



INSTITUTO  
DE CIENCIA  
POLÍTICA

HERNÁN ECHAVARRÍA OLÓZAGA  
— DESDE 1987 —

# GRAN ACUERDO

PARA EL DESARROLLO  
INTEGRAL DEL SECTOR RURAL

LUNES 28 DE SEPTIEMBRE  
DEL AÑO 2020



**Aspectos  
Fundamentales  
del Acuerdo**



**Objetivos  
Generales**



**Propuesta  
de Acuerdos  
Fundamentales**

**Contactenos**



Calle 70 No. 7A-29  
Bogotá, Colombia



+571 317 79 79  
+57 313 431 20 95  
info@icpcolombia.org



ICPCOLOMBIA.ORG

28 de septiembre de 2020

## **GRAN ACUERDO SOBRE LO FUNDAMENTAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL SECTOR RURAL**

### **1. PRESENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN**

Para el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) es fundamental **impulsar el desarrollo integral del campo colombiano, propendiendo porque en el centro de la acción público-privada se tenga como prioridad el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población rural, especialmente de la agricultura campesina y familiar, así como del pequeño productor, que permitan su movilidad social y la superación de la pobreza, y especialmente para generar confianza y recuperar la esperanza en el campo colombiano.**

El ICP reconoce la urgente necesidad de promover las **reformas que garanticen la seguridad jurídica sobre la propiedad privada, que modernicen la institucionalidad, eliminando trámites y barreras que causan la informalidad, y garantizando el acceso a bienes y servicios públicos.**

Las propuestas del ICP se orientan a crear las condiciones para contribuir **a la construcción de paz y la superación de la violencia**, y al mismo tiempo para **impulsar la productividad, la competitividad, la generación de ingresos y la empleabilidad**. Para esto se ha llevado a cabo un trabajo con amplios actores y sectores públicos y privados del país.

Este Acuerdo **plantea alternativas a las discusiones difíciles sobre el campo en temas críticos, tales como el régimen laboral para combatir la informalidad, la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra y la confianza legítima, entre otras.**

La integralidad de las reformas al sector rural son tan urgentes y complejas, que deliberadamente no se incluyeron planteamientos frente al narcotráfico. De igual forma, es importante señalar que el tema de los subsidios no se incluyó de manera específica, los cuales son definidos por el rector de la política pública, acorde con las circunstancias.

#### **1.1. SOBRE LAS BRECHAS SOCIOECONÓMICAS Y LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA**

El sector rural colombiano ha carecido de políticas de Estado de largo plazo, alta rotación en las cabezas del sector y politización en sus acciones, lo cual ha derivado en atrasos y enormes brechas socioeconómicas con relación al

desarrollo de los centros poblados. Las consecuencias son pobreza<sup>1</sup>, falta de igualdad de oportunidades y deficiencias en cuanto a infraestructura y provisión de bienes y servicios públicos.

Esta situación se ha visto agravada por la pandemia del COVID-19, que está afectando especialmente a los más vulnerables, impactando el empleo, el poder adquisitivo, ampliando brechas socioeconómicas y provocando retrocesos en los niveles de pobreza en un sector que ya cuenta con altas tasas de informalidad superiores al 80 %.

## **1.2. DESARROLLO SOSTENIBLE Y SEGURIDAD ALIMENTARIA**

Se trata de crear una política de Estado de largo plazo que facilite generar oportunidades y entornos territoriales con las condiciones para el desarrollo humano y económico, bajo criterios de cohesión social y sostenibilidad ambiental, que permitan el **mejoramiento de la calidad de vida del campesinado** y la disponibilidad alimentaria con calidad nutricional a precios competitivos y **volver a Colombia un actor relevante en el abastecimiento mundial de alimentos.** Todo lo cual, **en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.**

## **1.3. SOBRE LAS OPORTUNIDADES DEL SECTOR RURAL**

La condición tropical de Colombia, y los éxitos obtenidos en algunos cultivos, más el ejemplo de países vecinos como Perú y Brasil, permiten prever que una política coherente, **con completitud de medidas y de largo plazo puede generar una agricultura competitiva en un entorno global** y no simplemente un actor de nicho en mercados regionales.

Todas estas acciones deben adoptarse considerando el potencial del sector agropecuario colombiano. **De la frontera agrícola nacional de 40 millones de Has, sólo se está cultivando menos de la quinta parte equivalente a 7.1 millones de Has,** según el Censo Nacional Agropecuario 2014. Cerca de una **tercera parte de la frontera agrícola está en territorios con condicionamientos étnicos, ambientales o de gestión de riesgo.**

Las exportaciones per cápita del país son inferiores entre 15 % y un 25 % de las de varios países de la región. De acuerdo con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria-UPRA, a diciembre de 2019 se registra una baja diversificación de la oferta exportadora.

<sup>1</sup> De acuerdo el último informe de Mercado Laboral realizado por el DANE, se identifican cambios significativos entre el primer trimestre (de enero a marzo) y el segundo trimestre (de marzo a mayo), siendo este último el período de la llegada del COVID-19 a Colombia y el inicio de la cuarentenas obligatorias. De manera que, en los centros poblados y rural disperso, la tasa de desempleo reciente fue del 10,1%, a diferencia de una tasa de desempleo del 8,0 % en el primer semestre; en cuanto a la tasa de ocupación, se estimó un 46,6 %, la cual disminuyó frente al 52,3% del primer trimestre. Por último, la tasa global de participación fue de 51,8 %, frente a un 52,3 % entre enero y marzo.

**Según la FAO**, con pocas excepciones, **la productividad y competitividad AGROPECUARIA COLOMBIANA es muy baja, por falta de infraestructura de riego, financiamiento, seguridad jurídica, acceso a la tierra y capacidad técnica agropecuaria, entre otras.**

Si bien se registra una balanza comercial negativa en cuanto al volumen, el valor de la balanza comercial es positiva.

