



**INFORME FINAL**

**DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE LA  
RURALIDAD EN COLOMBIA PARA LAS  
FUNDACIONES EMPRESARIALES**

**Autores: Santiago Tobón, Angela María  
Penagos, Alvaro Acosta**

Febrero 2019

Rimisp en América Latina | [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)

**CHILE:** Huelén 10, 6to Piso, Providencia | Santiago | + (56 2) 2236 4557

**COLOMBIA:** Carrera 9 No 72-61 Oficina 303. Bogotá. | + (57-1) 2073 850

**ECUADOR:** Pasaje El Jardín No. 171 y Av. 6 de Diciembre, Edificio Century Plaza II, Piso 3, Oficina 7 | Quito | + (593 2) 5006 792

**MÉXICO:** Tlaxcala 173, Hipódromo, Delegación Cuauhtémoc, C.P. | Ciudad de México | + (52 55) 5096 6592 | + (52-55) 5086 8134



## Tabla de contenido

<b>1</b>	<b><i>Diagnóstico de la ruralidad en Colombia</i></b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b><i>Marco de las políticas públicas para la ruralidad</i></b> .....	<b>18</b>
<b>3</b>	<b><i>Retos y oportunidades de la ruralidad en Colombia</i></b> .....	<b>22</b>
<b>4</b>	<b><i>Bibliografía</i></b> .....	<b>31</b>

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El presente documento fue elaborado por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), por solicitud de la Asociación de Fundaciones Familiares y Empresariales (AFE), en el marco del proyecto sobre oportunidades y desafíos de la ruralidad en Colombia para las fundaciones del sector privado.

El proyecto tiene como propósito explorar y proponer lineamientos para que las fundaciones que forman parte de la AFE puedan identificar opciones para enfrentar los desafíos y oportunidades que presenta la ruralidad colombiana a la hora de realizar proyectos que busquen la transformación económica y social de los territorios, con mayores posibilidades de producir impactos visibles y sostenibles en el tiempo.

Para ello se presenta un breve resumen del diagnóstico de la ruralidad en Colombia, así como una reseña del marco de referencia de las políticas públicas del sector rural para los próximos años. Finalmente, se presentan los retos y oportunidades de la ruralidad en Colombia, con la perspectiva de las fundaciones empresariales afiliadas a la AFE.

RIMISP es uno de los más importantes centros de pensamiento e investigación de las problemáticas asociadas al ordenamiento y desarrollo territorial de las zonas rurales en Latinoamérica. En la actualidad RIMISP está comprometido con el desarrollo de proyectos de incidencia en el marco del posconflicto colombiano, en lo relacionado con zonas rurales afectadas históricamente por el conflicto armado

## 1 Diagnóstico de la ruralidad en Colombia

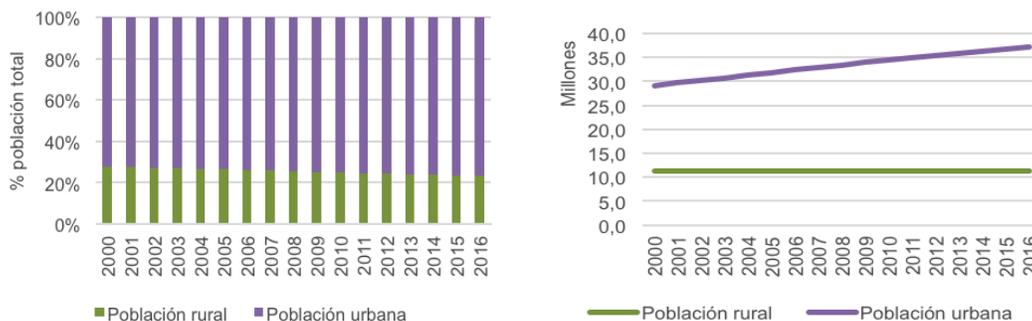
En Colombia el término rural ha sido definido como lo residual de lo urbano, teniendo como características principales la vocación agrícola, la carencia de oportunidades y el rezago en términos de servicios básicos, presencia estatal y facilidades a la población, y todavía una porción importante de la población colombiana depende para su desarrollo del desempeño de las áreas rurales del país.

La Misión para la Transformación del Campo (MTC), más conocida como Misión Rural, propuso en el año 2015 unas categorías donde la ruralidad se entendía como un continuo que de hecho no desaparece en las grandes urbes. Estas categorías respetan la división político-administrativa del país, y utilizan como criterios básicos de clasificación la densidad, el tamaño de las cabeceras, y la distribución de la población entre la cabecera y el área dispersa, con lo que ubica a los municipios del país como ciudades y aglomeraciones, intermedios, rural, o rural disperso

De acuerdo con esta clasificación, cerca del 60% de los municipios deben considerarse como rurales, que junto con la población rural dispersa que habita en el resto de los municipios hace que según esta conceptualización un poco más del 30% de la población colombiana sea considerada como rural (MTC, 2015).

No obstante, según las proyecciones de población del DANE, para el 2016 la población rural en Colombia era el 23,3%, porcentaje que se ha reducido progresivamente durante los últimos años, producto de un aumento mayor de la población urbana, tal como se ilustra con la siguiente gráfica.

**Gráfico 1: Población rural y urbana (2000-2016) \***



\* El Banco Mundial estima estos datos con base en la información de la División de Población de las Naciones Unidas y su informe de Perspectivas Mundiales de Urbanización.

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial - World Data Bank

No obstante, hoy en día hay una nueva forma de aproximarse a la ruralidad. La definición tradicional urbano – rural, al menos para la definición de las políticas públicas, es suficiente. Un primer paso es entender que los vínculos – urbano rurales, la transformación de los sistemas agroalimentarios y la diversificación del mercado laboral son fenómenos a los que no es ajeno el campo colombiano.

De acuerdo con estudios recientes de Rimisp (2018) encontramos que el 53% de la población se concentra en territorios rural – urbano y rurales<sup>1</sup>. En estas dos zonas se produce 87% del valor agregado agropecuario.

**Tabla 1: Territorios Funcionales y Agricultura**

Categoría de Territorio Funcional (población cabecera urbana)	Población 2014	Población resto municipal 2014	Número de UPA	Part. valor agregado agrícola nacional 2014
Rural <15mil	9.474.927	6.171.884	1.556.199	48%
% del total	20%	55%	66%	
Rur-Urb >15mil;<400mil	15.689.655	3.981.181	656.499	39%
% del total	33%	35%	28%	
Urbano >400mil;<600mil	2.630.842	201.417	32.776	4%
% del total	6%	2%	1%	
Metropolitano >600mil	19.866.363	948.037	124.625	9%
% del total	42%	8%	5%	
<b>Total</b>	<b>47.661.787</b>	<b>11.302.519</b>	<b>2.370.099</b>	<b>31.843.000 millones COP</b>

Esta mirada permite entonces tener un panorama mucho más comprehensivo de la ruralidad y lo que significa para Colombia. Pues si bien Colombia, como la gran mayoría de los países del mundo, ha experimentado un proceso importante de urbanización, sin embargo, buena parte de las zonas urbana se encuentran en entorno rurales, donde el dinamismo económico del territorio depende del desempeño del sector agropecuario. Por ello, medidas de política para mejorar la productividad y el desempeño general de la agricultura son tan importantes.

<sup>1</sup> Territorios funcionales agrupan áreas donde se presenta una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, organizaciones y empresas (ver Berdegú, et. al., 2017). De acuerdo con la metodología propuesta por Berdegú, et. al., (2017), en Colombia existen 861 territorios funcionales, que en algunas ocasiones desbordan los límites político-administrativos municipales, y de los cuales 83,4% son rurales, 15,7% son rural-urbanos, y 0,9% son urbanos o metropolitanos

Diversos análisis han coincidido en que el diagnóstico de la situación de las áreas rurales en Colombia se puede apreciar mejor si se organiza alrededor de tres grandes temas que muestran la situación actual de dichas zonas: primero, el estancamiento generalizado de la productividad del sector agropecuario; segundo, la persistencia de altos índices de pobreza rural, casi el doble de los urbanos, y la existencia de amplias brechas en el acceso a bienes y servicios públicos esenciales; y tercero, una notoria debilidad institucional que no ha permitido diseñar y mantener políticas públicas estables y de mediano plazo, que puedan generar un efecto real sobre el atraso y la debilidad estructural de los sistemas productivos rurales.

Además de lo anterior, se deben reconocer los efectos desfavorables que ocasionaron el conflicto armado, el narcotráfico y otras actividades ilícitas que incidieron en el desempeño de las zonas rurales del país, lo mismo que la adopción de modelos de intervención estatal que privilegiaron al sector urbano, lo que originó el estancamiento generalizado del desarrollo económico y social de una alta proporción de las áreas rurales del país.

