor estratégico cuando a su vez persigue la inclusión económica. Esta última puede conceptualizarse, ya no como la capacidad de producir, si no como la capacidad de beneficiarse de los procesos sociales y económicos del territorio.

Esto implicaría para los decisores públicos no solo mitigar y proteger a los hogares pobres rurales de los efectos negativos de las dinámicas económicas territoriales excluyentes, sino también evitar que éstas ocurran en primer lugar.

Es en este punto en el que cobra sentido articular las distintas intervenciones existentes sobre los individuos, hogares y organizaciones, con mecanismos de planificación territorial y creación o fortalecimiento de mercados. En contrapunto y como balance de las ideas expuestas en la sección anterior, si bien es cierto que lo social tiene efectos productivos, el ámbito económico no se agota como un mero *spillover* del ámbito social: es cierto que sin la protección social es imposible liberar el potencial productivo de la población

en situación de pobreza, pero también es cierto que sin condiciones de mercado favorable no sólo se limitarán los resultados finales de las intervenciones de inclusión productiva, sino que también se pondrá en riesgo la sostenibilidad y efectividad general de las estrategias de doble inclusión en el largo plazo. El ámbito productivo debe alimentarse de intervenciones sociales, pero también coordinarse con las estrategias de desarrollo económico local, regional y nacional.

La Misión para la Transformación del Campo define a un hogar en inclusión productiva cuando su ingreso per cápita está por encima de la línea de pobreza oficial (DNP, 2015b). Por ende, sí recoge elementos de la inclusión económica al incorporar explícitamente la necesidad de que la inclusión productiva lleve al hogar en su conjunto fuera de la pobreza monetaria.

### 2.3. Objetivos y trayectorias de la inclusión social y productiva rural

La pobreza rural no es homogénea, y tiende a diferenciarse de acuerdo con factores como su profundidad y severidad y los riesgos propios de los individuos y hogares según su ciclo de vida y medios de subsistencia específicos. La principal ocupación de los hogares pobres rurales de Colombia, la agricultura familiar, también tiene importantes diferenciaciones en función de su escala de producción, niveles de pobreza e inserción a mercados. De acuerdo con FAO y BID (2007, pág.10) es posible distinguir tres segmentos al interior de la agricultura familiar:

» **Agricultura familiar de subsistencia:** *Es aquella más orientada al autoconsumo, con disponibilidad de tierras e ingresos de producción propia insuficientes para garantizar la reproducción familiar, lo que los induce a recurrir al trabajo asalariado (o empleo ocasional), fuera o al interior de la agricultura. Este grupo ha sido [tradicionalmente] caracterizado como en descomposición, con escaso potencial agropecuario y tendencias hacia la asalarización en la medida que no varíe su acceso a activos y una dinamización de demanda.*

» **Agricultura familiar en transición:** *Tiene mayor dependencia de la producción propia (venta y autoconsumo), accede a tierras de mejores recursos que el grupo anterior, satisface con ello los requerimientos de la reproducción familiar, pero tiene*

dificultades para generar excedentes que le permitan la reproducción y desarrollo de la unidad productiva. Esta categoría, está en situación inestable con respecto a la producción y tiene mayor dependencia de apoyos públicos (productivos) para conservar esta calidad; básicamente para facilitar su acceso al crédito y las innovaciones tecnológicas, así como para lograr una más eficiente articulación a los mercados.

» **Agricultura familiar consolidada:** Se distingue porque tiene sustento suficiente en la producción propia, explota recursos de tierra con mayor potencial, tiene acceso a mercados (tecnología, capital, productos) y genera excedentes para la capitalización de la unidad productiva.

De acuerdo con (Leporati y et al., 2014, pág. 44), en Colombia el segmento de subsistencia representaría a alrededor del 78% de la agricultura familiar, seguida del segmento de transición y una porción más pequeña consolidada.

En toda América Latina y el Caribe, en general, y pese a los esfuerzos desplegados en las últimas dos décadas, los hogares pobres rurales no están

cubiertos por programas y estrategias de protección social adecuadas de acuerdo con las características demográficas y económicas del hogar en áreas como las condiciones de elegibilidad y criterios de selección, la adecuación de los beneficios y prestaciones de acuerdo con el tamaño y composición de los hogares, así como tampoco en lo que respecta a la adecuación de los beneficios y prestaciones de inclusión productiva, de acuerdo con las distintas dinámicas y trayectorias de inserción económica del hogar.

Por ende, si se quiere reforzar caminos de doble inclusión para la pobreza rural en los territorios que han sido resistentes al crecimiento económico y a la expansión de las políticas sociales de la última década, se deben establecer objetivos específicos y componentes diferenciados en el campo de la protección social y las políticas productivas para erradicar los núcleos duros de pobreza. Todo ello a partir de considerar que el 27% de la población de los municipios rurales dispersos, solo está en situación de inclusión social pero no productiva, y un 13% de los mismos se encuentra en inclusión productiva, pero no social (DNP, 2015b, pág. 19).

**Tabla 3.**  
**OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN PARA LOS DISTINTOS SEGMENTOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR**

	<b>Agricultura Familiar de Subsistencia</b>	<b>Agricultura Familiar de Transición</b>	<b>Agricultura Familiar Consolidada</b>
<b>Políticas de Protección Social para hogares de la Agricultura Familiar</b>	<p><b>Protección social no contributiva:</b></p> <p>Proteger consumo de bienes básicos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover SAN.</li> <li>-Promover construcción de capital humano.</li> <li>-Mitigar efectos desastres y catástrofes.</li> <li>- Promover emprendimientos y estrategias rentables y riesgosas.</li> </ul>	<p>Combinación de protección social contributiva y no contributiva:</p> <p><b>Asistencia social:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proteger consumo.</li> <li>- Promover la planificación económica de mediano plazo</li> <li>- Promover inversiones estratégicas con mecanismos de inclusión productiva.</li> </ul> <p>Seguridad Social y seguros: Asegurar esfuerzos realizados ante contingencias climáticas, económicas y sociales.</p>	<p>Seguridad social (ya pueden contribuir por sí solos para contener sus riesgos).</p> <p>Hacer más efectiva la aplicación de estándares de empleo decente, considerando que este segmento es más intensivo en mano de obra y empleo ocasional.</p>
<b>Políticas productivas para la Agricultura Familiar</b>	<p><b>Creación de capital (capitalización)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Generación de capacidades.</li> <li>-Mejoramiento productivo y autoconsumo.</li> <li>-Acceso a activos e insumos productivos.</li> <li>- Regularización de activos y registros que los reconozcan como usuarios.</li> </ul>	<p><b>Fortalecimiento de gestión y organización (productivo, gremial y social)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Promoción de asociatividad y organización.</li> <li>-Generación de capacidades y gestión "empresarial" (rol de la mujer clave).</li> <li>- Acceso a mercados;</li> <li>- Formalización.</li> <li>- Acceso a activos productivos;</li> <li>- Mecanismos financieros diferenciados.</li> </ul>	<p><b>Encadenamiento productivo/comercial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a mecanismos financieros de inversión.</li> <li>- Fortalecimiento de capacidades (inversión y gestión).</li> <li>- Diversificación de la producción;</li> <li>-Acceso a nuevos mercados.</li> <li>-Alianzas productivas y comerciales;</li> <li>-Generación de empleos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia. FAO, 2018.

Como se verá en las siguientes secciones, estos objetivos específicos deben ser programados e implementados de forma simultánea entre distintas unidades de intervención, lo que necesariamente fuerza a la coordinación interinstitucional a nivel vertical y horizontal para evitar que ambas estrategias corran en paralelo y sin conexiones políticas, técnicas y operativas.

Lo mismo ocurre en el caso de los empleos rurales no agrícolas y las estrategias de diversificación económica territorial. En general, se ha reconocido el desafío de romper con la dualidad estructural de los sistemas de protección social en América Latina (CEPAL, 2012) y Colombia (Misión para la Transformación del Campo, 2015), e impulsar la formalización registral y tributaria, y alinear las políticas activas del trabajo y el resguardo del trabajo decente como vías estratégicas para fortalecer la doble inclusión.

### **2.4. La necesidad de conciliar las agendas de desarrollo ambiental, económico y social**

Las políticas para la doble inclusión de la pobreza rural en Colombia no generarán impactos sustantivos o sostenibles, a menos que se transversalice el enfoque de sostenibilidad ambiental en el diseño e implementación de sus esquemas de protección social e inclusión productiva.