En materia de desplazamiento físico, cerca del 40 % del territorio está a más de tres horas de las ciudades principales, evidenciando la **carencia de vías terciarias y troncales regionales.**

Colombia está totalmente atrasada en materia de riego frente a otros países de Latinoamérica. Debe modernizarse la legislación vigente en materia de riego (Ley 41 de 1993) a fin de **preservar los recursos hídricos como insumo para la actividad agropecuaria, bajo premisas de sostenibilidad.**

Por otra parte, más del **50 % de los predios rurales presentan situaciones jurídicas informales o imperfectas** que generan inseguridad jurídica y limitan el acceso a la oferta institucional.

Además, es urgente adoptar políticas que contribuyan a **superar la informalidad laboral,** que en el caso del sector rural es superior al 80 %.

Para contar con información que permita evidenciar la realidad de la distribución predial, es necesario diseñar e implementar un **índice de Gini que no contenga los datos de los títulos colectivos** (de Comunidades NARP e indígenas) a fin de **tener claridad sobre el estado real de la tenencia de la tierra en el resto del territorio.**

Para poder aprovechar las oportunidades y potencialidades que ofrece el sector rural para el desarrollo humano y económico del país, es necesario superar los desafíos del ordenamiento territorial agropecuario que ha identificado la UPRA: **(i) ineficiencia en el mercado agropecuario y baja competitividad; (ii) rezago en la productividad; (iii) informalidad en la tenencia y en el mercado de tierras; (iv) ineficiencia en el uso del suelo agropecuario; y (v) conflictos de uso del suelo.** Para esto, es fundamental articular acciones público-privadas que permitan desarrollar las capacidades que se requieren para responder a estos desafíos de forma eficiente.

#### **1.4. SOBRE LA COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD.**

De acuerdo con el Índice de Prosperidad<sup>2</sup>, Colombia ocupa el puesto 79 entre 150 países. En cuanto a **Competitividad y Productividad** se identifica que **“los sectores no extractivos se han rezagado debido a la excesiva carga regulatoria, a las brechas en cuanto a infraestructura y a la baja competencia e integración en mercados internacionales”**; y en materia de **Distorsiones del Mercado**, Colombia se ubica en el puesto 96, como resultado **“tanto de la burocracia como de una política proteccionista deliberada”**.

Lo que impone la necesidad de resolver los problemas de excesiva regulación y tramitología, y de hacer mayores esfuerzos en materia de apertura económica.

#### **1.5. CONTEXTO CONSTITUCIONAL**

La Corte Constitucional a través de distintas sentencias ha creado los conceptos de constituciones “temáticas” como subconjuntos de normas superiores que coordinan una determinada actividad.

Así las cosas, **el concepto de “Constitución Agrícola”**, partiría de los preceptos consagrados en los **artículos 64, 65<sup>3</sup> y 66 de la Constitución**, de manera que permita ver en conjunto las disposiciones del ordenamiento jurídico frente al tema agrícola. El concepto de “Constitución Agrícola” se complementa con el de “Constitución Económica”<sup>4</sup>, tomando como fundamento las disposiciones del **Artículo 333** de la Carta Política que establece que **la actividad económica y la iniciativa privada son libres**, dentro de los límites del bien común; así como lo consagrado en el **Artículo 58** de la norma superior que establece las **garantías a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles**, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

#### **1.6. REFORMA LEGISLATIVA SOBRE TIERRAS**

En los últimos 25 años se han tramitado 12 proyectos de ley intentando modificar la Ley 160 de 1994 y solo uno fue aprobado como ley (Ley 1152 del 2007). Sin embargo, dos años después de su entrada en vigencia fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

<sup>2</sup> Elaborado por el Legatum Institute con la contribución del Instituto de Ciencia Política.

<sup>3</sup> Frente al artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, ver la Sentencia C-077/17 de la Corte Constitucional.

<sup>4</sup> Frente al concepto de Constitución Económica, ver la sentencia C-865/04 de la Corte Constitucional.

Lo que subraya la importancia del trámite y aprobación, con las debidas modificaciones, del proyecto de ley que fue presentado en la legislatura 2018-2019, el cual **contó con un proceso de consulta previa** y con el respaldo tanto del gobierno anterior como del actual.

Con esta iniciativa de ley se buscaba la seguridad jurídica<sup>5</sup> sobre los derechos de propiedad de las tierras en el sector rural, garantías a la propiedad privada y los derechos adquiridos (Art 58 C.P.).

## **2. ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL ACUERDO**

Por lo expuesto, el ICP se encuentra liderando la construcción y la búsqueda de consenso para alcanzar un **“GRAN ACUERDO SOBRE LO FUNDAMENTAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL SECTOR RURAL”**, que impacte positivamente especialmente a las comunidades campesinas del país.

**Las propuestas son presentadas a modo de partitura, planteando que se vuelvan POLITICA DE ESTADO con una visión de largo plazo y de fortalecimiento de la institucionalidad, complementariedad y completitud de medidas, con miras a lograr la seguridad jurídica, atraer inversiones y garantizar la seguridad alimentaria.** Esto implica implementar de forma integral todas las acciones necesarias para el desarrollo agropecuario que se mencionan en este documento.