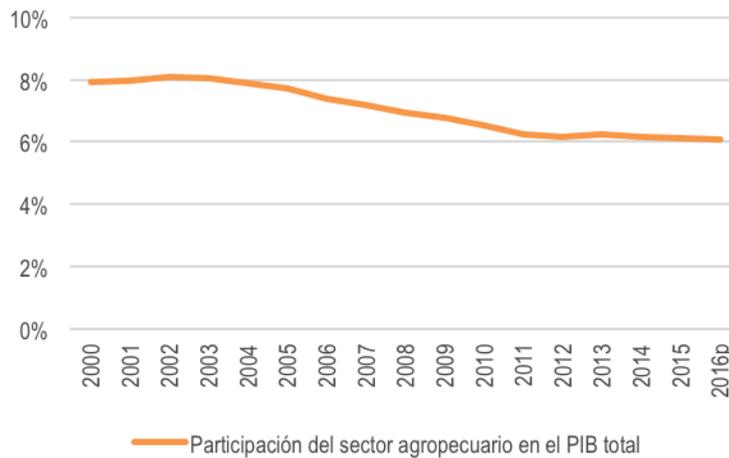
#### **a. Estancamiento de la productividad y la competitividad**

La participación del sector agropecuario en el PIB total del país ha disminuido de forma casi continua en el último cuarto de siglo, lo que es un resultado lógico del proceso de desarrollo y diversificación de la economía colombiana, y de la creciente urbanización de su población.

Este fenómeno ha sido particularmente cierto en los últimos 15 años, pues la participación de la agricultura en el PIB total pasó de representar el 8,1% en el año 2002, a solo el 6,1% en el año 2016, tal como se observa en el siguiente gráfico.

Vale recordar que desde 1990 el país optó por un cambio en su modelo de desarrollo para moverse hacia una economía más moderna, soportada en políticas macroeconómicas más estables y más orientadas hacia la internacionalización de la economía, sumadas a una reorientación de las políticas tradicionales de intervención de mercados para evolucionar hacia otras más concentradas en la provisión de bienes públicos y en la creación de entornos apropiados para incrementar la eficiencia y la competitividad de los negocios en los mercados ampliados obtenidos mediante los tratados de libre comercio que se suscribieron en dicho período.

**Gráfico 2: Participación del sector agropecuario en el PIB total**



<sup>p</sup> Cifras provisionales. Fuente: Elaboración propia con base en datos DANE

La agricultura colombiana parecía estar dotada de inmejorables condiciones para participar activamente de ese cambio de modelo, por la exuberancia de los recursos naturales del país, por su reconocida biodiversidad y la riqueza de sus ecosistemas, por su variada geografía, por la riqueza hídrica, por la disponibilidad y la calidad de las tierras aprovechables, por su ubicación estratégica para acceder a nuevos mercados, y por la vocación agropecuaria de sus territorios, representada por las distintas culturas regionales que fueron exitosas al enfrentar los retos productivos del campo a través de los años.

En la búsqueda de un espacio de mayor relevancia para las actividades rurales en el escenario de la economía colombiana, durante esas tres décadas se aplicaron cambios significativos en la orientación de las políticas públicas, y se adelantaron profundas reformas institucionales que se orientaron a la modernización y transformación de la actividad agropecuaria nacional, pero sus resultados no alcanzaron a producir los impactos esperados.

En primer lugar, tal como lo señaló el informe de la Misión para la Transformación del Campo, el sector agropecuario registra un “comportamiento decepcionante” pues su crecimiento ha sido inferior al agregado de la economía, y muy inferior al de otros países latinoamericanos, y la agricultura dejó de ser un sector clave para el avance de la economía colombiana.

En segundo lugar, salvo por las pocas excepciones conocidas de productos como maíz, flores, papa, banano de exportación y caña de azúcar, se ha presentado un estancamiento generalizado en la productividad de los productos del agro e, incluso, algunos como trigo,

cacao, café, arroz, azúcar cruda, varios frutales y plátano en la actualidad son menos productivos que al principio de la década de 1990.

En tercer lugar, se observa claramente que la capacidad exportadora del sector no se modificó, ya que los productos tradicionales como café, flores y banano mantienen una participación de casi el 95% de las exportaciones agropecuarias, es decir, el acceso a los mercados externos no se presentó en la dimensión esperada

Al mismo tiempo las importaciones crecieron en forma importante, especialmente las de cereales, semillas y frutos oleaginosos, productos pesqueros y material vegetal sin elaborar, por lo que el superávit de la balanza comercial agropecuaria que el país había consolidado en las décadas previas a los años 90 no se pudo mantener.

En cuarto lugar se debe mencionar que la inversión privada ha tenido que enfrentar obstáculos de diversa índole que han limitado su rentabilidad, la informalidad es regla general para la gran mayoría de las unidades productivas agropecuarias, las organizaciones de productores y su inserción en los encadenamientos productivos siguen siendo débiles, a muchas organizaciones gremiales les ha costado edificar un modelo de gestión alrededor de objetivos de productividad y competitividad para sus afiliados.

En quinto lugar, diversos estudios coinciden en señalar que las políticas agropecuarias se concentraron progresivamente en la aplicación de medidas compensatorias para contener los efectos que el nuevo modelo de desarrollo generó a los agentes productivos del sector, en detrimento de aquellas que se hubieran podido orientar a favorecer las inversiones necesarias para la modernización de las unidades productivas, el incremento de su productividad, y el mejoramiento de sus capacidades competitivas.

Además, muchas políticas privilegiaron los objetivos de corto plazo y se pusieron en marcha diversos programas que en su gran mayoría se orientaron al otorgamiento de subsidios directos e indirectos para paliar efectos de coyunturas de mercados, o de cambios en las condiciones productivas por fenómenos de la naturaleza. En otras palabras, las políticas se han demorado en asumir en forma franca y directa los desafíos de productividad y competitividad que demandan las oportunidades del mercado ampliado, y no han logrado poner en operación instrumentos articulados para asegurar el acceso a ciencia, tecnología e innovación, y a los bienes y servicios públicos esenciales para mejorar el desempeño de las unidades productivas del sector rural.

En sexto lugar, la productividad y la competitividad en el sector rural del país ha sido afectada por la alta concentración de la propiedad, que ha aumentado en los últimos años, pues llegó a una concentración del 77,6% de la tierra en manos del 13,7% de los propietarios. Los efectos sociales y económicos de la concentración de la tierra también fueron evidenciados con los resultados del reciente Censo Nacional Agropecuario de 2014, pues se encontró que existen 2.37 millones de Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) rurales en el país, de las cuales más del 70% tienen una superficie menor de cinco

hectáreas, y ocupan menos del 2% del área rural dispersa, mientras que el 0,2% de las UPA tienen más de 1.000 hectáreas y ocupan casi el 74% de la misma área.

Por último y en séptimo lugar, se podría afirmar que la productividad y la competitividad del agro colombiano no ha logrado superar las barreras más tradicionales, por la incapacidad de las políticas para acoger en su formulación la enorme diversidad de condiciones productivas que distinguen a las distintas regiones del país, y por no aprovechar las capacidades del territorio y de sus habitantes para potencializar los factores endógenos que son un factor detonante para la transformación económica y social de los territorios.

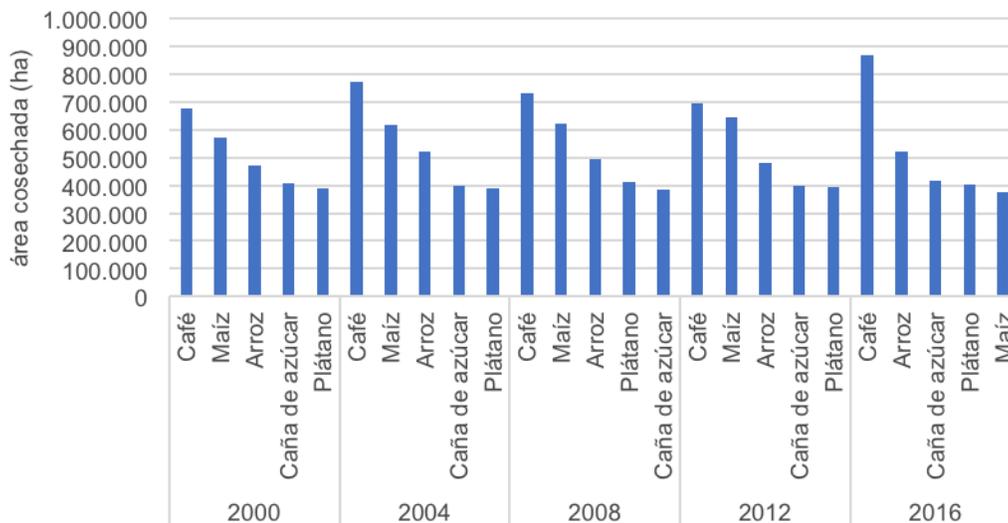
No se puede acelerar el cambio estructural de la ruralidad colombiana sin políticas públicas que reconozcan la heterogeneidad de las regiones, que contribuyan al mejor aprovechamiento de las aptitudes propias de cada territorio, que incorporen principios y herramientas de reordenamiento productivo para transitar hacia un uso más eficiente del suelo y del agua, que promuevan la especialización territorial y la reconversión productiva para generar sólidos enlaces con sus mercados naturales.