América Latina y el Caribe posee una biodiversidad que representa un alto valor social, ambiental y económico para su población. Sin embargo, el uso económico de sus recursos naturales no siempre ha generado un mayor bienestar para las poblaciones rurales. Sumado a ello, los efectos del cambio climático impactan de manera asimétrica sobre la población en general, esto afecta principalmente a los hogares pobres rurales, quienes dependen de la estabilidad del ecosistema para su supervivencia y desarrollo, pero cuentan con un menor acceso a la información, activos productivos, mecanismos de aseguramiento, servicios de asistencia, protección social y emplazamientos seguros. Así mismo, los hogares pobres rurales a menudo conviven en los territorios con industrias extractivas y agroindustriales, situación que genera una mayor presión sobre los ecosistemas locales. Por estas razones, las políticas productivas y sociales no deben ser neutras desde un punto de vis-

ta ambiental, y deben adoptar innovaciones para producir sinergias y efectos positivos entre estos tres campos de acción (FAO, 2018a).

En América Latina y el Caribe se produce el 14% de la degradación de los suelos a nivel mundial. Para el período 2010-2015 la pérdida neta de bosques fue del 0,23% al año, versus una pérdida neta global del 0,08% anual en el mismo período; y en las tres últimas décadas la extracción de agua se ha duplicado a un ritmo muy superior al promedio mundial, y la mayor parte (alrededor del 70%) se utiliza en la agricultura (FAO, 2018b). Esta problemática requiere de soluciones innovadoras que hagan confluir el ámbito social y productivo como el vínculo de la protección social, con la prestación de servicios ecosistémicos y el incentivo de prácticas agrícolas más sostenibles a través de la contención de riesgos y la disminución de las restricciones de liquidez de los hogares pobres y de los riesgos agroclimáticos, mediante mecanismos de aseguramiento social y productivo y la inserción en prácticas laborales y productivas sostenibles (como la agroecología y los empleos verdes) bajo un esquema de planificación territorial que considere su vocación social, productiva y ambiental.

La sostenibilidad ambiental de las políticas sociales y productivas es una agenda que trasciende a la agricultura, dado que también puede generar valor tanto en las distintas ramas del sector agropecuario, como fuera de él, por ejemplo, a través de empleos rurales no agrícolas en turismo y servicios, y la transformación y puesta en valor de productos agrícolas en el marco de estrategias amplias de gobernanza de los recursos naturales, lo que incluye el acceso seguro a la tierra, al agua y a los bosques para la población en situación de pobreza.

### **2.5. Heterogeneidad territorial y ruralidades: distintas rutas de doble inclusión**

Un último elemento que considerar antes de generar lineamientos de política específicos para la doble inclusión rural tiene que ver con la heterogeneidad territorial y las distintas vocaciones productivas y ambientales que configuran los medios de subsistencia de la pobreza rural.

En efecto, Colombia posee marcadas diferencias regionales y territoriales, lo que da pie a biomas y culturas que configuran distintas actividades económicas y, en ellas, a distintos medios de subsistencia. Es así como existen territorios con mayor o menor vocación agrícola, así como la minería, el turismo y el comercio; y también territorios con mayor o menor presencia de las distintas ramas del sector agropecuario (pesca y acuicultura, ganadería, silvicultura, agricultura) y, en ellas, distintas expresiones de los segmentos de subsistencia, transición y consolidación de la agricultura familiar. En este punto cobra gran importancia la capacidad de cada país de desarrollar principios de desarrollo territorial adaptables a cada realidad, junto con procesos de concertación políticos y sociales a nivel local, capaces de crear o adoptar lineamientos técnicos. Así, la efectividad en el largo plazo de cualquier estrategia de doble inclusión debe estar soportada por procesos políticos de alto respaldo y legitimidad local, coordinaciones técnico-metodológicas entre los distintos niveles y sectores de gobierno, y una operatividad capaz de gestionar con pertinencia y eficacia la oferta programática central y los planes territoriales.

Una segunda mirada se relaciona con el enfoque poblacional. Como se ha señalado en las primeras secciones de este documento, en los hogares o al interior de los territorios existen diferentes grupos prioritarios dentro de la población objetivo (pobres rurales) que podrían ser sujetos de la doble inclusión: (i) hogares de la agricultura familiar liderados por un hombre; (ii) hogares de la agricultura familiar liderados por una mujer; (iii) jóvenes rurales que han encontrado vías de inclusión en el empleo rural no agrícola (principalmente las mujeres); (iv) población en situación de asalariamiento en grandes negocios rurales (minería, agronegocio); (v) población emprendedora en comercio y servicios (principalmente artesanos y en la venta de alimentos y bebidas alcohólicas), entre otros. También están los pueblos indígenas y afrodescendientes, con quienes se hace necesaria la consulta libre, previa e informada, y la construcción participativa de rutas de doble inclusión culturalmente pertinentes y socioeconómicamente efectivas.



Foto: © FAO / Pescadores en desembocadura del río Palomino - PNN SNSM Sector la Lengüeta - Francisco Nieto Montaño

# 3. LINEAMIENTOS TÉCNICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ESTRATEGIAS INTEGRALES DE PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN PRODUCTIVA

## 3.1. Marco general de la propuesta

El desafío de la doble inclusión de la pobreza rural debe ser abordada con ambición y realismo, considerando las limitantes políticas, fiscales y técnicas. Es cierto también que el desarrollo de propuestas y modelos conceptuales no constituyen “balas de plata” contra la pobreza, sino que se apuesta por integrar nuevos elementos a la teoría de cambio de los decisores públicos para guiar la planificación y la inversión en procesos políticos y técnicos de largo aliento, que trasciendan el ciclo político tradicional. En este sentido, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo al año 2030 presenta una oportunidad propicia para generar recomendaciones tendientes a consolidar dichos procesos.

A partir de lo anterior, se proponen los siguientes objetivos, población objetivo y niveles de intervención:

» **Objetivo general:** generar la doble inclusión de las personas en situación de pobreza rural, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 (fin de la pobreza, metas 1.2 a 1.5), 2 (hambre cero, metas 2.1., 2.3., 2.4. y 2.a), 8 (trabajo decente y crecimiento económico, metas 8.3. a 8.10.) y 11 (ciudades y comunidades sostenibles, metas 11.1., 11.3., 11.4. y 11.a).

### » **Objetivos específicos:**

- Aumentar la cobertura de la protección social (contributiva, no contributiva y regulaciones laborales) sobre la población pobre rural y maximizar sus impactos en el ámbito productivo rural, con un enfoque territorial y poblacional.
- Fortalecer la articulación y las sinergias de las intervenciones agrícolas y productivas en general con la protección social, en el marco de una estrategia amplia de erradicación de la pobreza rural.
- Generar un entorno económico habilitante para la pobreza rural, basado en la creación o el fortalecimiento de mercados locales incluyentes,

la planificación del desarrollo territorial y el incremento general de la productividad, con especial énfasis en el diálogo y la coordinación con el sector privado.

» **Población objetivo:** hogares pobres rurales, según el criterio monetario y multidimensional, lo que incluye a la población en pobreza extrema y la identificación de al menos los siguientes grupos prioritarios:

- Hogares pobres rurales de la agricultura familiar.
- Hogares pobres rurales de pequeños negocios en el sector comercio y servicios (relevancia mujeres y jóvenes rurales).
- Hogares pobres rurales asalariados (relevancia grandes empresas productivas y de servicios).
- Pueblos indígenas y afrodescendientes.
- Familias rurales víctimas del conflicto armado y/o dependientes de cultivos ilícitos.

### » **Niveles de intervención:**

- Hogares de la protección social.
- Individuos y hogares en los que se promueven sinergias e impactos agregados (social-productivo).
- Organizaciones rurales.
- Territorio y mercados locales.

## 3.2. Opciones para programar políticas en distintos niveles de intervención

En general a nivel internacional la discusión y las prácticas sobre la inclusión productiva y la inclusión social de la población en situación de pobreza son abordadas de forma sectorializada.

A menudo se pueden encontrar políticas de alta “profundidad” en cuanto a su alcance sobre la pobreza, que buscan implementar un paquete

de acciones más o menos integral desde el sector social. No obstante, dicha profundidad, expresada en términos de cobertura, a menudo carece de “amplitud”, debido a las inercias y a la cultura del sector social, que lucha técnica y operativamente por implementar medidas de inclusión productiva relevantes a nivel de hogar (campo tradicionalmente fuera de su *expertise*), sin generar acciones de alto impacto a nivel de organizaciones y territorios en coordinación con otros sectores. Tal es el caso de las acciones de los ministerios o autoridades de desarrollo social, cuya fortaleza es precisamente la cobertura sobre la población en situación de pobreza, y su debilidad, el hecho de que la inclusión productiva no cae en su área de *expertise* tradicional.