El Acuerdo busca ser incluyente, **orientado a todas las escalas de aprovechamiento lícito agropecuario, teniendo en cuenta al campesinado con su agricultura familiar para el autoconsumo y para la comercialización, así como al productor empresarial con fines comerciales independiente de su tamaño y finalmente al consumidor.**

Se busca promover un desarrollo integral del sector rural que beneficie a todo el país, **en el mejor interés de los colombianos. Se busca generar un entorno facilitador del abastecimiento del mercado nacional con suficiencia, calidad y competitividad, en un entorno de apertura económica y libertad de empresa; así como el fortalecimiento de la producción agropecuaria colombiana con fines de convertirse en una potencia exportadora.**

**Este Acuerdo busca lograr consensos sobre mínimos realizables, que beneficien a todo el país, particularmente al pequeño productor.** Se ha procurado TENDER PUENTES entre posiciones divergentes con miras a

<sup>5</sup> Garantizar la seguridad jurídica sobre la tierra, permitirá que el pequeño productor pueda acceder a crédito, seguro agropecuario, asistencia técnica, oferta institucional, bienes y servicios públicos, especialmente vías terciarias y de penetración, conectividad, entre otros

propiciar el adecuado aprovechamiento del campo para bien del país, sin promover una narrativa propia de ninguna orilla política.

Se han tomado en cuenta los aspectos pertinentes contenidos en el **Plan Nacional de Desarrollo - PND 2018 – 2022**.

Es importante señalar que a pesar de que **el PND contempla 38 billones de pesos para implementar el Acuerdo con las Farc**, y que existen importantes recursos asignados a varios ministerios, el sector rural ha tenido un atraso presupuestal histórico. Por lo que debe ser una prioridad garantizar la adecuada asignación e inversión de los recursos públicos que permitan **atender las necesidades del sector rural y el desarrollo de capacidades** para contribuir a la superación de la pobreza, la seguridad alimentaria, la productividad, la competitividad y la generación de bienestar a las poblaciones más vulnerables.

De igual forma, el Gran Acuerdo ha tomado en cuenta los aspectos contemplados en el **Punto Uno del Acuerdo con las FARC**, y en concordancia con el principio denominado “Desarrollo integral del campo”, el cual establece que: “el desarrollo integral del campo depende de un adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes **-agricultura familiar, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala-**; de la competitividad y de la necesidad de promover y fomentar la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos como condición para su desarrollo; y de la promoción y fomento, en condiciones de equidad, de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala. En todo caso **se apoyará y protegerá la economía campesina, familiar y comunitaria procurando su desarrollo y fortalecimiento**”.

(Subrayado y negrillas fuera de texto).

**Las políticas que surjan del Gran Acuerdo deben** trascender la simple producción agropecuaria y la rentabilidad, procurando mecanismos que mejoren la calidad de vida del campesinado, **fomentando un efectivo RETORNO AL CAMPO.**

### **3. OBJETIVOS GENERALES:**

- 3.1.** Propiciar una **política de Estado** para fomentar el desarrollo del sector rural a largo plazo de forma sostenible y competitiva; que impulse la producción agropecuaria tanto para el consumo familiar como para la comercialización, **con miras a consolidar un mercado nacional competitivo y a permitir encadenamientos productivos para insertar al país en las cadenas de valor global, definiendo el**

**desarrollo integral del sector rural como un asunto de interés nacional.**

- 3.2.** Impulsar medidas para garantizar la seguridad alimentaria, desatando el potencial del sector agropecuario colombiano, que impacte positivamente al sector rural.
- 3.3.** Impulsar el trámite y aprobación de una **LEY DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO INTEGRAL DEL SECTOR AGROPECUARIO**, que contenga elementos centrales inspirados en las mejores prácticas internacionales (Perú y Nueva Zelanda).
- 3.4.** **Promover la sostenibilidad y el aprovechamiento amigable con el ambiente**, especialmente la protección de los recursos hídricos y la biodiversidad, **en concordancia con los ODS**.
- 3.5.** Lograr que la **implementación de la política pública a nivel territorial se haga bajo criterios de complementariedad y completitud**, así como de concurrencia para la articulación y coordinación interinstitucional, tanto a nivel nacional como departamental y local, entre los Ministerios, **especialmente el de agricultura, minas y el de ambiente**, así como las otras agencias del Estado y con las secretarías de agricultura, a partir de un **enfoque diferenciado de acuerdo a cada territorio**.
- 3.6.** Tener una clara **política de defensa comercial con mecanismos antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias**.
- 3.7.** Adoptar las medidas que permitan corregir los marcos legales e institucionales que causan externalidades que generan **contrabando** de alimentos y lavado de dinero.
- 3.8.** Impulsar la **promoción de exportaciones agropecuarias** con planes decenales.
- 3.9.** **Garantizar la seguridad jurídica, que permita al campesinado formalizar la propiedad de su tierra**, facilitando los trámites y procesos para el otorgamiento de los títulos de propiedad y la creación de un mercado de tierras. Los títulos y la seguridad jurídica son una condición necesaria pero no suficiente.
- 3.10.** Impulsar el saneamiento y la formalización de predios de forma simple, masiva y acotada en el tiempo, **implementando mecanismos para que los poseedores de buena fe encuentren caminos que les permitan ser propietarios**. Para los casos que no sea viable la

adjudicación, se deben facilitar los contratos de uso de largo plazo de los predios, asegurando en todos los casos la **certidumbre y estabilidad en las reglas del juego para quienes de buena fe quieran invertir en el campo.**

- 3.11.** Impulsar tanto el emprendimiento, como la asignación de recursos de capital semilla, la asistencia técnica, el acceso al crédito para la mujer del sector rural, bajo criterios y perspectivas de género, que permitan el **empoderamiento de la mujer** en el campo.
- 3.12.** Favorecer esquemas asociativos y de desarrollo empresarial que permitan que tanto **el campesinado con su agricultura familiar de autoconsumo y para la comercialización, así como al productor empresarial con fines comerciales independiente de su tamaño** puedan alcanzar economías de escala, poder de negociación y facilidades de comercialización, reconociendo que requieren planteamientos y políticas diferenciadas y complementarias.
- 3.13. Disminuir radicalmente los costos para la creación de empresa y la formalización ante el Estado.** Establecer un régimen especial y diferenciado de los trámites y costos relacionados con el registro mercantil para las empresas asociativas y sociales de las organizaciones campesinas y solidarias, así como las asociaciones víctimas que han sido afectadas por la violencia armada en el país.
- 3.14.** Continuar avanzando en la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos necesarios para el desarrollo integral del sector agropecuario en línea con lo que se ha venido desarrollando del Punto Uno del Acuerdo Final con las FARC.
- 3.15.** Facilitar los procesos de **formalización y dignificación del trabajador rural.**

Hay que señalar que no es el objeto del presente documento presentar metas, ni plazos definidos, pues **se pretende lograr UN ACUERDO MARCO, que permita concretar las reformas fundamentales.** Su implementación tanto en materia legislativa como de política pública y acción gubernamental deben ser los pasos siguientes.