Para ello es indispensable lograr un cambio en la forma tradicional del diseño de las políticas, para transitar de un enfoque sectorial único, hacia un esquema de políticas e instrumentos más flexibles que se adapten mejor a las particularidades de cada territorio, y que estén explícitamente dirigidos a aumentar la productividad y competitividad agropecuarias como fuente principal del crecimiento en los próximos años.

El reto implícito en el logro de este propósito es excepcional, puesto que aún no se han hecho suficientemente visibles y valorables los factores que son determinantes de la heterogeneidad de los territorios, en forma tal que se puedan incorporar en un conjunto de políticas e instrumentos diferenciados. No es casualidad entonces que las políticas hayan resultado “ciegas” frente a las realidades de las regiones, puesto que las instituciones aún no cuentan con suficientes elementos de juicio, criterios técnicos ni métodos para abordar semejante tarea.

En el Gráfico 3 se presentan los principales cultivos por área cosechada, y en el Gráfico 4 se muestran los niveles de producción en toneladas de carne, leche, y huevos. Se puede observar que la estructura productiva agropecuaria del país no se ha modificado significativamente, pues el café sigue siendo el principal cultivo, seguido de otros tradicionales como arroz, caña de azúcar, plátano y maíz que mantienen su importancia como cultivos principales.

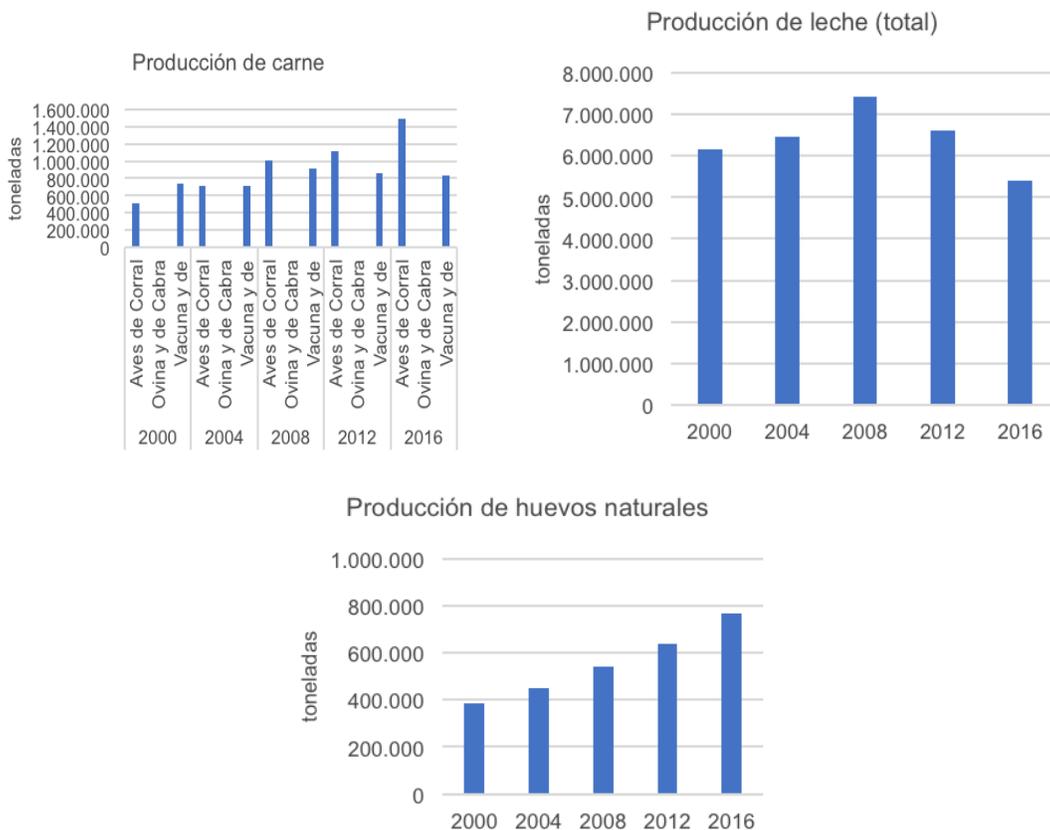
**Gráfico 3: Principales cinco productos por área cosechada**



Fuente: Elaboración propia con datos FAO - FAOSTAT

En contraste con lo anterior, la producción pecuaria muestra algunos cambios importantes, representados especialmente por el aumento sostenido de la producción avícola en los últimos 15 años, pasando de 504.395 toneladas en el año 2000, cuando era inferior a la producción de carne vacuna, a 1.488.260 de toneladas en el año 2016, con lo que para este último año representa 1,8 veces la producción de carne vacuna. La producción de huevos también ha aumentado de manera sostenida en los últimos 15 años, con una tasa de crecimiento de 99% en el periodo 2000 a 2016. Por el contrario, la producción de leche ha disminuido, con lo que en el 2016 presentó niveles inferiores a los registrados en el año 2000 (Ver Gráfico 4).

**Gráfico 4: Producción pecuaria**



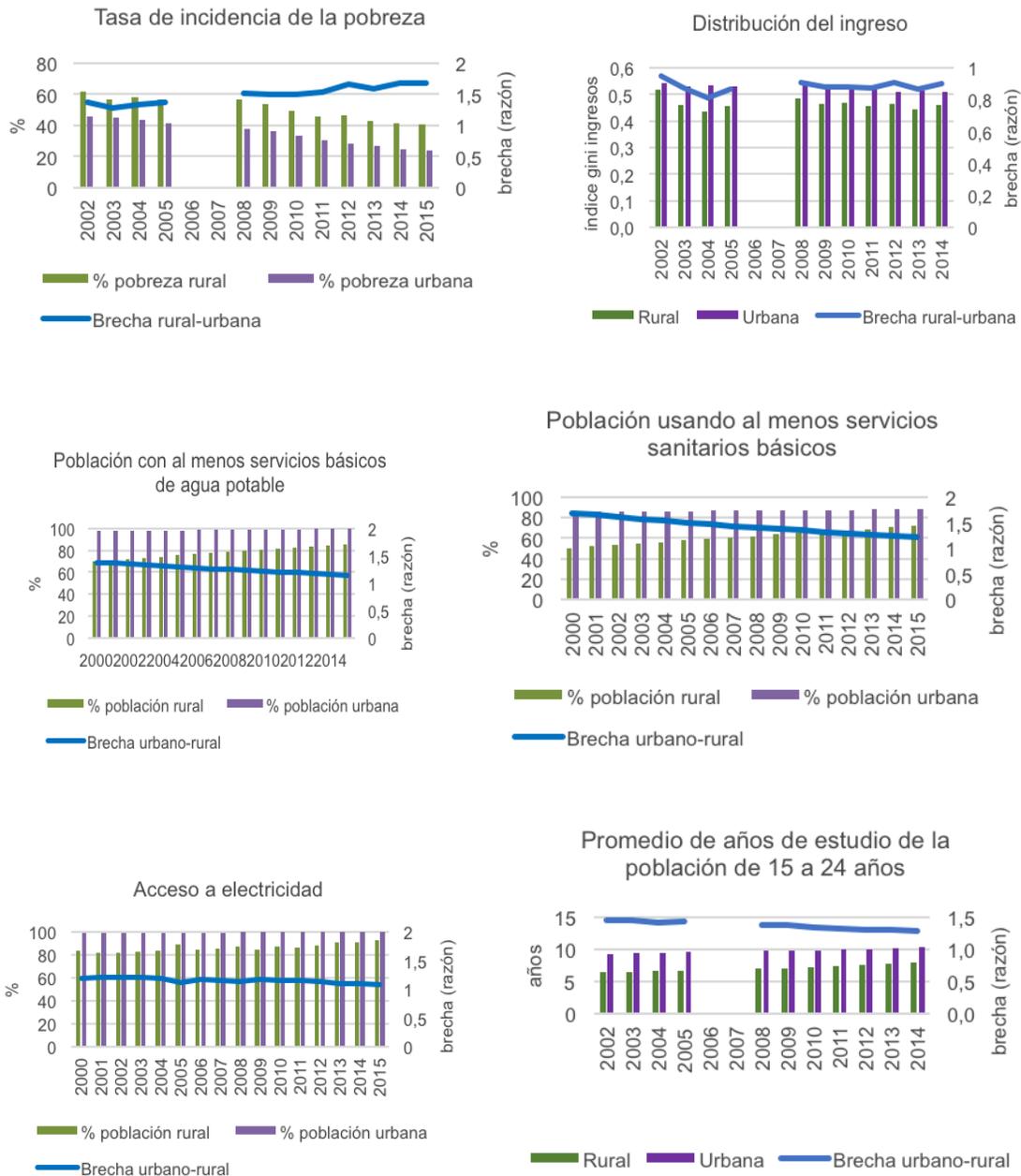
Fuente: Elaboración propia con datos FAO - FAOSTAT

## b. Pobreza rural y brechas

En Colombia, aunque el porcentaje de población en pobreza ha disminuido tanto en áreas urbanas como rurales, la incidencia de la pobreza en 2015 fue 1,7 veces más alta en las zonas rurales que en las zonas urbanas, con un 40,3% frente a un 24,1% respectivamente. Incluso esta brecha no muestra una tendencia descendente, pues los resultados en las áreas rurales no han alcanzado los avances realizados en zonas urbanas (Ver Gráfico 2).

