

# **SALDAR LA DEUDA HISTÓRICA CON EL CAMPO**

## **Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo \***

---

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

## I. MARCO CONCEPTUAL

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

---

<sup>1</sup> Seguimos aquí el concepto de Amartya Sen de desarrollo como la expansión de libertades y capacidades para que la población pueda llevar a cabo la vida que valoran y tienen razones para valorar.

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

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

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

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

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

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

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

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

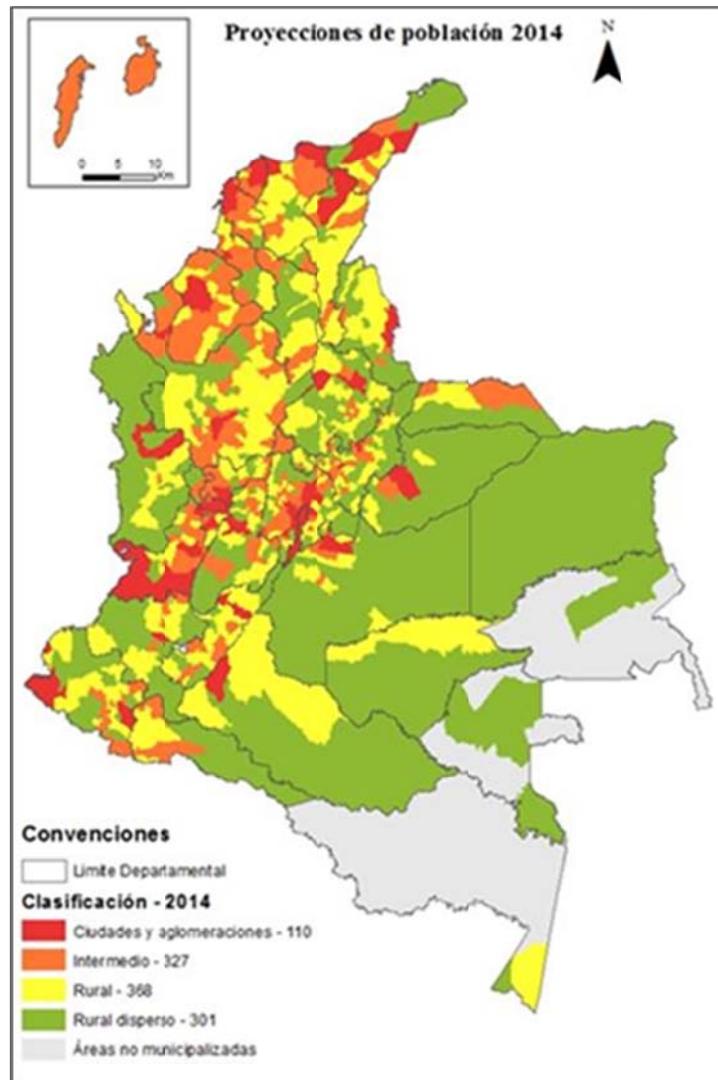
### Número de municipios según categorías de ruralidad\*

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

- Ciudades y aglomeraciones**  
12 grandes ciudades + sus aglomeraciones
- Intermedio**  
Cabeceras de más de 25 mil + cabeceras más pequeñas con densidades altas
- Rural**  
Cabeceras pequeñas con densidades intermedias (10 y 100 hab/km<sup>2</sup>)
- Rural disperso**  
Cabeceras pequeñas y densidades muy bajas (< 10 hab/km<sup>2</sup>)