Un segundo posible escenario es el caso contrario: pueden existir políticas y estrategias de gran “amplitud” (en cuanto se predisponen acciones en distintos sectores, con la participación de instituciones especializadas en atender a distintas unidades de intervención y sus necesidades), pero poco “profundas” en cuanto las instituciones involucradas atienden inercialmente a sus distintos públicos objetivos, sin realizar consideraciones con respecto a la pobreza rural y sus trayectorias, lo que limita la capacidad de que los hogares pobres rurales accedan a rutas de doble inclusión de forma articulada. Un ejemplo común al respecto, son las tensiones experimentadas a lo largo de toda la región por los ministerios de agricultura y medioambiente cuando son interrogados por su rol frente a la pobreza rural.

Los ministerios de agricultura se ven tensionados entre la vocación agroexportadora, centrada en la producción de gran escala e intervenciones “en la industria” para los agricultores consolidados y las empresas agrícolas de gran tamaño, y las acciones sobre las unidades productivas de la agricultura familiar de transición y subsistencia, si bien han tomado fuerza en los últimos años, aún no logran articularse técnica y operativamente con los sistemas nacionales de protección social.

Por su parte, los ministerios de medioambiente se ven tensionados entre la visión conservacionista de la naturaleza y la visión ecosistémica, en la que se permite el manejo sostenible de los recursos naturales mediante mecanismos de gobernanza responsable e incluyente, mediante la

incorporación de actividades sociales y económicas de los habitantes de los territorios con este criterio, lo que abre el potencial de formar innovaciones específicas en el campo de la protección social y de articularse con las políticas de reducción de la pobreza rural y desarrollo territorial.

Un tercer escenario posible es la falta de “amplitud” y “profundidad”. Esto ocurre cuando la erradicación de la pobreza rural no ha sido incorporada como un problema público para ser sujeto de decisión e inversión y, por ende, se llega a reduccionismos sobre la problemática, como la creencia de que la pobreza rural puede ser manejada solo por medio de las transferencias monetarias o el crecimiento económico general.

Para dar cuenta de los objetivos específicos de esta propuesta efectivamente se hace necesario articular acciones que permitan ganancias en “profundidad” y “amplitud”, mediante intervenciones en diferentes niveles, con la participación de distintos actores, lo que implica que, para evitar la atención disgregada, deben existir vasos comunicantes en el nivel técnico y operativo que garanticen el tránsito desde las intermitencias producto de la fragmentación hacia “trayectorias” integradas de atención.



Foto: © FAO / Parcelas de cultivo en la comunidad de Katanzama - PNN SNSM Sector la Lengüeta - Francisco Nieto Montaña

**Figura2.**  
**NIVELES DE INTERVENCIÓN PARA ESTRATEGIAS INTEGRALES DE DOBLE INCLUSIÓN DE LA POBREZA RURAL**



Fuente: Elaboración propia. FAO, 2018.

#### 3.2.1. La protección social y su rendimiento productivo

En la sección anterior se adelantó el rol de la protección social en el desacople de los factores de consumo e inversión que afectan las decisiones de los hogares pobres rurales. Dada la “profundidad” de las políticas de protección social no contributiva (especialmente las transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe) sobre la pobreza rural, el primer paso para construir estrategias amplias de doble inclusión de este segmento es maximizar los impactos y sinergias productivas de este tipo de políticas. En general, y pese a que en un principio estos programas no han sido diseñados con este fin, la evidencia internacional demuestra que sí es posible promover inversiones productivas por parte de los hogares participantes mediante las transferencias monetarias (Tirivayi, Knowles y Davis, 2013; FAO, UNICEF y Oxford University Press, 2016; Bastagli y otros, 2016). Para lograrlo, típicamente pueden mencionarse las siguientes opciones:

» **Regularización y estabilidad de las transferencias:** aun en una región como América Latina, con una experiencia acumulada de cerca de veinte años de programas de transferencias monetarias, existen distintas modalidades y frecuencias de pagos que pueden afectar los niveles de previsibilidad y el efecto de protección de las transferencias y, por ende, la certidumbre en torno a los niveles de ingresos, la estabilización de los horizontes estratégicos y las posibilidades de realizar inversio-

nes productivas. En otros casos, aun cuando por diseño se programan las transferencias con base mensual o bimensual, pueden existir dificultades a nivel tecnológico, operativo y legal en el terreno que pueden interrumpir el flujo constante de pagos. Finalmente, si se considera la estacionalidad de los ingresos que dependen de las distintas ramas de la agricultura familiar (pesca artesanal, forestería, ganadería, agricultura) podría catalogarse como necesario realizar en un principio este análisis durante los meses en que los hogares pobres rurales dejan de percibir su principal fuente de ingresos.

» **Analizar el monto de las transferencias:** en un principio, los montos de los programas de transferencias condicionadas no fueron diseñados para obtener rendimientos productivos, sino para proteger niveles básicos de consumo y/o cubrir el “costo de oportunidad” de los hogares pobres de acceder a servicios de educación y salud. Sin embargo, la evidencia internacional muestra que aún con pequeñas transferencias los hogares pueden de hecho realizar inversiones productivas, y mayores montos permiten aumentar su cuantía (FAO, UNICEF y Oxford University Press, 2016). Este análisis debe incluir la indexación de los beneficios a la inflación y la mantención del poder adquisitivo real.

» **Bonos productivos:** otra forma utilizada a menudo para aumentar los impactos productivos de los programas de transferencias, es la entrega de una transferencia adicional, cuyo propósito

no es la construcción de capital humano o la protección de niveles básicos de consumo, sino desarrollar inversiones para la inclusión productiva. Usualmente este tipo de complemento puede ir acompañado de mecanismos de asistencia técnica y extensión rural (asesoría tecnológica, financiera y comercial), además de (algunas veces) condicionalidades vinculadas al tipo de inversiones, el establecimiento de planes de negocio, la asociatividad, la bancarización y la prohibición de venta de los insumos comprados.

» **Reglas de recertificación y egreso:** por una parte, las reglas y procedimientos de recertificación permiten garantizar que la inversión social llegue a quienes deben llegar por diseño, aunque también podrían ser una oportunidad para evaluar la capacidad productiva de los hogares beneficiarios luego de un tiempo en el programa. Por otro lado, las reglas de egreso también pueden vincularse a acciones en torno a la inclusión productiva. En el debate internacional sobre la “graduación” de programas sociales (International Policy Centre for Inclusive Growth, 2017) destaca el debate sobre el establecimiento de criterios para llevar a un hogar a una siguiente etapa de desarrollo y promoción.

En este punto surge la oportunidad de establecer criterios de egresos más allá de los umbrales administrativos, pudiéndose tomar decisiones de acuerdo con la capacidad productiva de los hogares, las oportunidades en inversión en capital humano más allá de los 18 años y las provisiones para consignar el acceso prioritarios a otros programas dentro y fuera del sector.

» **Acompañamiento sociocomunitario:** desde hace unos años, América Latina y el Caribe ha desarrollado experiencias exitosas de acompañamiento sociocomunitario a través de sus programas sociales, las que han demostrado ser de alta utilidad para vincular a las familias en pobreza y extrema pobreza a servicios sociales básicos, como UNIDOS en Colombia, Chile Solidario, Progresando con Solidaridad en República Dominicana y Puente en Costa Rica. En general, existe una deuda pendiente de estas redes programáticas con las zonas rurales, ya sea por la falta de infraestructura y servicios, déficits en cobertura o por la adecuación de sus prestaciones de acuerdo con las características de los medios de subsistencia rurales. Tal como señala el informe de protección social para la Misión de Transformación del Campo (Misión para la Transformación del Campo, 2015, pág. 12), en Colombia existe una buena oportuni-

dad para fortalecer la profundidad de la cobertura de UNIDOS en zonas rurales, y con ello, fortalecer la capacidad del Estado de gestionar la oferta pública social y productiva en terreno.

### **3.2.2. Mecanismos sobre la oferta y demanda de trabajo de individuos y la búsqueda de sinergias entre las políticas sociales y productivas**

A nivel regional, ya se ha llamado la atención sobre la necesidad de incorporar desde la protección social intervenciones de inclusión laboral y productiva a nivel de hogares e individuos, mediante dispositivos en la oferta y demanda de trabajo. Estos mecanismos pueden relacionarse con la oferta laboral (nivelación de estudios y capacitación técnica), la intermediación laboral y la demanda de trabajo (apoyo al trabajo independiente, la generación indirecta de trabajo y la generación directa de trabajo) (CEPAL, 2016). Sin embargo, poco se ha discutido a nivel regional sobre cómo estas opciones de políticas podrían implementarse en zonas rurales de forma articulada con estrategias integrales de doble inclusión.

