Misión para la Transformación del Campo: síntesis y algunas reflexiones

Misión para la Transformación del Campo: Overview and Considerations

Citación: González-Cárdenas, A., & Paipilla-Pardo, L. A. (2016). Misión para la Transformación del Campo: síntesis y algunas reflexiones. *Palmas, 37*(1), 57-78.

Palabras clave: *Misión para la Transformación del Campo,* ruralidad, sector agropecuario, desarrollo rural, política pública, cierre de brechas.

Keywords: *Misión para la Transformación del Campo,* rurality, agricultural sector, rural development, public policy, closing gaps.

Recibido: diciembre de 2015.

Aprobado: diciembre de 2015.

Andrea González Cárdenas
Directora de Planeación Sectorial y Desarrollo Sostenible, Fedepalma
agonzalez@fedepalma.org

Leonardo A. Paipilla Pardo
Analista Revista Palmas, Fedepalma
lpaipilla@fedepalma.org

Resumen

La Misión para la Transformación del Campo, liderada por el Departamento de Planeación Nacional (DNP) y la Presidencia de la República, es una fuerte apuesta por la gestión del cambio en el campo colombiano a través de la formulación de políticas públicas que buscan disminuir las brechas existentes entre la ruralidad y lo urbano. El informe final de la Misión fue presentado en diciembre de 2015 por el Consejo Directivo del proyecto, dando a conocer una visión general de la situación del campo y una serie de estrategias para el diseño de planes de acción para su intervención. El presente documento se basó en los datos y la información contenida en los informes publicados por la Misión, los cuales se encuentran disponibles en la página web del DNP, y busca, a través del análisis de la información más relevante del documento, presentar algunas reflexiones de interés para el sector agropecuario en Colombia.

Abstract

The project *Misión para la Transformación del Campo*, led by the National Planning Department (DNP in Spanish) and the Presidency of the Republic of Colombia, is a strong commitment to change management in the Colombian countryside by means of the design of public policies for reducing the gaps between rural and urban areas. The final report of this study was presented in December 2015 by the Board of the project, depicting an overview of the situation of Colombian rurality and a number of strategies for designing action plans for its intervention. This article was based entirely on data and information contained in the reports published by the DNP, which are available at its website, and is aimed at analyzing the most relevant information of the document as well as presenting some important remarks for the agricultural sector in Colombia.

Introducción

Durante los años recientes, el desarrollo del campo ha retomado su papel preponderante dentro de las agendas de los distintos gobiernos, en parte, debido al abandono que ha sufrido durante las últimas décadas y, especialmente, gracias al enorme potencial que se ha identificado en este para el desarrollo del país en medio del conflicto y la consolidación de actividades productivas sostenibles impulsadas desde el sector agropecuario.

Como parte de los esfuerzos para la construcción de un plan de acción para lograr una transformación real durante los próximos 20 años, la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación se dieron a la tarea de recolectar información sobre el estado actual de la ruralidad en nuestro país, con el fin de identificar fortalezas, debilidades y, más allá, analizar oportunidades para la elaboración y puesta en marcha de un ambicioso proyecto de recuperación del campo, apoyado por una política pública concreta.

Este proyecto, bajo el nombre de Misión para la Transformación del Campo, ofrece un panorama general de la situación del campo desde la visión crítico-reflexiva del equipo encargado de formular la propuesta, conformado por expertos en temas relacionados con el sector agropecuario del más alto nivel bajo la dirección del Dr. José Antonio Ocampo, quien se ha desempeñado como Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministro de Hacienda y Crédito Público, y Director del Departamento Nacional de Planeación. Este selecto grupo contó con el apoyo de entidades de orden nacional e internacional como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), y sus entidades adscritas, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otras, encargadas de proporcionar la información empleada y apoyar su posterior análisis desde lo económico, lo social, lo ambiental y lo institucional.

En este sentido, el informe final de la Misión se encuentra dividido en cuatro secciones que abordan los aspectos más relevantes de cada uno de los ejes temáticos desarrollados y presentan las estrategias que, desde el análisis del Consejo Directivo, deben ser consideradas para abordar la problemática en torno al campo y así poder vislumbrar las ventajas que este podría concebir para el progreso del país. En concreto, dicho informe se compone de i) un marco conceptual consensuado sobre el cual se ejecutó el proyecto; ii) un diagnóstico de la situación de la sociedad rural y del campo colombiano; iii) unas estrategias propuestas desde la óptica de los derechos sociales, la inclusión productiva, la competitividad, la sostenibilidad ambiental, el desarrollo territorial y el ajuste institucional; y, por último, un análisis del costo estimado para la ejecución de los planes estratégicos propuestos.

En síntesis, la Misión para la Transformación del Campo es una interesante iniciativa del Gobierno Nacional para la promulgación de una serie de lineamientos de política pública sobre la inversión de recursos, que permitan contar con herramientas y criterios específicos para el desarrollo rural y agropecuario, buscando con ello otorgar al campo la verdadera importancia que posee en aras del progreso de toda una nación, y dotándolo con los atributos necesarios para hacer esto posible.

El presente artículo describe los aspectos generales de la Misión, con base en el documento informe final presentado por el Consejo Directivo del proyecto y los informes técnicos elaborados para cada uno de los ejes temáticos desarrollados. Así mismo, pretende caracterizar los factores más relevantes para el sector agropecuario y exponer ciertas reflexiones para la agroindustria de la palma de aceite en Colombia a partir del análisis de la información presentada en los documentos soporte, los cuales se encuentran disponibles en la página web del DNP.

Marco conceptual de la Misión

Las brechas entre lo rural y lo urbano, en el caso de Colombia, han sido siempre muy marcadas, dando como resultado una notable impariedad en el desarrollo del campo frente a la evolución de las ciudades. Es contradictorio que nuestro país, con un enorme potencial y una fuerte tradición agrícola, haya restado importancia al establecimiento de políticas orientadas a fortalecer los pobladores de dichas zonas, al tiempo que se balancea con un uso sostenible de los recursos disponibles.

Bajo el escenario político actual y los avances en la construcción de un país en paz, cobra importancia la creación de un marco normativo para el desarrollo rural, tanto agropecuario como no agropecuario, garantizando oportunidades y derechos a los habitantes del campo y, con ello a todos los colombianos.

De esta manera, la Misión plantea tres principios básicos que deben orientar las políticas de desarrollo rural hacia la consecución de la trasformación anhelada. Estos principios, según lo plantea el Consejo Directivo de la Misión (DNP, 2015a) son:

1. La necesidad de fomentar un *enfoque territorial participativo*, que reconozca las diferencias existentes dentro de la misma ruralidad, así como que identifique las oportunidades de la asociatividad y el potencial de los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo.

2. La concepción del desarrollo como un proceso *que integra la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales.* Este principio concibe el abandono de una visión asistencialista del Estado, por un enfoque de desarrollo productivo participativo de los actores del campo.

3. La promoción de un *desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible,* orientado a la *provisión adecuada de servicios y bienes públicos que faciliten el desarrollo de las actividades agropecuarias y no agropecuarias.*

El enfoque territorial participativo pretende dar respuesta a las necesidades del campo, teniendo presente la diversidad socioeconómica, cultural y ambiental de las distintas regiones del país, para lo que es necesario trabajar con estrategias y políticas específicas que puedan dar respuesta a dichas necesidades. Este principio busca además apoyar a las organizaciones locales con sus proyectos de desarrollo y fomentar la cooperación de los actores públicos y privados para la construcción de una sociedad incluyente y participativa, en la que los habitantes rurales sean artífices de un cambio planeado en consenso y no los beneficiarios de proyectos de asistencia ajenos a su realidad.

Por su parte, el principio de la inclusión abarca la dimensión del desarrollo sostenible, en tanto busca una transformación del campo desde lo económico, lo social y lo ambiental, para garantizar que el desarrollo de cada uno de estos aspectos se haga de manera integrada y consciente de la realidad de los habitantes del campo, sus derechos civiles y políticos, sus necesidades y el derecho a una vida digna. Este principio debe orientarse a reducir las enormes brechas entre los habitantes del campo y los de las ciudades, así como en disminuir las desigualdades entre

los pobladores rurales. Un enfoque incluyente busca además la equidad entre hombres y mujeres, grupos étnicos y las distintas regiones que componen nuestro país. Eso implica garantizar el acceso de todos los habitantes a bienes de interés social básicos como educación, salud, nutrición, protección social, sin distinción de ningún tipo ni limitaciones en cuanto a cobertura geográfica.

Por último, el principio relacionado con *la provisión de bienes y servicios públicos* busca garantizar el progreso de habitantes rurales, pequeñas, medianas y grandes empresas mediante la oferta de infraestructura de transporte, servicios de electricidad, acceso a tecnologías de información y comunicación, asistencia técnica, asesoría jurídica, programas de formación y capacitación, y otros de orden público como la seguridad y la justicia, los cuales no pueden ser provistos de manera individual y en los que el Estado juega un papel fundamental.

En aras de llevar a cabo satisfactoriamente una estrategia basada en los principios anteriormente descritos, la Misión ha establecido ciertas *categorías de ruralidad* que deben ser incorporadas en el conjunto de políticas públicas para ejecutar los planes de acción a manera diferenciada con base en los rasgos particulares del mundo rural. Para esto, se recopiló una serie de información que permite identificar la distribución de la población en el campo y las distintas zonas rurales para el diseño, la puesta en marcha y priorización de los planes de intervención orientados al desarrollo de las distintas regiones.