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

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



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

## II. DIAGNÓSTICO

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

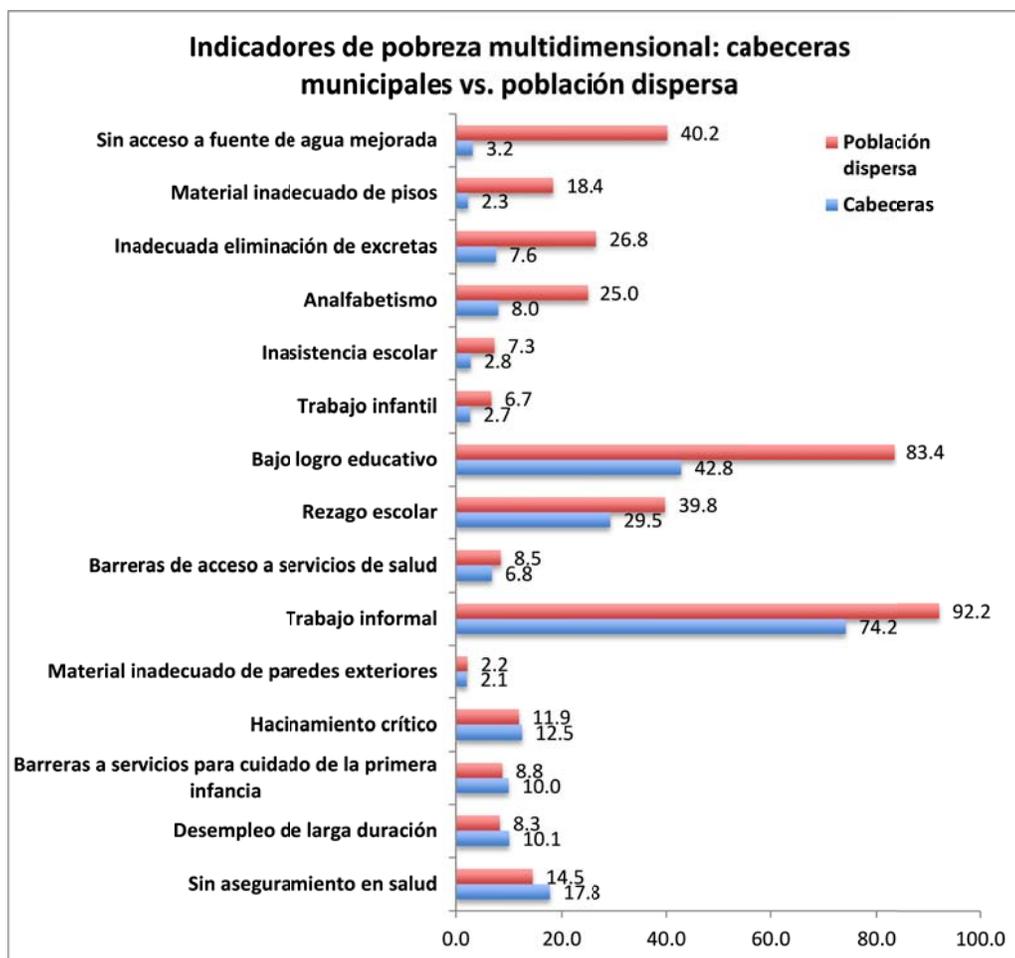
La excesiva concentración de la tierra ha sido fuente constante de conflictos, muchos de ellos asociados a la expansión de la frontera agraria. Debido a las características geográficas del país, esta frontera y los conflictos asociados a ella se han dado en muchas partes del territorio nacional. El largo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

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

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

---

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



Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2013.

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

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

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

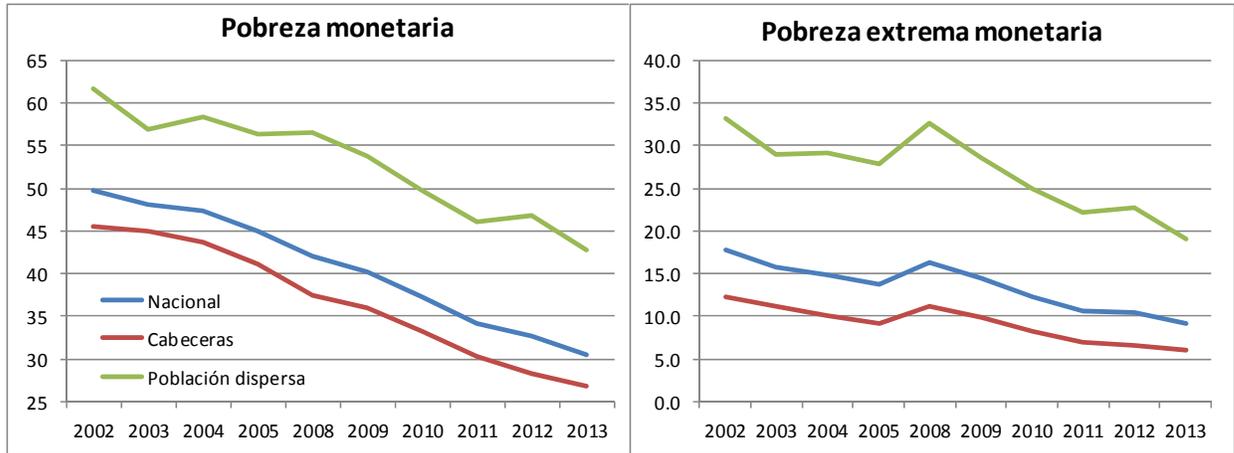
Respecto a la dimensión de salud, si bien ya no hay brechas significativas en afiliación en seguridad social en salud entre la zona rural y urbana, existen grandes diferencias en acceso, uso y calidad de los servicios entre cabeceras y población dispersa y al interior de las categorías de ruralidad.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