Como sería natural pensar, debido a la estructura laboral del campo, la mayor parte de los esfuerzos realizados hasta el momento se vinculan al apoyo al trabajo independiente, dado el peso de la agricultura familiar y los emprendimientos por cuenta propia fuera de la finca en el empleo rural. No obstante, desde un enfoque que reconozca las tendencias crecientes del mundo rural, también existe espacio para analizar la pertinencia de esquemas centrados en el asalariamiento dentro y fuera de la agricultura, de acuerdo con estándares de empleo digno. Según datos del DANE (2016), un 23,5% de las unidades productivas rurales dedicadas al sector servicios realiza actividades de apoyo a la actividad agropecuaria, y un 13,4% realiza actividades vinculadas a servicios turísticos de alojamiento, hospedaje y otros; así mismo, un 11,5% de las unidades productivas rurales se dedica a la industria (principalmente la minería). En este sentido, cobra alto sentido explorar mecanismos de acceso preferente de la población en situación de pobreza rural a servicios de intermediación, capacitación y subsidios a la contratación, mediante la creación de sinergias entre el sector privado, los programas sociales y las instituciones sectoriales a cargo de esta oferta, especialmente en el caso de las mujeres y los jóvenes rurales.

### 3. LINEAMIENTOS TÉCNICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ESTRATEGIAS INTEGRALES DE PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN PRODUCTIVA

#### Protección social y la gestión sostenible de recursos naturales como estrategia de inclusión productiva

Durante la última década, los gobiernos de la región han experimentado exitosamente con iniciativas que vinculan la agenda de protección social, la inclusión productiva y la gestión sostenible de recursos naturales.

En Paraguay y Brasil, las autoridades sociales han implementado transferencias de ingresos para pescadores artesanales durante los meses de veda o prohibición de la pesca, con el doble propósito de proteger el consumo básico ante el desempleo y la inactividad de las familias de pescadores, y de permitir la renovación de las especies explotadas de acuerdo a su ciclo natural.

En los casos de Brasil y Ecuador, los programas Bolsa Verde y Bolsa Floresta, y Socio Bosque respectivamente, entregaban subsidios económicos vinculados al compromiso de las familias participantes de conservar los ecosistemas e implementar prácticas medioambientalmente sostenibles como vía de inclusión productiva. En Paraguay, la FAO apoyará los esfuerzos del gobierno durante los próximos cinco años para unir la protección social y la gestión sostenible de los recursos naturales en los hogares rurales más pobres, a través de un Proyecto del Fondo Verde para el Clima llamado Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático (PROEZA), el que se vinculará al programa bandera de transferencias monetarias condicionadas con paquetes específicos de apoyo productivo y asistencia técnica.

En Colombia, el programa Familias Guardabosques, iniciado en el año 2003 por la antigua Agencia Presidencial de Acción Social consistió en la transferencia de apoyos económicos a familias campesinas, indígenas y afro- descendientes para la recuperación y conservación de ecosistemas, uso sostenible de los recursos naturales, implementación de bienes y servicios ambientales y generación de ingresos alternativos en zonas social y ambientalmente estratégicas, fortaleciendo la capacidad de las familias más vulnerables para abandonar estrategias de supervivencia vinculadas a los cultivos ilícitos.

Por parte de los pequeños negocios rurales fuera de la finca, el Estado colombiano ya ha ensayado en el pasado iniciativas de microemprendimiento con herramientas de ahorro y crédito, asistencia para la elaboración de planes de negocios y capacitación, como el proyecto Jóvenes Rurales Emprendedores (2004-2013) implementado por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el proyecto Mujeres Ahorradoras en Acción (2009-2011) ejecutado a través de la antigua Agencia Presidencial para la Acción Social para mujeres en situación de vulnerabilidad. En la actualidad, el Departamento para la Prosperidad Social ejecuta los proyectos Mi Negocio y Produciendo por mi Futuro, los que imparten capacitación, asisten en la capitalización de los negocios (maquinaria e insumos), realizan un acompañamiento personalizado en la fase de gestión empresarial e implementan mecanismos de inclusión financiera. El desafío, por tanto, es dar mayor escala rural a estos esfuerzos y crear vínculos técnicos y operativos dentro de una ruta de atención integral de los hogares en situación de pobreza rural, tanto desde los programas de asistencia social, como también vinculando el componente asociativo.

En el caso de los hogares pobres rurales dependientes de la agricultura familiar (la gran mayoría de nuestra población objetivo en este ejercicio analítico), el Estado colombiano posee, por un lado, proyectos especiales de inclusión productiva a través de DPS (FEST, IRACA, ReSA), los que,

tal como señala la Misión para la Transformación del Campo (2015) tienen el desafío de ganar escala relevante para las zonas rurales y, por otro, los servicios de extensión y los proyectos productivos integrales de la recientemente creada Agencia de Desarrollo Rural (ADR), que comparte con el resto de los países de la región, el desafío de llegar a los hogares pobres rurales de forma sistemática y articulada a las políticas de protección social, más allá de su atención sobre aquellos segmentos más consolidados. En última instancia, se trata de establecer mecanismos Cash Plus (Cash +)<sup>9</sup>, ya sea mediante la articulación de dos intervenciones provenientes de distintos sectores o a través de un solo programa o intervención que combine transferencias de ingresos, insumos y activos, capacitación y asistencia técnica.

La FAO ha realizado estudios sobre la interacción entre las políticas de desarrollo agrícola y las políticas de protección social, que incluyen simulaciones ex ante de impactos y costo-beneficio (MoFEPD, MoAIWD, FAO, ILO y UNICEF, 2018) de la articulación y evaluaciones rigurosas de los impactos productivos de las transferencias de ingresos y sus posibilidades de articulación (FAO, UNICEF y Oxford University Press, 2016; FAO, 2017b). Con respecto a las sinergias y los efectos combinados entre ambos tipos de políticas, es posible afirmar que existen potenciales positivos de impacto en el acceso y utilización de la tierra; la adquisición de insumos productivos (aún más

9. FAO define una acción Cash + como una intervención que combina transferencias de ingresos con la transferencia de activos e insumos productivos, la capacitación y servicios de extensión en hogares pobres y vulnerables para fortalecer su capacidad productiva (FAO, 2016b).

allá de los impactos directos de los programas de desarrollo agrícola); la adopción de tecnologías y prácticas de producción más rentables; productividad; ahorro y acceso a crédito formal; la diversificación de las actividades económicas y las fuentes de ingresos para aumentar la capacidad de manejar riesgos; la disminución del trabajo casual y esporádico a favor del trabajo en la finca propia; y los efectos multiplicadores en la economía local (FAO, 2017b<sup>10</sup>). Se debe precisar, en todo caso, que los impactos están mediados por la calidad de las sinergias técnicas y operativas entre ambos tipos de política, como la fortaleza de los procesos de focalización, la entrega de mensajes y directrices a los participantes; la temporalidad, secuencia y exposición de la población a ambos programas; el diseño de iniciativas que permitan una evaluación

experimental rigurosa, y la implementación en terreno de ambos programas sin retrasos o disrupciones operativas.

En el caso de Colombia, y como el resto de los países de la región, se requiere una agenda amplia de investigación empírica en esta área, para establecer diseños ajustados de programas para maximizar las sinergias intersectoriales o, alternativamente, considerar la factibilidad de realizar una intervención Cash + en el marco de un único programa. Se trata, como se ha establecido en el punto 2.1. de este documento, de desacoplar mediante la protección social a los factores que llevan a los hogares pobres rurales a decidir sobre la inversión y el consumo.

#### Impactos combinados de Haku Wiñay y Juntos en Perú

El programa Haku Wiñay del Perú tiene como objetivo general desarrollar capacidades productivas y de emprendimientos rurales, que contribuyan a la generación y diversificación de ingresos, así como a la mejora del acceso a la seguridad alimentaria de dichos hogares, mejorando las capacidades técnicas, dotando de activos productivos, fortaleciendo el capital humano y el capital social. Comprende cuatro componentes: fortalecimiento del sistema de producción familiar rural; mejora de la vivienda saludable; promoción de negocios rurales inclusivos; y, fomento de capacidades financieras (FONCODES, 2018). El programa atiende a gran parte del padrón del programa Juntos, el programa de transferencias monetarias condicionadas del Perú.

Una evaluación experimental realizada por Escobal & Ponce (2016a) encontró impactos positivos en la adquisición de activos productivos, los niveles de producción y productividad de los hogares. Además, al analizar la evaluación de impacto combinado de Haku Wiñay y Juntos (que además cuenta con un componente fuerte de educación financiera) se encontró un impacto positivo en el conocimiento que tienen los beneficiarios sobre el sistema financiero y un aumento en los niveles de confianza de ellos y ellas en dicho sistema.