De acuerdo con la información recolectada a partir de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), aproximadamente el 60 % de los municipios del país son considerados rurales, además, en los municipios restantes se identifica una población rural dispersa que representa alrededor del 30 % de la población del país (Tabla 1).

Si bien en Colombia predomina la aglomeración urbana, la ruralidad sigue siendo un modelo importante tanto en cifras como en la práctica, más aún si se tiene en cuenta que la mayoría de las ciudades intermedias, incluso las grandes, poseen una alta vocación hacia las actividades agropecuarias (Figura 1).

Con base en las cifras anteriores de la caracterización de lo rural en Colombia y en los principios descritos al inicio de este apartado, la Misión para la Transformación del Campo busca cumplir con el objetivo de proponer estrategias de desarrollo particulares para el campo colombiano a partir de la información demográfica, ambiental y geográfica de las distintas regiones de nuestro país, permitiendo de esta manera intervenir de manera oportuna zonas prioritarias y el uso eficiente de los recursos del Estado (Figura 2).

Tabla 1. Número de municipios según categorías de ruralidad.

		Población en cabecera (miles)			
		Más de 100 (Ciudades aglomeraciones)	25 a 100	Menos de 25	
				<70 % población en zona resto	>70 % población en zona resto
Densidad (hab/km²)	>100	117	29	84	35
	50-100		19	132	91
	10-050		15	279	203
	0-10		3	54	61
Ciudades y aglomeraciones		En la primera categoría se incluyen todos los municipios y aglomeraciones que conforman el sistema de ciudades.			
Intermedios					
Rural					
Rural disperso					

Fuente: Informe de la Misión (DNP, 2015b, p. 8).

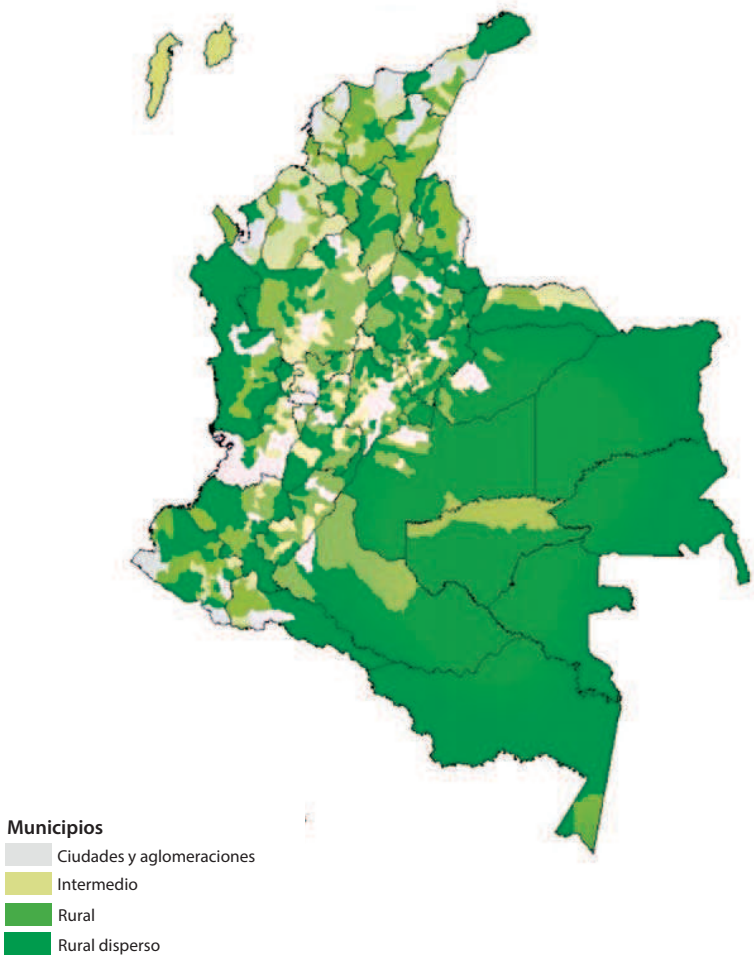


Figura 1. Población por categorías de ruralidad definidas por la Misión.

Fuente: Informe de la Misión con base en información del DANE (DNP, 2015b, p. 9).

Diagnóstico del campo colombiano y estrategias para su desarrollo

En el proceso de construcción de lo rural, para el caso de Colombia, han intervenido diferentes factores de tipo cultural e histórico, tales como los procesos de colonización, la mezcla de razas y culturas que ha tenido lugar siempre en nuestro país y los procesos de migración de la población durante diferentes periodos de nuestra historia. Es pertinente mencionar que el tema de la posesión de tierras y la excesiva concentración que en algunos casos se ha hecho de estas, hacen parte de una de las problemáticas de mayor interés para la formulación de planes de intervención. En Colombia, el uso de la tierra ha dado lugar a situaciones sociales y ambientales críticas tales como desplazamiento, deforestación y contaminación de ecosistemas vulnerables. Este tema cobra relevancia aún más cuando hablamos de la expansión de la frontera agraria y de sus efectos sobre el tejido social y el medioambiente.

El diagnóstico que presenta la Misión es reflejo de la realidad que vive el campo colombiano y da cuenta de la imperiosa necesidad de un cambio en la manera en que se concibe y se proyecta el futuro de lo rural en todas sus dimensiones. Más allá de evidenciar el abandono del que han sido víctimas el campo y sus pobladores, pretende mostrar que existen múltiples oportunidades para la transformación de esta realidad en un mundo de ventajas y posibilidades de progreso, para lo que se proponen una serie de estrategias de intervención.

A continuación, se presentan los principales datos revelados por el diagnóstico de la Misión, y se describen las estrategias propuestas por el Consejo Directivo del proyecto.

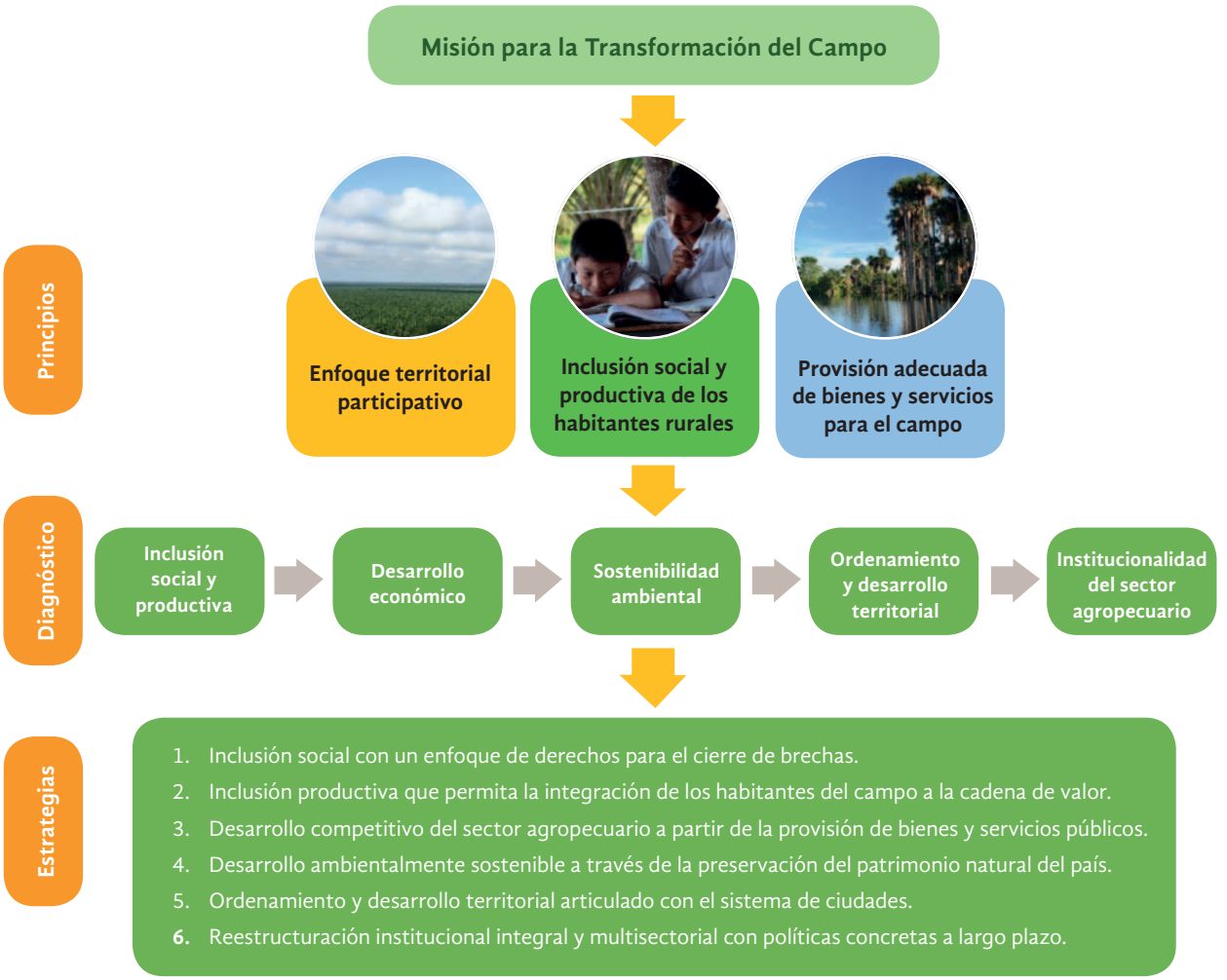


Figura 2. Representación de la estructura de la Misión Rural: principios, diagnóstico y estrategias.