#### **4. PROPUESTA DE ACUERDOS FUNDAMENTALES**

##### **4.1. INSTITUCIONALIDAD**

En línea con el presente Acuerdo habría que impulsar una reingeniería institucional del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de las entidades adscritas y vinculadas, con el fin de que actúen de manera articulada,

**simplifiquen trámites, procesos y procedimientos**, a través de alianzas público-privadas. Revisar los casos en los que se presenta duplicidad de funciones y competencias de algunas de las agencias vinculadas al Ministerio de Agricultura, con miras a lograr mayor eficiencia y efectividad del Estado.

Crear e institucionalizar un **Consejo Mixto de Política Agropecuaria**, dirigido por el Ministro de Agricultura, con la independencia y autonomía que garanticen el diseño y la implementación a largo plazo de la política de Estado para el sector, similar a la Junta Directiva del Banco de la República.

Invertir en la transformación digital que facilite el acceso del campesinado a los servicios ciudadanos de las entidades estatales, para lo cual, resulta estratégico **fortalecer el Sistema para la Planificación Rural Agropecuaria-SIPRA**, impulsando un proceso de unificación y convergencia de información que incluya la agroclimática y biofísica, así como del sistema de precios de comercialización y de insumos que, en tiempo real sirva para orientar el proceso de toma de decisiones del sector público, productores y consumidores.

Por lo tanto, toda la institucionalidad del sector deberá responder a esquemas de medición basados en indicadores de gestión, impacto y resultados.

La reingeniería de la institucionalidad para el sector rural debe partir de una evaluación con criterios objetivos que permitan redefinir el papel de entidades como las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR.

La **Agencia Desarrollo Rural-ADR** deberá priorizar la estructuración y seguimiento a los proyectos productivos liderados por el campesinado, así como la asociatividad y la comercialización de bienes del campo.

#### **4.2. MUJER RURAL Y JUVENTUD**

Las políticas públicas de desarrollo del sector rural, deberán contar con instrumentos que permitan medir el impacto en las mujeres y los jóvenes del campo.

**Resulta necesario reglamentar la Ley 731 de 2002 por el cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.**

#### **4.3. ASOCIATIVIDAD**

**Favorecer esquemas asociativos**, sean estos de campesinos o de productores de diferentes tamaños, garantizándoles el acceso al crédito y seguro a través de asistencia técnica, que permitan el desarrollo de capacidades para una agroindustria competitiva. Tener claros mecanismos de protección de los intereses de los participantes minoritarios para lograr una asociatividad equilibrada y con criterios de equidad.

Promover **proyectos productivos con criterios de asociatividad y con enfoque territorial, de género, diferencial y transformador que permitan mejorar el desarrollo rural y que sean ejecutados por toda la comunidad**, adoptando las medidas para evitar que el diseño y la ejecución del proyecto no se concentre en “pequeños grupos de líderes” que se apropien de los recursos.

La asociatividad debe **permitir el desarrollo de las diferentes formas asociativas independientemente de su tamaño**, sin que se impongan restricciones legales, operativas o técnicas para tratar de igualar por la fuerza a las asociaciones y cooperativas.

#### **4.4. CRÉDITO Y SEGUROS**

Implementar mecanismos de crédito y seguros agropecuarios de cobertura masiva y orientados **prioritariamente al productor primario con énfasis en el pequeño y mediano**, para financiar infraestructura, siembra, transformación, almacenamiento, servicios de apoyo y asistencia, la transformación tecnológica y la importación de bienes intermedios y de capital, así como para la comercialización y los **encadenamientos productivos en los diferentes eslabones de producción**, de manera que se permita su integración en las cadenas de valor nacionales y globales.

**Se requiere que el crédito rural sea determinado acorde con los ciclos productivos de los cultivos y el tipo de producción agropecuaria.**

El seguro agropecuario para todo tipo de producción debe servir para mitigar los riesgos de la tasa cambiaria, las fluctuaciones de los precios internacionales y las variaciones climáticas que afecten la producción y la comercialización doméstica.

Para los fines propuestos, se requiere **ajustar el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (Ley 16/1990)**.

Generar un **nuevo sistema de garantías** que contemple las móviles (semovientes) y de vuelo forestal, así como la pignoración de activos móviles y de otro tipo, con el fin de **ampliar y democratizar el acceso al crédito** sin depender de la propiedad de la tierra como requisito de otorgamiento. Adicionalmente, ampliar los porcentajes de crédito garantizados por el gobierno, especialmente para los pequeños y medianos productores.

Complementariamente, será necesaria la creación de un **Fondo Único de Hipotecas administrado desde Finagro**, que vía expedición de títulos permita garantías parciales de créditos y su movilidad.

Privilegiar la inclusión financiera para los **emprendimientos de jóvenes y mujeres del sector rural** que permita adicionalmente readquirir tierra.

La clasificación de los productores para ser sujetos de crédito y de beneficios estatales deberá ser determinada por ingresos y no por activos, o por un mecanismo mixto que permita que sea por ingresos y/o por activos, privilegiando proyectos que aumenten la productividad y el valor agregado.