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

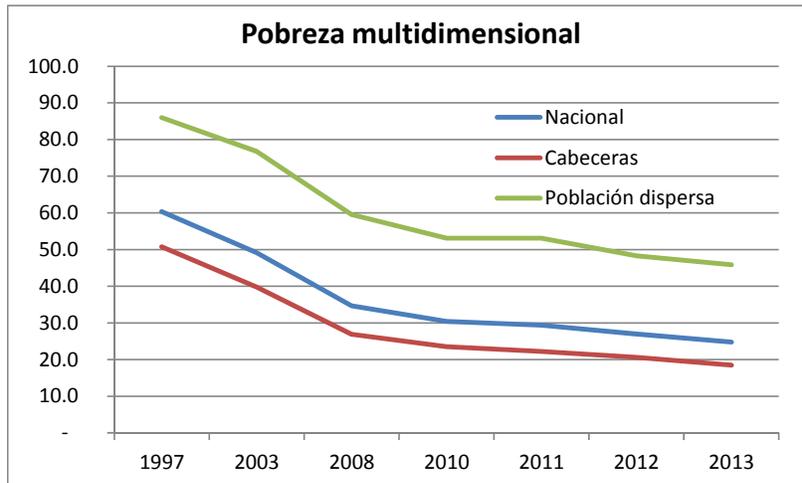
Aún muchos asalariados del campo carecen de los mecanismos de protección social que favorecen a sus congéneres urbanos. Este hecho y, aún más, el predominio de prácticas informales de trabajo, implica que algunos mecanismos de protección social (el sistema pensional) casi no existen en las zonas rurales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

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

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

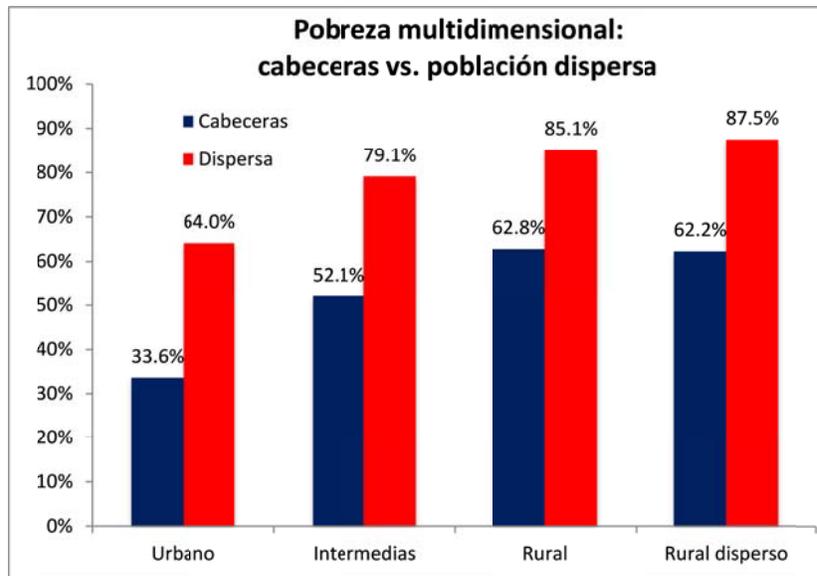


Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares 2002-2005 y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2013.