Fuente: elaboración propia.

La inclusión social y productiva de la población rural

Diagnóstico

A partir del análisis por categorías de ruralidad anteriormente descritas (Figura 1), se evidencia que los niveles de pobreza son mayores en las zonas rurales de Colombia, siendo mayor en la población rural dispersa frente a los habitantes de cabeceras municipales y otras zonas rurales. Según cifras de la Misión, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que estima el acceso a bienes de interés social y otras dimensiones de calidad de vida, las cifras de pobreza llegan a 30 % en las cabeceras de los municipios rurales y 32 % en las cabeceras de los municipios rurales dispersos. Para el caso de la población dispersa, las cifras de pobreza se encuentran entre 53 y 59 %, que señalan una brecha superior a la que se podría evidenciar en las ciudades (Figura 3) y muestran que la inequidad en el campo es un factor que genera gran preocupación. Según la Misión "en los municipios rurales y rurales dispersos, la mitad de la población es pobre por ingresos, independientemente si viven en la cabecera o en zonas dispersas" (DNP, 2015, p. 11).

Las problemáticas sociales relacionadas con los índices de pobreza presentados evidencian cambios en la composición social del campo y la poca efectividad de los planes del gobierno para solucionar las dificultades que se viven en él. Entre estas problemáticas se encuentran:

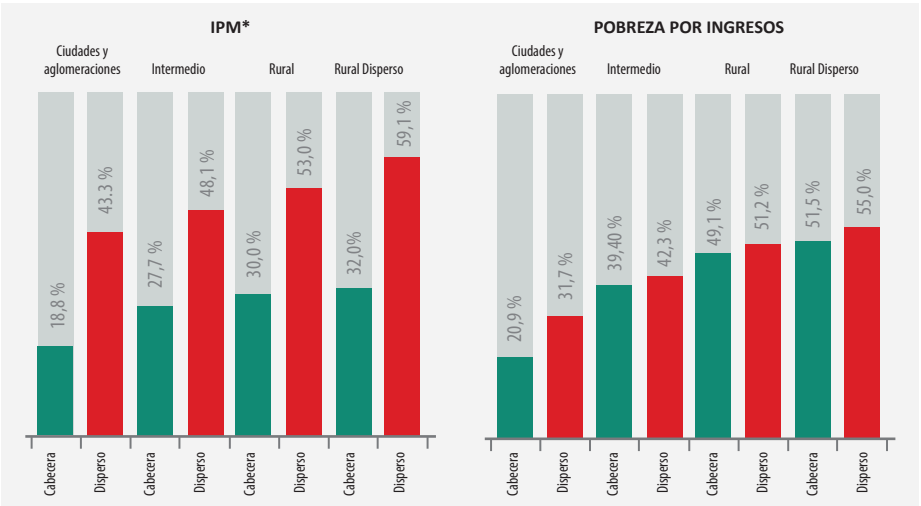


Figura 3. Pobreza multidimensional y por ingresos según las categorías de ruralidad definidas por la Misión.

Fuente: Informe de la Misión con base en datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH (DNP, 2015b, p. 12).

La reducción y el envejecimiento de la población: asociada a procesos migratorios de la población joven hacia las cabeceras municipales y centros poblados urbanos como consecuencia de la falta de oportunidades y la búsqueda de nuevos horizontes. Al respecto se señala que entre 1993 y 2005 la población urbana creció a razón de 2 % anual, mientras que la población rural decreció 0,09 % durante este mismo periodo.

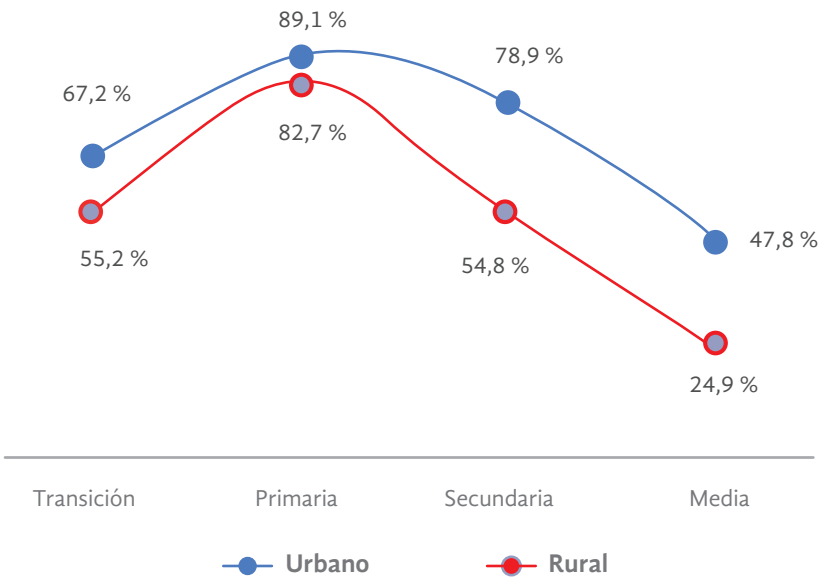
Baja escolaridad de la población rural, inactividad de los jóvenes e inmovilidad social: la población del campo tiene garantizada la prestación de la educación básica primaria en 82 %, cifra que decrece para la educación a nivel secundaria y que es muy baja para el caso de la educación superior; el bajo nivel de educación se ve reflejado en bajos niveles de ingresos, para contribuir así a la construcción de un círculo de pobreza (Figura 4). Los jóvenes se ven enfrentados a un complejo panorama laboral una vez culminan sus estudios en el que alrededor del 30 % de este grupo poblacional se encuentra desocupado o inactivo, hecho que agudiza aún más la preocupante situación de la población joven en el campo.

Baja remuneración laboral y limitadas capacidades para generar ingresos: según Leibovich *et al.*, (2006) el principal problema del mercado laboral rural colombiano es la calidad del empleo, su formalidad y la ocupación plena de la población, hecho que da como resultado bajos niveles de ingresos generados a partir de labores productivas propias del campo. Entre las características relacionadas con este mercado se cuentan los empleos de baja calidad, los jornales, los trabajos familiares no remunerados, la inestabilidad laboral, la estacionalidad del empleo o el trabajo mal remunerado. De acuerdo con el reporte de la Misión, el 75 % de la población ocupada del área rural registra ingresos inferiores a 1 SMLMV. Adicionalmente la generación de otro tipo de ingresos se ve limitada por la difícil situación económica que se vive al interior del campo.

Brechas de pobreza y bienestar entre la población urbana y rural: como se había señalado anteriormente, las diferencias entre lo rural y lo urbano tienen influencia en todas las dimensiones de estos y se acrecientan aún más entre los habitantes del campo; no solo la

Figura 4. Tasa de cobertura neta por nivel educativo y zona – 2012.

Fuente: Informe detallado de la Misión con base en información del Ministerio de Educación Nacional y el DANE (DNP, 2015a, Capítulo 2, p. 8).



población es más pobre en las zonas rurales, sino que se encuentra en peores condiciones con respecto a los pobres de las zonas urbanas. El ingreso promedio de los pobres de la zona rural se encuentra 17 % por debajo de la línea de pobreza.

A lo anterior se suma la dificultad para la inclusión social y productiva de los pobladores del campo, sus condiciones de habitabilidad, el acceso a los servicios de salud y bienestar, así como la seguridad alimentaria y nutricional, las falencias en la atención integral a la primera infancia y las oportunidades reducidas de la mujer rural para acceder al mercado laboral y la educación.

Estrategia

La estrategia en torno a la inclusión social de la población rural se encuentra enfocada hacia los siguientes aspectos: educación, educación agrícola, salud, trabajo y vivienda rural.

Se destacan las siguientes propuestas dentro de la estrategia en pro del cambio social en el campo colombiano:

- El plan maestro de educación que plantea la construcción de megacentros educativos que permitan ampliar la oferta educativa.
- La promoción de la educación agrícola a través del fortalecimiento educativo y la oferta de planes de educación relacionados con la vocación agrícola.
- La expansión prioritaria de la cobertura del sistema de salud en las áreas rurales y rurales dispersas.
- La ampliación de los recursos destinados para la vivienda de interés social rural y una reestructuración del sistema de seguridad social y pensional.
- El diseño de una regulación laboral que tenga en cuenta los distintos modelos de trabajo rural y las características particulares del mercado laboral rural.
- La creación de programas que busquen aumentar los ingresos de los trabajadores rurales y de la población rural no agropecuaria, a través de la diversificación de la economía rural y el fortalecimiento de otros sectores productivos.

Es de destacar que la Misión le da un espacio particular a presentar la *Estrategia Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar* como principal componente de la inclusión productiva, desde la perspectiva de generación de ingresos, y definida como los hogares de productores agrícolas, pecuarios, silvícolas, acuícolas y pescadores, cuyos ingresos provienen principalmente de estas actividades y preponderantemente del trabajo familiar. Para ello propone un registro que permita llevar una oferta de servicios públicos a estos hogares, y que a través de la asociatividad que se promueva, les permita introducirse en el mercado.