Con respecto a las brechas rural-urbanas en el acceso a servicios básicos (agua potable, servicios sanitarios, electricidad) y años de escolaridad, estas han tendido a cerrarse debido a un aumento en el acceso en zonas rurales. Sin embargo, cerrar por completo dichas brechas, y aumentar el acceso a servicios sanitarios básicos tanto en áreas rurales como urbanas, es una tarea pendiente que implica un esfuerzo aún mayor de cubrimiento a las poblaciones más aisladas (Ver Gráfico 5).

**Gráfico 5: Brechas entre zonas rurales y zonas urbanas**

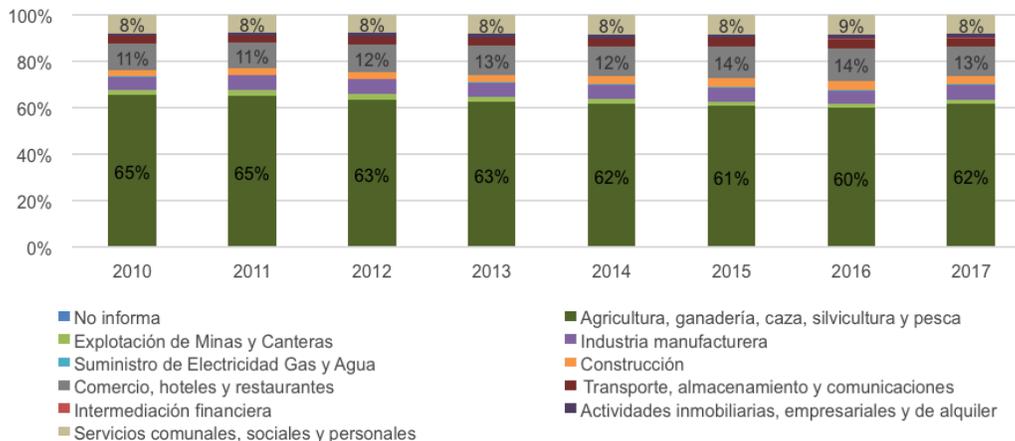


Fuente: Elaboración propia con datos Banco Mundial - World Data Bank y CEPAL – CEPALSTAT

A pesar del panorama anterior, la actividad agropecuaria es la principal actividad en las zonas rurales de Colombia, pues emplea alrededor del 63% de los ocupados en los últimos años. Dicha actividad está seguida, de lejos, por comercio, hoteles, restaurantes (14% en

2016), y servicios comunales, sociales, y personales (9% en 2016) (Ver Gráfico 6). Sin embargo, uno de los temas críticos para la ruralidad es que la demanda laboral que genera el sector que es de alrededor del 16% dejó de ser la más importante, superada en los últimos años por el sector comercio (28%) y servicios (20%).

**Gráfico 6: Distribución porcentual de empleo rural por ramas de actividad**



Fuente: Elaboración propia con base en DANE-GEIH

El esfuerzo estatal en materia de reducción de pobreza en la ruralidad ha estado dirigido a incentivar y desarrollar programas asistenciales, dejando a un lado programas relacionados con promoción de la productividad. Lo anterior, queda demostrado en que el 63% de los hogares tienen acceso a programas de asistencia, mientras que tan solo el 3% de los hogares tuvieron acceso a programas productivos, que pueden comprender desde alianzas productivas hasta programas para la formalización de tierras (Ibáñez, 2014).

### c. Debilidad institucionalidad

En materia de institucionalidad rural se debe mencionar que existe una noción generalizada de que el sector agropecuario no ha logrado construir una institucionalidad acorde con los retos del cambio estructural que requiere el país y, aunque el reto sigue intacto, es claro que no han faltado oportunidades para adoptar reformas y probar distintos arreglos según los requerimientos del momento, y se podría considerar inclusive que hubo cierto exceso de iniciativas reformistas durante los últimos 15 años, lo que se pudo convertir en un factor de inestabilidad y en un obstáculo para la consolidación de un modelo de gestión institucional con mayor grado de maduración.

Actualmente existe una pluralidad de instituciones en el sector que debe ser reconsiderada, en razón a los problemas de pertinencia, de desvío de sus objetivos misionales, de duplicidad de funciones, y de baja capacidad operacional. Además, está atravesada por un

elemento clave en materia de gestión del sector que es la falta de coordinación institucional, que se agudiza localmente, es decir a nivel municipal y departamental, demandando una gobernanza y coordinación de la política agraria en el territorio nacional (OCDE, 2015).

Por lo tanto, se requiere un centro de gobierno para la política de desarrollo rural con instrumentos legítimos y vinculantes, el cual debe estar articulado con los procesos de descentralización y la planificación regional que viene adelantando el país, particularmente en las zonas donde se presentan mayores rezagos en términos de bienestar, oportunidades y capacidades institucionales. Al mismo tiempo, este centro de gobierno debe lograr los presupuestos sectoriales de forma que cada actor en su competencia haga la tarea que tiene que hacer para la reducción de brechas.

A partir de lo anterior, una propuesta innovadora y más acorde con la realidad de nuestro campo sería que de manera explícita en el nuevo Plan de Desarrollo se incorpore una estrategia multisectorial y multinivel para los territorios rurales, con los bienes y servicios que tienen expresión territorial que pueden contribuir al cierre de estas brechas. Es importante, reconocer los esfuerzos que se vienen adelantando en términos de las acciones y procesos participativos en los territorios donde se presentaba el conflicto en Colombia, toda vez que ya hay un proceso de planificación territorial a escalas que permitirían una mayor integración regional.

Por otro lado, uno de los temas más complejos para el sector es la necesidad urgente de consolidar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como el rector de la política pública de desarrollo agropecuario y rural, y que los organismos adscritos y vinculados se dediquen exclusivamente a ejecutar dichas políticas, con los instrumentos idóneos y los respectivos presupuestos para poder llevar a cabo planes territoriales inscritos en mecanismos de intervención integral sujetos a la articulación y coordinación intra e intersectorial.

Para ello también es necesario reorganizar el presupuesto de las agencias alrededor de los bienes y servicios que pertenecen al sector, además de focalizar las intervenciones, simplificar los procesos de ejecución, reducir el amplio abanico de modalidades y ampliar más la cobertura y la calidad de estas, a partir de visiones territoriales y con planeación de mediano y largo plazo. El presupuesto debe ser asignado y ejecutado por resultados y se deben reasignar los recursos a bienes y servicios sectoriales que cuenten con instrumentos de seguimiento y control, y cuya gestión haya sido adecuadamente evaluada.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) es la entidad encargada de formular, coordinar y financiar las políticas y programas para el sector agropecuario, y de formular y coordinar la política de desarrollo rural con el concurso de todas las entidades involucradas. Dentro del MADR son claves las dependencias relacionadas con los bienes públicos rurales y el fomento al sector como la Dirección de Gestión de Bienes Públicos, así como la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos y la Dirección de la Mujer Rural. Además, otras entidades claves del sector son la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) y la Unidad de Planificación de Tierras

Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), encargadas respectivamente del tema de restitución de tierras de los despojados y de dar los lineamientos sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural. También existen otras entidades como el Departamento de Prosperidad Social (DPS), encargado de las políticas y programas para la asistencia y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica, en donde la Dirección de Inclusión Productiva desarrolla las denominadas intervenciones integrales rurales. Otra institución relevante en el sector es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), que es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica del país.

Es importante resaltar que en el 2015 el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos realizó una reforma a las entidades del Sector Agropecuario y de Desarrollo Rural, liquidando el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), encargado de ejecutar la política del sector. A partir de la liquidación del INCODER, se crearon seis nuevos organismos con el objetivo de mejorar la Competitividad del Sector Rural, Agropecuario y Pesquero: la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), el Consejo Superior de Uso del Suelo, el Consejo Superior de Restitución de Tierras y la Dirección de Mujer Rural en el Ministerio de Agricultura.

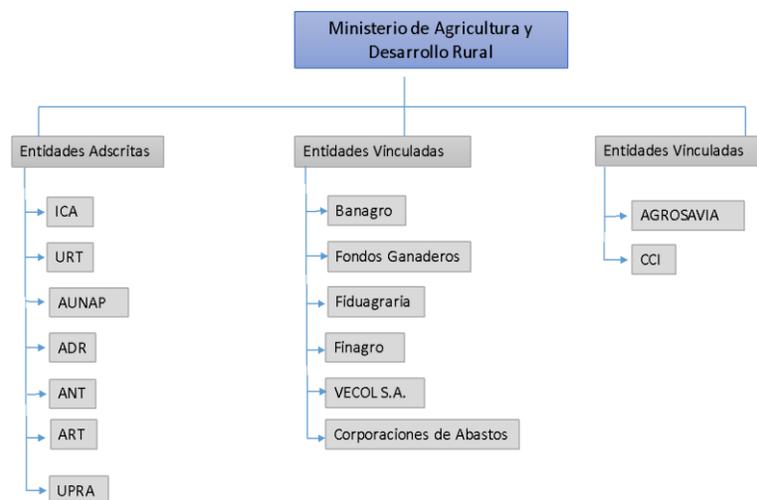
En los demás ministerios sectoriales se encuentran direcciones o grupos que tratan temas de desarrollo rural. En particular se encuentra la institucionalidad creada en las diferentes entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas (SNARIV) que manejan temas de inclusión productiva y social en las zonas rurales afectadas por el conflicto armado o donde las víctimas han decidido establecerse.