Escobal y Ponce (2016b) también encontró un aumento del 7,8% de los ingresos del hogar con respecto a la línea base (resultante de un aumento del ingreso total del hogar proveniente de actividades en la finca y trabajos cuenta propia no agrícolas). Además, se reportaron impactos positivos y estadísticamente significativos en la frecuencia del consumo de diferentes tipos de alimentos (cereales, tubérculos y vegetales, hojas verdes, carne y huevos), los que están directamente relacionados a las intervenciones productivas del programa, las cuales mejoran la producción de alimentos en los hogares participantes, llevando a una reducción en el gasto monetario en alimentos. Esta combinación de programas de transferencias monetarias condicionadas y bonos productivos hicieron posible una diversificación de las fuentes de ingresos de los hogares, reducción de gastos, aumento de activos, producción de diferentes cosechas, seguridad alimentaria y educación financiera..

### 3.2.3. El fortalecimiento de las organizaciones rurales

Las Organizaciones Rurales (ORs) pueden jugar un rol importante en lo que respecta a la inclusión social y productiva. En general, las ORs contribuyen a revertir las barreras de acceso legales, administrativas, geográficas y económicas, que enfrenta la población pobre rural para acceder a

distintos bienes y servicios sociales y productivos adecuados. Además, representan las voces de la población para la toma de decisiones políticas legítimas y el fortalecimiento de la capacidad operativa de las intervenciones sociales y productivas a nivel local, que son clave en los procesos de descentralización de los países de la región.

10. En línea con iniciativas similares en América Latina. Ver, por ejemplo, Maldonado, J. H., Moreno-Sánchez, R. d., Gómez, J. A. y León Jurado, V. 2016.

### 3. LINEAMIENTOS TÉCNICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ESTRATEGIAS INTEGRALES DE PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN PRODUCTIVA

#### El programa Forest & Farm Facility (FFF)

El FFF es una asociación entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y AgriCord que opera en 10 países del mundo. El programa brinda apoyo a organizaciones forestales (se les entrega recursos directamente) y de productores agrícolas (pequeños propietarios, grupos de mujeres rurales, comunidades locales y organizaciones de pueblos indígenas), aumentando sus capacidades técnicas y comerciales a fin de que desempeñen su valioso papel para adaptarse a los impactos del cambio climático y mejorar la seguridad alimentaria. FFF también se relaciona con el gobierno para desarrollar mecanismos intersectoriales y procesos de políticas que consideren el aporte de la población rural en el desarrollo local.

En América Latina este programa se encuentra presente en Bolivia, Guatemala y Nicaragua. En Bolivia la población indígena y las mujeres rurales han fortalecido las capacidades de sus organizaciones por medio del financiamiento de proyectos que promueven un desarrollo económico rural integrado. En Guatemala, el programa ha apoyado el desarrollo de nuevas formas de negocios forestales, más sostenibles e integrales. Por último, en Nicaragua se ha apoyado a las organizaciones de mujeres y pueblos indígenas en la gestión sostenible de bosques.

La experiencia del FFF muestra que el fortalecimiento de organizaciones rurales puede permitir la gestión sostenible de los recursos naturales y evitar que la base ecológica de los territorios sea sobre explotada debido a las necesidades inmediatas de consumo derivadas de la pobreza, creando en el mediano plazo capacidades locales que facilitan la inclusión productiva de la población más vulnerable. Lo anterior no hubiese sido posible sin el fortalecimiento de la organización, el financiamiento y asistencia técnica proveída por el programa.

Fuente: <http://www.fao.org/partnerships/forest-farm-facility/en/>

En la agenda de doble inclusión, el fortalecimiento de las ORs es un paso fundamental para conectar a aquellos hogares y unidades productivas previamente fortalecidas mediante la protección social (ver punto 3.2.1.) y la maximización de sinergias con las intervenciones agrícolas (punto 3.2.2), mediante políticas y dinámicas de mercado que les permitan aumentar su productividad, capacidad de comercialización, crecimiento y planificación en el largo plazo. En la protección social las ORs juegan un rol doble. Por un lado, ya implementan mecanismos comunitarios de protección ante contingencias en el terreno, como esquemas de aseguramiento y facilidad de acceso a otros servicios esenciales. Por otro, las ORs en la región han jugado un rol fundamental en la contribución a la implementación de los programas sociales gubernamentales, ya sea mediante instancias formales de participación en la entrega o en la preparación de los programas (por ejemplo, monitores comunitarios, agrupaciones de participantes y mecanismos comunitarios de focalización) o en el marco de la función de contraloría social de los programas gubernamentales, el gobierno local y nacional (FAO, 2017c).

Por el lado de la inclusión productiva históricamente las organizaciones rurales han desempeñado un rol fundamental. En toda la región las ORs son un actor importante en la implementación de las políticas de protección y fomento de la agricultura familiar: representan a nivel local y nacional los intereses de este segmento, pueden constituir-

se organizaciones de producción y comercialización, asociaciones para gestionar el riego, mejorar el acceso y gestión colectiva de maquinarias, la planificación e inversión en infraestructura, acceder a mecanismos de financiamiento (sociedades de ahorro, fondos rotatorios, créditos asociativos) y coordinar junto con el gobierno los contenidos y formas de la asistencia técnica y extensión rural, y juegan en muchos casos un rol importante en la disseminación de contenidos, prácticas y creación y difusión de tecnologías y prácticas de innovación<sup>11</sup>. En suma, las ORs tienen el potencial de permitir acceder a la población pobre rural a bienes y servicios productivos a los que no podrían acceder individualmente, lo que permite el inicio de la consolidación de una salida más sostenible de la pobreza.

Al igual que las políticas productivas “tradicionales”, se corre el riesgo de que las organizaciones rurales no trabajen con la población en situación de pobreza, y sean capturadas (en su acceso y gestión) por aquellos productores con más recursos, información y poder político. El desafío, por tanto, es fortalecer las relaciones entre las instancias y organizaciones rurales vinculadas a la protección social con las organizaciones de corte productivo. Un modo de realizar lo anterior, es establecer provisiones para el vínculo de los hogares pobres rurales desde la agenda Cash +, con la articulación de las transferencias de insumos y activos con servicios financieros y no financieros en los que las cooperativas u otras asociaciones juegan un rol impor-

11. De hecho, la Misión para la Transformación del Campo recomienda que el SENA y las Universidades Regionales se vinculen con organizaciones de la agricultura familiar consolidadas en los territorios (Departamento Nacional de Planeación, 2015b, pág. 82).

tante para su acceso. Otro camino, es establecer un vínculo más claro entre los instrumentos de aseguramiento ante contingencias con un sistema completo e integral de protección social a nivel nacional, de tal manera que se facilite el acceso de los hogares pobres a seguros subsidiados o no contributivos de protección ante del desempleo estacional, accidentes laborales y los eventos agroclimáticos, en los cuales la pertenencia a una OR puede facilitar la selección, el pago de contribuciones o el acceso a prestaciones complementarias. a la protección social con las organizaciones de corte productivo. Un modo de realizar lo anterior, es establecer provisiones para el vínculo de los hogares pobres rurales desde la agenda Cash +, con la articulación de las transferencias de insumos y activos con servicios financieros y no financieros en los que las cooperativas u otras asociaciones juegan un rol importante para su acceso. Otro camino, es establecer un vínculo más claro entre los instrumentos de aseguramiento ante contingencias con un sistema completo e integral de protección social a nivel nacional, de tal manera que se facilite el acceso de los hogares pobres a seguros subsidiados o no contributivos de protección ante del desempleo estacional, accidentes laborales y los eventos agroclimáticos, en los cuales la pertenencia a una OR puede facilitar la selección, el pago de contribuciones o el acceso a prestaciones complementarias.

### 3.2.4. El territorio y los mercados locales

Finalmente, los hogares fortalecidos productivamente por la protección social, sus sinergias e impactos combinados con las políticas agrícolas y las organizaciones rurales, necesitan de un entorno económico, social y ambiental habilitante para sostener los esfuerzos de salida de pobreza y avanzar hacia estadios superiores de desarrollo. Es por ello que el cuarto anillo de intervención de esta propuesta analítica es el vínculo de las unidades de intervención anteriores, con la planificación territorial y las dinámicas económicas locales.

#### La arista institucional

En las últimas décadas los sistemas agroalimentarios de la región han vivido una profunda transformación,

impulsada por factores demográficos, económicos y tecnológicos. Esta transformación ha permitido incrementar la producción y la productividad sectoriales y la contribución regional a la seguridad alimentaria global; generar empleos e ingresos que ayudan reducir el hambre y la pobreza rural y mitigar algunos tipos de impactos ambientales de la agricultura. Sin embargo, también ha tenido efectos medioambientales adversos y de exclusión de determinados sectores sociales y muchas PYME, además de segmentos importantes de la agricultura familiar. La expansión de la demanda mundial de alimentos seguirá siendo un fuerte incentivo para el continuo desarrollo de sistemas agroalimentarios incluyentes y sustentables en la región. Para ello se debe impulsar la implementación de políticas públicas y sistemas de gobernanza multisectoriales y público-privados que aseguren que el desarrollo de los sistemas agroalimentarios genere beneficios nutricionales, sociales, ambientales y económicos adecuadamente equilibrados, que amplíen las oportunidades para la agricultura familiar, las PYME rurales y los sectores sociales rurales que viven en condición de pobreza (FAO, 2018a).