La dimensión económica del sector agropecuario

Diagnóstico

El desempeño del sector agropecuario ha sido inferior al de la economía durante bastante tiempo, caracterizándose por problemas de competitividad del mercado colombiano frente al de otros países y a los bajos precios internacionales de los productos agrícolas colombianos. Entre los factores más relevantes de la situación económica vale la pena mencionar una menor participación del sector agropecuario en el PIB, que pasó del 11 % en 1965 al 6 % en 2014 (Figura 5). Se cuenta además una fuerte caída en la producción de café, cereales y oleaginosas y un estancamiento en el área sembrada que para 2013 retomó el nivel alcanzado en 1990 (4,9 millones de hectáreas), esto gracias, entre otros, a la expansión de los cultivos de palma de aceite (Tabla 2).

El diagnóstico señala también una disminución en la productividad sectorial que muestra un menor desempeño con respecto a otros países en vía de desarrollo. Por ejemplo, se registra una menor acumulación de activos productivos, un bajo nivel de gasto público en ciencia, tecnología e infraestructura y otros, una fuerte concentración y subutilización de la tierra, así como falencias institucionales en cuanto a los sistemas de comercialización. Hechos que se han sumado a la difícil situación de orden público y violencia en algunas regiones del campo colombiano.

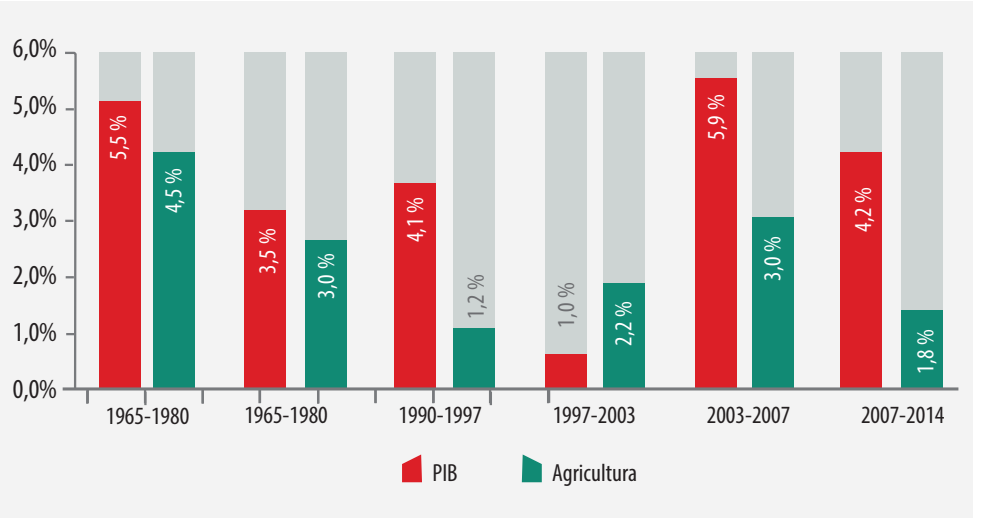
Tabla 2. Total, área sembrada (desagregada por cultivos transitorios, permanentes y actividad pecuaria).

Año	Agricultura (ha)	Transitorios (ha)	Permanentes (ha)	Pecuaria (ha)
1990	4.821.511	2.509.343	2.312.169	-
1997	4.198.721	1.697.866	2.500.855	36.507.183
2003	4.171.338	1.667.447	2.503.891	38.305.380
2007	4.392.909	1.599.541	2.793.369	38.866.386
2013	4.951.898	1.726.504	3.225.394	39.362.366

Fuente: Informe de la Misión con base en datos del DANE y el MADR (DNP, 2015a, Capítulo 4, p. 10).

Figura 5. Crecimiento del PIB y del sector agropecuario.

Fuente: Informe de la Misión con base en información del DANE para el 2013 (DNP, 2015b, p. 23).



En cuanto al comercio, se hace evidente una falta de institucionalidad adecuada y la adopción de buenas prácticas con base en estándares internacionales; hechos que podrían ser resultado de la falta de información al respecto. Por otra parte, las exportaciones de los productos agrícolas colombianos se encuentran rezagadas y concentradas en un pequeño número de productos, entre los que se encuentran algunos productos protegidos por políticas públicas, restando importancia a otros con cierto potencial.

Otro de los aspectos que más impacto genera para la comercialización de productos colombianos es el comportamiento y volatilidad de la tasa de cambio, la cual afecta los planes estratégicos diseñados para el sector.

Frente a las características de los pequeños productores del país, el estudio señala que estos representan el 80 % de la población rural, de los cuales el 94 % cuenta con menos de dos UAF (Unidad Agrícola Familiar) y contribuyen con entre el 50 y el 68 % de la producción agrícola total del país. El estudio señala además un incremento en el acceso a crédito por parte de estos, aunque prevalece un sesgo hacia los grandes productores por lo que los pequeños tienen acceso en mayor proporción a líneas de crédito de tipo informal para la financiación de su actividad productiva.

Por último, en lo que respecta a la inversión en ciencia, tecnología e infraestructura, el informe de la Misión muestra que el 0,5 del PIB sectorial se destina a la inversión en ciencia y tecnología, resaltando la contribución que debe provenir de los Fondos Parafiscales como importantes fuentes de financiación. Por otra parte, es evidente el estado crítico de las vías de acceso terciarias, así como de la adecuación de tierras y la necesidad de mejoras en infraestructura eléctrica y de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Estrategia

En cuanto a lo económico, la propuesta de la Misión se encuentra encaminada a desarrollar una estrategia de competitividad para aprovechar el potencial de Colombia como despensa activa mundial. Dicha estrategia está orientada a apoyar principalmente ciertos productos agrícolas de gran potencial, y será liderada por la Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales, que según el informe, tendrá la misión de ejecutar los siguientes planes de acción:

- Centralizar la información necesaria para dar a conocer el potencial del país a los inversionistas nacionales y extranjeros en temas como la disponibilidad de tierras, la vocación productiva de las regiones, los mercados, los impuestos y la regulación laboral vigente, entre otros.

- Diseñar y ofertar a los inversionistas un portafolio de modelos asociativos para el establecimiento de alianzas entre los actores de la cadena de valor.

- Acompañar a los inversionistas en un proceso de interacción con las entidades públicas sectoriales y no sectoriales para dar a conocer las ventajas de invertir en el campo colombiano.

Adicionalmente, la estrategia económica de competitividad busca garantizar la provisión adecuada de bienes públicos (ciencia, tecnología e innovación, infraestructura, sanidad e información), a través de los Sistemas Territoriales de Información, ambiciosos proyectos de infraestructura y adecuación de tierras. Además, busca la creación de políticas relacionadas con el comercio exterior, los servicios financieros y la comercialización que permitan aumentar la diversificación y el valor agregado de la producción agrícola colombiana. Así mismo, ampliar la oferta de recursos e instrumentos financieros para los pequeños productores a través de una recomposición de las instituciones y presencia en los territorios.

Respecto al tratamiento de programas de ciencia y tecnología, se define una reestructuración en la forma en que se vienen desarrollando las distintas iniciativas, enfatizando sobre la importancia de la actuación en territorios (construcción desde lo local) y reemplazando el concepto de asistencia técnica por el de acompañamiento integral. Es de los pocos capítulos en el que se define un presupuesto detallado para la ejecución de la estrategia propuesta.

Sostenibilidad ambiental

Diagnóstico

La situación ambiental del planeta se encuentra en un estado de alta vulnerabilidad y Colombia no es ajena a esta realidad. Es necesario contar con instrumentos de política pública que permitan el desarrollo productivo del campo bajo principios de sostenibilidad ambiental, con el fin de garantizar la permanencia en el tiempo de los beneficios que trae consigo el desarrollo agropecuario para un país como el nuestro. Para la revitalización del campo, es indispensable recuperar y mantener los servicios ecosistémicos (agua, suelo y biodiversidad) de cada una de las regiones del país generando así oportunidades productivas para el campo. Se debe superar la degradación ambiental a través de medidas rápidas y oportunas que modifiquen los patrones insostenibles, típicos de la transformación rural hasta ahora llevada a cabo en Colombia.

El informe da cuenta de que en Colombia existe una fuerte degradación de los suelos, especialmente en la regiones Caribe, Andina y Orinoquía que componen la mayor parte del territorio del país, hecho que genera impactos negativos a nivel ambiental y conlleva a pérdidas económicas. Por su parte, si bien Colombia cuenta con una oferta hídrica considerable es importante mencionar que esta no es de carácter homogéneo en tanto que existe una mayor demanda en las regiones de menor oferta (Caribe y Andina) lo que conduce a una alta vulnerabilidad, al desabastecimiento de agua y a inconvenientes para el desarrollo de la actividad agropecuaria (Figura 6). No menos importante es el tema de la deforestación, que en algunas regiones alcanza cifras alarmantes (Tabla 3), como consecuencia de la expansión de la frontera agropecuaria, el creciente desarrollo de la minería ilegal, la urbanización descontrolada, la proliferación de cultivos ilícitos, la exploración y explotación petrolera, y una incipiente economía forestal.