En materia de institucionalidad territorial se destacan los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), y Secretarías de Agricultura Departamentales. En el sector existen también entidades vinculadas (Ver Figura 1), que son empresas del Gobierno con enfoque en el desarrollo de actividades productivas y comerciales operados por el Estado. Entre estas entidades se destacan las corporaciones de participación mixtas como la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (AGROSAVIA) anteriormente CORPOICA, encargada de realizar actividades de investigación, enfocada en temas de innovación tecnológica en el Sector Agropecuario y la Corporación Colombiana Internacional (CCI) encargada de mejorar la competitividad del sector, por medio de proyectos productivos con un componente de inclusión social, buscando conectar la agroindustria con la población rural del campo colombiano.

Por otro lado, las entidades encargadas de prestar servicios bancarios y de financiación para el sector rural son el Banco Agrario de Colombia (Banagrario), el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) y Fiduagraria S.A. Además, con la

reestructuración de las entidades del sector se ampliaron las fuentes del Fondo de Microfinanzas Rurales y se fortaleció la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. Por otro lado, en el tema de comercialización se destacan Almagrario S.A. como sociedad comercial dedicada a servicios logísticos especialmente en puertos y temas aduaneros y zonas francas, así como la Empresa Colombiana de Productos Veterinarios (Vecol S.A) que es la principal empresa colombiana en producción y comercialización de productos veterinarios. Otros actores claves en el sector son los Fondos Ganaderos, enfocados en fomentar el sector ganadero y lechero. Finalmente, las Centrales de Abastos, distribuidas a lo largo de las ciudades principales en el país concentran la venta al por mayor de alimentos, tal como la Corporación de Abastos de Bogotá (Corabastos) que es clave en la economía del sector ya que fija los precios de los principales productos agrícolas (MinAgricultura, 2015).

**Gráfico 7: Organigrama del Sector de Desarrollo Agropecuario y Rural**



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2018).

El nuevo arreglo de la institucionalidad sectorial aun es muy reciente lo que no permite una conclusión sobre qué tan efectivo ha sido su desempeño. Sin embargo, persiste un desafío que además de existir las nuevas agencias, es necesario poner a andar estas agencias, por lo cual será necesario cambiar el modelo operativo. Es necesario que se logre que el desarrollo de los territorios sea por proyectos y que la oferta sectorial se concentre en bienes públicos que potencien la capacidad de los territorios para aprovechar las oportunidades que brinda la agricultura.

## **2 Marco de las políticas públicas para la ruralidad**

En beneficio de las actividades de direccionamiento estratégico de las fundaciones empresariales afiliadas a la AFE que optan por apoyar intervenciones en las zonas rurales del país, es indispensable tener la mayor claridad posible sobre el marco de referencia que determina la orientación de las políticas públicas para la ruralidad colombiana durante los próximos años.

Para empezar a apreciar dicho marco de referencia se puede mencionar, en primer lugar, que la Misión para la Transformación del Campo propuso lineamientos en el desarrollo integral del campo colombiano en materia económica, social y ambiental, y le asignó particular importancia al enfoque territorial que debe guiar tales lineamientos. Además, precisó que las intervenciones deben estar enfocadas en la promoción de los derechos de la población rural, y en la generación de las condiciones requeridas para disminuir las brechas de acceso a bienes y servicios públicos entre lo urbano y rural (MTC, 2015).

Por otra parte, esta visión era consistente con el nuevo escenario de posconflicto que se derivó de lo pactado en el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, suscrito con las FARC, y con las políticas orientadas a fomentar un enfoque territorial participativo teniendo como centro al habitante del área rural, que se empezaron a implementar en algunas regiones colombianas en forma paralela con las negociaciones de paz.

Esto es relevante puesto que las políticas y los programas de desarrollo rural sufrieron una progresiva reorientación para atender los objetivos planteados el Punto 1 del mencionado Acuerdo Final, denominado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)”, pues ambos coinciden en el objetivo común de lograr transformaciones que contribuyan a la paz en el territorio colombiano y al desarrollo económico y social del sector para la superación de la pobreza en el campo.

En esa misma línea se pusieron en marcha posteriormente los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)<sup>2</sup> como instrumentos de planificación y gestión para la transformación de la ruralidad, los cuales se deben ejecutar en 16 regiones prioritarias que abarcan 170 municipios, los que fueron seleccionados de acuerdo con criterios de afectación del conflicto armado, presencia de cultivos de uso ilícito y economías ilegales, niveles de pobreza, y capacidades institucionales.

Para ejecutar los PDET se creó la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), con el objeto coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales mencionadas, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional,

---

<sup>2</sup> Decreto 893 de 2017.

para que se integran de manera sostenible al desarrollo del país<sup>3</sup>. En cumplimiento de ese objetivo, la ART deberá adelantar procesos de participación de la ciudadanía para la construcción de planes de acción para la transformación regional (PATR) a través de los cuales se instrumentan los PDET, y adelantará su evaluación.

Estos planes tendrán, al menos, los siguientes componentes:

- ✓ Lineamientos metodológicos que garanticen su construcción participativa.
- ✓ Un diagnóstico participativo elaborado con las comunidades que identifiquen las necesidades en el territorio.
- ✓ Una visión del territorio que permita definir líneas de acción para su transformación.
- ✓ Un enfoque territorial que reconozca las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, sus necesidades diferenciadas y la vocación de los suelos, de conformidad con las normas orgánicas de planeación y ordenamiento territorial
- ✓ Un enfoque diferencial que incorpore la perspectiva étnica y cultural de los pueblos y comunidades en los territorios.
- ✓ El enfoque reparador del PDET
- ✓ El enfoque de género que reconozca las necesidades particulares de las mujeres rurales.
- ✓ Un capítulo de programas y proyectos según lo establecido en el Acuerdo Final.
- ✓ Un capítulo de indicadores y metas para el seguimiento y evaluación, así como para el control social.
- ✓ Los mecanismos de rendición de cuentas y control social que incluyan herramientas de difusión y acceso a la información.

Otro componente clave de la RRI establecida en el Punto 1 del Acuerdo Final son los Planes Nacionales Sectoriales, que tienen como propósito principal la superación de la pobreza y el cierre de brechas entre el campo y la ciudad. Estos planes también contemplan la participación de las comunidades en su ejecución, mediante la contratación con las organizaciones sociales y comunitarias, con el debido acompañamiento técnico, especialmente en las zonas que han sido priorizados para poner en marcha los PDET.

Estos Planes Nacionales se deberán formular en materias tales como infraestructura vial, de riego y adecuación de tierras, de energía eléctrica rural, y de conectividad. También deberán abarcar servicios sociales para el sector rural como educación, salud, vivienda, agua potable, acceso a la alimentación. Además, se definió un plan transversal para la producción agropecuaria, la economía solidaria y cooperativa, y la formalización laboral, que incluye nueve estrategias diferentes para diversos campos.

Otros factores clave para las políticas rurales de los próximos años se deriva de la Misión de Crecimiento Verde que fue convocada para hacer frente a un conjunto de

---

<sup>3</sup> Decreto 2366 de 2015.

transformaciones productivas y sociales que se requieren para mejorar la sostenibilidad ambiental. El objetivo de la Misión, de acuerdo con los documentos del DNP (2017) es *preparar y discutir las estrategias necesarias para que Colombia sea un referente en América Latina en el diseño e implementación de políticas públicas para aumentar la productividad y competitividad, conservando el capital natural*. Esto cobra especial relevancia teniendo en cuenta los recientes compromisos internacionales de Colombia que se derivan de la adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de la Conferencia de París.

Las recomendaciones de la Misión de Crecimiento Verde tienen relación con el hecho de que el crecimiento en Colombia ha estado marcado por una alta dependencia de los recursos naturales, que ha alcanzado niveles del 10% del PIB, sumada a un fenómeno de baja productividad estructural, pues el crecimiento económico no ha estado fundamentado en mejoras en la productividad total de los factores. Esto es así puesto que el 3,6% del crecimiento se explica por más uso de capital y trabajo, mientras que tan solo el 0,7% se debe a la forma en cómo se combinan eficiente todos los factores.

Esta situación puede ser el resultado de, entre otros, incentivos equivocados, de una mala dotación en infraestructura, la baja capacidad de innovación, los mercados informales, así como los bajos niveles de capital humano en la población, la corrupción y el impacto de los fenómenos climáticos.