Los procesos de construcción de políticas deben ser realizados de forma participativa, y tener en cuenta a las instituciones locales y centrales de gobierno, la sociedad civil y la empresa privada. El enfoque territorial es esencial en dicha construcción, porque solo mediante su aplicación se pueden entender las múltiples necesidades de las poblaciones, las dinámicas de poder en cada territorio y la manera en que estas dinámicas dan forma a las transformaciones económicas, sociales y ecológicas de los mismos. Muchas veces esas dinámicas de poder implican conflictos de intereses y de expectativas, debido a asimetrías entre los actores y la multiplicidad de posiciones e intereses en juego. Los estados deben tomar el liderazgo de estos procesos y generar instancias de participación y diálogo que permitan la formación de políticas públicas capaces de apoyar e impulsar el desarrollo incluyente de los territorios.

Las diversas actividades económicas que se desarrollan en los territorios rurales constituyen un desafío importante para las políticas públicas vinculadas al acceso y a la competencia por activos

productivos (agua, tierra, infraestructura y energía). Por ello, es fundamental la adopción de mecanismos de gobernanza para la planificación territorial y el diseño de estrategias que tengan en cuenta las ventajas comparativas y de competitividad de los territorios con una visión integrada de la economía rural (Beduschi y Faret, 2016).

#### El fortalecimiento de los mercados locales

Al igual que las distintas ramas y sectores de la agricultura familiar, los mercados en los que dichos hogares participan también son heterogéneos si se considera su tamaño, ubicación geográfica, conectividad a otros mercados y las relaciones de poder existentes entre el marco institucional y los distintos agentes del mercado. No obstante, la característica común a la gran mayoría de ellos es la dificultad que tienen los hogares y unidades

productivas de la agricultura familiar para acceder a ellos, tales como las brechas de información, el transporte y la logística, los canales de comercialización, la alta presencia de intermediarios, cadenas de valor dominadas por actores en posiciones dominante, entre otros.

Por ello, se hace necesario que el Estado lidere la coordinación, transformación y gobernanza de los mercados locales, mediante: inversiones estratégicas en infraestructura, el apoyo financiero y comercial, la facilitación del ingreso a cadenas de valor; la reglamentación, estandarización normativa y facilitación en la realización de acuerdos comerciales de suministros, producción y comercialización; y la diversificación de los canales de comercialización (intermediarios, compras públicas, ferias locales y mercados de proximidad, supermercados).

#### La experiencia brasileña: cómo vincular la agricultura familiar con los mercados para fines institucionales

El Brasil fue el primer país que elaboró un programa de compras institucionales de alimentos al conectar el desarrollo de una demanda garantizada para los productores en pequeña escala con una estrategia de seguridad alimentaria. Los principales programas de compras institucionales del Brasil son el Programa de Adquisición de Alimentos (Programa de Aquisição de Alimentos [PAA]) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (Programa Nacional de Alimentação Escolar [PNAE]).

Para garantizar que las personas más pobres se beneficien del PAA, se daba prioridad a los agricultores familiares inscritos en CadÚnico con derecho a las transferencias Bolsa Família. Por su parte, para participar en el PAA, los agricultores debían poseer una declaración válida de admisibilidad del PRONAF (la Declaração de Aptidão ao Pronaf o DAP) que garantizaba la participación exclusiva de los agricultores familiares. Mediante el DAP, se clasifica a los agricultores en función de la pobreza y la vulnerabilidad a fin de determinar quiénes son los más pobres y vulnerables.

El programa se amplió rápidamente de 50,2 millones de dólares estadounidenses para 41 500 agricultores familiares en 2003 a 410,3 millones de dólares estadounidenses para 185.500 agricultores en 2012. Después de 10 años de funcionamiento, el PAA había comprado más de tres millones de toneladas de alimentos a más de 200.000 explotaciones familiares.

Las compras a través del PAA han creado nuevas relaciones entre las explotaciones familiares, los intermediarios, los funcionarios locales y los consumidores que han cambiado la viabilidad de los sistemas alimentarios locales. También se ha reportado que los ingresos de los participantes en el PAA del nordeste del Brasil fueron tres veces superiores a los de los productores no participantes. Ello se debe no solo a que los participantes obtienen más ingresos de las ventas al PAA, sino también a que otros agricultores no participantes eran en general productores de subsistencia.

Fuente: FAO (2015)

#### Los vínculos urbano-rurales

La conformación de territorios rural-urbanos abre posibilidades a un crecimiento económico más incluyente, a la reducción de la pobreza y la ampliación de las oportunidades para los habitantes rurales. Fortalecer los vínculos entre las zonas rurales y las ciudades pequeñas y

pueblos trae ventajas a las poblaciones rurales, tales como el acceso a servicios elementales, una mayor diversidad de actividades económicas y un mercado de trabajo más dinámico, además de ofrecer oportunidades de mercado a los agricultores familiares y a los pequeños empresarios rurales (FAO, 2018a).

## La importancia fundamental del sector privado

Las asimetrías territoriales hacen necesario dotar a los territorios de activos capaces de generar cohesión social y reducir la pobreza y la desigualdad, y además crear condiciones para la inversión privada, fundamental para la generación de impactos positivos en las economías locales. La inversión en infraestructura es determinante, especialmente si se puede vincular a los más pobres en su dotación en los territorios, pero debe ir de la mano de la inversión social y el fortalecimiento de la gobernanza. Ofrecer los incentivos y la estabilidad necesaria para estimular las inversiones en los terri-

torios contribuye a fortalecer el tejido económico y a generar oportunidades de negocio e inserción económica para las poblaciones rurales.

Si bien el Estado puede incentivar dinámicas económicas, es el sector privado el protagonista de las mayores inversiones económicas en los territorios, las que pueden sostener los niveles de crecimiento y empleo. Por ello, además de incentivar la inversión se hace necesario articular acciones innovadoras junto con el sector privado, el sector público y la sociedad civil.

### Programa Cultivando Agua Buena de ITAIPU, un ejemplo de articulación territorial con el sector privado

ITAIPU es una empresa hidroeléctrica Binacional (Brasil - Paraguay), la mayor planta del mundo en generación de energía y la responsable de la formación del lago de ITAIPU. A partir del año 2003, ITAIPU modificó su concepción de trabajo promoviendo una "visión sistémica de la gestión socioambiental con enfoque en la sustentabilidad, justicia social y amplia participación comunitaria". Para materializar esta nueva misión creó el Programa Cultivando Agua Buena (CAB).

Más que un proyecto ambiental, el CAB es un movimiento de participación permanente, que implica el actuar de 2.000 socios, entre organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, instituciones educativas, cooperativas, asociaciones comunitarias y empresas. Las acciones que desarrolla van desde la recuperación de las cuencas hidrográficas y la protección de los bosques y de la biodiversidad, hasta la difusión de valores y conocimientos que contribuyen a la formación de los ciudadanos dentro de la ética del cuidado y el respeto por el medio ambiente. El proyecto CAB ha facilitado una fuerte inversión en infraestructura a nivel territorial (adecuación y empedrado de caminos, instalación de Unidades Comunitarias Abastecedoras de Agua), planes para la gestión de microcuencas, la conservación del suelo y la protección de bosques; y la formación ambiental de la población y las organizaciones locales. Para poder realizar estas acciones, ITAIPU se asoció con municipios, instituciones públicas municipales, estatales y federales, entidades sociales, universidades, escuelas, cooperativas y empresas de la región.

### Algunas cifras del programa CAB

Área de influencia: 29 municipalidades, Cuenca del Paraná 3 9.461 Km<sup>2</sup>;  
 Área del Embalse de Itaipu 1.350 km<sup>2</sup>  
 1, 1 millón de Habitantes;  
 1.012 Microcuencas Delimitadas  
 29 municipios;  
 235 Micro cuencas trabajadas;  
 Más de 15.100 actores de educación ambiental formados y articulados en el territorio;  
 1.322 km Franja de protección de bosques  
 31.504 ha Conservación de Suelo  
 165 unidades de Abastecedoras de Agua Comunitarios  
 3.280 km Caminos adecuados/empedrados

Fuente: <http://hidroinformatica.itaipu.gov.py/gestiondecuenca/py/aguabuena/>

## 4. RECOMENDACIONES SOBRE PROCESOS Y FUNCIONES CRÍTICAS

### **Determinación de funciones y responsabilidades para la doble inclusión de la pobreza rural en el contexto del posconflicto y la agenda de desarrollo sostenible**

Durante los últimos años el marco institucional involucrado en la reducción de la pobreza rural en Colombia ha sido fortalecido con la creación de nuevas instituciones (como la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la reforma del sector social (la creación del Departamento para la Prosperidad Social y la absorción y coordinación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Agencia Nacional de la Superación de la Pobreza Extrema) y el establecimiento de procesos críticos para el desarrollo territorial (a través de la elaboración de Planes de Desarrollo Territorial para implementar la paz).