El escenario del cambio climático para Colombia es un hecho que debe ser estudiado con detenimiento, más aún en el sector rural, el cual es altamente vulnerable a sus efectos. Al ser una fuente importante de gases de efecto invernadero, debido al cambio en el uso del suelo, se debe prestar mayor atención al desarrollo de la actividad agropecuaria desde una perspectiva ambientalmente amigable, y mejorar la adaptación del sector a prácticas que contribuyan a la preservación del medio ambiente y que permitan mitigar los efectos del cambio climático.

Por último, el diagnóstico de la Misión en cuanto a lo ambiental señala que en un país megadiverso como el nuestro, existe un sinnúmero de oportunidades para

Figura 6. Índice de vulnerabilidad al desabastecimiento hídrico en Colombia.

Fuente: IDEAM (2015b, p. 363).

IVH
por subzona hidrográfica

- Muy alta
- Alta
- Media
- Baja
- Muy baja
- Sin información

Convenciones

- Capital departamental
- límite Internacional marítimo
- Ríos
- Cuerpos de agua
- Área hidrográfica
- Zona hidrográfica
- Subzona hidrográfica

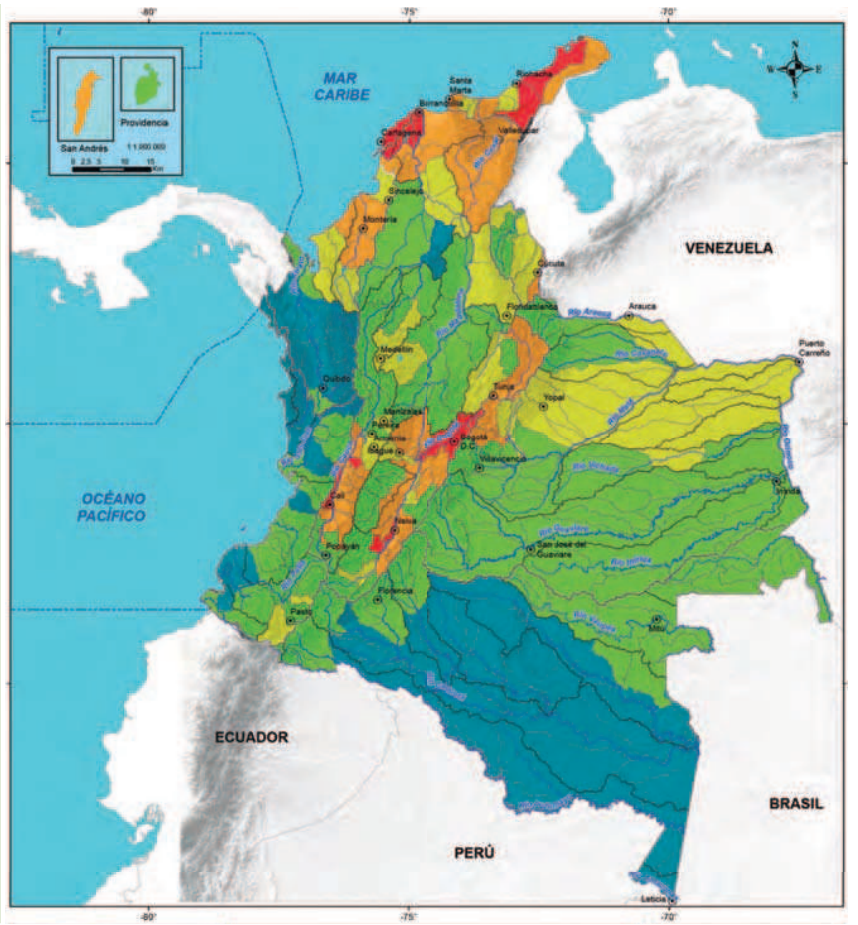


Tabla 3. Deforestación en Colombia por región (1990 – 2010).

Período	Indicador	Pacífico	Orinoquía	Caribe	Andes	Amazonía	Total
1990-2000	Bosque 1990 (ha)	5.249.261	2.335.094	2.368.779	12.565.035	41.924.100	64.442.269
	Deforestación anual (ha)	14.043	24.058	34.302	87.660	119.802	279.864
	% de pérdida media anual	0,27	1,03	1,45	0,70	0,29	3,73
2000-2005	Bosque 2000 (ha)	5.227.673	2.182.517	2.014.227	11.716.837	40.669.967	61.811.221
	2005	29.254	28.696	47.313	97.293	112.565	315.120
	% de pérdida media anual	0,56	1,31	2,35	0,83	0,28	5,33
2005-2010	Bosque 2005 (ha)	5.035.400	2.123.40	1.807.073	11.151.591	40.096.203	60.213.607
	2010	22.149	9.307	40.018	87.090	79.797	238.361
	% de pérdida media anual	0,44	0,44	2,21	0,78	0,20	4,07

Fuente: Informe de la Misión con base en datos del IDEAM para 2011 (DNP, 2015b, 35).

el desarrollo de lo rural más allá de lo agropecuario, identificando posibilidades de crecimiento que pueden surgir a partir de lo que ofrece la naturaleza. Algunas iniciativas de encadenamientos productivos para el aprovechamiento de la biodiversidad buscan tomar ventaja de los recursos naturales y culturales para el desarrollo de actividades productivas, tales como el ecoturismo, el cual acaparó 7 % del mercado del turismo a nivel mundial y proyecta un crecimiento anual del 12 % según cifras de la Organización Mundial del Turismo (OMT) (2007).

Estrategia

Según el informe de la Misión, en la transformación del campo, la sostenibilidad ambiental es, además de esencial, estratégica, pues existe una relación de dependencia directa de los sistemas rurales sobre los servicios ecosistémicos. Se afirma que es estratégica en la medida en que las características biofísicas de nuestro país representan fuentes de oportunidades para la vida en ruralidad. La estrategia propuesta para la sostenibilidad ambiental cuenta con tres frentes de acción: la recuperación y la protección de los servicios ecosistémicos, la mitigación del cambio climático y el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural.

El primer frente de acción tiene como objetivos valorar el recurso hídrico de manera justa mediante la financiación de planes para la conservación y el manejo de cuencas, así como una serie de ajustes a las tasas por el uso del agua y el manejo de vertimientos y residuos. Dentro de esta propuesta, considera además una gestión sostenible del suelo y el agua, y un ordenamiento de la reserva forestal del país.

En cuanto al segundo frente, la estrategia hace énfasis en la importancia de contar con sistemas de información e investigación para el análisis de los efectos del cambio climático que permitan llevar a cabo planes de acción efectivos para la mitigación de sus efectos.

Por último, el aprovechamiento de los recursos naturales plantea una política clara para la protección de bosques y reservas naturales, por una parte, y encadenamientos productivos para el aprovechamiento de la biodiversidad fomentando prácticas como el turismo rural y el ecoturismo en las que los distintos actores del campo tengan cabida. Adicionalmente, la estrategia contempla un reconocimiento monetario a aquellos grupos encargados de proteger los ecosistemas y la provisión de los servicios ecosistémicos.

Ordenamiento y desarrollo territorial

Diagnóstico

La ocupación y el uso de la tierra en Colombia se ha llevado a cabo de manera inapropiada, por esta razón existe una incidencia de mayor desarrollo en las zonas más pobladas, que al mismo tiempo son las regiones con mayor variabilidad climática, déficit de abastecimiento de agua, degradación de suelos e incidentes asociados con el cambio climático. En contraste, las zonas con población dispersa cuentan con la mayor disponibilidad de recursos y rasgos geoclimáticos propicios para el establecimiento de actividades productivas. No obstante, estas regiones carecen de la infraestructura y el recurso humano necesarios para dichas labores.

Adicionalmente, el conflicto por el uso del suelo ha sido otro de los factores limitantes para un uso óptimo de las tierras productivas pues existen conflictos entre actores con intereses en un mismo territorio que se disputan su control, así como inconsistencias entre las normativas vigentes que permitan establecer reglas claras y prioridades frente al uso del suelo. Existen además conflictos agrícolas, pecuarios e industriales frente al mismo aspecto; es por esto que en Colombia hay tierras con vocación agrícola que son empleadas para desarrollar actividades de ganadería extensiva mientras que tierras no aptas para la agricultura utilizadas por los productores agrícolas, poniendo en riesgo la sostenibilidad económica y ambiental de esta actividad.

Según datos de tercer Censo Nacional Agropecuario, de un total de 22 millones de hectáreas aptas para actividades agrícolas solo 5,3 millones son utilizadas con este fin. Por otra parte, de los 15 millones de hectáreas aptas para la ganadería, actualmente se hace uso de alrededor de 34 millones de hectáreas demostrando que el desarrollo de esta actividad se ha venido desempeñando de forma insostenible y esto

afecta seriamente la disponibilidad de suelos. Además, de 48 millones de hectáreas aptas para plantaciones forestales, en 2013 solo se registraban 0,43 millones de hectáreas sembradas, lo que representa una seria subutilización de los terrenos destinados para esta labor.

En cuanto a la tenencia de tierras, se evidencia una tendencia desordenada y sin garantías de seguridad jurídica sobre la propiedad, puesto que un número importante de predios registran una tenencia informal creando un vacío sobre el derecho a la posesión y el uso de la tierra. Solo 6 % de los municipios del país tienen un grado de formalidad superior al 75 %, gran parte de la formalidad se ve en las zonas urbanas. Por lo anterior, el acceso a la tierra debería entonces ir de la mano con su uso como activo productivo.