Por otra parte, en el marco de su ingreso a la OCDE, el país está enfrentado a una serie de reformas que tienen alta relación con un desarrollo más sostenible e inclusivo y, por ende, con las políticas internas de desarrollo agropecuario y rural, a partir de las recomendaciones más estratégicas como:

- i) Mejorar los derechos relacionados con la tierra y su uso, agilizando el proceso de formalización y fortaleciendo los derechos existentes en materia de propiedad sobre la tierra. Proporcionar servicios auxiliares adecuados para la restitución de tierras y los planes de redistribución;
- ii) Actualizar el sistema catastral centralizando la información de los municipios y departamentos para que pueda actualizarse cuando sea necesario. Asistir a los organismos subnacionales en la actualización del valor catastral;
- iii) Eliminar las distorsiones del actual sistema de impuestos y transferencias, y aumentara la progresividad de la tributación catastral para lograr un uso más productivo de las tierras;
- iv) iv) Reforzar el Sistema Nacional de Innovación para el Sector Agropecuario;
- v) Asignación de fondos públicos para investigación y desarrollo del sector agropecuario que tengan en cuenta la demanda;
- vi) Centrar las ayudas al productor en reformas estructurales de largo plazo, es recomendable volver a centrar los esfuerzos en inversiones estratégicas, que actualmente no se están llevando a cabo de forma adecuada en materia de

irrigación, la formación y la asistencia técnica; servicios de control y protección de la salud animal y de las plantas, y promoción de un uso sostenible de los recursos naturales

Además de los factores señalados en los párrafos precedentes, el ingrediente que en el corto plazo se convertirá en un factor de mayor trascendencia para la política pública del sector rural en los próximos años será, sin duda, la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, correspondiente al período de gobierno del presidente Iván Duque Márquez. Hasta ahora solo se conoce el documento que contiene las bases de dicho PND, en el cual se propone un “Pacto por un Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural”.

Entre los elementos centrales de esa estrategia rural, que parte de la necesidad de aumentar la productividad y acelerar el cambio social en el campo, está el de incrementar la inversión, mejorar las oportunidades de crecimiento para los pequeños productores, aprovechar el potencial rural en distintos sectores, y promover una transformación productiva para el desarrollo de una agroindustria de talla internacional.

Se propone entonces impulsar la transformación productiva, la competitividad agropecuaria, agroindustrial y el desarrollo rural, promoviendo la provisión de bienes y servicios públicos, la inversión privada, la innovación y el emprendimiento para la generación de oportunidades de crecimiento y bienestar de toda la población rural, en desarrollo de los siguientes siete objetivos:

- i) Crear las condiciones para que la tenencia de la tierra y el ordenamiento productivo habiliten el desarrollo agropecuario y la inclusión productiva y la seguridad jurídica.
- ii) Promover la transformación productiva agropecuaria por medio del ordenamiento de la producción, el desarrollo de clusters y cadenas de valor agroindustriales, que integren la producción industrial con la de pequeños y medianos productores.
- iii) Fortalecer las capacidades de gestión de riesgos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad de los alimentos, con énfasis en admisibilidad sanitaria y en el aprovechamiento de mercados externos.
- iv) Destinar al menos el 50 % de la inversión sectorial hacia la provisión de bienes y servicios públicos
- v) Incentivar la inversión en el campo a través de la reforma de los instrumentos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y el manejo de los riesgos de mercado y climáticos.
- vi) Fortalecer la generación de ingresos de los hogares rurales a partir de la promoción de condiciones de empleabilidad y emprendimiento en actividades no agropecuarias

- vii) Modernizar, tecnificar y consolidar la institucionalidad sectorial y la coordinación y articulación interinstitucional para impulsar la transformación productiva agropecuaria y rural a escala territorial

Naturalmente, esta política de desarrollo agropecuario y rural se enmarca en un componente principal del PND denominado “Pacto por el emprendimiento y la productividad”, el cual se fundamenta en que el crecimiento económico será mayor en la medida en la cual se logre consolidar un entorno favorable a la creación de un tejido empresarial sólido y competitivo, que contribuya a reducir la informalidad, movilizar fuentes de financiamiento, fomentar la conversión tecnológica, simplificar la regulación, promover la competencia, e impulsar las exportaciones.

Para elevar el dinamismo de una producción agrícola moderna e inclusiva, se proveerán bienes públicos que estimulen el aumento de la productividad, se apoyarán programas de transferencia y adopción de conocimiento y tecnología, y se estimulará la investigación privada en tecnologías de alto impacto. De igual manera, se aumentará el peso del comercio internacional en la economía, se reducirán los costos logísticos y se promoverá la inversión extranjera directa en encadenamientos con cadenas globales de valor.

Es evidente que el desarrollo de estos propósitos se irá conociendo con las versiones más avanzadas del PND del actual gobierno, pero se pueden identificar desde ya líneas de acción prioritaria claramente asociadas con el incremento de la productividad, la inversión en alta en tecnología, la articulación de la agroindustria con los pequeños productores, el aumento de la inversión, la seguridad jurídica, las mayores posibilidades de acceso a créditos por los pequeños productores, y la protección de la propiedad rural como pilares de la nueva política pública para la ruralidad colombiana.

### **3 Retos y oportunidades de la ruralidad en Colombia**

La situación actual de ruralidad en Colombia presenta una serie de retos y desafíos que pueden resultar muy interesantes para las intervenciones de las fundaciones empresariales que forma parte de la AFE.

Para comenzar, resulta relevante señalar que casi el 70% de las fundaciones de la AFE han ejecutado proyectos de distinta naturaleza en las zonas rurales del país, lo que demuestra el compromiso y su interés de participar y contribuir al desarrollo de las comunidades más afectadas por las condiciones de atraso y marginalidad propias de casi toda a ruralidad colombiana.

De manera esquemática se podría afirmar que la mayor parte de esas intervenciones se han adelantado en consideración a cuatro propósitos fundamentales: inclusión social,

inclusión productiva, vivienda y agua potable, y desarrollo rural integral con enfoque territorial.

En cada uno de ellos se presentan diversos tipos de intervención, que se pueden resumir de la siguiente manera:

- **Inclusión social**
  - ✓ Primera Infancia
  - ✓ Educación: Calidad, infraestructura, participación y capital social
  - ✓ Educación Técnica y Tecnológica
  - ✓ Apoyo a Utopía
  - ✓ Programas de vivienda, educación, formación deportiva y cultura, infraestructura rural y prevención de salud
  - ✓ Redes comunitarias para identificar los Activos de Salud del territorio, que respondan a la problemática de salud
  - ✓ Seguridad alimentaria y nutrición
  
- **Inclusión productiva**
  - ✓ Proyectos de la cadena de lácteos
  - ✓ Ganadería sostenible
  - ✓ Apoyo a la exportación de cacao
  - ✓ Fortalecimiento organizativo para promover prácticas asociativas innovadoras y mejorar la competitividad
  - ✓ Apoyo al emprendimiento de tenderos
  - ✓ Desarrollo de emprendimientos para mejorar ventas y acceso a nuevos mercados para asociación de productores de plátano y el banano
  - ✓ Granja para eliminar pobreza de personas mayores o con discapacidad
  - ✓ Unidades productivas para jóvenes
  
- **Vivienda y comunidades rurales**
  - ✓ Acueductos y educación para el agua
  - ✓ Mejorar la calidad de vida y el desarrollo sostenible de trabajadores y sus familias y las comunidades en la zona de influencia de la compañía
  - ✓ Impactar positivamente condiciones de higiene rural
  
- **Desarrollo rural integral**
  - ✓ DRIET del suroeste de Antioquia
  - ✓ Acciones intersectoriales en temas como generación de ingresos, producción de alimentos y acceso al agua

De otra parte, según los resultados de una sencilla encuesta practicada a ocho de las fundaciones empresariales afiliadas a la AFE, todas ellas con experiencias en el sector rural, se logró establecer que el 62% de ellas le asigna mayor prioridad a las intervenciones

rurales frente a las urbanas, por razones asociadas a los mayores niveles de pobreza y exclusión social que enfrentan los habitantes rurales frente a los de las zonas urbanas, o al desafío que implica lograr avances significativos en equidad, calidad de vida y bienestar para las comunidades rurales, al logro de la paz territorial y las transformaciones estructurales que requiere el campo para tal fin, o porque los clientes y proveedores de la empresa pertenecen al sector rural.

También, es interesante constatar que todas las fundaciones encuestadas afirmaron tener estrecha y directa relación con las comunidades en las cuales desarrollan sus intervenciones, ya sea a través de los equipos de campo de cada proyecto, por las visitas de seguimiento del equipo técnico de la respectiva fundación, o por contactos puerta a puerta apoyados con líderes comunitarios.