#### **4.5. ASISTENCIA TÉCNICA**

Para lograr incrementos importantes en la productividad y en los procesos de comercialización, se requiere masificar el extensionismo agropecuario, para lo cual, resulta necesario apoyar la **reglamentación en curso de la Ley 1876 de 2017 del servicio público del extensionismo agropecuario**, incluyendo, entre otros, que este servicio pueda ser prestado en competencia por el Estado, las universidades y el sector privado, y procurando la vinculación de la asistencia técnica con el crédito y el seguro agropecuario, (pari passu). Esta medida tiene un importante impacto en la generación de empleo en el sector rural.

Implementar un **sistema que permita que las universidades en las regiones cuenten con una oferta de extensionismo** focalizado, práctico, aplicado y ajustado a las necesidades de cada territorio, tomando en cuenta las buenas prácticas del sistema americano de "Land Grant University System".

Los programas, planes y proyectos de extensionismo deberán tener como eje rector la **asistencia técnica integral con enfoque de desarrollo humano y social**, con énfasis en la innovación a través de herramientas tecnológicas y digitales, que incluyan la producción, la comercialización directa, la logística, y la administración de emprendimientos y de los negocios agropecuarios, independientemente de su tamaño. Entrenamiento en técnicas fitosanitarias, uso de semillas mejoradas y prácticas avanzadas. Adicionalmente hay que formar al productor agropecuario en **técnicas de convivencia ciudadana, prevención y solución alternativa de conflictos, construcción de paz y de tejido social, asociatividad, redes cívicas de protección y seguridad**, entre otras.

Se requiere que la asistencia técnica cuando se haga desde el Estado cuente con personal idóneo y asignado mayoritariamente al trabajo de campo.

#### **4.6. CATASTRO MULTIPROPÓSITO**

Garantizar los recursos presupuestales que permitan implementar el Catastro Multipropósito como una herramienta para habilitar la titulación masiva de

predios y la regularización de la utilización, con miras a **hacer de Colombia un país de propietarios.**

**Implementar esta política pública en todos los municipios,** con el fin de contar con la información completa que refleje la realidad de la propiedad rural, sus usos lícitos y las características ambientales y étnicas de los predios y permita redefinir la frontera agrícola a nivel productivo. Esto debe hacerse con el uso masivo de herramientas tecnológicas digitales, para la disminución de costos y para garantizar la transparencia en la asignación de los recursos públicos.

#### **4.7. ENFOQUE TERRITORIAL**

Reconociendo la gran diversidad regional de Colombia por una parte y para que la política pública sea asertiva por la otra, se requiere **tomar en consideración las realidades y dinámicas propias de cada territorio, definiendo las intervenciones y acciones para responder de forma focalizada y diferenciada de acuerdo al enfoque territorial con componentes de innovación social y con criterios de descentralización y localización.**

Es preciso generar incentivos para que de forma preferente (no excluyente) converjan recursos públicos y privados, y que **permitan de forma CONCURRENTE la gestión integral sobre proyectos agropecuarios en los diferentes territorios, incluyendo los municipios alejados y aquellos clasificados como PDETS,** por ser los más afectados por la pobreza y la violencia generada por las economías ilegales.

El enfoque territorial debe utilizarse para la inversión de los recursos públicos que incrementen la productividad y la comercialización, y también sirva para diseñar una oferta institucional orientada al mejoramiento de la calidad de vida del campesinado y de las comunidades con enfoque diferencial, de género y étnico. Esto debe estar articulado con la gestión de recursos de cooperación internacional, que permitan fortalecer las capacidades para atender las necesidades de este sector poblacional, según sus realidades socioculturales y las particularidades de cada territorio.

#### **4.8. AGRICULTURA SOSTENIBLE**

En concordancia con los lineamientos de política de las plantaciones forestales con fines comerciales, para la obtención de madera y su cadena productiva, se debe propender por la siembra de bosque nativo alrededor de ríos principales en la frontera agrícola; e incentivar la siembra de bosque protector productor en combinación con actividades agropecuarias de economía campesina y comercial, logrando la **protección de fuentes hídricas** y una agroindustria más sostenible.

El impuesto al carbono deberá tener como foco prioritario el fomento de la reforestación de especies nativas y comerciales, con cercas vivas de doble propósito, para hacer de **Colombia una potencia en reforestación**. Para esto resulta estratégica la implementación de mecanismos como los Fondos de Fomento Forestal FFF.

Desarrollar capacidades para la **persecución judicial de los crímenes ambientales, tales como minería ilegal, deforestación, uso ilícito del suelo protegido**, entre otras. Para ello, es **fundamental fortalecer la capacidad institucional de la jurisdicción agraria**; definiendo mecanismos de coordinación y colaboración interagencial entre la Fuerza Pública y el Sistema Judicial.

Generar **mecanismos que permitan la compensación ambiental de las industrias extractivas y de las concesiones viales, a través de terceros que desarrollen proyectos que contribuyan con la reducción de los gases de efecto invernadero**. Estos mecanismos deben estar orientados prioritariamente a la reforestación y a la descontaminación de fuentes hídricas, de acuerdo al área de impacto de cada proyecto.

Es fundamental que el desarrollo sostenible se origine en un **diálogo social directo con las comunidades, a partir de un enfoque territorial, de género, étnico y sociocultural, involucrando al campesinado y a los pueblos originarios, afrodescendientes, entre otros**.

#### **4.9. BIENES PÚBLICOS E INSUMOS**

Invertir recursos estatales prioritariamente en la generación de bienes públicos que habiliten el desarrollo agropecuario especialmente para: vías rurales y troncales regionales, electrificación, conectividad digital, distritos de riego, manejo sanitario y fitosanitario, sistema de información agropecuario y servicios de apoyo al campo.