De cara al nuevo ciclo político y a la planificación en el largo plazo de la estrategia nacional de desarrollo al año 2030, se hace necesario coordinar estas estructuras para la doble inclusión. Lo primero es fortalecer la institucionalidad vinculada a los tres grandes bloques del desarrollo rural: el sistema nacional de protección social (incluyendo sus tres grandes componentes: contributivo, no contributivo y las regulaciones del mercado del trabajo), la estrategia nacional de crecimiento y empleo (y su articulación con los lineamientos estratégicos para el desarrollo de la agricultura familiar (MADR, 2017)), y la política de sostenibilidad medioambiental. Un segundo proceso de alto valor estratégico es encontrar los vasos comunicantes a nivel político, técnico y operativo de estos tres grandes sistemas y definir de forma clara los roles institucionales, los principios de coordinación y las provisiones de gestión. Finalmente, se debe resolver la fiscalidad involucrada en dichos esfuerzos, conforme a análisis profundos sobre las metas, brechas de cobertura y los costos inherentes a la coordinación interinstitucional.

### **La centralidad de un sistema único de registro y focalización de la población en situación de pobreza**

Como se ha desarrollado a lo largo de todo el documento, uno de los principales desafíos de la doble inclusión de la pobreza rural, es lograr que actores institucionales usualmente ajenos a la reducción de la pobreza se vinculen técnica y operativamente a la plataforma de atención de la población vulnerable del Estado. En este sentido, en línea con las recomendaciones internacionales, resultaría altamente valioso el logro de un sistema único de registro y focalización de protección y promoción social, considerando que aún dentro del sector “social” se utilizan diversos registros, instrumentos y criterios para la selección de participantes de programas y proyectos especiales, y que son pocos los usuarios institucionales del SISBÉN provenientes del sector productivo y económico. En Colombia, la cuarta versión del SISBÉN ha dado pasos estratégicos en este sentido, al agregar secciones y preguntas que permiten incluir el enfoque de inclusión productiva mediante una medición detallada del ingreso del hogar, junto con preguntas específicas que amplían la información sobre sus miembros (DNP, 2016).

En la mayor parte de los casos esto no implica la eliminación de otro tipo de registros y medios de selección usados para la gestión de políticas sectoriales, sino el fortalecimiento de un Sistema Nacional de Protección y Promoción, mediante la interoperabilidad técnica y operativa de distintas fuentes registrales sectoriales. En este sentido, interesa sobremanera el vínculo de los sistemas de información relacionados con la gestión de políticas para la agricultura familiar y los sistemas propios de la protección social. Este tipo de estrategias requiere de esfuerzos graduales, pero sostenidos por un liderazgo político al más alto nivel.

### La presencia del Estado en zonas rurales para vincular a servicios sociales y productivos a los más vulnerables

En línea con las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo (2015), es necesario destacar que la condición mínima para el vínculo de los hogares pobres y pobres extremos con la oferta social y productiva, implica un seguimiento y una facilitación familia a familia. En este sentido, si la cobertura de UNIDOS está concentrada en las zonas urbanas (60% en las cabeceras, 16% en los centros poblados y 24% en la población dispersa), se recomienda trabajar en la cobertura rural, y dotar a los trabajadores de la estrategia de herramientas para gestionar el acceso de los hogares tanto a las políticas sociales como productivas.

### Los diagnósticos territoriales en la base

En lo que respecta a la protección y la promoción social, las directrices nacionales deben ser aplicadas de acuerdo con las realidades territoriales. En el marco de la implementación de los PDTs o de otra instancia de planificación del desarrollo territorial, es fundamental analizar en cada caso la vocación productiva, social y ambiental de los territorios, realizar un diagnóstico de brechas de cobertura, sopesar los ajustes en términos de cobertura y adecuación de la oferta programática necesarios<sup>12</sup>, y propiciar la participación social y los mecanismos de gobernanza con el sector privado para empujar el desarrollo económico incluyente.

### La formalización

De acuerdo con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo en torno al rol de la formalización en la construcción de pisos adaptables de protección social y el tránsito hacia economías formales y sostenibles (OIT, 2015), se refuerza la idea de promover la formalización de la población rural en general. Por un lado, la formalización permitiría el acceso a políticas sociales y productivas de hogares invisibles a la acción estatal. En segundo lugar, la formalización potenciaría el complejo tránsito de esquemas de asistencia social a esquemas mixtos y contributivos de protección social. Finalmente, la formalización tam-

bién facilitaría y expandiría el acceso de las unidades productivas rurales a las políticas de inclusión productiva.

Al respecto, es importante facilitar esquemas incluyentes de tributación y contribución a la seguridad social, como la expansión del monotributo a zonas rurales y productores agrícolas, y el establecimiento de mecanismos semicontributivos o subsidiados en lo que respecta a la seguridad pensional.

### Reducir la fragmentación y las ineficiencias de la inversión social vinculada al esfuerzo de doble inclusión

Durante la última década, la proliferación de programas y proyectos sociales y productivos en distintos sectores del Estado colombiano demuestra la relevancia política que se ha dado a la reducción sostenible de la pobreza, aunque también devela desafíos estructurales de la administración pública colombiana en términos de registro, fragmentación, eficiencia y evaluación del gasto público social (Bernal y otros, 2018).

Para recabar más apoyo político y social a los esfuerzos vinculados a la doble inclusión de la pobreza rural en el corto y largo plazo se hace necesario en primer lugar, reducir las inconsistencias entre los datos que manejan las entidades ejecutoras del gasto y los registros de ejecución presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, además de trabajar en mecanismos para poder generar información crucial para la toma de decisiones, como la determinación de la proporción del gasto que efectivamente llega a las familias, individuos y unidades productivas involucradas, así como la proporción del gasto público correspondiente a gasto corriente (administración y operación). En segundo lugar, se debe trabajar en establecer con certeza la cobertura y el nivel de adecuación del conjunto de subsidios y prestaciones para cada hogar, individuo y unidad productiva, a fin de tener la capacidad de diseñar y fortalecer rutas integrales de doble inclusión entre distintas unidades de intervención, las que, pese a su fragmentación al morar el diseño general de dichas iniciativas, sí pueden estar altamente relacionadas y vinculadas

12. El Departamento Nacional de Planeación ha puesto a disposición de los gobiernos locales un Kit Territorial para el análisis de estos elementos, el que se puede utilizar y adaptar para contribuir a planes de desarrollo local. Disponible en <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmKITTerritorial/MenuPpalKITTer>

con la realidad territorial por medio de actores locales. En tercer lugar, se debe analizar la pertinencia de contar con un número elevado de programas y proyectos con objetivos similares, pero fragmentados y dispersos a nivel territorial, muchos de los cuales capturan una proporción pequeña del presupuesto general y no son evaluados, lo que significa pérdidas en eficiencia en términos operativos y posibles vías de impacto.

### **Escalabilidad de iniciativas vinculadas a la doble inclusión de la pobreza rural**

En la actualidad existen a nivel gubernamental una serie de proyectos especiales de inclusión productiva para la población pobre rural que son implementados desde instituciones del sector social y productivo. Junto con un análisis de coherencia, adecuación y efectividad, sería importante invertir en dar una mayor escala y volumen a aquellas iniciativas que pudieran tener los mayores impactos sobre la doble inclusión de forma articulada a la oferta programática preexistente.

### **Una nueva agenda de evaluación**

Durante el periodo en que América Latina y el Caribe ha implementado programas de transferencias monetarias condicionadas, se ha levantado numerosa evidencia relacionada con sus impac-

tos sobre los ingresos, el capital humano, la seguridad alimentaria y nutrición, y otras dimensiones sociales de interés. No obstante, pese a que existen algunas iniciativas que sí han trabajado en la materia, el rendimiento productivo de la protección social en hogares pobres rurales en la región ha sido poco desarrollado y discutido. Del mismo modo, tampoco se han realizado esfuerzos sistemáticos por explorar los efectos combinados entre programas sociales y productivos, su rendimiento con base en distintos medios de subsistencia rural o las sinergias existentes entre protección social, inclusión productiva y gestión sostenible de recursos naturales en el actual contexto de cambio climático.