Por otra parte, la falta de administración y control público ha favorecido la apropiación indebida de tierras, situación que se convierte en punto prioritario a tratar de cara al escenario de la paz, pues se debe garantizar que la tierra esté en posesión de sus propietarios legítimos o, en ciertos casos, legalizar la posesión de predios en situación de irregularidad.

Otro de los puntos a mencionar dentro del diagnóstico de ordenamiento y desarrollo territorial es la ausencia de convergencia territorial. Anteriormente se hizo mención a las enormes brechas entre lo urbano y lo rural, y a las desigualdades asociadas al nivel de ruralidad. Al respecto, es conveniente señalar que tanto la institucionalidad como el aumento en el gasto público son factores que permitirán facilitar la convergencia o, por el contrario, perpetuar la divergencia, en caso de no ser abordados eficientemente. Muestra de ello es que, actualmente, la asignación de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) no tiene en cuenta los criterios de ruralidad y dispersión de la población, asignando cada vez menos recursos a proyectos rurales o del sector agrícola, ampliando aún más las brechas existentes.

Con relación a una planeación y un ordenamiento territorial adecuados se establecen ciertos retos de cara al futuro. Entre estos, es preponderante la identificación de determinantes ambientales, pues los actuales Planes de Ordenamiento Territorial (POT) no garantizan la sostenibilidad ambiental de las distintas regiones del país. Sumado a ello, hace falta un instrumento de ordenamiento territorial regional y de país que permita orientar la planificación sectorial, así como las prioridades de desarrollo nacional. Por último, es necesario aumentar el acceso a la información a nivel institucional pues se cuenta con pocos datos e información para conocer la situación actual de los municipios y trabajar colectivamente por el progreso de las regiones.

Estrategia

Partiendo del hecho de que las disputas por la ocupación de tierras ha sido parte de las razones del con-

Tabla 4. Distribución de los recursos del SGR destinados al sector agrícola

Categoría	No. Proyectos	% proyectos	Monto SGR (millones de pesos)	% Monto SGR
Ciudades y aglomeraciones	6	4,2%	13.252	2,3%
Intermedio	33	23,2%	35.918	6,3%
Rural	49	34,5%	44.718	7,9%
Rural disperso	23	16,2%	22.247	3,9%
Departamental	31	21,8%	452.911	79,6%
Total general	142	100,0%	569.047	100,0%

Fuente: Informe de la Misión con base en datos del SGR – DNP (2015b, p. 41).

flicto en Colombia, se define una estrategia encaminada a crear una institucionalidad que pueda poner en marcha las estrategias de ordenamiento y formalización de la tierra a través de la Agencia Nacional de Tierras. Esto significa hacer una revisión y actualización del marco legal de propiedad de la tierra y acceso a la misma y, adicionalmente, la creación de una jurisdicción agraria para la protección y definición de los derechos de propiedad y uso de la tierra. De la misma forma se sugiere la creación de un Fondo Nacional de Tierras, el cual debería recoger el inventario de todas las tierras disponibles del Estado.

De la misma manera, la planeación propuesta para el ordenamiento del desarrollo territorial incluye prioritariamente el cumplimiento de la función social y ecológica en el uso de la tierra, demandando un uso del suelo óptimo por parte de los propietarios de tierras, el acceso preferencial a los agricultores familiares y un modelo sostenible en el desarrollo y la provisión de bienes y servicios para el campo. La estrategia sugiere además una revisión de los instrumentos que afectan la convergencia regional y la distribución de la riqueza entre el campo y la ciudad, con un énfasis particular en la inversión pública, para permitir con ello el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado y de las capacidades territoriales de ordenamiento, planeación y gestión.

Según los planteamientos de la Misión para este punto, un apropiado ordenamiento social, económico y ambiental supone:

- La protección del medioambiente y de los recursos naturales.
- La reducción de los conflictos ocasionados por el uso del suelo.
- La aplicación de instrumentos de planificación vinculantes que promuevan la convergencia regional.
- El fortalecimiento financiero de los entes de orden territorial.
- La distribución justa de la inversión pública.

Mediante estas acciones será posible consolidar la institucionalidad en el campo y disminuir las brechas existentes en nuestro país.

Institucionalidad pública del sector agropecuario

Diagnóstico

Según el informe de la Misión "La evolución de las instituciones e instrumentos de la política rural y agropecuaria, explican en parte los resultados económicos y sociales observados". También señala una serie de nueve cuellos de botella de la institucionalidad actual, los cuales impiden contar con un marco institucional moderno y eficiente para el campo (DNP, 2015):

- La ausencia de políticas públicas concretas que respondan a la realidad actual de las zonas rurales colombianas, puesto que los planes de acción orientados al campo han venido siendo ejecutados de manera desarticulada y sin objetivos claros.
- La existencia de un enfoque predominantemente asistencial que no impacta positivamente en el desarrollo del sector agropecuario; si bien se ha presentado un aumento sustancial en los recursos invertidos en apoyos para el campo, estos persiguen soluciones inmediatas de corto plazo que no generan valor ni contribuyen al progreso del campo.
- Una débil articulación de las entidades del nivel central para el diseño de política rural y la provisión de bienes y servicios públicos.
- La atomización en la ejecución del presupuesto de inversión sectorial y los altos costos asociados a la tercerización.
- La inflexibilidad en el presupuesto de inversión del sector agropecuario la cual está muy por debajo del promedio de inversión del sector público, sumado a la ineficiencia de las políticas sectoriales que retrasan el acceso a los recursos destinados al sector.
- Las convocatorias públicas para la asignación de recursos que no proporcionan una óptima cobertura y agudizan las inequidades territoriales impidiendo brindar una atención integral y continua para los habitantes del campo.

- La escasa presencia del MADR y sus entidades adscritas en las zonas rurales que acentúan la visión centralista y desconocen la situación general de la ruralidad.
- Las débiles instancias regionales para la planificación, ejecución y seguimiento de la política sectorial y de desarrollo rural desde los territorios, caracterizadas por un desconocimiento colectivo por parte de la población rural que impide el óptimo funcionamiento de los planes de intervención.
- La ausencia de información confiable y oportuna para el diseño de política pública y la toma de decisiones.

Estrategia

La estrategia propuesta para solventar las dificultades descritas anteriormente considera el diseño de una nueva institucionalidad, la cual debe ser participativa y estar enfocada al empoderamiento de la comunidad, fortaleciendo así la capacidad territorial sobre la base de políticas públicas y permitiendo dinamizar la economía local; dicho enfoque pretende ser flexible y estar orientado a los resultados. Entre los objetivos específicos de esta nueva institucionalidad, según el informe, se cuentan los siguientes:

- Diseñar y ejecutar una reforma profunda del MADR y sus entidades adscritas para efectos de dotar al Ministerio de las capacidades necesarias para la planeación y el diseño de políticas (Figura 7).
- Articular las acciones de las entidades del Gobierno Nacional en búsqueda de optimizar la sinergia entre las instituciones públicas.
- Diseñar una estrategia que fortalezca las acciones de las gobernaciones y las alcaldías en beneficio del desarrollo rural y agropecuario.
- Construir instrumentos de promoción de las organizaciones sociales y de los espacios de participación en todos los niveles (local, regional, nacional).
- Fortalecer la promoción del bienestar social de la población rural y la disminución de brechas sociales y económicas.
- Diseñar un modelo institucional que promueva el desarrollo rural competitivo y sostenible social y ambientalmente.
- Concebir e implementar un sistema de información documental que permita contar con información actualizada y en tiempo real del panorama general del campo colombiano.

En términos del diseño definitivo de la política pública se busca "Contar con un arreglo institucional y multisectorial, con políticas claras y amplia presencia territorial, que involucre y al sector privado empresarial en la formulación de políticas, planeación y toma de decisiones, para cerrar brechas y darle a los pobladores su papel como gestores" (DNP, 2015). La Misión propone entonces que, con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación, los 12 ministerios involucrados con políticas para las zonas rurales definan planes de acción, en un marco de tiempo de seis meses y sobre una planeación para 10 años, que incorporen una verdadera institucionalidad del Estado con una participación activa y efectiva de este a nivel territorial.

Reflexiones acerca de la Misión

La Misión Rural es la aproximación a la realidad de lo rural que durante años Colombia estaba esperando, no solo por reunir en el mismo documento un diagnóstico integral relativo al atraso del campo y a la falta de políticas públicas para transformar estas realidades, sino, y especialmente, por enmarcar en estrategias y acciones de Gobierno lo necesario para el desarrollo de las zonas rurales del país durante las próximas décadas.