De manera similar, las fundaciones empresariales que participaron en la encuesta coincidieron en la necesidad de tener una relación colaborativa con las entidades territoriales como gobernaciones, alcaldías, secretarías de planeación, de agricultura, de educación, de salud, Umatas, comités de víctimas y otras, aunque también el 75% de ellas manifestó haber enfrentado obstáculos para mantener dicha relación en línea con las necesidades de los proyectos.

Entre las barreras más importantes se mencionaron la falta de voluntad para participar en los proyectos y la ausencia de una visión de largo plazo, la alta rotación de funcionarios, los frecuentes cambios de interlocutores y la falta de continuidad de las políticas, así como el incumplimiento de compromisos de aportes de recursos financieros, humanos o técnicos, la politización de decisiones técnicas o administrativas, entre otras.

En contraste con lo anterior, los proyectos de las fundaciones no parecen haber necesitado de relaciones estrechas con entidades públicas del nivel nacional, que en la mayoría de los casos se redujo a la búsqueda de apoyo financiero.

En cambio, sí fueron importantes las relaciones con organismos de cooperación internacional, embajadas, universidades, organizaciones de la sociedad civil y de la iglesia católica, cámaras de comercio, centros educativos rurales, empresas comercializadoras, de financiamiento, o prestadoras de otros servicios productivos.

También se mencionaron relaciones con otras fundaciones para intercambiar experiencias y conocimientos, o promover procesos de incidencia en la política pública. En esa misma dirección se registró total coincidencia alrededor de la necesidad de identificar buenas prácticas y compartir las lecciones aprendidas de los proyectos adelantados por las fundaciones, ya que en la mayoría de los proyectos se incluyen componentes de gestión del conocimiento y de sistematización de aprendizajes que pueden ser replicados en otros territorios o aprovechados por otras organizaciones.

No fueron tan coincidentes las respuestas recibidas de las fundaciones empresariales en otras materias planteadas en la encuesta mencionada. En particular, existen tres áreas en las cuales se registraron enfoques diversos o aproximaciones divergentes frente a temas propios de las intervenciones en el ámbito rural, lo cual, naturalmente, no implica juicio alguno sobre las opciones o prácticas adoptadas por cada organización.

La primera tiene que ver con las metodologías empleadas en la selección de los territorios en los cuales se adelantan los proyectos, que incluyen diversos criterios según la naturaleza y las prioridades de las fundaciones, que tiene relación con las áreas de operación de la empresa aportante, o por asociación con aliados, o por el cumplimiento de criterios de aceptación de comunidades previamente seleccionadas, o por la verificación de existencia de condiciones específicas que son apropiadas para la especialidad de la organización correspondiente.

La segunda tiene que ver con la focalización de la población a la cual se orientan las intervenciones de las fundaciones en los territorios seleccionados, que con frecuencia responde a variables estratégicas e institucionales de la empresa, o que incluye comunidades con altos niveles de pobreza o alguna condición de vulnerabilidad o riesgo. Otras de las razones para focalizar poblaciones se refieren a las preferencias de los cofinanciadores, a la necesidad de contar con productores asociados que tengan experiencia en las líneas de producción agropecuarias priorizadas, o a que exista voluntad de otros actores públicos y privados de participar en el proyecto.

Finalmente, se pueden señalar también las diferencias que existen en las formas de aproximación al territorio y del conocimiento de sus características y de su dotación de recursos naturales, de sus dinámicas sociales y culturales, y de las estructuras productivas que sustentan los procesos de generación de ingresos y de riqueza, que requiere de una evaluación juiciosa del entorno en el cual se van a adelantar las intervenciones de las fundaciones.

Algunas realizan este diagnóstico a partir de fuentes secundarias de información, otras prefieren un diagnóstico comunitario y participativo, otras combinan visitas domiciliarias con diálogos, encuestas o grupos focales, mientras que algunas prefieren levantar líneas de base robustas que permitan entender el territorio y las comunidades y familias que participan en los proyectos.

Todos estos elementos descriptivos de algunos de los parámetros de operación de las fundaciones empresariales, podrían ser fortalecidos con opciones prácticas que permitan una mejor comprensión de las realidades de los territorios rurales del país, y una mayor articulación con los esfuerzos y los enfoques adelantados por otras organizaciones públicas y privadas que operan en el entorno de la ruralidad colombiana.

En las siguientes secciones se presentan, para consideración y discusión de la AFE, algunas opciones estratégicas que pueden servir para potencializar las intervenciones rurales de las fundaciones afiliadas:

## **1. Adopción del enfoque territorial**

Uno de los mayores desafíos para los próximos años consiste en que las fundaciones empresariales identifiquen sus áreas de acción partiendo de la implementación de estrategias integrales de modernización territorial, aplicadas en el ámbito rural bajo un enfoque territorial del desarrollo rural, opción que hoy cuenta con apoyo directo de múltiples organizaciones públicas y privadas a nivel nacional y regional, que también pueden ser una oportunidad valiosa para mejorar el impacto y la visibilidad de las intervenciones en el territorio rural.

Esta oportunidad puede llegar a ser muy atractiva si se ubica en las zonas donde las fundaciones ya hayan desarrollado algún tipo de actividad, o sus empresas matrices están ubicadas en dichas zonas, pues podría tener claros efectos de imagen y de reputación, en la medida en la cual requiere de alto grado de involucramiento en la construcción y aplicación de una visión de mediano plazo para el desarrollo integral del territorio en cuestión.

Se trata entonces no sólo de participar en la identificación y adopción de la mencionada visión, sino también en la creación de capacidades locales para unir a los actores del territorio alrededor del objetivo común de convertir dicha visión en una realidad que trae beneficios para todos. Sin duda, una tarea de semejante naturaleza conlleva exigencias y requisitos de distinta índole, que requieren de un esfuerzo sostenido en el tiempo para asegurar un espacio adecuado para la entrada de las fundaciones empresariales.

Entre tales exigencias se debe mencionar en primer término, el reconocimiento de las comunidades rurales en relación con las actividades que tiene la fundación empresarial o su empresa matriz en el territorio, entendido como la necesidad de contar con unos vínculos mínimos de relacionamiento con la comunidad, ya sea a través de canales formales o informales.

De igual manera, conviene señalar la necesidad de contar también con unos niveles mínimos de comunicación y entendimiento con las entidades que tienen presencia estable y efectiva la zona del proyecto, y tener identificados los actores claves para establecer eventuales alianzas para el desarrollo integral del territorio rural.

En ambos casos las iniciativas de las fundaciones se deberían enfocar al fortalecimiento de la institucionalidad de la zona, a la generación de liderazgos para la construcción de la visión compartida del territorio, y a apoyar la estructuración de los planes y proyectos que se requieran para ello.

De manera particular una opción para la Fundaciones es poder trabajar con las gobernaciones y organizaciones en la configuración de proyectos integrales de desarrollo rural. Estos proyectos deben ser estructurados sobre la base de la oferta de bienes y servicios sectoriales que debe ofrecer la Agencia de Desarrollo Rural como asistencia técnica, riego, infraestructura para la comercialización y accesos activos.

Existe baja capacidad local y territorial en estructuración rentables que puedan ser cofinanciados con recursos del presupuesto general de Nación, como se tiene previsto en el marco operativo de la Agencia de Desarrollo Rural. Por lo tanto, una ventana de oportunidad para las fundaciones empresariales es desarrollar líneas de trabajo que apoyen a gobiernos territoriales y a las asociaciones de productores en el desarrollo de estas capacidades para la estructuración.

Esto también puede ir de la mano con las alternativas de financiación de procesos de estructuración ofrece el sistema general de regalías.

## **2. Desarrollo de la productividad y la competitividad rural**

Un instrumento que puede llegar a ser vital para incrementar la productividad de las actividades económicas rurales durante los próximos años son las llamadas Áreas de Transformación Productiva (ATP), que fueron incorporadas como una de las prioridades del nuevo Gobierno para el sector rural, entendidas como una estrategia para focalizar esfuerzos económicos y recursos técnicos destinados a promover la articulación de pequeños, medianos y grandes productores en cadenas agroindustriales para aprovechar al máximo el potencial agropecuario del país.

Además de ofrecer seguridad jurídica para la inversión productiva, protección a la propiedad rural y acceso inclusivo a la tierra mediante la reglamentación del uso y el ordenamiento social, productivo y ambiental, las ATP plantean promover la innovación y asegurar el servicio de asistencia técnica al alcance de todos, mejorar la infraestructura de centros de acopio y redes de frío, reducir la intermediación e incentivar la comercialización a través de la agricultura por contrato, la Bolsa Mercantil y el desarrollo de mercados de futuros, así como mejorar los sistemas de información para compradores y vendedores en las diferentes cadenas.

Si bien aún no se conocen los detalles de los instrumentos que serán aplicados en dichas áreas ni su ubicación definitiva, es claro que las ATP pueden ser una oportunidad para ampliar el campo de las intervenciones rurales de las fundaciones, ya que tienen reconocida idoneidad en la promoción de los encadenamientos productivos que contribuyen a mejorar el uso del suelo y a lograr una mayor especialización regional para proyectar el acceso a los mercados con el grado de sostenibilidad más alto posible.