- a) **Vías Terciarias:** Favorecer esquemas mixtos de obras por impuestos y con recursos de regalías, así como mecanismos tipo "todos ponen" para lograr adelantar proyectos de impacto regional, especialmente para la construcción de **vías terciarias y troncales regionales**, así como cables, puentes y gabarras; con un rango presupuestado entre 100.000 millones y un billón de pesos. Los proyectos de infraestructura vial deben estar diseñados bajo la lógica del desarrollo territorial y con proyección de futuro para la conectividad y la competitividad.

Acelerar los trámites de licencias ambientales para las vías terciarias y sus agregados, bajo la estricta observancia del ordenamiento jurídico, los criterios de sostenibilidad y mitigación de impacto.

- b) **Electrificación rural:** Profundizar los esfuerzos en garantizar la cobertura y el acceso a fuentes de energía no tradicional. Las formas alternativas como la energía solar permiten ahorros en todo lo relacionado con la transmisión y distribución regional. Por esta razón, es fundamental impulsar al máximo todo lo que sea generación distribuida (paneles solares, energía eólica, entre otras).

Es urgente simplificar trámites para los proyectos de infraestructura eléctrica, que garanticen la cobertura de forma prioritaria a los colombianos más vulnerables de las zonas rurales.

- c) **Conectividad digital:** Invertir en el desarrollo de la infraestructura necesaria para garantizar la cobertura del servicio de internet de banda ancha. La conectividad es la piedra angular para la transformación socioeconómica del sector rural, toda vez que habilita mecanismos para el acceso a servicios y posibilita la disposición de las herramientas para la formación para el trabajo y la convivencia, la seguridad, la asistencia técnica, la comercialización directa de los productos (eliminando intermediaciones), incentivando la innovación y haciendo posibles iniciativas como las plazas de mercado digitales regionales.

La inversión en el desarrollo de bienes públicos en materia de conectividad digital tiene que hacerse bajo criterios de completitud, que permitan habilitar simultáneamente la electrificación rural, el acceso a internet y la asistencia técnica y la formación para el uso de nuevas tecnologías.

El SENA y las emisoras comunitarias deben desarrollar programas de alfabetización digital orientadas a la población rural, con contenidos que generen valor, así como el desarrollo de habilidades y competencias para aplicar el conocimiento técnico a la producción y la comercialización. Estos procesos de formación deben poder medirse y evaluarse para garantizar su aprovechamiento por las comunidades.

- d) **Sistema de Información Agropecuario y Conectividad:** Invertir en el desarrollo de un Sistema de Información en tiempo real. Este sistema debe servir para que el campesinado cuente con la información detallada y oportuna sobre el sistema de precios recogido en el mercado para que tenga claridad antes de sembrar o de decidir si emprende un proyecto productivo en el sector agropecuario. El sistema de información sobre los precios y sus variaciones debe servir para definir los seguros y el crédito.
- e) **Servicios de apoyo al campo.** Fomentar la creación y financiación de empresas, cooperativas y/o esquemas asociativos solidarios que faciliten los servicios de apoyo al campo como maquinaria agrícola, equipos de transporte, riego, almacenamiento, cadenas de frío, adecuaciones de

infraestructura, entre otros. Los recursos públicos que se destinen para esto deberán invertirse para fomentar encadenamientos con los proveedores y la modernización productiva.

- f) **Distritos de riego:** Garantizar que las inversiones públicas para desarrollar la infraestructura de los distritos de riego que beneficien a la comunidad en general y no a unos pocos, privilegiando mecanismos de ahorro de agua como aspersión y riego por goteo, así como la instalación de agroenergías competitivas para su operación. Impulsar la implementación del Plan Nacional de Riego 2020-2039 el cual tiene como objetivos: (i) mejorar la productividad agropecuaria en el territorio intervenido; (ii) Incrementar el área adecuada con riego planificado; (iii) garantizar la sostenibilidad económica y financiera de los proyectos agropecuarios asociados a la inversión en riego; (iv) mejorar el ingreso del productor agropecuario; (v) lograr el uso eficiente de los recursos agua y suelo; y (vi) Optimizar el uso de los recursos escasos de inversión pública.

Adelantar una reforma normativa para asignarle a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD la competencia de inspección, vigilancia y control sobre el servicio público de riego, revisión de las tasas de uso de agua y la participación de los usuarios en la administración del riego, a fin de que la prestación y remuneración del servicio sean competitivos, transparentes y eficientes, mediante la fijación de las tarifas y las condiciones de suspensión del suministro del servicio por cesación de pago, así como los mecanismos de cobro jurídico.

Privilegiar las Alianzas Público Privadas -APP para obras de riego, facilitando créditos y esquemas de concesión, especialmente de aquellas que durante años se han mantenido en obra gris. Implementar un sistema de incentivos por obra ejecutada que cumpla con los tiempos y recursos inicialmente acordados.

- g) **Manejo sanitario y fitosanitario:** Implementar un mecanismo de ventanillas únicas de control sanitario y fitosanitario en cultivos y puertos, con inspecciones PRE EMBARQUE para garantizar la ADMISIBILIDAD ALIMENTARIA en los mercados internacionales, en concordancia con las políticas de sanidad e inocuidad, para lo cual deberá propenderse por la convergencia operativa y técnica entre ICA y el INVIMA.

En los procesos de manejo fitosanitario especialmente para exportaciones, facilitar la tercerización de las inspecciones siguiendo experiencias como las de SENASA en el Perú. El criterio rector para el desarrollo de los bienes públicos para facilitar el manejo sanitario y fitosanitario debe ser la despolitización de las instituciones técnicas encargadas de este tema.

El sistema diseñado debe evidenciar los productos de origen y aquellos desarrollados con insumos orgánicos y/o con conocimientos ancestrales como una forma de aprovechar la demanda en el mercado de esta clase de productos.