Esta iniciativa, que se desenvolvió paralelamente a las negociaciones del proceso de paz en el país y que, por supuesto, tuvo en cuenta el compromiso preliminar acordado hace más de dos años en materia de reforma rural integral, requerirá de planes de acción en diferentes frentes, con sus respectivos

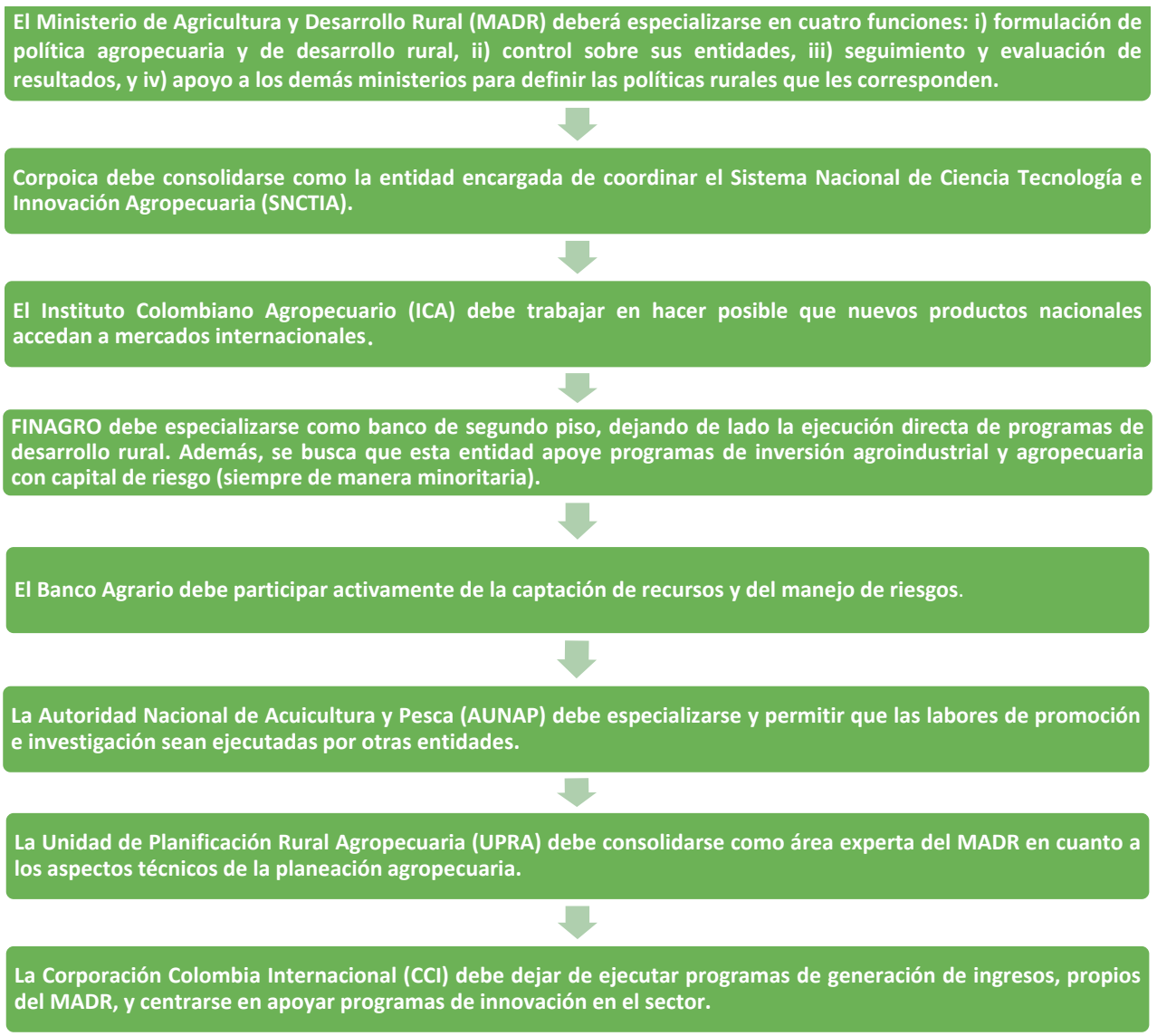


Figura 7. Recomendaciones para el MADR y sus entidades adscritas según la estrategia de ajuste institucional propuesta por la Misión.

Fuente: elaboración propia con base en el informe final de la Misión.

responsables, sean estos actores públicos o privados, de carácter nacional o descentralizados. Por la complejidad de la transformación, es un proceso que con seguridad dará respuesta a asuntos que la nación ha venido solicitando desde hace ya bastante tiempo, bajo el anhelo de una política integral de desarrollo rural en búsqueda de la "Paz".

Asimismo, en la Misión se buscan respuestas para otros frentes que han evolucionado con dificultad según lo muestra el diagnóstico. No se trata entonces de un documento que solo deba responder a las falencias sociales y productivas para lograr un territorio en paz, sino a la apertura de oportunidades para el desarrollo y el crecimiento productivo de modelos que han venido sembrándose como semilla en los territorios.

Las siguientes reflexiones, una vez realizada la lectura del documento detallado y los informes téc-

nicos, provienen de la mirada a una realidad nacional y presente en los territorios donde la palmicultura se asienta. Los 124 municipios palmeros del país son el reflejo de una Colombia rural, donde la falta de presencia del Estado ha exacerbado condiciones de por sí desfavorables, pero en donde a su vez se cuenta con un modelo empresarial promisorio sustentado en el cultivo de esta oleaginosa.

1. ¿Cuál es la **relación de la Misión con el comportamiento de la demanda mundial de productos y servicios provenientes del campo**?, ¿cuál debe ser la apuesta que aborde el país en este sentido?, ¿con qué capacidades se cuenta para lograr participación en dichos mercados? El documento se abstrae de una realidad de mercado que deja en manos de los empresarios, y que resulta insuficiente frente a la población deseosa de desarrollarse de manera sostenible en los mercados. ¿Cuál es entonces la apuesta país relativa a su competencia en materia agropecuaria? La Misión observa un desbalance más sustentado en la inclusión social que en la productiva; sin embargo, es la sinergia de ambas la que puede transformar territorios.

   De otro lado, cuando se observa el escenario de comercio no se habla de la necesidad de instrumentos de política comercial distintos, de cara a las nuevas realidades del contexto internacional y local.

2. La Misión Rural se propone resolver la principal problemática que se observa en las zonas y que, frente a lo urbano, es claramente evidente: la pobreza rural. Sin desconocer que esta es evidencia del atraso mismo de las zonas rurales, también debería tomar relevancia el hecho de **ajustar modelos productivos sostenibles** una vez se encamina una política concreta destinada a mitigar la pobreza.

   En ese sentido, ¿cómo se puede incorporar a la población rural en modelos exitosos que le brinden mejores oportunidades e ingresos? La Misión aborda la inclusión productiva a nivel casi exclusivo de agricultura familiar, dejando en las Pymes del campo toda la responsabilidad de insertar los productos al mercado; no se trata de hacer su trabajo sino de fortalecer una propuesta de desarrollo empresarial que genere un espiral de crecimiento sustentable en los mercados.

   El empresario del campo, aquel que teniendo capacidad productiva, no solo genera empleo, sino también sinergias con proveedores, aquel que ha logrado constituir empresa en estas zonas del país requiere fortalecimiento en sus operaciones y un desarrollo de escala mayor o diferenciada frente a la oferta de productos existente. En las políticas desarrolladas en los centros urbanos del país se observa con mayor claridad una política ligada a ello. En contraste, no sucede lo mismo con el empresario de zona rural.

   Infortunadamente, no se observa una real asimilación del empresario rural al empresario urbano. Los empresarios del campo tienen enormes dificultades en el cumplimiento y gestión de sus procesos, el acceso a los mercados, su mejora en productividad y en calidad, y es por ello que la intermediación genera un importante sobrecosto al interior de la comercialización agropecuaria, reto de política pública por años identificado. Su capacidad para cumplir estándares ambientales y sociales es limitada, su conocimiento y aplicación normativa debe profundizarse.

   Entonces, ¿qué mecanismos propone la Misión para que estos empresarios puedan enfrentar mejor los mercados? La Misión es tímida en abanderar claramente estrategias motivadoras para fortalecer este grupo y brindar escenarios donde ellos y su cadena de proveedores tengan posibilidad de ubicarse y mantenerse en los mercados.

3. Es interesante observar cómo la Misión también revela que la pobreza hoy día es mayor para los productores campesinos que para los asalariados del campo. Lo que tiene un especial significado en términos de que se aborden estrategias para lograr el desarrollo del campo por ambas vías. Hoy día se observa una enorme dificultad **para lograr el interés de la población por trabajar en el sector agropecuario**, lo que identifica claramente el documento; sin embargo, el estudio

no observa con igual rigor las situaciones que han desestimulado su labor. ¿Es acaso la falta de oferta de servicios para el bienestar de las comunidades en dichas zonas?, ¿responde al hecho de recibir ayudas del Gobierno, que sin ejercer una labor son recibidas mensualmente?, ¿es por la debilidad presente en las Pymes del campo para desarrollar esquemas sostenibles que no se logran interesar los trabajadores? Esto conduce a revisar cómo lograr el equilibrio entre promover el ejercicio laboral propio o con terceros, sin la disyuntiva de una asistencia mensual.

4. La informalidad en el campo y la falta de una oferta de protección social a sus pobladores, han sido parte de las dificultades que con mayor rigor enfrentan las comunidades en dichos territorios, sin embargo, es la misma informalidad surgida entre otras por la **inflexibilidad de la contratación** en el campo, que no acota su realidad, la que no permite que esta población se acerque a un esquema de generación de ingresos y protección adecuados. Lograr este entendimiento por parte de los hacedores de política pública resulta deseable a la luz del interés nacional de incorporar a sus pobladores en esquemas que les brinden bienestar y crecimiento.