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

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



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

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

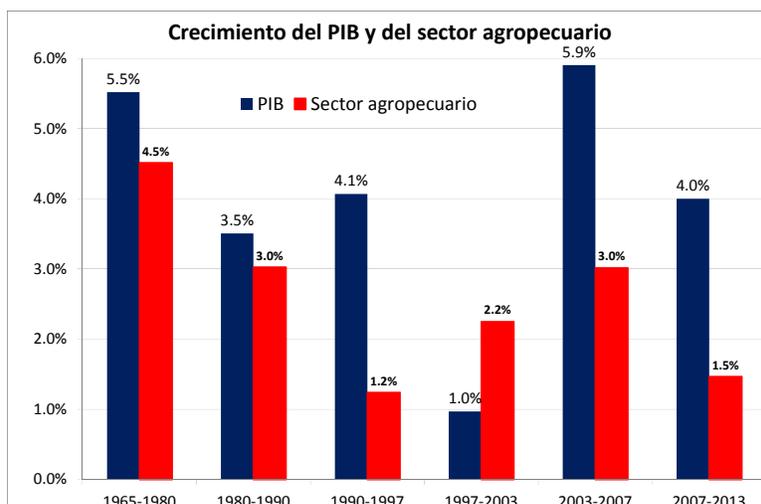
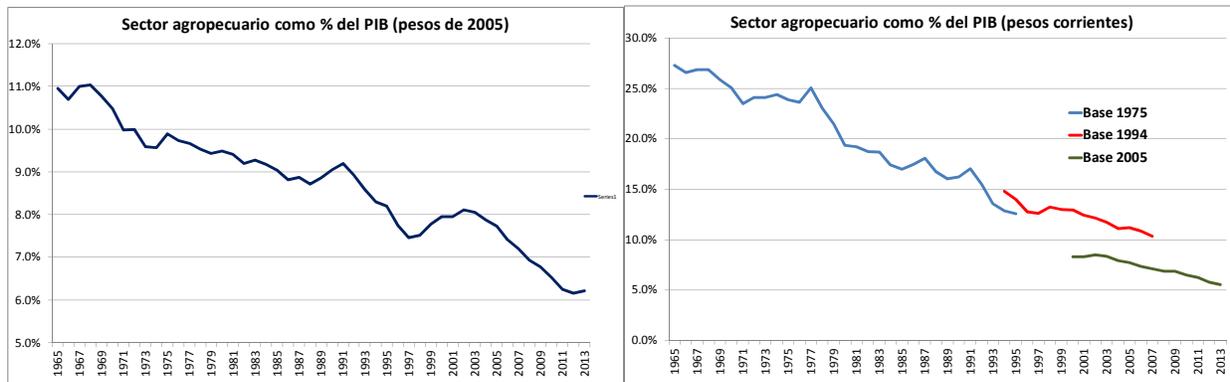
Por último, de acuerdo con los indicadores sociales disponibles, si bien la desigualdad en la distribución del ingreso es menor en las zonas rurales que en las ciudades, sigue siendo alta y ha disminuido menos que en las ciudades. Sin embargo, el que la desigualdad en la distribución del ingreso sea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

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

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

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

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



Fuente: DANE, Cuentas Nacionales

La caída en la participación del PIB a precios corrientes ha sido mucho más marcada a largo plazo. En efecto, dicha participación se ha reducido a una cuarta parte de lo que era a fines de los años 1970, en vez de la mitad cuando se estima en precios constantes. Esto refleja una reducción en el precio relativo de la producción agropecuaria medida a través de los deflatores del PIB. En efecto, a largo plazo, el precio relativo del valor agregado sectorial (o sea, el PIB) se ha reducido aproximadamente a la mitad. Las reducciones más marcadas se dieron entre 1977 y 1984, entre 1991 y 1996, y entre 2011 y 2013.<sup>5</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales.