- h) **Insumos.** Un campo fuerte requiere de una industria nacional sólida en la producción de insumos químicos, agroquímicos, agrobiológicos y orgánicos. Para esto es necesario eliminar la protección negativa que existe hoy al ser definidos como productos excluidos a los que no se les permite descontar el IVA, lo cual se traduce en mayores costos. Adicionalmente, es imperativo simplificar los trámites para la modernización o instalación de nuevas plantas.

#### **4.10. INNOVACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

Reconociendo que la Innovación, la Ciencia y la Tecnología son estratégicos para el desarrollo del sector rural y para la reactivación económica, es fundamental asegurar la inversión necesaria en este sector. En lo posible es recomendable duplicar el porcentaje del PIB que se le asigna en el Presupuesto General de la Nación-PGN, con el fin de contar con los recursos para desarrollar sistemas de investigación e innovación que fomenten la producción agrícola sostenible y permitan la integración de los conocimientos tradicionales con los avances científicos para aprovechar la biodiversidad y los recursos naturales.

Resulta de la mayor importancia apoyar el fortalecimiento de AGROSAVIA, **a partir de esquemas de alianzas público-privadas con otros centros de investigación privados y con universidades públicas y privadas**, que emulen el ejemplo de EMBRAPA en Brasil, con esquemas peso a peso, donde el Estado invierta, como mínimo, en la misma proporción que el sector privado.

La gestión del conocimiento para aprovechar las potencialidades de la bioeconomía debe desarrollarse a partir de la articulación interinstitucional entre las entidades e instituciones públicas y privadas del orden nacional y local, permitiendo el intercambio de información, la transferencia de conocimiento y el desarrollo de capacidades humanas, técnicas y tecnológicas.

Es indispensable que se priorice la actualización genética tanto para el sector agrícola como para el sector pecuario, generando las condiciones normativas y administrativas (como el otorgamiento de licencias) para permitir que al país llegue material genético con tecnología de punta.

Promover procesos de articulación de las instituciones técnicas y tecnológicas con granjas experimentales.

#### **4.11. DIVERSIFICACIÓN Y ARTICULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS:**

Reconociendo que el sector rural tiene enormes oportunidades no solo en la producción agropecuaria, sino en la transformación y conservación de los productos, y adicionalmente en el desarrollo de otras actividades económicas, la diversidad geográfica y cultural debe servir para construir valor con actividades integrales como el turismo, la investigación científica y tecnológica y la formación. Con el fin de usar las potencialidades de los territorios para cerrar las brechas entre el campo y la ciudad y fomentar las actividades económicas que trasciendan la producción y la comercialización agropecuaria.

De igual forma, generar incentivos para promover la prestación de servicios ambientales, con el fin de que las personas, en territorios con ecosistemas y biodiversidad sensibles, se conviertan en productores-cuidadores de agua y aire, sustituyendo actividades productivas agropecuarias poco rentables y con alto impacto ambiental.

#### **4.12. LEY DE TIERRAS y JURISDICCION AGRARIA**

Presentar para **debate y aprobación con las debidas modificaciones en el Congreso la ley de tierras** redactada en el gobierno anterior, la cual fue sometida al proceso de Consulta Previa, y que fue promovida por el actual gobierno en la legislatura 2018-2019. **En el trámite se deberán garantizar la participación de la sociedad civil en audiencias públicas.**

De la misma forma, **apoyar los proyectos que se están tramitando para la creación de jurisdicciones agrarias** que impulsen la solución de controversias en el territorio.

#### **4.13. ESQUEMA TRIBUTARIO**

Implementar<sup>6</sup> un modelo de Impuesto de Renta Plano del 15 % de largo plazo para todo tipo de actividades productivas del sector agropecuario. Incluyendo esquemas o incentivos tributarios para la tecnificación y distritos de riego de actividades agropecuarias a lo largo de la cadena de valor.

#### **4.14. MERCADO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL**

Darle al campo un régimen laboral propio de acuerdo a sus características y dinámicas, **reconociendo las asimetrías** entre las actividades rurales y urbanas, **propiciando la formalización vía simplificación de parafiscales**, y tomando en cuenta las dinámicas productivas del sector de acuerdo a la

<sup>6</sup> Emular el ejemplo de Perú donde existen tasas planas para todo tipo de empresas agropecuarias independientes de su tamaño y por plazos largos (tasas del 15% de tributación y con plazos de horizontes de alrededor de 20 años). En Perú la agricultura es considerada de interés nacional.

estacionalidad. Dicho cambio normativo deberá incluir modelos de contratación por días y/o por horas en épocas de cosechas, a prorrata del tiempo trabajado que incluyan las prestaciones empaquetadas en un solo pago y que el Estado defina la distribución respectiva. Se trata de **modernizar el mercado laboral** para promover la empleabilidad, la formalización y la dignificación del trabajador rural. **En ningún caso lo anterior implicará la precarización del ingreso o el empleo en el campo.**

Además, se deberán implementar también mecanismos de **hipotecas inversas** para los agricultores adultos mayores.

#### **4.15. FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y LA CONVIVENCIA**

Fortalecer la formación para el trabajo y la convivencia como una prioridad para la generación de progreso y mejora de la calidad de vida de la población rural.