La oportunidad para las fundaciones afiliadas a la AFE podría residir en el diseño y la estructuración de proyectos productivos basados en la identificación de empresas “ancla” o “insignia”, alrededor de las cuales se organizan los encadenamientos inclusivos con reglas claras, contratos estables y servicios de apoyo a los productores, y con el concurso de las entidades públicas que proveen los bienes públicos requeridos para dichos encadenamientos, lo que se puede convertir en detonante de un proceso más amplio y ambicioso de desarrollo regional a partir de la convergencia de esfuerzos con fines de especialización productiva, eficiencia comercial y progreso social.

### **3. Asociatividad, formalización y capacidades empresariales**

Este es otro instrumento de vital importancia para los programas de desarrollo rural, en la medida en la cual el fortalecimiento y formalización de la asociatividad, así como la generación de capacidades empresariales en las organizaciones de productores son elementos claves para la eficiencia y la sostenibilidad de las intervenciones tanto del sector público como del privado.

Por una parte, existe abundante evidencia sobre el aporte de la asociatividad al crecimiento productivo y a la innovación, especialmente cuando se trata de unidades productivas muy pequeñas o de tamaño mediano, que es característico del sector rural. Dichas unidades tienen que enfrentar diversos obstáculos para acceder a mercados en los que tienen que competir con empresas mejor organizadas y con capacidades para participar en mercados competitivos, lo que genera asimetrías en el resultado de su gestión comercial y empresarial.

A través de los proyectos de las fundaciones se podrían diseñar intervenciones que incluyan incentivos claros y directos para promover la asociatividad centrada en el doble objetivo de elevar la productividad y de consolidar el acceso de las organizaciones a los mercados, de una manera que resulte sostenible y que, además, tenga un efecto visible, repetible y demostrativo para otros productores u organizaciones del territorio.

También, se deben buscar incentivos para la formalización de asociaciones que se encuentran establecidas en el territorio, pero que se caracterizan por tener dificultades para su formalización como tal, enfrentan limitaciones para su modelo de gobernanza interna, y no han podido adquirir vocación de permanencia, pero que representan un capital social que puede ser aprovechado eficientemente.

Con organizaciones bien establecidas y formalizadas se puede proceder a fortalecer sus capacidades empresariales internas, entre las cuales son particularmente críticas aquellas relacionadas con la gestión de innovación y de adopción de tecnología, el manejo de las relaciones comerciales y contractuales, la administración de los recursos comunes de la organización y la transparencia de sus órganos de dirección y de las decisiones que

adopten, todo lo cual se puede incorporar en una estrategia de fortalecimiento empresarial de las asociaciones, formuladas a partir del conocimiento sobre la situación real de las mismas.

Lo que se busca en últimas es difundir la relevancia que tiene la asociatividad para el progreso de las empresas del sector rural, primero por los beneficios directos que conlleva para sus afiliados y, sobre todo, por la posibilidad de incrementar el desarrollo de unidades empresariales con mejores posibilidades de mantenerse en el mercado de manera competitiva manteniendo su independencia y autonomía.

#### **4. Modelos de intervención para bienes públicos rurales**

El atraso típico del sector rural y las brechas que se registran entre las áreas urbanas y las rurales se explica en buena parte por la baja cobertura y las deficiencias de calidad de algunos de los bienes públicos más importantes para el bienestar de la población rural.

La presencia institucional suele ser más débil y escasa en el sector rural que en el urbano, pero quizás más importante aún, los modelos de intervención de muchas entidades estatales han adquirido un reconocido sesgo en favor de los entornos urbanos, que no siempre son adecuados para las poblaciones dispersas de las áreas rurales del país.

Esta circunstancia puede ser otra oportunidad interesante para las fundaciones empresariales, en el sentido de diseñar proyectos que tengan el objetivo de encontrar los modelos de intervención óptimos frente a las condiciones particulares de una región, a fin de lograr mejoras en la cobertura y de eficiencia en la prestación de los bienes y servicio públicos más básicos.

Entre ellos se debe mencionar especialmente el de educación y capacitación pertinente para las zonas rurales del país, que requiere de ajustes para encontrar modelos más efectivos y así lograr el cierre de las brechas urbano rurales en esta materia.

Igualmente se deben destacar las modalidades de servicios de energía eléctrica para las zonas que están por fuera del Sistema Interconectado Nacional, ya que ello tiene fuertes repercusiones sobre el aprovechamiento productivo de una región, así como sobre el bienestar de sus habitantes.

Finalmente, se debe mencionar también, la necesidad de encontrar modelos idóneos para la identificación, priorización y estructuración de proyectos de vías terciarias, que respondan a las condiciones de producción y de competitividad de las regiones, y que permitan una mayor integración de las zonas económicamente activas con sus mercados.

## 5. Adaptación productiva al cambio climático

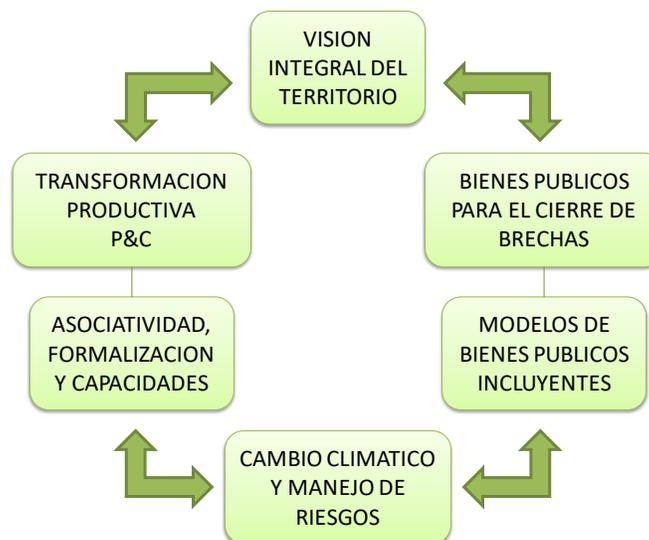
Es difícil encontrar actividades económicas más vulnerables al cambio climático como las actividades agropecuarias y, en general, las que se adelantan en las zonas rurales del país. Existen inmensas posibilidades de diseñar y estructurar proyectos locales que permitan anticipar, gestionar y mitigar los efectos del cambio climático sobre los sistemas productivos de una región particular.

Cada día el país cuenta con más información relacionada con los riesgos climáticos en el sector rural, pero pocos son los métodos estandarizados y probados en campo que puedan estar disponibles de tal manera que sean fácilmente aplicables para pequeños y medianos productores que suelen ser los más afectados por estas circunstancias.

Este es otro campo de acción con inmensas posibilidades para que las fundaciones empresariales apoyen la ejecución de proyectos que tengan el objeto de dar respuestas positivas sobre la identificación de los recursos naturales o servicios ecosistémicos más afectados en una región, sobre cómo reducir el impacto de actividades productivas y no productivas en las fuentes hídricas del territorio, o sobre cómo compensar dichos impactos, así como animar y divulgar las expectativas de la comunidad sobre la gestión del medio ambiente y el uso de los recursos naturales.

A manera de síntesis, en el siguiente gráfico se incluye una representación de la secuencia lógica de las líneas estratégicas antes descrita.

**Ilustración 1: Líneas estratégicas para las intervenciones rurales**



#### **4 Bibliografía**

Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Elementos para la Formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y Alcances de las Directrices Departamentales*. Tomado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20PNO-T-LOOT.%20DDTS%20-%20SODT.%2011%20junio%202013.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018*.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Misión para la Transformación del Campo Colombiano*.

FAO. (2018). *La nueva oportunidad para el desarrollo: el campo colombiano*. Tomado de: <http://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/es/c/1111354/>

Gordillo, Gustavo. (2018). *Postulados sobre Gobernanza Rural en América Latina y el Caribe*.

Ibañez, A. y Muñoz, J.C. (2011) *La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010?* Notas de política. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo – Universidad de los Andes

MinAgricultura. (2015). *Abecé de entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura*. Tomado de: <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/ABC-de-entidades-adscritas-y-vinculadas-.aspx>

MinAgricultura. (2018). *Organigrama Sector Agropecuario*. Tomado de: <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/Paginas/Organigrama-Sector-Agropecuario.aspx>

Montoya, Carlos. Universidad Eafit. (2017). *Políticas públicas territoriales en Colombia*. Tomado de: [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/11705/MontoyaNavia\\_Carlos\\_Arturo\\_2017.pdf?sequence](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/11705/MontoyaNavia_Carlos_Arturo_2017.pdf?sequence)

Organización de Naciones Unidas. (2015). *La CISAN incorpora el enfoque diferencial étnico en Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Tomado de: <http://nacionesunidas.org.co/blog/2015/09/28/la-cisan-incorpora-el-enfoque-diferencial-etnico-en-plan-nacional-de-seguridad-alimentaria-y-nutricional/>



RIMISP

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Presidencia de la República de Colombia (2017). *Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria*.

Duque, Iván. (2018). *Propuesta Agro*. Tomado de: <https://www.ivandunque.com/propuestas/agro/9>