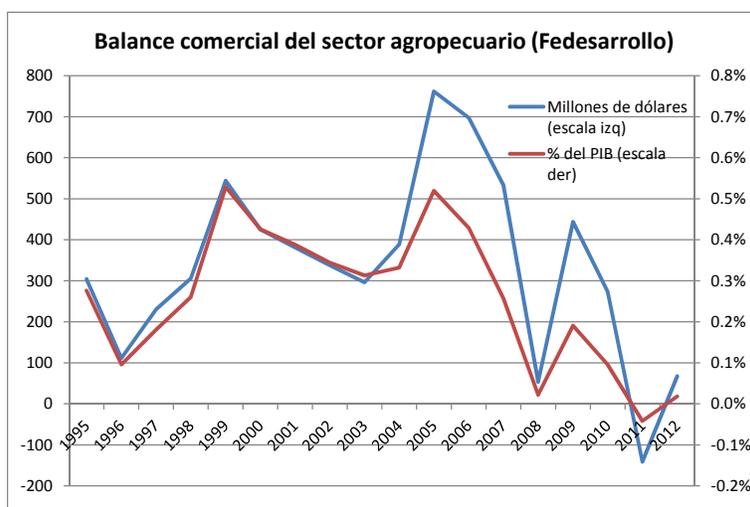
En materia cambiaria, la presión generada por los flujos de capital, y en épocas más recientes por los altos ingresos de origen petrolero y minero, han sido la fuente de la fuerte revaluación que ha caracterizado en particular los años 1991-97 y 2007-13, es decir los períodos de menor dinamismo del sector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

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

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

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

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



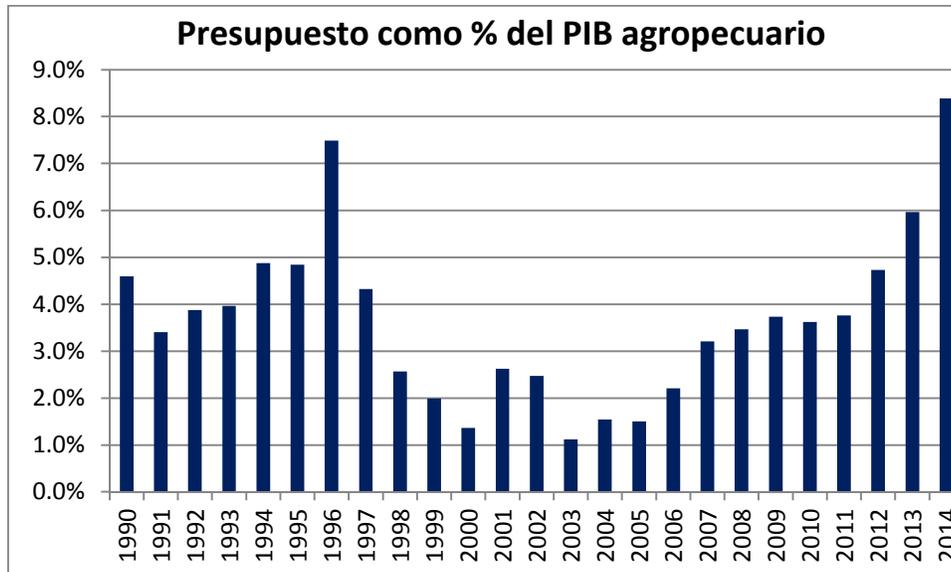
Fuente: FEDESARROLLO.

11. El espacio rural colombiano contiene enormes riquezas naturales, incluidos buenos recursos hídricos, bosques nativos todavía extensos y mega-diversidad. Sin embargo, en el territorio más densamente ocupado, una gran parte de la actividad agrícola se realiza en terrenos de ladera, ya que somos relativamente menos ricos en estas zonas que algunos otros países latinoamericanos en términos de tierras planas con vocación agrícola. Sin embargo, el uso del suelo no corresponde siempre con su vocación y, en particular, hay todavía muchos terrenos planos con vocación agrícola que se utilizan para ganadería extensiva, en tanto que la agricultura familiar con vocación agrícola se tiende a localizar en las laderas, en condiciones que presentan desafíos para su desarrollo y sostenibilidad económica y ambiental. Hay, además, un conflicto creciente en el uso del agua y la tierra con actividades mineras y serios problemas asociados a la ocupación de humedales e insuficiente regulación de corrientes que genera problemas de inundaciones en épocas de lluvias. La erosión de la capa vegetal es también un serio problema, sin que exista ninguna política para prevenirlo. Y hay efectos del cambio climático que ya comienzan a afectar con severidad a muchas zonas rurales del país. Una de las consecuencias de la baja inversión histórica en ciencia y tecnología es que el país no ha podido encontrar soluciones innovadoras a estos problemas.
  