Por esta razón, las políticas, planes y programas en esta materia deben ser integrales partiendo de:

**(i) la divulgación científica de conocimientos y de mejores prácticas desde lo técnico y tecnológico para la productividad, incluyendo aspectos sanitarios y fitosanitarios;**

**(ii) la formación y capacitación en habilidades y competencias para el emprendimiento, la comercialización y la administración de negocios del sector; y,**

**(iii) la formación con enfoques de innovación social para la convivencia, los métodos alternativos de resolución de conflictos y los mecanismos para el ejercicio efectivo de los derechos de propiedad y cómo tramitar su reconocimiento, titulación y registro.**

Incluir en los Planes de Educación Rural de las instituciones educativas de básica y media asignaturas pertinentes para el sector y prácticas profesionales de los alumnos en el campo, con subsidios educativos a la demanda. Para eso deberá invertirse en infraestructura educativa, dotación de equipos y laboratorios, así como en conectividad, masificando el uso de **herramientas tecnológicas y contenidos digitales**, tales como MOOCS, cursos virtuales, tutoriales online, entre otros, para la formación a distancia especialmente en **áreas rurales remotas.**

Fomentar la apropiación de competencias técnicas mediante un proceso de articulación interinstitucional y concurrencia entre las Secretarías de Agricultura Departamentales y Municipales, y entidades como el SENA, las Instituciones Técnicas y Tecnológicas, así como en las universidades regionales; las cuales -mediante un mecanismo competitivo entre ellas- se deberán encargar de elaborar los catálogos de formación y pautas para la

transformación de las actividades alrededor del Marco Nacional de Cualificaciones.

Se privilegiará la generación de oportunidades de formación para el trabajo de **los jóvenes y la mujer del sector rural**.

#### **4.16. SEGURIDAD JURÍDICA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

Es imperioso generar un entorno legalmente seguro para el acceso, la tenencia, uso y la propiedad de la tierra, independiente del tamaño de la explotación. Para ello es necesario contar con elementos ágiles y sencillos, que faciliten la implementación de mecanismos de regularización masiva de la propiedad, habilitar contratos de uso de baldíos, y clarificar y acotar la prueba del título de dominio privado, reconociendo la confianza legítima del particular en sus inversiones.

Para la regularización masiva de la propiedad, es necesario contar con terceros acreditados por las instancias competentes que puedan agilizar toda la recolección de información y que las alcaldías dispongan de oficinas de tierras con el personal y los recursos para habilitar el proceso.

En materia de restitución de tierras, es preciso generar un **tratamiento jurídico diferencial del agente victimizante respecto de un tercer adquirente de buena fe**. Para esto, es necesario que mediante ley se defina la aplicación del concepto jurídico de **"buena fe exenta de culpa"** estableciendo claramente quiénes deben perder sus predios y mejoras.

A partir de una clara regulación, es preciso habilitar contratos de arriendo a largo plazo sobre baldíos dentro de la frontera agrícola, siempre que se generen empleos directos e indirectos, tonelajes de producción importante e inversiones nuevas que lo justifiquen. Se deberán definir mecanismos que permitan hacer seguimiento y medición para evaluar los resultados sobre la implementación de esta figura y el cumplimiento de su fin último.

Propender por una **transformación digital** para el sector rural que facilite la simplificación de trámites, a través de herramientas tecnológicas tipo blockchain que, complementariamente con un proceso de desregulación, permitan combatir la corrupción y la politización del sector.

#### **4.17. ZONAS DE DESARROLLO EMPRESARIAL, VIABILIZACIÓN DE ZIDRES Y SOCIEDADES AGRARIAS DE TRANSFORMACIÓN**

Es necesario habilitar herramientas jurídicas para la producción y comercial de alimentos a gran escala. En este punto es recomendable **fomentar las Zonas de Desarrollo Empresarial- ZDE** contempladas en la Ley 160 de 1994 **o figuras jurídicas similares**, que generen un entorno regulatorio favorable para las inversiones en el sector rural.

Es indispensable simplificar los trámites para viabilizar la puesta en marcha de las **Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico** (Zidres).

De igual forma, impulsar la reglamentación de las SOCIEDADES AGROPECUARIAS DE TRANSFORMACIÓN SAT<sup>7</sup>, contempladas en la Ley 811 del 2003, para facilitar la organización de productores, la integración de procesos de producción, el abastecimiento de los mercados y la estabilización de precios. Lo que favorecerá las sinergias entre pequeños, medianos y grandes productores.

En los dos esquemas anteriores, impulsar el concepto de **clústeres exportadores**, que incluyan los cultivos de tardío rendimiento.

#### **4.18. MERCADO DOMESTICO, COMERCIALIZACIÓN Y EXPORTACIONES**

Diseñar políticas de Estado de largo plazo para las exportaciones, que aseguren la estabilidad de las normas, incluyendo Planes DECENALES, en los que se definan los productos que harían parte de la oferta exportadora prioritaria colombiana, bajo los criterios de economía de mercado y competitividad, garantizando los derechos de los productores y los consumidores, y aprovechando las ventajas del libre comercio.

Estas definiciones deben ser indicativas porque la planificación centralizada limita las oportunidades que se generan en las dinámicas del mercado. La toma de **decisiones locales y descentralizadas**, de acuerdo a la información de los precios y sobre la demanda de productos permite a los productores y comercializadores tomar mejores decisiones.

Potenciar las **líneas de crédito** para la **promoción de exportaciones** por parte de **Banco Agrario y Bancoldex**, privilegiando el crédito para la comercialización directa y las exportaciones.

Fortalecer esquemas de agricultura por contrato y mecanismos de garantía de compra, privilegiando modelos de mercado.

Revisar la **Ley 67 de 1979 en lo que refiere a las Sociedades Comercializadoras Internacionales** para fortalecerlas y viabilizarlas en lo relacionado con comercialización de productos agropecuarios.

<sup>7</sup> La implementación de esta figura requiere un análisis normativo importante frente a los potenciales actos o conductas restrictivas de competencia.

Es imperioso que la **Bolsa Mercantil de Colombia** priorice el desarrollo de sus actividades para ayudar a la transparencia en la formación de precios y minimizar espacios de corrupción en la compra pública de alimentos.

Es necesario reforzar los mecanismos legales de defensa comercial del Estado y que los mecanismos antidumping y las medidas de salvaguardia operen de manera automática y oportuna.