Dadas las capacidades construidas durante años por el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento para la Prosperidad Social y la institucionalidad agropecuaria, el capital humano del país y la calidad de las universidades y centros de estudio, y la centralidad de la cuestión rural en el escenario del posconflicto, Colombia está en una posición privilegiada para liderar una nueva agenda de evaluación del impacto de las políticas públicas sobre la pobreza rural a nivel regional, cuyo rendimiento a nivel nacional se materializará en inversiones efectivas y en el fortalecimiento de las capacidades de todas las partes interesadas en el debate sobre la pobreza.



Foto: © FAO / Desescame de Mojarras en Palomino Santa Marta - PNN SNSM Sector la Lengüeta - Francisco Nieto Montaño

# BIBLIOGRAFÍA

- Angulo, R. y Gómez, N. 2014. *Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción. Estudio de caso de Colombia. Seminario Regional "Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva: estrategias diferenciadas en las áreas rurales y en las áreas urbanas"*. Antigua, 8 y 9 de julio de 2014: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (Disponible en [https://dds.cepal.org/redesoc/archivos\\_recursos/4371/Roberto-Angulo\\_2014\\_Colombia.pdf](https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4371/Roberto-Angulo_2014_Colombia.pdf)) Acceso: 31 de julio de 2018
- Banco Mundial. 2018. *Indicadores del Desarrollo Mundial*. (Disponible en <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>). Acceso: 31 de julio de 2018
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T. y Pellerano, L. 2016. *Cash transfers: what does the evidence says? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*. Overseas Development Institute (ODI). London.
- Beduschi, L. C., y Faret, P. 2016. *Deals for sustainable rural territorial development strategies for poverty and hunger reduction in Latin America: major trends, processes and challenges*. (R. S. Centre, Ed.) Regions, 304(4), 22-23.
- Bernal, R., González, J. I., Henao, J. C., Junguito, R., Meléndez, M., Montenegro, A. y Villar, L. 2018. *Comisión del gasto y la inversión pública. Informe final*. Fedesarrollo. Bogotá.
- Cecchini, S. y Atuesta, B. 2017. *Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. 2011. *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Cecchini, S. y Martínez, R. 2011. *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL. Santiago de Chile.
- CEPAL. 2012. *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Santiago de Chile.
- CEPAL. 2016. *Panorama social de América Latina 2015*. Santiago de Chile.
- CEPAL. 2017. *Panorama Social de América Latina 2017*. Santiago de Chile.
- DANE. 2016. *Censo Nacional Agropecuario. Décimo segunda entrega resultados 2014*. (Disponible en <https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/entrega-definitiva/Boletin-12-UPNA/12-Boletin.pdf>) Acceso: 31 de julio de 2018
- DANE. 2018a. *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia Año 2017. Boletín técnico*. (Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2017>) Acceso: 31 de julio de 2018
- DANE. 2018b. *Principales indicadores del mercado laboral*. Abril 2018. (Disponible en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bo\\_Empleo\\_abr\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bo_Empleo_abr_18.pdf)) Acceso: 31 de julio de 2018.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2015a. *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo*. Tomo 1. Bogotá.
- DNP. 2015b. *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo*. Tomo 2. Bogotá.
- DNP. 2015c. *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo*. Tomo 3. Bogotá.
- DNP. 2016. *Documento CONPES 3877. Declaración de importancia estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (SISBÉN IV). Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)*, Bogotá.
- Devereux, S. y Sabates-Wheeler, R. 2004. *Transformative social protection*. IDS Working Paper 232.
- Escobal, J. y Ponce, C. 2016a. *Metodología cuantitativa de la evaluación de impacto. En Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación del programa Haku Wiñay*. GRADE. Lima.
- Escobal, J. y Ponce, C. 2016b. *Impactos del proyecto desde una aproximación cuantitativa. En Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación del programa Haku Wiñay*. GRADE. Lima.
- FAO y BID. 2007. *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo*. (F. Soto Baquero, M. Rodríguez Fazzone y C. Falconi, Edits.). Santiago de Chile.
- FAO. 2009. *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos*. Santiago de Chile.
- FAO. 2012a. *Políticas del mercado del trabajo y pobreza rural en América Latina*. Tomo I. Santiago de Chile.
- FAO. 2012b. *Políticas del mercado del trabajo y pobreza rural en América Latina y el Caribe*. Tomo II. Santiago de Chile.
- FAO. 2013a. *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*. Tomo I. Santiago de Chile.
- FAO. 2013b. *Nota de políticas sobre mujeres rurales 2: Urge hacer políticas específicas para las trabajadoras agrícolas familiares no remuneradas en pos de una mayor equidad*. (Disponible en <http://www.fao.org/3/a-asi106s.pdf>) Acceso: 31 de julio de 2018.
- FAO. 2013c. *Nota de políticas sobre mujeres rurales 3: Más del 50% de las mujeres rurales trabajan en ERNA, empleos rurales no agrícolas*. (Disponible en <http://www.fao.org/3/a-asi104s.pdf>) Acceso: 31 de julio de 2018.
- FAO. 2015. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. La protección social: romper el ciclo de la pobreza rural*. Roma.
- FAO. 2016a. *Juventud rural y empleo decente en América Latina*. Santiago.
- FAO. 2016b. *FAO's approach to Cash+*. Roma.
- FAO. 2017a. *Marco de la protección social de la FAO: promoviendo el desarrollo rural para todos*. Roma.

FAO. 2017b. *Combined effects and synergies between agricultural and social protection interventions: What is the evidence so far?* Rome.

FAO. 2017c. *Harnessing the role of rural organizations in social protection. An inventory of practices.* Rome.

FAO. 2018a. *Hacia una agenda transformadora del desarrollo rural sostenible. Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 35° Período de Sesiones.* Montego Bay, Jamaica.

FAO. 2018b. *Agricultura sostenible y resiliente al cambio climático. Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 35° Período de Sesiones.* Montego Bay, Jamaica.

FAO, UNICEF y Oxford University Press. 2016. *From evidence to action: The story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub-Saharan Africa.* (B. Davis, S. Handa, N. Hypher, N. Winder Rossi, P. Winters y J. Yablonski, Edits.) Oxford University Press. Oxford.

Fiszbein, A. y Schady, N. 2009. *Conditional Cash Transfer. Reducing present and future poverty.* The World Bank. Washington D.C.

FONCODES. 2018. FONCODES. *Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social.* (Disponible en: <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/proyectos/haku-winay-noa-jayatai>) Acceso: 31 de julio de 2018

International Policy Centre for Inclusive Growth. (2017). *Debating graduation.* Policy in focus, 14(2).

Leporati, M., Salcedo, S., Jara, B., Boero, V. y Muñoz, M. 2014. *La agricultura familiar en cifras. En FAO, Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de política (págs. 35-56).* Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Lugo, M. A. 2007. *Employment: A Proposal for Internationally Comparable Indicators.* Oxford Development Studies, 35(4), 361-378.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia (MADR). 2017. *Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.* Bogotá.

Maldonado, J. H., Moreno-Sánchez, R. d., Gómez, J. A. y León Jurado, V. 2016. *Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina.* Ediciones UNIANDES. Bogotá.

Misión para la Transformación del Campo. 2015. *La protección social de la población rural (Informe para la Misión para la Transformación del Campo).* DNP. Bogotá.

MoFEPD, MoAIWD, FAO, ILO y UNICEF. 2018. *Local Economy Impacts and Cost-benefit Analysis of Social Protection and Agricultural Interventions in Malawi.* ILO.

OIT. 2015. R 204 - *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal. 104ª reunión CIT (12 junio 2015).* Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.

Sabourin, E., Samper, M. y Sotomayor, O. 2014. *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Balance, desafíos y perspectivas.* CEPAL. Santiago de Chile.

Tirivayi, N., Knowles, M. y Davis, B. 2013. *The interaction between social protection and agriculture: A review of evidence.* FAO. Roma.

Trivelli, C., Vargas, S. y Clausen, J. 2017. *Social protection and inclusive rural transformation. Rome: International Fund for Agricultural*

Development (IFAD).

UPRA y FAO. 2016. *Agricultura Familiar en Colombia: significado, políticas y caracterización.* Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Bogotá.

Vergara-Camus, L. y Kay, C. 2017) *The agrarian political economy of left-wing governments in Latin America: Agribusiness, peasants, and the limits of neo-developmentalism.* Journal of Agrarian Change(17), 415-437.

Weller, J. 2016. *Brechas y transformaciones: la evolución del empleo agropecuario en América Latina.* CEPAL y FIDA. Santiago de Chile.





NOTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

**CLAVES PARA  
EL DESARROLLO  
DEL CAMPO  
COLOMBIANO**

MEMORIAS DEL SEMINARIO INTERNACIONAL  
BOGOTÁ D.C., JULIO 12 DE 2018