12. La evolución de las instituciones e instrumentos de la política rural y agropecuaria explican en parte los resultados económicos y sociales observados, tanto positivos como negativos. En materia social, la mayor participación de los departamentos y municipios en las rentas nacionales, gracias al proceso de descentralización que adoptó el país a partir de la Constitución de 1991, se ha reflejado en un aumento en el gasto social en los pequeños núcleos urbanos y, en menor medida, en las zonas rurales. Estos beneficios han sido más moderados de lo esperado por problemas asociados a la capacidad de gestión local, al clientelismo que predomina a nivel local y a la desviación de recursos hacia usos irregulares. Por ejemplo, si bien el aumento en cobertura en educación primaria financiado por las transferencias del sistema general de participaciones es un efecto positivo de la descentralización, todavía no se alcanza el 100% de cobertura neta en primaria en la zona rural dispersa y la cobertura en secundaria y media son todavía bajas (55 y 25%, respectivamente). La brecha entre estas y las coberturas netas en zona urbana son altas y se amplían con el nivel educativo y es aún mayor en términos de calidad. A estos aportes de la descentralización se han agregado los efectos positivos de algunos programas de carácter

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

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

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



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

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

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

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

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

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

### **III.LA ESTRATEGIA**

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

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

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

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

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

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

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

17. Un elemento transversal en esta estrategia está relacionada con la asignación de recursos públicos. En un contexto de inmensas necesidades sociales, de inclusión productiva y de escasez de bienes públicos, la asignación de subsidios directos debe ser desmontada o integrada con criterios explícitos a alguna de las prioridades señaladas. Los mayores recursos

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

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

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

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

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

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

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

exitoso en este sentido es la estrategia de educación rural de la Alianza entre la Gobernación de Caldas y la Federación Nacional de Cafeteros con los componentes Escuela y Café y Escuela y Seguridad Alimentaria. Este modelo integra, alrededor de la metodología de Escuela Nueva (diseñada inicialmente para el ciclo de educación básica primaria) todos los ciclos de formación, desde primaria hasta educación superior<sup>6</sup> incluyendo aspectos relacionados con competencias laborales generales (liderazgo, habilidades comunicativas, auto-eficiencia y emprendimiento) y los Proyectos Pedagógicos Productivos. Estos últimos han mostrado impactos positivos en términos de generación de ingresos, asociatividad y éxito de emprendimientos futuros, así como externalidades positivas en asistencia técnica desde los jóvenes a sus padres u otros miembros de la comunidad.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

El primer elemento de esta estrategia debe ser un gran fondo de desarrollo rural que financie tres tipos de iniciativas: programas de desarrollo rural integral con enfoque territorial, proyectos de inclusión productiva y programas de promoción de la asociatividad. Para esto será necesario contar con una institucionalidad novedosa que facilite la ejecución de los proyectos, las intervenciones articuladas, sistemáticas y complementarias, que apunte a

cumplir las grandes apuestas nacionales pero que, sobre todo, responda a la necesidad de las comunidades.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **ANEXO**

### **INDICE TENTATIVO DEL INFORME DE LA MISIÓN**

#### **I. Marco conceptual: Hacia una nueva ruralidad**

#### **II. El diagnóstico**

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

#### **III. La estrategia de derechos sociales**

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

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

#### IV. La estrategia de inclusión productiva

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

#### V. La estrategia de competitividad

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

## 6. Protección de los derechos de propiedad

### VI. La estrategia de sostenibilidad ambiental

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

### VII. La reforma institucional

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