5. La Misión afirma cómo los **vacíos jurídicos relativos a la propiedad de la tierra** han sido causa del conflicto existente en el país en las zonas rurales, de forma tal que plantea transformaciones institucionales y normativas que den respuesta a este frente. El hecho de revelar esta situación plantea una clara transformación a los esquemas de justicia con que cuenta el país, no solo a manera particular en las regiones, sino también a nivel nacional..

6. Una de las grandes barreras para lograr un desarrollo productivo en zonas rurales es la **ilegalidad.** La misma pobreza, como una de sus causas, alimenta escenarios de competencia desleal y, por ende, crea un desincentivo a las empresas legales. La Misión no aborda con suficiente profundidad las dificultades surgidas por esta ilegalidad, ni advierte de acciones relativas a acotar esta problemática; tampoco habla del fortalecimiento de la cultura de la legalidad.

7. De la misma forma, en el documento se observa una omisión sobre el flagelo del **narcotráfico** desde el contexto económico, social y ambiental, que tanto daño ha hecho en zonas rurales, y sobre cómo este va a ser abordado en simultáneo dentro del escenario de la transformación.

8. Se observa a través de diferentes apreciaciones al interior del documento, la consideración de que *"a menor tamaño de un productor mayor productividad"*; afirmación que pareciera desconocer los beneficios de **las economías de escala** a través de las que se desarrollan algunas actividades a fin de competir en los mercados. El documento plantea que se pueden lograr economías de escala al mencionar los beneficios asociativos en los procesos de comercialización, gestión de recursos financieros, entre otros; sin embargo, no plantea lo mismo a nivel de cultivo. Este condicionante no tiene en cuenta prácticas por cultivos, regiones o mercados, que determinan de entrada la posibilidad de potencializar dichas escalas. El logro de economías de escala en la producción primaria se debe referir a situaciones mucho más específicas en términos de desarrollo tecnológico y realidades de mercado, argumento que también ha planteado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su documento "Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales" (CEPAL & FAO, 1998). La confusión puede provenir de confrontar un asunto empresarial, con un modelo para lograr que la agricultura familiar tenga mayor facilidad para proveerse de recursos para su sustento, lo cual es importante pero no define un modelo de inserción a los mercados existentes.

9. El **enfoque territorial participativo**, como una de las ideas fuerza que sustenta la estrategia planteada para transformar el campo, es el camino no solo para reconocer realidades rurales, sino para generar un verdadero diálogo con quienes se asientan en los territorios. La falta de escena-

rios que permitan una interlocución válida entre los actores reales de los territorios ha privilegiado un escenario político, que por sí mismo la hace insostenible.

Esta situación empeora en la medida en que no existe una coordinación y trabajo mancomunado entre los diferentes niveles de Gobierno. La importante claridad en términos del diagnóstico realizado por la Misión pone de presente una realidad conocida por todos. Sin embargo, construir tejido social y consolidar un diálogo significa un empoderamiento de diferentes actores alrededor estas temáticas.

Con lo anterior en mente, ¿cómo generar canales democráticos en este frente, cómo propiciar el escenario de expresión y crear diálogo a través de un tejido social que lo sustente? Durante mucho tiempo empresas, instituciones y gobiernos locales han actuado por su cuenta, y en algunos casos cubriendo responsabilidades de otros. Así bien, lograr desarrollar esta estrategia requiere construir desde la base, y ubicar a cada actor frente a la responsabilidad que le corresponde. Pero ¿cómo lograrlo?, ¿cómo virar las instituciones nacionales hacia las locales y estas, a su vez, a las verdaderas necesidades de sus habitantes?, ¿cómo despolitizar procesos e instituciones?, ¿existen realmente herramientas para que lo institucional se haga a nivel territorial?

10. Si bien el documento nombra la dimensión política, no la profundiza. Esta tiene mucho que ver con la voluntad para: priorizar este tema a nivel nacional, regional y municipal asignando los recursos adecuados; generar un modelo de país y de regiones que facilite la planificación territorial y sectorial; facilitar una reforma agropecuaria que mejore la relación entre vocación y uso, y que asegure el cierre de la frontera agropecuaria.

    Las políticas y lineamientos relativos al **ordenamiento territorial** resuelven algunos de los problemas de la estructura actual, pero parecen insuficientes en cuanto a los ajustes legales que se requieren para equiparar la legislación del mismo en el componente agrícola, a la luz de los demás sectores/temáticas, con lo que entra en conflicto (urbano, ambiental, minero-energético).

    De igual modo, al no haberse identificado las principales problemáticas ambientales de forma específica, o por regiones o temáticas más críticas, el documento no da la sensación de urgencia o prioridad que se requeriría en algunos casos particulares.

11. Cuando se piensa en cuál es el aporte de la palmicultura al desarrollo de esta estrategia para transformar el campo, la primera acción que sobreviene se refiere a las **alianzas productivas.**

    La palmicultura que desde hace décadas, e inicialmente con el apoyo de recursos del Gobierno americano, incorporó en algunas zonas vulnerables del país, proyectos productivos de alianza entre empresas grandes, medianas y productores pequeños, lo cual ha sido un claro ejemplo de inclusividad en el campo. Aun cuando instrumentos dentro de las alianzas pueden mejorarse, la misma posibilidad de actuar como un frente conjunto al mercado, resalta una diferencia para las zonas que han crecido con este esquema. En el estudio realizado por la Alianza entre Fedepalma, SNV – Cecodes y USAID (2010a; 2010b) se observa cómo este tipo de modelos inclusivos resultan beneficiosos para todas las partes en la medida en que claramente se cumplan los compromisos pactados.

    Por otra parte, una buena parte de los municipios palmeros que han sufrido los rigores del abandono y la delincuencia (Fedepalma & ICP, 2014), han encontrado en la palmicultura una oportunidad de generación de ingresos lícitos en escenarios de delincuencia y abandono.

    La misma formalización y creación de trabajo decente en las diferentes zonas es una muestra importante del aporte de una actividad productiva frente a un escenario donde el 60 % de la población rural del país se desarrolla bajo la informalidad, y lo que está formalizado básicamente se circunscribe en cuatro cultivos.

12. Existe un **papel importante de la empresa en el desarrollo de estas recomendaciones.** Su aporte

al desarrollo no se circunscribe específicamente a su ámbito empresarial sino a la construcción social y balance ambiental reunidos bajo un enfoque de sostenibilidad. Se hace necesario entonces fortalecer sus esquemas de Responsabilidad Empresarial en asocio con sus grupos de interés.

Agradecimientos

Este documento fue posible gracias a un espacio de discusión y reflexión sobre la Misión, llevado a cabo con un grupo de funcionarios de la Federación. Los autores agradecen especialmente a Jens Mesa Dishington, Mauricio Posso Vacca, Juan Fernando Lezaca, Elzbieta Bochno Hernández, Juan Camilo Cabezas González, Patricia Díaz Hamburguer, Andrés Carvajal Pardo, Camilo Santos Arévalo, Jaime González Triana, Ximena Mahecha Anzola, Myriam Martínez Cárdenas, Juan Carlos Espinosa Camacho, Mabyr Valderrama Villabona, Julio César Laguna Loaiza, Myriam Conto Posada y Luis Enrique Castro Zamudio por sus invaluables aportes.

Referencias bibliográficas

CEPAL, FAO, & GTZ (1998). *Agroindustria a y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas – ONU.

Departamento Nacional de Planeación- DNP (2015a). *Informe detallado Misión para la Transformación del Campo.* Bogotá: DNP. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Informes-misi%C3%B3n.aspx

Departamento Nacional de Planeación- DNP (2015b). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo.* Bogotá: DNP. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Informe-misi%C3%B3n-FInal.aspx

Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite – Fedepalma, SNV – Cecodes, & USAID (2010a). *De las alianzas productivas a los negocios inclusivos. Guía de mejores prácticas para la implementación de negocios inclusivos en palma de aceite.* Bogotá: Fedepalma.

Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite – Fedepalma, SNV – Cecodes, & USAID (2010b). *Las alianzas productivas estratégicas en palma de aceite*. Bogotá: Fedepalma.

Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite – Fedepalma & Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga – ICP (2014). *Tumaco: ¿Razones para la desesperanza?* Bogotá: Fedepalma.

IDEAM (2011). *Memoria Técnica de la Cuantificación de la Deforestación Histórica Nacional*. Bogotá: IDEAM.

IDEAM (2015b). *Estudio Nacional del Agua 2014*. Bogotá: IDEAM.

Leibovich, J., Nigrins, M., & Ramos, M. (2006). Caracterización del Mercado laboral rural en Colombia. *Borradores de Economía del Banco de la República*, *408*. Disponible en: http://banrep.gov.co/docum/ftp/borra408.pdf

Olivera, M., Escobar, D., Rojas, N., Moreno, J., Quintero, C., & Tibocha, A. M. (2011). Caracterización del empleo en el sector palmicultor colombiano. En: Fedesarrollo (2011). *Cuadernos de Fedesarrollo 37*, Julio 2011. Bogotá: Fedesarrollo.

Organización Mundial del Turismo- OMT (2008). *UNWTO Annual Report 2007*. Madrid: UNWTO.